

Der Status Palästinas in internationalen Organisationen*

Sven Mißling

Die Fähigkeit Palästinas, in den internationalen Organisationen mitzuwirken, wird mit Hinweis auf seine umstrittene Staatlichkeit infrage gestellt. Dennoch genießt es in den Vereinten Nationen schon heute relativ weitreichende Rechte als Beobachter. In die UNESCO wurde es aufgenommen, obwohl es kein Staat ist. Die Mitwirkungsfähigkeit Palästinas in den internationalen Organisationen ist also nicht mehr allein von der Staatsqualität abhängig. Dies ist aber auch nicht unumstritten.

Die Rolle Palästinas im Völkerrecht ist in der Rechtswissenschaft in der Vergangenheit wiederholt behandelt und zum Teil durchaus kritisch bewertet worden.¹ Im Mittelpunkt vieler Untersuchungen standen die Fragen nach dem völkerrechtlichen Status und nach der Staatlichkeit Palästinas.² Während die Frage der Staatlichkeit nach wie vor den Kern des noch immer ungelösten Nahost-Konflikts darstellt, schien es, als habe sich die rechtswissenschaftliche Debatte um den völkerrechtlichen Status zuletzt in etwas ruhigere Bahnen bewegt.

Im Jahr 2011 ist die Rolle Palästinas im Völkerrecht erneut in das Blickfeld des internationalen Interesses gerückt, indem die palästinensische Autonomiebehörde (Palestinian Authority – PA) eine Reihe von konzertierten Demarchen in unterschiedlichen internationalen Organisationen unternommen hat. Diese verfolgten das übergeordnete Ziel, den Status und die Rolle Palästinas in der internationalen Rechtsordnung zu stärken und zur vollständigen Erreichung der Staatlichkeit und ihrer internationalen Anerkennung beizutragen.³ Die beiden in der breiteren Öffentlichkeit am meisten beachteten Schritte waren dabei der Aufnahmeantrag Palästinas bei den Vereinten Nationen⁴ und bei der UNESCO, wobei über Ersteren die zuständigen Organe noch nicht abschließend entschieden haben, während Letzterer erfolgreich war.⁵ Es liegt auf der Hand, hierin den Versuch zu sehen, über die Aufnahme in die besagten internationalen Organisationen auch die politische Lösung des Konflikts in einer ganz bestimmten Weise zu determinieren: nämlich, indem mit dem formalen Schritt einer Aufnahme in diese internationalen Organisationen notwendigerweise auch die dahinter stehende Frage nach dem allgemeinen völkerrechtlichen Status Palästinas ›als Staat‹ berührt wird. Die gleichermaßen politische wie völkerrechtliche Tragweite der palästinensischen Demarchen wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass nach dem Wortlaut des geltenden Satzungsrechts von

UN und UNESCO grundsätzlich nur Staaten als Vollmitglieder aufgenommen werden können.⁶ Damit drängt sich die Frage auf, ob und inwieweit in einer Aufnahme Palästinas in diese beiden internationalen Organisationen zugleich eine – zumindest implizite – Anerkennung durch die internationale Gemeinschaft verbunden wäre.⁷

Schon im Zusammenhang mit früheren Aufnahmeanträgen in internationalen Organisationen, wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der UNESCO, hat in der Vergangenheit die umstrittene Frage der – fehlenden – Staatlichkeit Palästinas eine maßgebliche Rolle gespielt und war bislang für die Nichtaufnahme in diese Organisationen ausschlaggebend.⁸ In die Linie dieser Entscheidungen einordnen lässt sich auch die im April 2012 ergangene Entscheidung des Chefanklägers des Interna-



Dr. iur. Sven Mißling, geb. 1977, forscht und lehrt am Institut für Völkerrecht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen.

* Der vorliegende Beitrag beruht auf den Forschungen des Verfassers im Rahmen der interdisziplinären DFG-Forschergruppe ›Cultural Property‹ an der Universität Göttingen. Dank für vielfältige Anregungen gilt den Mitgliedern der Forschergruppe und den Teilnehmern des von der Forschergruppe ausgerichteten Workshops ›Heritage and the State‹. Dank gilt insbesondere Johannes Jürging und Oliver Ückert für die Unterstützung bei der Recherche.

1 Dazu statt vieler etwa die Sammlung ausgewählter Beiträge bei: Victor Kattan (Ed.), *The Palestine Question in International Law*, London 2008. Vgl. etwa auch Julius Stone, *Israel and Palestine*, Baltimore/London 1981.

2 Vgl. u.a. Francis Boyle, *The Creation of the State of Palestine*, *European Journal on International Law (EJIL)*, 1. Jg., 1990, S. 301–306; James Crawford, *The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?*, *EJIL*, 1. Jg., 1990, S. 307–313; John Quigley, *The Statehood of Palestine. International Law in the Middle East Conflict*, Cambridge 2010; Christian Hauswaldt, *Der Status von Palästina. Eine völkerrechtliche Untersuchung des territorialen Status*, Baden-Baden 2009. Vgl. auch Anis F. Kassim, *Palestine Liberation Organization (PLO)*, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, Online Edition 2011.

3 Siehe: www.palestinate194.com/index.php/en/

4 UN-Dok. A/66/371–S/2011/592 v. 23.9.2011.

5 UNESCO Doc. 35C/25 v. 10.7.2009 sowie Records of the General Conference, 36th Session, 25.10.–10.11.2011, Vol. 1 Resolutions, S. 79, Rn. 76, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215084e.pdf>

6 Art. 4 UN-Charta sowie Art. II.1 der UNESCO-Verfassung von 1945.

7 Vgl. dazu bereits näher Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 308f. und S. 311f.

8 Vgl. Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 311, mit Verweis auf die Resolution der Weltgesundheitsversammlung: A42/VR/10 v. 12.5.1989.

