

Völkerrechtliches Exposé von Alfred Rudolf, Dr.iur.

Autor des Buchs <Israel in Palästina – Wegweiser zur Lösung>

Neu-Isenburg 2010, ISBN-Nr. 978-3-9813189-5-1

Können die USA und Israel verhindern, dass Palästina von der UNO-Generalversammlung als Vollmitglied aufgenommen wird? NEIN !

[In meinem Offenen Brief an Firas Abdelhadi vom 1.1.11](#)

Wie kann der Staat Palästina ausgerufen und gegründet werden – und gewaltfrei überleben? (Schritte 1 bis 9)

empfehle ich den Weg, dass die bisherige *Entity Palestine* (= Status in der UNO) Vollmitglied der UNO wird, statt bilateral Anerkennungen zu sammeln (*Schritte 2 und 3*). Damit wertet sich der Staat Palästina selbstbestimmt auf und gelangt auf Augenhöhe zu Israel, ohne von der Anerkennung durch seine Widersacher abhängig zu sein.

In diesem Exposé setze ich mich mit dem oft gehörten **Einwand** auseinander, Palästina sei auf diesem Weg davon abhängig, dass die USA (als Schutzmacht Israels) kein Veto einlegen. Ich komme zum Schluss, dass das **nicht stimmt**:

I. Falls es den Palästinensern und Palästinenserinnen gelingt, den Staat Palästina (in den Grenzen vor 1967 und mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt) **aus einem Munde auszurufen** (**Schritt 1**, mit oder ohne Hamas/Gaza-Streifen, *vgl. Schritt 9*), schaffen sie damit eine neue völkerrechtliche Situation: Damit erlangen sie staatspolitische Souveränität und bilden ein neues Subjekt des Völkerrechts. Den 1988 ausgerufenen Palästinenserstaat haben jetzt schon weit über 100 Staaten anerkannt (*vgl. Anne Peters, Völkerrecht, Basel-Genf 2008, S. 323*). Diese Ausrufung ist zu bekräftigen: als Staatsvolk, Staatsgebiet und Anspruch auf Staatsmacht. Die demokratisch legitimierte Vertretung des palästinensischen Volkes kann hernach bei der UNO den Antrag stellen, die Generalversammlung möge den Staat Palästina als Vollmitglied aufnehmen (Art. 4/2 und 18/2 der UNO-Charta, **Schritte 2 und 3**). Für die Aufnahme ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder nötig. Ein Veto ist in diesem Verfahrensstadium nicht möglich. Kommt diese Zweidrittelmehrheit zustande, so ist der Staat Palästina Vollmitglied der UNO. Angesichts der weltweiten Verärgerung über Israel (Hinhalte-Taktik, Gaza-Krieg, illegale Siedlungen usw.) ist eine solche Mehrheit sehr wahrscheinlich. Damit hätte Palästina einen völlig anderen Status als bisher, mit gleichen Rechten und Pflichten wie alle anderen UNO-Mitglieder, und es hätte insbesondere gegenüber Israel einen völlig anderen Stand. Dessen Annexion von Ost-Jerusalem, seine sukzessive Aneignung von Land, Siedlungsraum und Grundwasser sowie die Blockade des Gaza-Streifens gelten dann als verbotene Angriffe auf die

Hoheitsrechte des souveränen Staates Palästina, und die Siedler in Ost-Jerusalem und im Westjordanland werden zu illegal anwesenden Ausländern, mit allen völkerrechtlichen Konsequenzen für Israel, auch strafrechtlichen. Mit einer UNO-Resolution, welche Israel zum Rückzug auf die Grenzen von 1967 und zur Anerkennung des Staates Palästina verpflichtet, mit beidseitigen Sicherheitsgarantien, wäre **der Nahost-Konflikt formell beendet** – auch wenn Israel der UNO nicht gehorcht.

II. Der genannte Einwand gegen dieses Szenario bezieht sich auf Art. 4 Abs. 2 der UNO-Charta, welcher lautet:

*Die Aufnahme eines solchen Staates als Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt **auf Empfehlung des Sicherheitsrats** (upon the recommendation of the Security Council) durch Beschluss der Generalversammlung.*

Der Einwand besagt, dass die UNO-Generalversammlung ohne die Empfehlung des Sicherheitsrats kein Mitglied aufnehmen könne und dass jedes ständige Mitglied des Sicherheitsrats, also auch die USA, die Empfehlung durch sein Veto verhindern könne. Der Aufnahme-Antrag müsse durch den Sicherheitsrat "ohne Veto eines permanenten Mitgliedes angenommen werden. ... Die UNO-Generalversammlung kann den Staat erst nach Einverständnis durch den Sicherheitsrat als Mitglied aufnehmen." Der hier empfohlene Weg sei daher politisch riskant bzw. ohne das Einverständnis der USA nicht möglich.

