

Von der UNESCO
in die Generalversammlung:
Palästina und die Vereinten Nationen

Von
Marten Breuer



Duncker & Humblot · Berlin

MARTEN BREUER

Von der UNESCO
in die Generalversammlung:
Palästina und die Vereinten Nationen

Lecciones Inaugurales

Band 5

Von der UNESCO
in die Generalversammlung:
Palästina und die Vereinten Nationen

Von
Marten Breuer



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 2194-3257

ISBN 978-3-428-14246-0 (Print)

ISBN 978-3-428-54246-2 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84246-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Schrift stellt die erweiterte Fassung meiner am 7. Juni 2013 an der Universität Konstanz gehaltenen Antrittsvorlesung dar. Der Vortragsstil wurde in Teilen beibehalten. Meiner Mitarbeiterin, Frau Ricarda Hildebrandt, danke ich sehr für die Unterstützung bei der Recherche zu dem Projekt.

Dieses Buch wurde gefördert mit Mitteln des im Rahmen der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder eingerichteten Exzellenzclusters der Universität Konstanz „Kulturelle Grundlagen von Integration“. Für die gewährte Förderung danke ich herzlich. Dem Verlag Duncker & Humblot danke ich für die Aufnahme in die Reihe *Lectiones Inaugurales*.

Ein ganz besonderer Dank gilt schließlich meiner Familie – meiner Frau Barbara sowie Carlotta und Franziska. Ohne ihre Bereitschaft, mit nach Konstanz zu gehen, wäre mir mein Start an der Universität so nicht möglich gewesen.

Konstanz, im September 2013 *Marten Breuer*

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	11
II. Palästina und die UNESCO	14
1. Historischer Hintergrund	14
2. Gründe für die Aufnahme Palästinas im Jahr 2011	16
3. Rechtliche Bedingungen der UNESCO-Mit- gliedschaft	23
a) Die Aufnahme Palästinas im Lichte der UNESCO-Satzung	23
b) Aufnahme Palästinas im Lichte des Ab- kommens UNESCO – Vereinte Nationen ..	27
4. Konsequenzen der UNESCO-Mitgliedschaft ..	33
a) Weltweite Anerkennung Palästinas?	35
b) Abschluss völkerrechtlicher Verträge	37
III. Palästina und die Vereinten Nationen	41
1. Antrag auf Vollmitgliedschaft	41
2. Aufwertung zum „Beobachterstaat“ in der Generalversammlung	44
a) Zielsetzung Palästinas	45
b) Völkerrechtskonformität des Verhaltens der Generalversammlung	53
IV. Schlussbetrachtung	56
Über den Autor	58

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
AJIL	American Journal of International Law
Am. U. Int'l L. Rev.	American University International Law Review
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
Chinese JIL	Chinese Journal of International Law
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
ECOSOC	Economic and Social Council
EJIL	European Journal of International Law
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union (vor dem 1.12.2009: Europäisches Gericht erster Instanz)

EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union (vor dem 1.12.2009: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften)
f., ff.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
GA	General Assembly
gem.	gemäß
HILJ	Harvard International Law Journal
Hrsg.	Herausgeber
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICC	International Criminal Court
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILM	International Legal Material
IMF	International Monetary Fund
insbes.	insbesondere
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
Jh.	Jahrhundert
JPS	Journal of Palestine Studies
krit.	kritisch
lit.	littera
LNTS	League of Nations Treaty Series
m. E.	meines Erachtens
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
No.	Number
Nr.	Nummer
PLO	Palestine Liberation Organization
RdC	Recueil des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law

10	Abkürzungsverzeichnis
Res.	Resolution
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH und des EuG
sog.	sogenannt
u. a.	unter anderem/und andere
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNJY	United Nations Juridical Yearbook
UNTS	United Nations Treaty Series
US	United States
USA	United States of America
verb. Rs.	verbundene Rechtssache
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen
vol.	volume
w. N.	weitere Nachweise
WHA	World Health Assembly
WHO	World Health Organization
WÜD	Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961
WÜK	Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