Eine allgemeine Anerkennung als Staat ist für die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit Palästinas in den internationalen Organisationen nicht allein maßgeblich.

tionalen Strafgerichtshofs (IStGH), das von Palästina gegen Israel wegen dessen 2008/2009 in Gaza durchgeführter Militäroperation ›Operation Cast Lead‹ beantragte Verfahren vorm IStGH nicht zu eröffnen. Als Begründung wurde angeführt, dass trotz der palästinensischen Unterwerfungserklärung vom 22. Januar 2009 solche Erklärungen nach Artikel 12 des Römischen Statuts nur von Staaten wirksam abgegeben werden könnten und gegenwärtig nicht rechtsverbindlich geklärt sei, ob Palästina ein ›Staat‹ im Sinne dieser Vorschrift sei.⁹

Unabhängig davon, welche rechtlichen Rückschlüsse aus den jüngsten Schritten auf die Frage der Staatlichkeit Palästinas gezogen werden können, soll in dem vorliegenden Beitrag zunächst der gegenwärtige Status Palästinas in den hier angesprochenen beiden internationalen Organisationen beschrieben werden. Bei der rechtlichen Analyse wird die Frage nach der Staatlichkeit Palästinas jedoch keineswegs die einzige sein. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, ist eine allgemeine Anerkennung als Staat für die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit Palästinas in den internationalen Organisationen nicht allein maßgeblich. Palästina kann gegenwärtig auch ungeachtet dieser Frage in den einzelnen internationalen Organisationen in unterschiedlichem Umfang mitwirken und rechtlich wirksame Handlungen vornehmen.

Der Status Palästinas in den Vereinten Nationen

Im Schrifttum ist in der Vergangenheit wiederholt auf die besondere Rolle Palästinas in den Vereinten Nationen hingewiesen und versucht worden, aus dem Status, den Palästina hier innehat, auch Rückschlüsse auf seinen allgemeinen Völkerrechtsstatus zu ziehen.¹⁰ Mit dem im jüngeren Schrifttum vorgetragenen Argument, dass die Aufnahme in die UN zugleich eine implizite Anerkennung der Staatlichkeit bedeute¹¹ und verstärkt durch das Argument, dass eine Anerkennung als Staat durch die Generalversammlung »konstitutiv, definitiv und universell« wirke,¹² gewönne der Aufnahmeantrag Palästinas bei den Vereinten Nationen im Erfolgsfall rechtliche Relevanz. Es bestehen jedoch zu Recht Zweifel daran, dass der rechtliche Rückschluss von der Aufnahme in die UN auf eine allgemeine Anerkennung als Staat in dieser Form zulässig ist.¹³

Rechtlicher Status quo: Beobachterstatus

Mit besonderem Blick auf Palästina wurde schon vor langem darauf hingewiesen, dass aus dem bloßen Beobachterstatus, den Palästina in den Vereinten Nationen einnimmt, kein Rückschluss auf die – auch nur implizite – Anerkennung der Staatsqualität Pa-

lästinas gezogen werden kann.¹⁴ Der Beobachterstatus Palästinas in den UN gilt noch immer.

Nach Artikel 4 UN-Charta steht die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen allen friedliebenden Staaten offen, die bereit sind, die in der Charta enthaltenen Pflichten zu übernehmen. Da mangelnde Staatsqualität nicht ausschließt, Subjekt von Rechten und Pflichten des internationalen Rechts zu sein, der Status der Staatlichkeit jedoch nach dem Wortlaut von Artikel 4 UN-Charta Voraussetzung der Mitgliedschaft ist, gewähren die UN bestimmten Völkerrechtssubjekten, denen keine Staatsqualität zukommt, die Möglichkeit, als »Teilnehmer ohne Stimmrecht« einen Beobachterstatus einzunehmen.¹⁵

Der Beobachterstatus wird grundsätzlich drei Gruppen von Völkerrechtssubjekten gewährt:

1. Nichtmitgliedstaaten;
2. Nationalen Befreiungsbewegungen;
3. Regionalorganisationen und Staatengruppierungen.¹⁶

Mit Resolution 3237(XXIX) vom 22. November 1974 hat die Generalversammlung der PLO (Palestine Liberation Organization) als der nationalen Befreiungsbewegung Palästinas einen ständigen Beobachterstatus eingeräumt. Mit Resolution 43/177 vom 15. Dezember 1988 erlaubte sie der PLO, innerhalb des Systems der Vereinten Nationen die Bezeichnung ›Palästina‹ zu führen.¹⁷ Diese Erlaubnis wurde von der überwiegenden Mehrzahl der UN-Mitgliedstaaten als eine grundsätzliche Anerkennung des ›Staates Palästina‹ durch die UN verstanden.¹⁸

An den Beobachterstatus knüpft sich eine Reihe von Teilnahmerechten, die im Einzelnen von den jeweiligen Vereinbarungen, vom Inhalt der entsprechenden Resolution sowie vom jeweiligen Forum innerhalb der Vereinten Nationen abhängen.¹⁹ So sind etwa Nichtmitgliedstaaten mit Beobachterstatus gegenüber anderen Beobachtern insofern privilegiert, als sie im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung, sofern sie betroffen sind, an den Diskussionen teilnehmen und Themen einbringen dürfen.²⁰