Diese Einschätzung wird indessen durch den Wortlaut und Sinn der Reglemente der beiden UNO-Gremien nicht gestützt, im Gegenteil.

Für beide Reglemente sind keine Übersetzungen ins Deutsche erhältlich, und es sind auch keine Auslegungshilfen zugänglich. Es folgt daher eine nachvollziehbare Übersetzung der einschlägigen Passagen.

III. Das Reglement der UNO-Generalversammlung (*Rules of Procedure*) regelt das Aufnahme-Verfahren in den Art. 136 und 137 wie folgt:

Rule 136 If the Security Council recommends the applicant State for membership, the General Assembly shall ... decide, by a two-thirds majority of the members present and voting, upon its application for membership.

Art. 136 Wenn der Sicherheitsrat den gesuchstellenden Staat zur Aufnahme empfiehlt, entscheidet die Generalversammlung ... mit Zweidrittelmehr der anwesenden und abstimmenden Mitglieder über dessen Aufnahme-Gesuch.

*Rule 137 If the Security Council **does not recommend** the applicant State for membership or postpones the consideration of the application, **the General Assembly may**, after full consideration of the special report of the Security Council, **send the application back to the Council**, together with a full record of the discussion in the Assembly, **for further consideration and recommendation or report.***

Art. 137 Wenn der Sicherheitsrat den gesuchstellenden Staat **nicht zur Aufnahme empfiehlt** oder die Beratung über das Gesuch verschiebt, so **kann (darf, mag) die Generalversammlung**, nach ausführlicher Beratung über den speziellen Bericht des Sicherheitsrats, **das Gesuch dem Sicherheitsrat zurücksenden**, zusammen mit einem ausführlichen Protokoll der Diskussion in der Generalversammlung, **zu weiterer Beratung und Empfehlung oder Bericht.**

Und das Reglement des Sicherheitsrats (*Provisional Rules of Procedure, Version vom 21.12.82*) sagt dazu im Art. 60:

The Security Council shall decide whether in its judgement the applicant is a peace-loving State and is able and willing to carry out the obligations contained in the Charter and, accordingly, whether to recommend the applicant State for Membership.

If the Security Council recommends the applicant State for membership, it shall forward to the General Assembly the recommendation with a complete record of the discussion.

*If the Security Council **does not recommend** the applicant State for membership or postpones the consideration of the application, **it shall submit a special report** to the General Assembly with a complete record of the discussion.*

Der Sicherheitsrat entscheidet, ob nach seiner Beurteilung der Gesuchsteller ein friedliebender Staat sei sowie fähig und willens, die in der Charta enthaltenen Verpflichtungen zu übernehmen, und entscheidet dementsprechend, ob er den gesuchstellenden Staat zur Mitgliedschaft empfiehlt.

Wenn der Sicherheitsrat den gesuchstellenden Staat zur Mitgliedschaft empfiehlt, so übermittelt er der Generalversammlung die Empfehlung mit einem vollständigen Protokoll der Diskussion.

Wenn der Sicherheitsrat den gesuchstellenden Staat **nicht zur Mitgliedschaft empfiehlt** oder die Beratung über das Gesuch verschiebt, **so unterbreitet er** der Generalversammlung **einen speziellen Bericht** mit einem vollständigen Protokoll der Diskussion.

