



Anerkennung Palästinas durch die UN? Eine Analyse der möglichen Auswirkungen

Berlin, 22. September 2011

Das American Jewish Committee (AJC) wurde 1906 von amerikanischen Juden vorwiegend deutscher Herkunft mit der Zielsetzung gegründet, jüdische Sicherheit zu verteidigen und Demokratie, Menschenrechte und Völkerverständigung weltweit zu stärken. Seit 1998 unterhält AJC in Berlin das Lawrence & Lee Ramer Institute for German-Jewish Relations zur Intensivierung des deutsch-amerikanisch-jüdischen Dialogs sowie zum internationalen Austausch in der Außen- und Sicherheitspolitik.

American Jewish Committee Berlin Office · Lawrence & Lee Ramer Institute for German-Jewish Relations
Tel.: +49 (030) 22 65 94-0 · Fax: +49 (030) 22 65 94-14 · www.ajc.org · www.ajcgermany.org

Inhalt

Einleitung **3**

Bestandsaufnahme **3**

Völkerrechtliche Situation: Wie kann Palästina ein international anerkannter souveräner Staat werden?

Was ist der gegenwärtige Status direkter Verhandlungen?

Welche Rolle hat der Siedlungsbau auf den Friedensprozess?

Positionen der politischen Akteure **4**

Was sind die Pläne der Palästinenser?

Was ist die Position Deutschlands, der USA und der Europäischen Union?

Was ist die Position Israels?

Analyse der Vor- und Nachteile einer Aufnahme Palästinas **7**

Zusammenfassung der Analyse **12**

Szenarien: Wege zu einer Aufnahme Palästinas in die UN **13**

Aufnahme Palästinas als Vollmitglied in die UN nach erfolgreichem Abschluss der Friedensverhandlungen mit Israel

Aufnahme Palästinas als Vollmitglied in die UN ohne Koordinierung und Friedensabkommen mit Israel

Aufnahme Palästinas in die UN als „Beobachterstaat“

Ausblick **14**

Was sind mögliche Konsequenzen der palästinensischen Bemühungen?

Was bedarf es, um den Friedensprozess voranzubringen?

Ziel der Friedensverhandlungen

Resümee **16**

Einleitung

Im Rahmen seiner Rede vor der UN-Generalversammlung 2010 äußerte US-Präsident Barack Obama den Wunsch, dass es innerhalb eines Jahres ein Abkommen geben solle, das Palästina eine Mitgliedschaft in der UN ermöglicht.¹ Die Rede des US-Präsidenten setzte auf palästinensischer Seite eine Dynamik in Gang, die sich auf die Aufnahme Palästinas als UN-Vollmitglied konzentrierte, die Forderung nach einem Abkommen zwischen Israel und den Palästinensern jedoch in den Hintergrund stellte.

Am 8. September 2011 wandte sich der Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde, Mahmud Abbas, an UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und bat diesen, die palästinensische Bestrebung, Vollmitglied der Vereinten Nationen zu werden, zu unterstützen.

Dies markiert den vorläufigen Endpunkt eines Strategiewechsels in den palästinensischen Bemühungen um eine Eigenstaatlichkeit. Standen früher die Friedensverhandlungen mit Israel im Mittelpunkt, ist seit längerem zu beobachten, dass die Palästinenser sich in Vorbereitung auf eine Aufnahme in die UN auf die Etablierung funktionierender staatlicher Institutionen konzentrieren. Unter der Führung von Ministerpräsident Salam Fayyad ist es der Palästinensischen Autonomiebehörde gelungen, ihre Polizeikräfte besser auszubilden, das Steuerrecht zu vereinfachen und ein Bankensystem aufzubauen. Auch in den Bereichen der Legislative und Judikative wurden maßgebliche Fortschritte erzielt.

Die Entscheidung, eine Aufnahme Palästinas in die UN-Generalversammlung ohne entsprechende Verhandlungen mit Israel zu erreichen, ist selbst in der Regierung von Abbas umstritten. Auch der UN-Sicherheitsrat und die Europäische Union haben keine einheitliche Position zu diesen Bestrebungen.

Dieses Papier stellt den rechtlichen Rahmen und mögliche politische Konsequenzen der palästinensischen Ambitionen vor. Ebenso werden Wege aufgezeigt, wie der zurzeit eingefrorene Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern neu belebt werden kann.

¹ <http://www.cfr.org/un/president-obamas-address-united-nations-general-assembly-september-2010/p23000>

Bestandsaufnahme

Völkerrechtliche Situation: Wie kann Palästina ein international anerkannter souveräner Staat werden?

Nach einer Unabhängigkeitserklärung obliegt es jedem einzelnen Staat unabhängig von der UN, ob er den neugegründeten Staat anerkennt und diplomatische Beziehungen zu ihm aufnimmt. Durch ihre bilateralen Beziehungen war beispielsweise die Schweiz international anerkannt, wurde aber erst 2002 UN-Vollmitglied.