Demgegenüber bleiben die Teilnahmerechte, die den Befreiungsbewegungen im Rahmen ihres jeweiligen Beobachterstatus zugestanden wurden, vom Umfang her zurück und sind von Fall zu Fall unterschiedlich ausgestaltet. Während in der Vergangenheit etwa die afrikanischen Befreiungsbewegungen mit Beobachterstatus regelmäßig nur an den Sitzungen der Hauptausschüsse der Generalversammlung teilnehmen durften,²¹ war insbesondere schon die PLO frühzeitig mit relativ weitreichenden Teilnahmerechten ausgestattet. So wurde etwa dem PLO-Führer Jassir Arafat im Jahr 1974 Zugang zum und Rederecht im Plenum der Generalversammlung gewährt, was in Bezug auf den Beobachterstatus eine seltene Ausnahme in der Praxis der Generalversammlung darstellt.²² Zudem rückte die PLO durch die

Aus dem Beobachterstatus kann kein Rückschluss auf die Staatsqualität Palästinas gezogen werden.

Gewährung von fallspezifisch begrenztem Zugang zum Plenum der Generalversammlung und zu allen ihren Hilfsorganen und Ausschüssen in allen Nahost-Fragen frühzeitig in die *De-facto*-Position eines »quasi-assoziierten Mitglieds« auf, dessen Rechte denen der Vollmitgliedschaft bereits sehr nahekommen.²³

Am 7. Juli 1998 hat die Generalversammlung die relativ weitreichenden Beobachterrechte Palästinas mit Resolution 52/250 abermals ausgeweitet. Der in dieser Form noch immer gültige Status umfasst vor allem das Recht, an der Generaldebatte des Plenums der Generalversammlung teilzunehmen (Abs. 1, Annex). Darüber hinaus erhält Palästina das Recht, unbeschadet des vorrangigen Rederechts der Mitgliedstaaten auch in allen Angelegenheiten, die nicht palästinensische Angelegenheiten oder Nahost-Fragen betreffen, nach dem letzten Mitgliedstaat der Rednerliste im Plenum der Generalversammlung das Wort zu ergreifen (Abs. 2), das Recht der Erwidern (Abs. 3), das grundsätzliche Recht, in palästinensischen und Nahost-Fragen Anträge zu Verfahrensfragen zu stellen (Abs. 4), das Recht, in palästinensischen und Nahost-Fragen Resolutionsentwürfe und Entscheidungen gemeinsam mit einem Mitgliedstaat vorzuschlagen beziehungsweise zu unterstützen (Abs. 5) sowie das Recht, unter bestimmten Bedingungen zu Beginn einer jeden Sitzung der Generalversammlung über den Präsidenten Erklärungen abzugeben und sich auf einschlägige Resolutionen der Generalversammlung zu berufen (Abs. 6). Zudem erhält Palästina das Recht auf sechs Sitze in der Generalversammlung und das Recht, im Plenarsaal direkt hinter den Nichtmitgliedstaaten und vor anderen Beobachtern zu sitzen (Abs. 7). Ein Recht, an Abstimmungen teilzunehmen oder bei Wahlen innerhalb der Generalversammlung, ihrer Hilfsorgane oder Ausschüsse Kandidaten zu benennen, enthält der besondere Beobachterstatus Palästinas jedoch nicht (Abs. 8).

Mit diesen Regelungen ist in der Tat ein Status für Palästina in der Generalversammlung geschaffen, der es durchaus erlaubt, von einem Beobachterstatus *sui generis* zu sprechen. Der gegenwärtige Status reicht über die beschränkten Teilnahmerechte, die nationalen Befreiungsbewegungen mit Beobachterstatus gewöhnlich zugestanden werden, weit hinaus. In den wesentlichen Punkten wird Palästina aufgrund der Resolution 52/250 inzwischen weitgehend den Nichtmitgliedstaaten mit Beobachterstatus gleichgestellt. Dies betrifft neben dem formalen Sitzrecht unmittelbar hinter der Gruppe der Nichtmitglieder insbesondere das Recht, zu allen Angelegenheiten – also auch zu Angelegenheiten, die nicht spezifisch palästinensische oder Nahost-Fragen betreffen – in der Generalversammlung das Wort zu ergreifen sowie das Recht der Erwidern. Das palästinensische Rederecht ist bei genauem Hinsehen sogar insofern weitreichender als das der Nichtmit-

gliedstaaten mit Beobachterstatus, als es ausdrücklich auch für die Plenardebatten gilt, in denen die übrigen Beobachter nur ausnahmsweise ein Rederecht erhalten.²⁴

Ebenfalls deutlich über die Teilnahmerechte selbst der Beobachter mit Staatsqualität hinaus reicht das Recht, zu Beginn der Sitzungen der Generalversammlung über den Präsidenten Erklärungen abzugeben und insbesondere das Recht, zumindest in palästinensischen und Nahost-Fragen gemeinsam mit einem Mitgliedstaat Resolutionsentwürfe und Entscheidungen vorzuschlagen und zu unterstützen. Ein solches Recht steht, auch nicht begrenzt auf ihre spezifischen Angelegenheiten, keiner anderen Gruppe von Beobachtern in der Generalversammlung zu.²⁵

Damit genießt Palästina bei Gesamtwürdigung der Resolution 52/250 in der Generalversammlung gegenwärtig einen Status, der in Bezug auf seine Teilnahmerechte im Ergebnis zwischen dem Beobachterstatus von Nichtmitgliedstaaten und dem Status der Vollmitglieder anzusiedeln ist. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese Resolution nur für

Die PLO rückte frühzeitig in die *De-facto*-Position eines »quasi-assoziierten Mitglieds« auf.