I. Einleitung

Anfang Mai 2013 titelte Spiegel online: „Suchmaschine macht Außenpolitik: Google erkennt Palästina an“.¹ Hintergrund dieser etwas reißerisch aufgemachten Meldung war, dass der Suchmaschinenbetreiber google zum 1. Mai 2013 die Länderbezeichnung auf der Eingangsseite „google.ps“ von „Palestinian territories“ in „Palestine“ geändert hatte. Die israelische Regierung reagierte irritiert, in einem Schreiben an google kritisierte der stellvertretende israelische Außenminister die Entscheidung als Eingriff in die Friedensverhandlungen und forderte das Unternehmen auf, seine Entscheidung noch einmal zu überdenken.² Nun kann ein Privatunternehmen wie google in einem völkerrechtlich relevanten Sinne Palästina selbstverständlich nicht anerkennen. Die Episode wirft aber ein Schlaglicht auf das jahrzehntelange Ringen um die Anerkennung der Staatlichkeit Palästinas. In diesen Bemühungen setzt die palästinensische Seite das System der Vereinten Nationen gleichermaßen virtuos

¹ Online abrufbar unter <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/suchmaschine-macht-aussenpolitik-google-erkennt-palaestina-an-a-897976.html>.

² „Deputy FM tells Google: Recognition of Palestinian state undermines peace talks“, abrufbar unter <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/deputy-fm-tells-google-recognition-of-palestinian-state-undermines-peace-talks.premium-1.519383>.

wie gezielt für ihre Zwecke ein. In jüngster Vergangenheit konnte sie dabei eine Reihe von Achtungserfolgen erringen: Am 31. November 2011 entschied die UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) – also eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen –, Palästina als 195. Mitglied aufzunehmen.³ Und nur ein Jahr später, am 29. November 2012, wertete die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Status Palästinas von einer bloßen „Beobachterentität“ (observer entity) zu „Beobachterstaat“ (observer state)⁴ auf.⁵ Über das formelle Aufnahmegesuch Palästinas bei den Vereinten Nationen wurde zu diesem Zeitpunkt noch im Sicherheitsrat verhandelt und ist dort bis heute nicht abschließend entschieden worden.⁶

Diese Ereignisse werfen eine Reihe von Rechtsfragen auf, die in erster Linie das Recht der Internationalen Organisationen betreffen. Wie kann es sein,

³ Näher unten bei Fn. 33.

⁴ Die offizielle Bezeichnung lautet „Non-Member observer State“, vgl. A/RES/67/19, Ziff. 2. Dieser Status kommt ansonsten derzeit nur dem Heiligen Stuhl zu, vgl. A/RES/58/314, Ziff. 9. Zum Hintergrund der UN-Praxis, Nicht-Mitgliedstaaten als Beobachter zuzulassen, vgl. näher *L. D. Johnson*, Palestine’s Admission to UNESCO: Consequences within the United Nations?, *The Denver Journal of International Law and Policy* 40 (2012), S. 118 (119 ff.); *Th. Rensmann*, International Organizations or Institutions, Observer Status, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MP-EFIL]* (Stand: Juni 2007), insbes. Rn. 9 ff.; *E. Suy*, The Status of Observers in International Organisations, *RdC* 160 (1978 II), S. 75 ff.

⁵ Unten bei Fn. 107.

⁶ Näher bei Fn. 95.

dass eine Sonderorganisation wie die UNESCO dem Sicherheitsrat gleichsam in den Rücken fällt? Handelte sie dabei völkerrechtsgemäß? Die gleiche Frage stellt sich mit Blick auf die Generalversammlung: Ist die Aufwertung Palästinas nicht ein gezielter Affront gegen den durch US-amerikanisches Veto blockierten Sicherheitsrat? Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden. Sie werden wertvolle Einblicke in das tatsächliche Funktionieren des Systems der Vereinten Nationen gewähren.