Um Vollmitglied der UN zu werden müssen 9 der 15 Mitglieder des UN-Sicherheitsrats eine entsprechende Empfehlung an die UN-Vollversammlung geben, wobei alle 5 Vetomächte im UN-Sicherheitsrat (USA, Russland, China, Großbritannien, Frankreich) dieser Empfehlung zustimmen müssen.

Anschließend muss die UN-Generalversammlung dieser Empfehlung mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen, (mindestens 129 der 193 Mitglieder).

Sollten die für eine Empfehlung nötigen 9 Stimmen aus dem UN-Sicherheitsrat nicht zustande kommen oder eine der Vetomächte ihr Veto einlegen, kann die UN-Generalversammlung, in einem gesonderten Verfahren einen Staat den Status als „Nicht-Mitglied / Beobachterstaat“ zuerkennen. – hierfür ist nur eine Absolutemehrheit in der UN-Generalversammlung nötig. .

Was ist der gegenwärtige Status der direkten Verhandlungen?

Oftmals wird angeführt, dass Israel nicht verhandlungsbereit sei oder dass Verhandlungen seit Jahren nicht stattfänden. Als die Palästinenser im August 2010, einen Monat vor Ablauf des Siedlungsmoratoriums, auf das israelische Verhandlungsangebot eingingen, kam es zu intensiven, zielgerichteten Verhandlungen, die international gelobt wurden. Anstelle zügig die Grenz- und Siedlungsfrage zu klären, brachen die Palästinenser diese Verhandlungen nach nur einem Monat wieder ab. Auch alle vorherigen Verhandlungsrunden wurden jeweils von palästinensischer Seite beendet.

Welche Rolle hat das Problem der Siedlungen für den Friedensprozess?

Trotz eines zehnmonatigen Siedlungsstopps, den Israel 2010 auf Verlangen der USA ausrief, zeigten die Palästinenser bis kurz vor Ende des Siedlungsstopps keine Bereitschaft Verhandlungen aufzunehmen.

Nachdem die Palästinenser sich kurz vor Ablauf des Siedlungsmoratoriums zu Friedensverhandlungen bereit erklärten, nutzten sie das Auslaufen dafür, die Verhandlungen sofort wieder abzubrechen.

Für Israel hatte das Siedlungsmoratorium keinen positiven Effekt. Daher ist es innenpolitisch für Ministerpräsident Netanjahu kaum möglich, einen erneuten Siedlungsstopp durchzusetzen. Für Kompromisse im Rahmen eines Friedensvertrags hätte er durch die Unterstützung der Opposition jedoch eine Mehrheit in der Knesset.

Im Rahmen der Friedensverhandlungen steht die Vorbedingung eines Siedlungsstopps nicht mehr im Fokus der US-Regierung. Ein Siedlungsstopp war während sämtlicher Friedensverhandlungen seit den Verträgen von Oslo 1993 nie eine Vorbedingung zu Verhandlungen. Aufgrund der Komplexität kann eine Lösung des Siedlungsproblems ohnehin nur im Rahmen von Verhandlungen gelöst werden und daher nicht Vorbedingung für Verhandlungen sein.

Positionen der politischen Akteure

Was sind die Pläne der Palästinenser?

Im Rahmen der am 21. September 2011 beginnenden UN-Generalversammlung ist Mahmud Abbas bestrebt, eine UN-Vollmitgliedschaft für Palästina zu erreichen. In einer Verlautbarung vom 16. September erklärte Abbas, dass er sich mit einem entsprechenden Gesuch an UN-Generalsekretär Ban Ki-moon wenden wird.

Bereits am 8. September forderte Abbas den UN-Generalsekretär auf, die palästinensischen Bemühungen zu unterstützen.

Mahmud Abbas, Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde:

"We call on all friendly, peace-loving nations to join us in realizing our national aspirations by recognizing the State of Palestine."

(Zitiert nach New York Times, 16. Mai 2011)²

Ob Mahmud Abbas diesen Plan in die Tat umsetzt oder es in letzter Minute doch noch zu einer Kompromisslösung kommt ist noch nicht absehbar.

Da die nötige Unterstützung aus dem UN-Sicherheitsrat durch das angekündigte Veto der USA fehlt ist die Aufnahme als UN-Vollmitglied höchst unwahrscheinlich.

Ebenso besteht die Möglichkeit einer von dritter Seite eingebrachten Resolution, die die UN-Generalversammlung um eine Aufwertung des Status von Palästina von „Observer Entity“ zu „non-member observer state“ (Vatikanstaat-Lösung) bittet.

Parallel dazu wird Mahmud Abbas versuchen, Palästina von möglichst vielen Staaten auf bilateraler Ebene anerkennen zu lassen.

Unabhängig vom genauen Wortlaut einer Resolution wird diese wahrscheinlich von einer Mehrheit der UN-Generalversammlung unterstützt werden.

Die palästinensischen Bestrebungen, im September 2011 eine Vollmitgliedschaft in der UN zu beantragen oder den Status von Palästina durch die UN-Generalversammlung aufwerten zu lassen, ist jedoch auch innerhalb der palästinensischen Führung und den umliegenden arabischen Staaten umstritten:

Salam Fayyad, Palästinensischer Ministerpräsident:

"What we're looking for [...] is a state of Palestine, we're not looking for yet another declaration of statehood. The reality of the state may be there in terms of the functional institutions of the state, but if the Israeli army is still in our territory that's not a sovereign state, that's a Mickey Mouse state. [...] We're not looking for a Mickey Mouse state, we're not looking for some form of self-rule, we're looking for a sovereign state of Palestine where we Palestinians can live as free people."