Palästina hat einen Beobachterstatus *sui generis*.

9 Erklärung des Büros des Chefanklägers beim IStGH, 3.4.2012, www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/C6162BBF-FEB9-4FAF-AFA9-836106D2694A/284387/SituationinPalestine030412ENG.pdf; vgl. dazu auch: Hague: Palestinian Authority Has No Standing, Israel National News, 3.4.2012, www.israelnationalnews.com/Controls/SendFriend.ashx?print=1&type=0&item=154465

10 Vgl. etwa Boyle, a.a.O. (Anm. 2), insbesondere S. 302f. Vgl. auch Quigley, a.a.O. (Anm. 2), S. 230ff.

11 Quigley, a.a.O. (Anm. 2), S. 230f., nimmt Bezug auf den Fall der Aufnahme Mazedoniens in die UN im Jahr 1993.

12 Vgl. Boyle, a.a.O. (Anm. 2), S. 303.

13 Vgl. Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 309f. Crawford weist zu Recht darauf hin, dass selbst die Tatsache, dass Palästina zwar von mehr als 100 Staaten ausdrücklich als Staat anerkannt wird, keineswegs hinreichend ist, eine allgemeine Annahme der Staatlichkeit Palästinas zu begründen.

14 Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 311f.

15 Berit Bartram, Beobachterstatus, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl. 1991, S. 54–62, hier S. 54 und 58.

16 Konrad Ginther, Article 4, Rn. 43–55, in: Bruno Simma et al. (Eds.), The Charter of the United Nations. A Commentary, 2. Aufl., München 2002.

17 Bartram, a.a.O. (Anm. 15), S. 58, dort Anm. 17.

18 So Boyle, a.a.O. (Anm. 2), S. 302.

19 Vgl. etwa zu den Teilnahmerechten der Beobachter in der Generalversammlung ausführlich Siegfried Magiera, Art. 9 UN-Charta, Rn. 6, in: Simma et al., a.a.O. (Anm. 16).

20 Bartram, a.a.O. (Anm. 15), S. 57, Rn. 7.

21 Bartram, a.a.O. (Anm. 15), S. 58, Rn. 18.

22 Magiera, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 6, dort Anm. 16.

23 Bartram, a.a.O., (Anm. 15), S. 59, Rn. 18 mit Verweis auf UN Doc. A/RES/3375(XXX) v. 10.11.1975.

24 Vgl. Magiera, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 6.



Die Generaldirektorin der UNESCO Irina Bokova (z.v.r.) begrüßte am 13. Dezember 2011 den Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde Mahmoud Abbas in Paris. Palästina wurde am 23. November 2011 als 195. Mitglied in die Organisation aufgenommen. Begleitet wurde Abbas von Riyad al-Maliki (z.v.l.), Minister für Auswärtige Angelegenheiten der Autonomiebehörde.

UN-Foto: Danica Bijeljic

Es entspricht einer gängigen Praxis des Sicherheitsrats, in Nahost-Fragen regelmäßig den Ständigen Beobachter Palästinas bei den Vereinten Nationen einzuladen.

die Teilnahmerechte in der Generalversammlung gilt und nicht generell den Zugang zu den anderen UN-Organen, insbesondere auch nicht zum Sicherheitsrat, betrifft. Insofern besteht nach wie vor ein Unterschied zu den Rechten der Mitglieder nach Artikel 4 UN-Charta sowie auch zu denen der Nichtmitgliedstaaten mit Beobachterstatus, die grundsätzlich das Recht auf generellen Zugang zu allen Organen und Hilfsorganen der Vereinten Nationen haben.²⁶ Trotzdem ist gerade in Bezug auf den Zugang zum Sicherheitsrat abermals auf eine besondere Rolle Palästinas hinzuweisen: Es entspricht einer gängigen Praxis des Sicherheitsrats, in Nahost-Fragen und Angelegenheiten, die Palästina betreffen, regelmäßig den Ständigen Beobachter Palästinas bei den Vereinten Nationen einzuladen und dessen Stellungnahmen zu spezifischen Fragen anzuhören.

Die UN-Vollmitgliedschaft als Maximalziel

Am 23. September 2011 hat Palästina beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einen offiziellen Antrag gestellt, als Vollmitglied der Vereinten Nationen aufgenommen zu werden.²⁷ Die formellen und materiellen Voraussetzungen der Aufnahme sowie der Ablauf des Aufnahmeverfahrens ergeben sich aus Artikel 4 UN-Charta, nach dessen Absatz 1 alle friedliebenden Staaten, welche die Verpflichtungen aus der Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Ver-

pflichtungen zu erfüllen, Mitglied der UN werden können.²⁸ Die Aufnahme erfolgt gemäß Absatz 2 durch Beschluss der Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrats. Nach Regel 59 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats wird die nach Artikel 4 Absatz 2 UN-Charta erforderliche Empfehlung des Sicherheitsrats durch entsprechende Schlussfolgerungen des Ausschusses für die Aufnahme neuer Mitglieder (Committee on the Admission of New Members) vorbereitet. Der Aufnahmeantrag Palästinas wurde am 28. September 2011 an diesen Ausschuss verwiesen.²⁹ Der Ausschuss legte dem Sicherheitsrat am 11. November 2011 seinen Bericht vor.³⁰ In seinen Beratungen hat sich der Ausschuss ausführlich mit der Frage auseinandergesetzt, ob Palästina die Voraussetzungen für die Aufnahme nach Artikel 4 UN-Charta erfüllt und dabei insbesondere auch die Frage erörtert, ob Palästina die klassischen Kriterien der Staatlichkeit im Sinne der Montevideo-Konvention von 1933 erfüllt.³¹ Der Ausschuss war jedoch außerstande, eine einstimmige Empfehlung an den Sicherheitsrat abzugeben,³² so dass nunmehr der Sicherheitsrat selbst eine Empfehlung abgeben muss. Allgemein werden die Erfolgsaussichten des palästinensischen Antrags als nicht besonders aussichtsreich bewertet, da damit gerechnet wird, dass die USA die erforderliche, aber noch ausstehende, Empfehlung des Sicherheitsrats an die Generalversammlung durch das Einlegen eines Vetos verhindern würden.³³