IV. Analog zum Verfassungsrecht westlicher Demokratien (die UNO wurde von solchen gegründet) entspricht die Generalversammlung ungefähr einem Parlament, während der Sicherheitsrat ungefähr einer Regierung entspricht und der Generalsekretär dem Geschäftsführer der Gesamt-Organisation. Aber auch wenn man diese Analogie verwirft, so lässt sich doch sagen, dass die Generalversammlung dem Sicherheitsrat übergeordnet ist, obgleich mit weniger Machtbefugnissen ausgestattet. Daraus folgt, dass sie eine Kompetenz, welche ihr gemäss Charta zusteht, nicht verliert, nur weil der Sicherheitsrat zu einer anderen Einschätzung gelangt als sie selber. Wenn die Generalversammlung einen gesuchstellenden Staat aufnehmen will, verliert sie diese Kompetenz nicht, nur weil die Empfehlung des Sicherheitsrats nicht einstimmig zustande gekommen ist. Wenn die Generalversammlung im speziellen Bericht des Sicherheitsrats liest, dass dessen Mitglieder mit einer Ausnahme einen gesuchstellenden Staat für aufnahmewürdig halten, und wenn die Gründe der Veto-Macht nicht überzeugen, dann ist sie frei, die Aufnahme trotzdem zu beschliessen – sofern die erwähnte Zweidrittelmehrheit zustande kommt. Insbesondere ist sie frei, dem Sicherheitsrat dieses Geschäft zu entziehen, jedenfalls im zweiten Anlauf, und es in Wahrnehmung ihrer Kompetenz zur Entscheidung zu bringen, also nicht (nochmals) zurückzusenden. Wäre das anders, nämlich im Sinne des zitierten Einwandes, so müssten die erwähnten Bestimmungen anders lauten. Würde der Generalversammlung die Kompetenz zur Aufnahme eines Staates nur dann zustehen, wenn der Sicherheitsrat dies *einstimmig/ohne Veto* empfiehlt, dann dürfte in ihrem Reglement nicht stehen "may ... send the application back to the Council", sondern "has to send back" oder eine ähnlich verpflichtende Wendung – also nicht "kann/darf/mag ... zurücksenden", sondern "sendet zurück", "hat zurückzusenden" usw. Der Einwand besagt ja nichts anderes, als dass die Generalversammlung mangels einstimmiger Empfehlung gar nicht entscheiden *darf*, sondern analog dem Pingpong-Spiel einen wiederholt

gestellten Aufnahme-Antrag wiederholt zurückschicken *muss*, bis er ohne Veto wieder auf dem Pult der Versammlung liegt.

Letzteres kann nicht der Sinn der weichen Formulierung "may" sein. Gerade die Vorschrift, dass der Sicherheitsrat seine (wegen eines Vetos) negative Empfehlung mit einem speziellen Bericht und vollständigen Protokoll begründen muss, macht nur Sinn, wenn die Gründe relevant sind und der Versammlung bekannt sein dürfen/müssen, damit sich diese ein eigenes Bild davon machen und dann auch anders entscheiden kann. Sonst würde ja genügen, wenn der Sicherheitsrat der Generalversammlung lakonisch und ohne Begründung mitteilt, er empfehle den gesuchstellenden Staat nicht zur Aufnahme bzw. eine einstimmige Empfehlung sei nicht zustande gekommen. Auch einer Empfehlung ist ein vollständiges Protokoll der Diskussion beizulegen, damit die Generalversammlung frei prüfen kann, ob sie sich ihr anschließen will oder nicht. Dass das auch für eine Nicht-Empfehlung gilt, kann nur bedeuten, dass die Versammlung frei sein will, sich ihr anzuschließen oder eben nicht. Die Vorschrift "Bericht, Protokoll" will offenbar erschweren, dass machtpolitisch bedingte Willkür-Entscheidungen zustande kommen, und Transparenz über die Gründe ermöglichen. Eine Veto-Macht soll ihre Gründe auf dem politischen Parkett offenlegen und sich den Konsequenzen stellen müssen. Das macht nur Sinn, wenn die Generalversammlung frei und kompetent ist, die Gründe der Veto-Macht anders zu gewichten und in Ausübung ihrer Kompetenz anders zu entscheiden als diese.

V. Daraus folgt, dass die Formulierung "may ... send back" oder "kann/darf/mag ... zurücksenden" eine Kann- und nicht eine Muss-Vorschrift ist. Die Generalversammlung ist demnach in der Gewichtung der Gründe des Sicherheitsrats und in der Frage der Aufnahme eines nicht dafür empfohlenen Gesuchstellers frei – im rechtlichen und im politischen Sinne frei. Sie muss nicht warten, bis der Sicherheitsrat ihr eine einstimmige Empfehlung vorlegt. Sie kann den Staat Palästina, **sofern der politische Wille vorhanden ist**, als Vollmitglied aufnehmen, auch wenn die USA oder eine andere Veto-Macht im Sicherheitsrat dagegen waren und in der Generalversammlung Nein stimmen. **Erlangt der Aufnahme-Antrag die genannte Zweidrittelmehrheit, und sei es auch im zweiten oder dritten Anlauf, dann ist der Staat Palästina Vollmitglied der UNO.**

Ob es allerdings überhaupt zum Aufnahme-Antrag kommt, hängt vom Konsens-Willen des palästinensischen Volkes in seiner Gesamtheit ab. Der gewaltige Prestige-Zuwachs als Vollmitglied der UNO fällt ihm nur zu, wenn es sich darauf einigt, die sog. Zwei-Staaten-Lösung **bald** anzustreben und so die gestohlene Würde und das ihm entwendete Land wieder zu erlangen.