(in einem Interview mit dem israelischen TV-Sender Channel 2, 18. Dezember 2010)³

Auch Jordanien hat sich mit der Bitte an die palästinensische Regierung gewandt, die anstehenden Schritte vor der UN zu überdenken.⁴

Ob und wie die Palästinenser ihre Eigenstaatlichkeit ausüben können wird auf diesem Weg nicht geklärt. Wichtige innerpalästinensische Fragen bleiben weiterhin offen. Nur durch Verhandlungen mit Israel werden die Palästinenser volle Souveränität über ihren Staat erlangen.

Was ist die Position Deutschlands, der USA und der Europäischen Union?

Deutschland spricht sich ebenso wie die USA und eine Reihe anderer EU-Staaten (Italien, Niederlande, Tschechische Republik, Bulgarien) gegen den von den Palästinensern eingeschlagenen Weg zur Eigenstaatlichkeit aus, da er einseitig und nicht mit Israel koordiniert ist.

² <http://www.nytimes.com/2011/05/17/opinion/17abbas.html>

³ <http://www.alarabiya.net/articles/2010/12/18/130087.html>

⁴ <http://www.ynetnews.com/articles/0.7340.L-4115922.00.html>

Angela Merkel, Bundeskanzlerin:

„Die Bundesrepublik Deutschland tritt dafür ein, dass es eine Zwei-Staaten-Lösung gibt, einen jüdischen Staat Israel und einen palästinensischen Staat. Deshalb sind einseitige Anerkennungen auf gar keinen Fall ein Beitrag dazu, diesem Ziel, das ich für unerlässlich halte, entgegenzukommen. Das ist die Haltung von heute, und das wird auch im September die Haltung sein.“

(bei der gemeinsamen Pressekonferenz mit Israels Premierminister Benjamin Netanjahu am 7. April 2011 in Berlin)⁵

Barack Obama, US-Präsident:

„I strongly believe that for the Palestinians to take the United Nations route rather than the path of sitting down and talking with the Israelis is a mistake; that it does not serve the interests of the Palestinian people, it will not achieve their stated goal of achieving a Palestinian state.“

(bei der gemeinsamen Pressekonferenz mit Großbritanniens Premierminister David Cameron am 25. Mai 2011)⁶

In seiner Rede vor der UN-Generalversammlung am 21. September 2011 bekräftigte US-Präsident Obama seine Position, dass es keine Abkürzung geben wird, um den jahrzehntelangen Konflikt zu beenden. Obama sagte: „Es wird keinen Frieden durch Erklärungen oder UN-Resolutionen geben. Vielmehr müssten sich Palästinenser und Israelis in den Fragen einigen, die sie nach wie vor trennten: Grenzen und Sicherheit, Flüchtlinge und Jerusalem“.⁷

Das Hauptziel der Europäischen Union ist es, Israel und die Palästinenser wieder an den Verhandlungstisch zu bringen, so die Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Lady Catherine Ashton.⁸ Zurzeit arbeitet die EU an einer einheitlichen Position. Die weit auseinander liegenden Positionen der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zu diesem Thema lassen einen Kompromiss schwierig erscheinen. Auch das Nahost-Quartett, bestehend aus den USA, Russland, Vertretern der UN und der EU, konnte sich bislang nicht auf eine gemeinsame Position einigen.

Ein Kompromissvorschlag der amerikanischen Seite sieht vor, dass Abbas einen Antrag auf Vollmitgliedschaft stellt, dieser aber für ein Jahr oder länger nicht behandelt wird. Damit würde Abbas sein Gesicht wahren und allen Beteiligten Zeit für weitere Verhandlungen gegeben werden.⁹

Was ist die Position Israels?

Israel lehnt die einseitigen Schritte der Palästinenser ab und setzt sich für eine umfassende Lösung im Rahmen von Friedensgesprächen ein. Der israelische Ministerpräsident Benjamin Netanjahu hat den palästinensischen Ministerpräsidenten wiederholt aufgefordert, an den Verhandlungstisch zurückzukehren.

Benjamin Netanjahu, Ministerpräsident

„Ich denke, wir haben gezeigt, dass wir die Verhandlungen wirklich wollen. Ich bin bereit, mich sofort mit Präsident Abbas an einen Tisch zu setzen und ohne Vorbedingungen zu verhandeln.“

(Interview mit dem arabischen TV-Sender Al-Arabiya 20. Juli 2011)¹⁰

Israel hat verlauten lassen, dass es begrüßen würde, wenn sich die EU klar gegen die einseitigen Schritte der Palästinenser und für die Aufnahme sofortiger Verhandlungen ausspräche.