Diskussion um eine Aufwertung Palästinas zum Beobachterstaat

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen zum Beobachterstatus verliert eine politische Verstimmung zwischen den USA und Frankreich über den zukünftigen Status Palästinas, zu der es im Vorfeld des palästinensischen Aufnahmeantrags gekommen war,³⁴ an Brisanz: Als Kompensation für die kategorische Ablehnung eines palästinensischen Aufnahmeantrags durch die USA hatte der damalige französische Präsident Nicolas Sarkozy vorgeschlagen, statt einer Vollmitgliedschaft Palästinas in den Vereinten Nationen den Beobachterstatus Palästinas in denjenigen eines Beobachterstaats zu überführen³⁵ und somit die Teilnahmerechte Palästinas im System der Vereinten Nationen auch auf Organe jenseits der Generalversammlung auszuweiten. Damit würde der generelle Zugang zu den anderen Organen und den Hilfsorganen der Vereinten Nationen erleichtert werden.³⁶ Doch hat sich gezeigt, dass insbesondere die Rechte Palästinas in der Generalversammlung beim derzeitigen Stand bereits denjenigen eines Nichtmitgliedstaats mit Beobachterstatus weitgehend entsprechen und teilweise sogar über diese hinausgehen. Diesen Vorschlag umzusetzen, würde daher zunächst einmal nur eine relativ geringe, wenngleich nicht ge-

ring zu schätzende, weitere Aufwertung des palästinensischen Beobachterstatus in den Vereinten Nationen insgesamt bedeuten. Die Aufwertung von einem Beobachter *sui generis* zu einem Beobachtenden Nichtmitgliedstaat in den Vereinten Nationen hätte aber eine Signalwirkung auf andere UN-Institutionen und sicherlich auch auf den IStGH.³⁷ So hat der Chefankläger beim IStGH in seiner Erklärung vom 3. April 2012 nämlich klargestellt, dass die für die Anwendung des Römischen Statuts erforderliche Feststellung, ob Palästina ein Staat im Sinne von Artikel 12 des Statuts sei, in die Kompetenz des Generalsekretärs der Vereinten Nationen falle, welcher sich im Zweifelsfalle von der Entscheidung der Generalversammlung leiten lassen werde.³⁸ Insofern darf vermutet werden, dass eine Resolution der Generalversammlung, die Palästina mehr oder weniger ausdrücklich als Staat – gegebenenfalls auch nur als Beobachter-Staat – anerkennt, nicht nur auf das System der Vereinten Nationen selbst, sondern auch darüber hinaus eine Ausstrahlungswirkung entfalten würde.

Die Aufnahme Palästinas in die UNESCO und Beitritt zur Welterbekonvention

Während die Entscheidung über die Aufnahme Palästinas in die Vereinten Nationen also noch aussteht, war das Aufnahmeersuchen bei einer wichtigen UN-Sonderorganisation, nämlich der UNESCO, erfolgreich. Palästina hatte bereits im Jahr 1989 bei der WHO und bei der UNESCO erstmals Aufnahmeanträge gestellt, die allerdings beide zunächst erfolglos blieben.³⁹ Gleichwohl wurde der palästinensische Aufnahmeantrag von 1989 von der UNESCO-Generalkonferenz nie formell zurückgewiesen, sondern immer wieder vorgebracht und vom UNESCO-Exekutivrat dauerhaft in der Schwebe gehalten. Die UNESCO-Generalkonferenz, in der alle Mitgliedsstaaten vertreten sind, ist befugt, über die Aufnahme neuer Mitglieder zu entscheiden (mit Zweidrittel-Mehrheit, Art. 2 Nr. 2 der UNESCO-Verfassung). Schließlich wurde der palästinensische Aufnahmeantrag auf die Tagesordnung der 35. Tagung der Generalkonferenz im Jahr 2009 gesetzt und von dieser behandelt.⁴⁰ Am 31. Oktober 2011 hat die Generalkonferenz auf ihrer 36. Tagung mit 107 Ja-Stimmen, 14 Nein-Stimmen (darunter Deutschland) bei 53 Enthaltungen der Aufnahme Palästinas in die UNESCO zugestimmt.⁴¹ Die Aufnahme Palästinas als 195. Vollmitglied ist am 23. November 2011 wirksam geworden.

Mit der Aufnahme als Vollmitglied verpflichtet sich Palästina auf die Ziele und Grundsätze der UNESCO-Verfassung und übernimmt sämtliche Rechte und Pflichten, die aus der UNESCO-Verfassung resultieren. Die oberste Pflicht, die aus der Mitgliedschaft in der UNESCO erwächst, ist dabei

nach Artikel 1 der UNESCO-Verfassung, durch internationale Zusammenarbeit mit den anderen Nationen in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Kultur einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit zu leisten. Konkret beinhaltet die Aufnahme in die UNESCO aber auch das Recht, den einzelnen Konventionen der UNESCO beizutreten. Ferner impliziert die Mitgliedschaft – was im Falle Palästinas durchaus bedeutsam ist – auch Zugang zu Unterstützungsmaßnahmen durch die UNESCO, insbesondere in Form von Finanzierungshilfen.

