

Buchbesprechungen

Marten Breuer, Von der UNESCO in die Generalversammlung – Palästina und die Vereinten Nationen, Duncker & Humblot, 2013, 58 Seiten, ISBN 978-3-428-14246-0, 19,90 €.

Bei dem hier besprochenen Buch handelt es sich um die erweiterte Schriftfassung der von Marten Breuer 2013 an der Universität Konstanz gehaltenen Antrittsvorlesung. Diesem Format entsprechend handelt es sich bei der Monographie um eine im Umfang begrenzte Schrift, mit der der Autor nichtsdestotrotz ein ebenso komplexes wie rechtlich und politisch kontroverses Thema angeht: die Stellung Palästinas in der internationalen Gemeinschaft, insbesondere im institutionellen Gefüge der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen. Vor dem Hintergrund der Aufnahme Palästinas in die UNESCO im Jahre 2011 und der Aufwertung zu einem Beobachterstaat durch die UN-Generalversammlung im November 2012 unterzieht der Autor diesen Teilausschnitt aus dem andauernden Nahost-Konflikt und dem Prozess der Staatswerdung Palästinas einer völkerrechtlichen Analyse und nutzt ihn für weitergehende, allgemeine Beobachtungen über die Funktionsweise der Vereinten Nationen.

Der erste Teil des Buches (S. 14–40) ist der palästinensischen Mitgliedschaft in der UNESCO gewidmet, die über die Fachöffentlichkeit hinaus für Aufsehen gesorgt hat, weil die USA sie zum Anlass nahmen, die Zahlung ihrer Mitgliedschaftsbeiträge an die UN-Sonderorganisation auszusetzen. Breuer stellt den historischen Hintergrund des palästinensischen Gesuchs um Mitgliedschaft dar sowie die politischen Rahmenbedingungen, die dazu führten, dass dieses Gesuch schließlich 2011 Erfolg hatte. Dann wendet er sich der rechtlichen Analyse zu und begründet ebenso ausgewogen wie überzeugend, dass die Aufnahme Palästinas durch die UNESCO als relevanter Akt der Anerkennung zu interpretieren sei, wengleich sie keine Auswirkungen auf das Anerkennungsverhalten von Staaten habe, die der Aufnahme widersprochen oder sich

bei der Stimmabgabe enthalten haben. Zu Recht wendet Breuer sich dann gegen die Vorstellung, die UNESCO habe durch die Aufnahme Palästinas ihre völkerrechtliche Loyalitätspflicht gegenüber den Vereinten Nationen verletzt.

Im zweiten Teil der Untersuchung (S. 41–55) wendet Breuer sich der Stellung Palästinas in den Vereinten Nationen zu. Er stellt das angesichts des Vetorechts der USA zu erwartende Scheitern des palästinensischen Antrags auf Vollmitgliedschaft sowie die rechtlichen Bedenken, die gegen die Staatsqualität Palästinas geäußert wurden, dar. Sodann analysiert er die statusbezogene Aufwertung Palästinas von einer „observer entity“ zu einem echten „observer state“. Er verortet diese Entwicklung im Kontext des Versuchs Palästinas, die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs durch eine einseitige Anerkennungserklärung zu begründen, ein Versuch, dem der Ankläger am Strafgerichtshof im April 2012 – also noch vor der Aufwertung zum Beobachterstaat durch die Generalversammlung – unter Verweis auf den Vorrang der Einschätzung der Generalversammlung eine Abfuhr erteilt hat. Breuer interpretiert das derart analysierte Zusammenspiel von Vereinten Nationen, UNESCO und Internationalem Strafgerichtshof als Anzeichen eines im Entstehen befindlichen „Verbundsystems“ internationaler Organisationen, das weniger durch strikte Hierarchien als vielmehr durch freiwillige Rücksichtnahme und Selbstbeschränkung gekennzeichnet sei. Diese plastische Charakterisierung wirft freilich die Frage nach den konkreten normativen Konturen eines solchen Verbundsystems auf, eine Frage, auf die Breuer – nicht zuletzt dem Format der Monographie geschuldet – nicht näher eingeht. Allerdings legt er im Folgenden dar, dass die Generalversammlung durch die Aufwertung Paläs-