⁵ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/04/2011-04-07-merkel-netanjahu>

⁶ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/25/remarks-president-obama-and-prime-minister-merkel-united-kingdom-joint->

⁷ <http://www.n-tv.de/politik/Obama-Gibt-keine-Abkuerzung-article4352286.html>

⁸ <http://www.ipost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=236398>

⁹ <http://www.guardian.co.uk/world/2011/sep/21/palestinian-statehood-plan-un-showdown>

¹⁰ <http://www.botschaftisrael.de/2011/07/22/netanyahu-%E2%80%9Ewir-sind-jederzeit-bereit-zu-direkten-verhandlungen-%E2%80%9C/>

Analyse der Vor- und Nachteile einer Aufnahme Palästinas

International gibt es viel Unterstützung für den Anspruch der Palästinenser auf einen eigenen Staat. Die Frage ist, auf welchem Weg dieser etabliert werden soll.

Die nachfolgende Analyse möchte einen Überblick über die aktuelle Diskussion geben. Die angeführten Argumente treffen dabei sowohl auf eine UN-Vollmitgliedschaft als auch auf eine diplomatische Aufwertung zum „non-member observer state“ zu.

Was spricht für eine Aufnahme Palästinas in die UNO	Was spricht gegen die Aufnahme Palästinas in die UNO
<p>1. Der UN-Sicherheitsrat und die UN-Vollversammlung sind der richtige Ort, um als Staat in die Völkergemeinschaft aufgenommen zu werden.</p>	<p>Auch wenn der UN-Sicherheitsrat und die UN-Vollversammlung formal der richtige Ort für das Anliegen der Palästinenser sind, widerspricht der mit Israel nicht abgesprochene Alleingang der Palästinenser bestehenden UN-Resolutionen und Verträgen.</p> <p>Die UN-Resolutionen 242 (1967) und 338 (1973) als auch die Verträge von Oslo und die „Roadmap“ fordern die Verhandlungspartner auf, eine Lösung des Konflikts durch direkte Verhandlungen zu erreichen. Die Schritte der Palästinenser ignorieren diese Verträge.</p>
<p>2. Der Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern ist zum Erliegen gekommen. Die Statusaufwertung durch die UN-Vollversammlung könnte neuen Schwung in die Friedensverhandlungen bringen.</p>	<p>Israel lehnt die einseitigen Schritte der Palästinenser ab. Dem Friedensprozess wird somit kein neuer Schwung verliehen, er wird gefährdet:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Die Aussicht auf eine staatliche Anerkennung Palästinas durch die UN hat in den vergangenen Monaten die Friedensverhandlungen eher blockiert als unterstützt. ○ Die palästinensische Seite verweigerte sich in Erwartung der anstehenden Anerkennung seit längerem den Verhandlungsangeboten der israelischen Seite. Diese Verweigerung von Verhandlungen durch die staatliche Anerkennung Palästinas zu belohnen ist für den Friedensprozess kontraproduktiv. ○ Die Positionen von Israel und den Palästinensern könnten sich weiter verhärten. ○ Die überhöhten und nicht zu erfüllenden Erwartungen der Palästinenser an eine Eigenstaatlichkeit könnten in Gewalt umschlagen.
<p>3. Bemühungen, die in Zusammenarbeit mit der UN geschehen, sind per definitionem nicht einseitig sondern multilateral.</p>	<p>Der Vorwurf der Einseitigkeit bezieht sich auf den Versuch, eine Staatlichkeit bei den Vereinten Nationen anerkennen zu lassen, die mit dem israelischen Verhandlungspartner nicht koordiniert ist und von diesem abgelehnt wird.</p>

<p>4. Die israelische Regierung ist nicht zu Friedensverhandlungen bereit.</p>	<p>Die israelische Regierung hat wiederholt ihre Bereitschaft zu Friedensverhandlungen betont und die palästinensische Führung aufgefordert, direkte Verhandlungen mit Israel ohne Vorbedingungen wieder aufzunehmen.¹¹</p> <p>Benjamin Netanyahu, Ministerpräsident <i>„An meinem ersten Tag als Ministerpräsident habe ich zu direkten Verhandlungen ohne Vorbedingungen aufgerufen. Kurz danach habe ich 400 Straßensperren und Kontrollpunkte aufgehoben und so das Wachstum der palästinensischen Wirtschaft gefördert, das ich sehr begrüße. Am dritten Tag habe mich ich in meiner Rede an der Universität Bar Ilan für eine Zweistaatenlösung stark gemacht. Glauben Sie mir, für einen Vorsitzenden der Likud ist das nicht einfach, doch ich habe es getan. Das vierte war, dass ich einem Memorandum für den Siedlungsbau zugestimmt habe. Kein andere Labor- oder Likud-Politiker hat das vor mir getan.</i></p> <p><i>[...] Ich denke, wir haben gezeigt, dass wir die Verhandlungen wirklich wollen. Ich bin bereit, mich sofort mit Präsident Abbas an einen Tisch zu setzen und ohne Vorbedingungen zu verhandeln.</i></p> <p><i>[...] Es ist offensichtlich, dass Differenzen bestehen. Doch das ist kein Problem, [...] denn wir können ja nicht die Ergebnisse verhandeln, bevor die Verhandlungen überhaupt begonnen haben. Aus diesem Grund sollten wir an den Verhandlungstisch zurückkehren.“</i></p> <p>(Interview mit dem arabischen TV-Sender „Al-Arabiya“ 20. Juli 2011)¹²</p>
<p>5. Die Spaltung der Palästinenser ist überwunden. Das Versöhnungsabkommen zwischen der Hamas und der Fatah sowie die Einheitsregierung machen</p>	<p>Die Spaltung der Palästinenser ist nicht überwunden.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Das Versöhnungsabkommen zwischen Hamas und Fatah ist nicht über ein Anfangsstadium hinaus gekommen. ○ Grundlegende Vereinbarungen über eine Einheitsregierung sind nicht getroffen. Der im Westen hochgeschätzte Premierminister Salam Fayyad soll nach Wünschen der Hamas durch eine der Hamas nahestehenden Person aus dem Gazastreifen ersetzt werden.¹³