Schutz des palästinensischen Kulturerbes

Ein besonderes Anliegen Palästinas, welches das Aufnahmeersuchen in der UNESCO maßgeblich motiviert hat, war der Schutz von Kulturerbestätten, die in den palästinensischen Gebieten liegen und durch die Sicherheitslage in diesen Gebieten und den an-

Der palästinensische Aufnahmeantrag von 1989 wurde von der UNESCO-Generalkonferenz nie formell zurückgewiesen, sondern immer wieder vorgebracht.

25 Ebd.

26 Vgl. Bartram, a.a.O. (Anm. 15), S. 56f., Rn. 8.

27 UN-Dok. A/66/371–S/2011/592 v. 23.9.2011.

28 Vgl. dazu im Einzelnen Ginther, a.a.O. (Anm. 16), Rn. 13–34. Vgl. auch Thomas D. Grant, *Admission to the United Nations. Charter Article 4 and the Rise of Universal Organization*, Leiden/Boston 2006.

29 UN Press Release SC/10397 v. 28.9.2011.

30 UN Doc. S/2011/705 v. 11.11.2011.

31 Ebd., insbesondere Erwägungen 9–14. Kritisch zur Eignung der klassischen Kriterien nach der Montevideo-Konvention bereits ausführlich: Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 308ff.

32 Im Ausschuss kam keine einstimmige Empfehlung an den Sicherheitsrat zustande, weil unter anderem Uneinigkeit darüber bestand, ob und inwieweit die PA die effektive Kontrolle über das gesamte Gebiet ausübt. Der Ausschuss weist darauf hin, dass sich 40 Prozent der palästinensischen Bevölkerung unter der effektiven Kontrolle der Hamas befänden, welche nicht als die legitime Vertretung des palästinensischen Volkes angesehen wird. Siehe UN Doc. S/2011/705 v. 11.11.2011, Erwägung 12.

33 So etwa die Einschätzung von Security Council Report, Update Report Nr. 2, *Palestine's Application*, 23.9.2011.

34 Vgl. Neil MacFarquhar, *France Breaks With Obama on Palestinian Statehood Issue*, *The New York Times*, 21.9.2011.

35 Ebd.

36 Ebd. Vgl. dazu außerdem Magiera, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 6, und Ginther, a.a.O. (Anm. 16), Rn. 44ff. und Rn. 53.

37 Vgl. DGVN, *Welche Optionen haben die Palästinenser innerhalb der UN?*, www.frieden-sichern.de/?id=1046

38 Siehe oben, Anm. 9.

39 Vgl. Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 311.

40 UNESCO Doc. 35 C/25 v. 10.7.2009 und UNESCO Doc. 34 C/Resolution 57 v. 16.10.2007.

41 Siehe oben, Anm. 5. Vgl. dazu auch: Klaus Hüfner, *Palästina in der UNESCO – Was nun?*, 4.11.2011, über: www.dgvn.de

Palästina ist in der UNESCO zu einem voll handlungsfähigen und durchaus selbstbewusst handelnden Akteur geworden.

haltenden Konflikt mit Israel gefährdet sind.⁴² Letzteres hat auch die UNESCO erkannt und bereits seit dem Jahr 2002 im Interesse des Schutzes und der Bewahrung der betroffenen Kulturerbestätten konkrete Unterstützungsmaßnahmen ergriffen, obwohl Palästina zu diesem Zeitpunkt weder Mitglied der UNESCO, geschweige denn Vertragspartei der UNESCO-Welterbekonvention von 1972 war.⁴³ Dies ist durchaus bemerkenswert, denn eine ausdrückliche völkervertragsrechtliche Verpflichtung der UNESCO zu einem Tätigwerden zum Schutz gefährdeter Welterbestätten wird grundsätzlich nur durch das Regime der Artikel 11 Absatz 4 und 19ff. der Welterbekonvention ausgelöst. Man wird jedoch vertreten können, dass im Interesse eines effektiven und umfassenden Schutzes des gemeinsamen Erbes der Menschheit (Art. 1 der Welterbekonvention) unterstützende Maßnahmen wie diejenigen der UNESCO in Palästina ausnahmsweise auch zulässig sein können. Sie können jedenfalls dort zulässig sein, wo Kulturerbe betroffen ist, welches nicht im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei der Welterbekonvention liegt, aber nach den materiellen Voraussetzungen nominierungsfähig wäre, wenn es in einem Vertragsstaat der Konvention liegen würde.

Nach der Aufnahme in die UNESCO hat Palästina inzwischen auch die Welterbekonvention von 1972 ratifiziert. Die PA hat am 8. Dezember 2011 die Ratifikationsurkunde bei der UNESCO-Generaldirektorin hinterlegt. Sie wurde damit 189. Vertragspartei – mit Wirkung vom 8. März 2012.⁴⁴ Dies versetzt Palästina nunmehr in die Lage, Kulturerbestätten, die seiner territorialen Hoheitsgewalt unterstehen – nach Artikel 11 der Konvention und der entsprechenden Vorschriften der zugehörigen Durchführungsrichtlinien – als Weltkulturerbestätten beziehungsweise als gefährdetes Weltkulturerbe vorzuschlagen.⁴⁵ Hiervon hat Palästina bereits Gebrauch gemacht, und das Welterbekomitee hat auf seiner 36. Tagung im Juni 2012 die von Palästina nach seinem Beitritt zur Konvention (erneut) nominierte Geburtskirche und die Pilgerstraße in Bethlehem im Eilverfahren auf die Liste des gefährdeten Erbes der Welt gesetzt.⁴⁶

Bedenken gegen Beitritt zu UNESCO und Welterbekonvention

Es ist festzuhalten, dass Palästina in der UNESCO zu einem voll handlungsfähigen und durchaus selbstbewusst handelnden Akteur geworden ist. Gleichwohl bestehen doch gewisse Bedenken, ob die Aufnahme Palästinas in die UNESCO und der Beitritt zur Welterbekonvention, die politisch hoch umstritten waren und unter anderem von Staaten wie den USA, Israel, Kanada und Deutschland abgelehnt wurden,⁴⁷ rein rechtlich den Voraussetzungen der UNESCO-Verfassung und der Welterbekonvention entspricht.

Hier ist abermals die Frage nach der Staatlichkeit berührt, denn sowohl der Wortlaut der UNESCO-Verfassung als auch jener der Welterbekonvention erlauben grundsätzlich nur die Aufnahme beziehungsweise den Beitritt von Staaten.

In den verfügbaren UNESCO-Dokumenten, die die Aufnahme Palästinas betreffen, wird die Rechtsgrundlage für die Aufnahme nicht ausdrücklich genannt. Offenbar erfolgte sie jedoch nach Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 15 UNESCO-Verfassung in Verbindung mit Regeln 99.1 und 100.1 der Geschäftsordnung der Generalkonferenz: Demnach können auch solche Staaten, die nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind, in die UNESCO aufgenommen werden. Die UNESCO-Verfassung sieht in ihren einschlägigen Bestimmungen, welche die Aufnahme neuer Mitglieder regeln,⁴⁸ grundsätzlich keine andere Möglichkeit vor als die dem Wortlaut nach nur auf Staaten beschränkte Aufnahme. Möglich ist aber die bloße Assoziierung von bestimmten Gebieten (»Territorien, die für die Wahrnehmung ihrer internationalen Beziehungen nicht selbst verantwortlich sind, (...) einzeln oder als Gruppe«) unter den Bedingungen des Artikels 2 Absatz 3. Auch die Artikel 31 und 32 der Welterbekonvention, die den Beitritt zu diesem multilateralen Vertrag regeln, sehen dem Wortlaut nach nur den Beitritt von »Staaten« vor.

Ob sich in beiden Fällen die zuständigen Organe der UNESCO mit der damit angesprochenen Frage der Staatlichkeit Palästinas im völkerrechtlichen Sinne überhaupt näher auseinandergesetzt haben, ist aus den zugänglichen Dokumenten nicht ersichtlich. Das konsequente Schweigen der offiziellen Quellen zu dieser Frage legt die Vermutung nahe, dass das Kriterium der Staatlichkeit von den zuständigen Organen der UNESCO nicht als *Conditio sine qua non* für die Aufnahme in die UNESCO und den Beitritt zur Welterbekonvention angesehen wurde – entgegen der sowohl in der Staatenpraxis als auch in der Rechtswissenschaft bestehenden Zweifel am völkerrechtlichen Status Palästinas als Staat.

Ob dies richtig ist, muss bei einer rein rechtlichen Betrachtung durchaus mit einem Fragezeichen versehen werden. Bei der Auslegung von multilateralen völkerrechtlichen Verträgen wie der UNESCO-Verfassung und der Welterbekonvention sollten die zuständigen Organe eine gewisse Zurückhaltung üben und nicht zu deutlich über den Vertragstext hinausgehen. Andererseits ließe sich auch der Standpunkt vertreten, dass eine streng wortlautgetreue Begrenzung auf die ausschließliche Mitwirkung von Staaten in der UNESCO und in der Welterbekonvention nicht zwingend geboten ist. Erstens wäre es der besonderen Wichtigkeit der Gegenstände und Ziele von UNESCO und Welterbekonvention zuträglich, wenn eine möglichst große Zahl von völkerrechtlich relevanten Akteuren auf diese verpflichtet wird. Zwei-

In den verfügbaren UNESCO-Dokumenten, die die Aufnahme Palästinas betreffen, wird die Rechtsgrundlage für die Aufnahme nicht ausdrücklich genannt.

tens betrifft das Handlungsmandat der UNESCO zwar ein wichtiges, aber doch sachlich klar abgegrenztes Feld der internationalen Politik. Wahrung des Friedens und der Sicherheit durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern in Bildung, Wissenschaft und Kultur (Art. 1 UNESCO-Verfassung) und der Schutz des gemeinsamen Erbes der Menschheit von »außergewöhnlichem universellen Wert« (Art. 1 Welterbekonvention), so lässt sich argumentieren, können nach Ziel und Zweck effektiver erreicht werden, wenn man es zulässt, dass sich auch nicht allgemein als Staaten anerkannte, internationale Akteure auf diese Ziele verpflichten und den internationalen Regelungen des UNESCO-Rechts unterwerfen.