¹¹ <http://www.botschaftisrael.de/2011/07/22/netanyahu-%e2%80%9ewir-sind-jederzeit-bereit-zu-direkten-verhandlungen-%e2%80%9c/>
<http://newsletter.ctinewmedia.de/index.php?site=newsletter&id=921&uid=4707&sid=NA%3D%3D>
<http://www.pmo.gov.il/PMOEng/Communication/PMSpeaks/speechagency280611.htm>
<http://www.botschaftisrael.de/2011/07/27/prosor-einseitige-schritte-bringen-keinen-frieden/>
<http://www.botschaftisrael.de/2011/07/05/ein-palastinensischer-staat-allein-bringt-keinen-frieden/>

¹² <http://www.botschaftisrael.de/2011/07/22/netanyahu-%e2%80%9ewir-sind-jederzeit-bereit-zu-direkten-verhandlungen-%e2%80%9c/>
<http://www.alarabiya.net/articles/2011/07/20/158411.html>

¹³ <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2011/06/20116121134512534.html>

<p>den Weg zu Friedensverhandlungen und einer Eigenstaatlichkeit frei.</p>	<p>Die Hamas ist zu Friedensverhandlungen nicht bereit. Unmittelbar nach den Aussöhnungsverhandlungen mit der Fatah betonte die Hamas, dass sie Israel nicht anerkennt. Die Staatsräson der Hamas bleibt weiter die Vernichtung Israels und die Tötung von Juden.^{14 15}</p> <p><i>“The conflict will never come to an end until Israel comes to an end...”</i> (Usama Hamdan, Leiter der Abteilung „Internationale Beziehungen“ der Hamas, Al-Aqsa TV, 24 Juli 2011)</p> <p><i>“We do not recognize Israel, and it is very simple. We do not recognize Israel as controlling not even one centimeter [of the land of "Palestine"], because it is an artificial state.”</i> (Mahmoud al-Zahar, Hamas Mitbegründer, Hamasanführer im Gazastreifen, Qudsnews Web site, 30. Juli 2011, zitiert aus einem Interview mit German News Agency)</p>
<p>6. Die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) agiert bereits oberhalb der Schwelle eines funktionierenden Staates (Weltbank, Internationaler Währungsfonds, Vereinte Nationen) und hat somit die Fähigkeit, „Staat“ zu sein, unter Beweis gestellt.</p>	<p>Wichtige Grundvoraussetzungen für einen palästinensischen Staat sind nicht erfüllt.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Die palästinensische Führung hat keine Kontrolle über das mögliche Staatsgebiet und über fest definierte Grenzen. ○ Der rechtliche Status der momentanen palästinensischen Regierung ist ungeklärt. ○ Auf staatlichen Ebenen (Exekutive, Judikative, Legislative, Polizei usw.) existieren sich bekämpfende Parallelstrukturen. ○ Es gibt keine eigene Währung. ○ Die innere und äußere Sicherheit kann nicht garantiert werden. ○ Es gibt kein klares Bekenntnis zu Menschen- und Minderheitenrechten. ○ Mit der Terrororganisation Hamas als möglichen Teil einer Einheitsregierung und einem Fehlen von Garantien von Minderheits- und Menschenrechten entspricht Palästina nicht den UN-Anforderungen eines friedliebenden Staates, was Bedingung für eine Aufnahme in die UN ist.
<p>7. Auch Israel ist durch die UN-Vollversammlung als Staat anerkannt worden.</p>	<p>Die Abläufe bei den Vereinten Nationen im Vorfeld der Staatsgründung Israels 1948 sind nicht vergleichbar mit den Abläufen im Vorfeld einer möglichen Unabhängigkeitserklärung der Palästinenser.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 1946 kündigte die britische Regierung an, ihr Palästina Mandat zurückzugeben. Es war die Aufgabe der neugegründeten Vereinten Nationen, eine Nachfolgeregelung für das Gebiet zu finden.

¹⁴ <http://www.theisraelproject.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=hsJPK0PIJpH&b=4339673&ct=6879933>

¹⁵ <http://www.n-tv.de/politik/dossier/Hamas-Charta-neu-uebersetzt-article172953.html>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Die arabische Seite war nicht bereit mit der Jewish Agency und den Vertretern der jüdischen Gemeinde in Palästina zu verhandeln; deswegen erarbeiteten die Vereinten Nationen einen Teilungsplan. Anders als jetzt wurde die UN-Generalversammlung nicht einseitig von einem Verhandlungspartner angerufen. ○ Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung hatte die jüdische Gemeinde in Palästina weitgehend alle staatlichen Strukturen etabliert. <p>Die Situation vor der „Staatsgründung“ der Palästinenser 2011 ist nur in einem Punkt mit der Situation vor der Staatsgründung Israels 1948 vergleichbar: Damals als auch heute weigert sich die arabische Seite, Verhandlungen aufzunehmen und verfolgt einseitige Maßnahmen, die jegliche Kompromissbereitschaft vermissen lassen.</p>
<p>8. Der gewaltlose, diplomatische Weg einen Staat von der UN-Vollversammlung anerkennen zu lassen ist prinzipiell zu begrüßen.</p>	<p>Von Israel werden die einseitigen palästinensischen Bemühungen als provozierender, aggressiver Akt empfunden. Auch wenn die palästinensischen Schritte gewaltlos sind, so nehmen sie billigend in Kauf, dass sie gewalttätige Prozesse in Gang setzen können.</p>

Zusammenfassung der Analyse

- **Friedensverhandlungen:** Nur ein zwischen Israel und den Palästinensern ausgehandelter Frieden bringt Stabilität in den Nahen Osten und ermöglicht einen souveränen palästinensischen Staat.
- **Vorbedingungen:** Vorbedingungen blockieren Friedensverhandlungen. Israel und die Palästinenser haben seit den Verträgen von Oslo konstruktiv verhandelt und auf vielen Ebenen Fortschritte erzielt, ohne dass eine Vorbedingung wie ein Siedlungsstopp den Verhandlungen vorangestellt wurde.
- **Völkerrechtliche Kriterien:** Palästina erfüllt in mehrfacher Hinsicht nicht die Kriterien eines Staates. Die Palästinenser haben keine Kontrolle über ihr Staatsgebiet, eine Vielzahl von Institutionen sind noch nicht voll arbeitsfähig. Es existiert keine einheitliche, ganz Palästina repräsentierende Regierung. Die Hamas, die immer noch die Vernichtung Israels anstrebt, und Fatah bleiben trotz Kooperationsabkommen weiterhin gespalten.

Weder die Fatah noch die Hamas garantieren einen ausreichenden Schutz von Menschen- und Minderheitsrechten.

- **Bestehende Abkommen:** Verschiedene UN-Resolutionen sowie bilaterale Abkommen zwischen Israel und den Palästinensern schreiben fest, dass eine Friedensregelung und eine palästinensische Staatsgründung durch Verhandlungen zu erreichen sind.
- **Erwartungshaltung:** Die Anerkennung oder Aufwertung Palästinas durch die UN-Generalversammlung weckt auf Seiten der palästinensischen Bevölkerung kaum erfüllbare Erwartungen, die eine Spirale der Gewalt in Gang setzen könnten.

Szenarien: Wege zu einer Aufnahme Palästinas in die UN

- **Aufnahme Palästinas als Vollmitglied in die UN nach erfolgreichem Abschluss der Friedensverhandlungen mit Israel**

Nach Vorgabe der „Roadmap“ handeln Israel und die Palästinenser zusammen mit dem Nahost-Quartett direkt die Bedingungen für einen gerechten, dauerhaften Frieden und die Gründung eines Staates Palästina aus. Jede palästinensische Regierung muss dabei die drei Bedingungen des Nahost-Quartetts (Anerkennung des Existenzrechts Israels, Gewaltverzicht, Gültigkeit der bisherigen Abkommen) akzeptieren.

Auswirkung: Israel und Palästinenser schließen Frieden. Palästina wird im Einvernehmen mit Israel und mit Unterstützung des UN-Sicherheitsrats ein souveräner Staat und Vollmitglied der Vereinten Nationen.

- **Aufnahme Palästinas als Vollmitglied in die UN ohne Koordinierung und Friedensabkommen mit Israel**

Ein anderes Szenario ist Palästina ohne weitere Absprachen mit Israel als Staat anzuerkennen und Vollmitgliedschaft in der UN zu gewähren, sobald sich die Palästinenser zur Einhaltung der drei vom Nahost-Quartett formulierten Grundbedingungen verpflichten. Solange die USA allerdings durch ihr Veto im UN-Sicherheitsrat eine UN-Vollmitgliedschaft Palästinas blockieren, scheidet diese Option aus.