Würdigung des Vorgangs

Wie auch immer man den Vorgang rein rechtlich bewerten will, bleibt doch festzuhalten, dass Palästina zumindest in der UNESCO *de facto* zu einem mit den anderen Mitgliedern gleichberechtigten Völkerrechtssubjekt geworden ist. Daran dürften auch die grundlegende Opposition wichtiger UNESCO-Mitglieder und das Ergreifen einseitiger Maßnahmen, wie das Aussetzen der amerikanischen Beitragszahlungen,⁴⁹ vorläufig wenig ändern, wie sich unter anderem an dem jüngsten Erfolg der auf palästinensische Nominierung erfolgten Leistung der Geburtskirche durch das UNESCO-Welterbekomitee zeigt.

Mit der Auslassung der Frage, ob die Staatlichkeit Palästinas Voraussetzung für die vollberechtigte Mitwirkung im System der UNESCO ist, geht die UNESCO einen neuen Weg, der sich vom Verhalten zuständiger Organe in anderen internationalen Organisationen und Foren grundlegend unterscheidet. Es sei daran erinnert, dass nicht nur eine einstimmig befürwortende Stellungnahme des zuständigen Ausschusses des UN-Sicherheitsrats,⁵⁰ sondern auch die Aufnahme Palästinas in die WHO⁵¹ und nicht zuletzt auch der Zugang zum IstGH in dem Fall »Operation Cast Lead«⁵² letztlich daran gescheitert sind, dass die Frage, ob Palästina ein Staat im Sinne der einschlägigen Völkerrechtsnormen sei, nicht bejaht werden konnte oder ihr zumindest nicht vorgegriffen werden sollte.⁵³

Fazit und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich anhand der hier betrachteten Beispiele festhalten, dass die kontrovers diskutierte Frage nach der Staatlichkeit Palästinas zumindest im Zusammenhang mit der Mitwirkung Palästinas in den internationalen Organisationen nicht in dem Maße bedeutsam ist, wie es oftmals den Anschein hat. Bei genauerem Hinsehen erweist sich am Beispiel der UNESCO, aber auch am Beispiel der Mitwirkung Palästinas im System der Ver-

einten Nationen, dass nicht nur dessen faktische, sondern auch dessen völkerrechtliche Spielräume gegenwärtig bereits deutlich größer sind, als vielfach gedacht.

Darüber hinaus muss weiter beobachtet werden, ob und wie die Vorgänge in der UNESCO sich auch auf andere internationale Organisationen und ihr Verhältnis zu Palästina auswirken. Es ist bekannt, dass die Bestrebungen auf palästinensischer Seite, als Mitglied in die WHO aufgenommen zu werden, weiterhin nicht gänzlich aufgegeben werden, und auch im Umfeld anderer internationaler Organisationen wie etwa der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) sind gleichzeitig mit der UNESCO-Aufnahme bereits von inoffizieller Seite erste Stimmen laut geworden, die einer möglichen Aufnahme Palästinas in der Zukunft positiv gegenüberstehen.⁵⁴

Palästina ist zumindest in der UNESCO *de facto* zu einem mit den anderen Mitgliedern gleichberechtigten Völkerrechtssubjekt geworden.

⁴² Vgl. dazu u.a. Khoulood Daibes, *Our Gift to Eternity: Securing Protection for Palestine's Heritages Sites*, *This Week in Palestine* Nr. 155, März 2011, S. 4–5 sowie Giovanni Fontana Antonelli, *Palestinian Atmospheres: An Extraordinary Journey for the preservation of Cultural Diversity*, ebd., S. 26–28.

⁴³ Zu den Maßnahmen im Einzelnen siehe u.a. UNESCO Doc. 184 EX/30 v. 19.2.2010, insbesondere S. 2f. Vgl. auch Hamdan Taha, *World Heritage in Palestine: From Inventory to Nomination*, *This Week in Palestine* Nr. 155, März 2011, S. 6–10.

⁴⁴ Vgl. dazu: UNESCO, *Brunei Darassalam and Palestine Ratify the World Heritage Convention*, <http://whc.unesco.org/en/news/852/>

⁴⁵ Dies hatte Palästina in Bezug auf die Geburtskirche in Bethlehem bereits im Jahr 2010 getan, obwohl es zu diesem Zeitpunkt noch nicht Partei der Welterbekonvention war, www.bethlehem-whs.pna.ps/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=60

⁴⁶ Vgl. UNESCO Doc. WHC-12/36.COM.8 A.Add und WHC-12/36.COM.11 v. 11.5.2012 sowie Decision 36 COM 11.

⁴⁷ Siehe Presseerklärung des amerikanischen Außenministeriums, 31.10.2011, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/10/176418.htm und Hüfner, a.a.O. (Anm. 41).

⁴⁸ Das sind: Art. 2 Abs. 2 und 15 UNESCO-Verfassung, ergänzt durch Regeln 98 bis 101 der Geschäftsordnung der Generalkonferenz. Deutscher Text der UNESCO-Verfassung in: Klaus Hüfner/Wolfgang Reuther (Hrsg.), *UNESCO-Handbuch*, Bonn 2005.

⁴⁹ Der Pflichtbeitrag der USA für die UNESCO für 2011 lag bei 71,83 Mio. US-Dollar (= 22 Prozent des ordentlichen Haushalts), vgl. Hüfner, a.a.O. (Anm. 41).

⁵⁰ Siehe Security Council Report, a.a.O. (Anm. 33).

⁵¹ Siehe Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 311.

⁵² Siehe Erklärung des Büros des Chefanklägers, a.a.O. (Anm. 9).

⁵³ Siehe Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 311.

⁵⁴ Vgl. etwa William New, *Intellectual Property Watch-Blog*, *UNESCO Approves Palestine Membership*, www.ip-watch.org/2011/10/31/unesco-approves-palestinian-membership-us-faces-decision/