Auswirkung: Es kommt zu keinem Friedensvertrag zwischen Israel und den Palästinensern. Die Palästinenser erlangen zwar einen diplomatischen Erfolg, dieser könnte jedoch eine Spirale der Gewalt in Gang setzen. Die Grundbedingungen des Nahost-Quartetts, eine Friedenslösung und eine palästinensische Staatsgründung durch Verhandlungen herbeizuführen, werden außer Acht gelassen. Laut eines von palästinensischer Seite beauftragten Gutachtens des Völkerrechtlers Guy S. Goodwin-Gill (Oxford) verkompliziert eine einseitige Ausrufung des Staates Palästina und dessen Aufnahme in die UN zusätzlich den völkerrechtlichen Status der palästinensischen Flüchtlinge, was die Friedensverhandlungen weiter erschweren wird.¹⁶

- **Aufnahme Palästinas in die UN als „Beobachterstaat“ (non-member observer state)**

Das derzeit wahrscheinlichste Szenario ist es, dass Palästina zu einem „non-member observer state“ aufgewertet wird, vergleichbar dem Status des Heiligen Stuhls. Diese „Vatikanstaat-Lösung“ wurde auch als möglicher Kompromiss im Rahmen einer einheitlichen EU-Position ins Spiel gebracht.

Auswirkung: Die „Vatikanstaat-Lösung“ ist keine Kompromisslösung. Die Aufwertung zu einem Beobachterstaat bedeutet einen diplomatischen Erfolg der Palästinenser, da die UN-Aufnahme Palästinas als Beobachterstaat mit weitreichenden Rechten in UN-Gremien verbunden ist. In der Praxis würden die Palästinenser eine Aufwertung in der UN bekommen ohne dafür eine Gegenleistung im Rahmen von Friedensverhandlungen und Kompromissen erbracht zu haben. Der Vergleich mit dem Vatikanstaat ist auch nur bedingt tauglich, da der Heilige Stuhl alle völkerrechtlichen Kriterien für eine Staatlichkeit erfüllt und keine Auseinandersetzungen mit anderen Staaten über seine territorialen Grenzen führt.

¹⁶ <http://www.documentcloud.org/documents/238962-final-pdf-plo-statehood-opinionr-arb.html>

Ausblick

Was sind mögliche Konsequenzen der palästinensischen Bemühungen?

Die Aufnahme Palästinas als UN-Vollmitglied oder die diplomatische Aufwertung zum „non-member observer state“ hat eine Reihe von Auswirkungen, die bei der momentan stattfindenden Diskussion oft unerwähnt bleiben:

Falls Palästina UN-Vollmitglied wird oder Mahmud Abbas eine Resolution in die UN-Generalversammlung einbringen lässt, die die UN-Aufnahme Palästinas als „non-member observer state“ in den Grenzen von 1967 mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt fordert, würde die UN-Generalversammlung mit ihrer Zustimmung den Palästinensern das Anrecht auf die Altstadt Jerusalems inklusive des jüdischen Viertels und der Klagemauer zusprechen. Dies wäre eine einseitige, pro-palästinensische Positionierung der Vereinten Nationen, die in die Souveränität Israels eingreifen und zukünftige Friedensverhandlungen massiv erschweren würde.

Das bereits erwähnte Gutachten von Guy S. Goodwin-Gill kommt zu dem Schluss, dass schon mit der Aufwertung Palästinas zum „non-member observer state“ der Status palästinensischer Flüchtlinge gefährdet ist.¹⁷

Der Status der jüdischen Einwohner des möglichen „non-member observer state“ Palästina ist von der palästinensischen Führung bisher nicht beantwortet worden. Sind die jüdischen Bewohner des Westjordanlandes Staatsbürger Palästinas, wird ihr Status undefiniert bleiben oder plant die palästinensische Führung Massenklagen vor dem Internationalen Strafgerichtshof gegen die jüdischen Bewohner? Alle Varianten würden wahrscheinlich zu einer Destabilisierung der Region führen und Friedensverhandlungen erschweren.

Für den Fall, dass die UN-Generalversammlung den Palästinensern das Anrecht auf Ost-Jerusalem zubilligt, wird in palästinensischen Kreisen im Anschluss an die Entscheidung der UN-Generalversammlung ein „Marsch auf Jerusalem“ diskutiert. In Anlehnung an den sogenannten „arabischen Frühling“ soll ein friedlicher ziviler Massenprotest zustande kommen. Das jüngste Beispiel der Erstürmung der israelischen Botschaft in Kairo oder auch die gewaltsamen Grenzüberschreitungen am „Nabka“-Tag im Juni 2011 zeigen, wie schnell diese Protestart in gewaltsame anti-Israel Hetze umschlagen kann. Dies könnte eine schwer einzuhegende Gewaltspirale in Gang setzen.

Die Aufnahme Palästinas als UN-Vollmitglied oder auch die Aufnahme als „non-member observer state“ lässt viele Fragen unbeantwortet, gefährdet die Stabilität der Region und schafft mehr Probleme als sie löst. Dies gilt auch für die sogenannte Kompromisslösung der Aufnahme als „non-member observer state“.

Was sind die Ziele der Friedensverhandlungen?

Die diplomatische Aufwertung Palästinas wäre ein kurzfristiger politischer Erfolg der Palästinenser, der die zentralen Zukunftsfragen der Region unbeantwortet lässt. Israel und die Palästinenser brauchen einen verhandelten Friedensvertrag, der folgende Punkte beinhaltet:

- Ein überlebensfähiger palästinensischer Staat, der in friedlicher Koexistenz mit seinen Nachbarn lebt, soll entstehen.

¹⁷ <http://blogs.telegraph.co.uk/news/michaelweiss/100102162/the-palestinian-statehood-bid-is-a-legal-mess-and-threatens-to-disenfranchise-the-palestinian-diaspora/>

- Israel braucht Grenzen, die den Sicherheitsbedürfnissen des Landes gerecht werden und einen positiven Einfluss auf die regionale Stabilität haben.
- Der Friedensvertrag muss die bilaterale Anerkennung und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen bewirken. Dies beinhaltet die Anerkennung Israels als jüdischen Nationalstaat.
- Eine Zusammenarbeit auf politischer, wirtschaftlicher und kultureller Ebene soll vertraglich festgelegt werden.
- Es muss eine gerechte Lösung sowohl für die jüdischen Flüchtlinge als auch für die palästinensischen Flüchtlinge gefunden werden.
- Es muss eine ausgleichende Lösung für den Status Jerusalems gefunden werden.
- Die Verhandlungen müssen zu einer dauerhaften Beendigung des Konfliktes führen.

Nur wenn all diese Punkte geklärt werden, ist ein langfristiger Frieden gewährleistet.

Was bedarf es, um den Friedensprozess voranzubringen?

- **Verhandlungen:** Israel und die Palästinenser müssen umgehend und ohne Vorbedingungen direkte Verhandlungen aufnehmen. Vorbedingungen verhindern Verhandlungen, weil sie mit weiteren Vorbedingungen der jeweils anderen Seite beantwortet werden und so zusätzliche Hindernisse schaffen.
- **Grundprinzipien des Nahost-Quartetts:** Die Grundprinzipien des Nahost-Quartetts, Anerkennung des Existenzrecht Israels, Gewaltverzicht und Gültigkeit der bisherigen Abkommen sind Ausgangspunkt für die Verhandlungen.
- **Sicherheit:** Die Kooperationen auf Sicherheitsebene zwischen Israel und den Palästinensern und die weitere Ausbildung der palästinensischen Sicherheitskräfte müssen ausgebaut werden.
- **Demokratie in Palästina:** Der Ausbau von Demokratie und Toleranz in den palästinensischen Gebieten ist eine zentrale Rahmenbedingung für einen langfristigen Frieden. Die Palästinensische Autonomiebehörde muss verstärkt gegen die anti-israelische und anti-westliche Aufwiegelung an Schulen, in Moscheen und in staatlichen palästinensischen Medien vorgehen. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung, um Demokratien dauerhaft zu etablieren.
- **Demokratie in den arabischen Staaten:** Um die Sicherheitslage zu verbessern und den Friedenswillen in der Region zu stabilisieren, müssen demokratische Strukturen auch in den umliegenden Nachbarstaaten gefördert werden.
- **Beide Seiten müssen in die Pflicht genommen werden:** Nur wenn beide Verhandlungspartner gleichzeitig von der internationalen Gemeinschaft in die Pflicht genommen werden, sind Fortschritte zu erwarten.

Resümee

Es ist viel Zeit für den Friedensprozess einzuplanen, kurzfristig sind keine Lösungen zu erwarten. Eine Vollmitgliedschaft in der UN zu beantragen ohne dies mit Israel zu koordinieren ist ein einseitiger Schritt der Palästinenser, der eine Spirale der Gewalt in Gang setzen kann und weitere Verhandlungen maßgeblich behindern würde.

Der verlockend simple Weg, Palästina diplomatisch in der UN zu einem „non-member observer state“ aufzuwerten oder als Vollmitglied in die UN aufzunehmen, dies aber nicht mit Israel zu koordinieren, löst keines der bestehenden Probleme, lässt Palästina nicht zu einem wirklich souveränen Staat werden und ist dem Friedensprozess abträglich. Einseitige Handlungen mögen kurzfristig als diplomatischer Erfolg angesehen werden, langfristig schaden sie jedoch dem Friedensprozess, weil nur einvernehmlich ein dauerhafter Frieden zustande kommen kann.

Beide Parteien haben berechnete und auch widersprüchliche Forderungen. Dass Konfliktparteien konträre Positionen haben ist das Wesen eines Konfliktes. Verhandlungen abzubrechen, um stattdessen kurzfristige diplomatische Erfolge bei den Vereinten Nationen zu erzielen, ist keine Alternative und verschärft den Konflikt. Es ist daher ebenso kurzfristig, den Weg des „non-member observer state“-Kompromisses zu gehen.

Die Aufnahme als UN-Vollmitglied oder die Aufwertung Palästinas zum „non-member observer state“ belohnt die Palästinenser für ihre Weigerung Friedensverhandlungen aufzunehmen und setzt keinerlei Anreize, wieder an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Nur wenn Israel und die Palästinenser gleichzeitig in die Pflicht genommen werden, Friedensverhandlungen zu führen, kann es über einen Verhandlungsweg zu einer Beendigung des Konflikts kommen.

Es existiert keine Zauberformel für dieses komplexe Thema, nur gemeinsame Verhandlungen können den gewünschten nachhaltigen Frieden erzielen.