tinias zum Beobachterstaat und die damit verbundene implizite Anerkennung der palästinensischen Staatlichkeit ihre Loyalitätspflicht gegenüber dem in dieser Hinsicht gespaltenen Sicherheitsrat in völkerrechtswidriger Weise verletzt habe. Ungeachtet der Frage, wie sich die Ableitung einer solchen völkerrechtlichen Loyalitätspflicht der Generalversammlung zum zuvor skizzierten Konzept des maßgeblich durch freiwillige Rücksichtnahme- und Selbstbeschränkungsmechanismen gekennzeichneten Verbundsystems verhält, bejaht *Breuer* meines Erachtens jedoch vorschnell eine Völkerrechtsverletzung: Denn wie *Breuer* zutreffend feststellt, betrifft die Entscheidung der Generalversammlung weder unmittelbar die Frage der Vollmitgliedschaft Palästinas, für die nach Art. 4 Abs. 2 UN-Charta die Generalversammlung und der Sicherheitsrat gemeinsam zuständig sind, noch handelt es sich um eine allgemeinverbindliche Feststellung der palästinensischen Staatlichkeit. Dass die Generalversammlung die Mitwirkungsrechte des Sicherheitsrates in der Frage der Mitgliedschaft in unzulässiger Weise beeinträchtigt hätte, ist daher nicht ersichtlich. Die Generalversammlung hat eine Stellungnahme zum Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen einer Aufnahme Palästinas in die Vereinten Nationen abgegeben. Die vorrangig politische Entscheidung, ob eine solche Aufnahme erfolgen soll, hängt weiterhin vom zustimmenden Votum des Sicherheitsrates ab, und diese Entscheidung hat die Generalversammlung nicht präjudiziert und konnte sie auch nicht präjudizieren. Zweifelsohne handelte es sich bei der Statusaufwertung nicht um eine rein formal-organisatorische Frage, sondern um eine hochpolitische Angelegenheit. Aber auch insofern begründet die UN-Charta, jenseits der spezifischen Regelung des Art. 12 Abs. 1 UN-Charta, keine allgemeine Vorrangstellung des Sicherheitsrates. Die UN-Charta steht daher einer entsprechenden politischen Positionierung der Generalversammlung in der Palästina-Frage nicht entgegen. Die Entscheidung der UN-Charta für ein weitgehendes Nebeneinander der UN-Organe darf durch die Berufung auf ungeschriebene, „weiche“ Loyalitätspflichten nicht unterlaufen werden.

Breuers Monographie stellt eine lesenswerte Darstellung des palästinensischen Versuchs, durch Aufnahme gesuche in internationalen Organisationen dem Ziel eines selbständigen und international anerkannten Staates ein Stück näher zu kommen, dar. Sie führt konzise sowohl in den politischen Kontext als auch in die rechtlichen Probleme dieses Unterfangens ein, wobei sie sich einzelnen Fragen kaum vertieft widmen kann. Über die konkrete Thematik hinaus legt das Buch – auch insofern dem Format der Antrittsvorlesung entsprechend – Zeugnis ab über das Völkerrechtsverständnis des Autors, wie es in destillierter Form in der kurzen Schlussbetrachtung (S. 56–57) zum Vorschein gelangt: Ungeachtet der Zweifel an der Reichweite der statuierten Loyalitätspflichten lassen das Vorgehen und die Argumentation des Autors einen realitätsbezogenen Blick und eine nüchterne Einschätzung der Funktion, die das Völkerrecht im Rahmen des internationalen Geschehens erfüllen kann, erkennen. Er gibt sich in keinem Moment der Illusion hin, dass das Völkerrecht allein zur Lösung des Nahost-Konflikts führen oder auch nur eine herausragende Rolle hierbei einnehmen könnte. Entsprechend selbstverständlich beschränkt er sich nicht auf die dogmatische Behandlung rechtlicher Einzelfragen, sondern verortet die rechtliche Analyse fest im politischen Kontext, ohne realpolitischem Druck bedingungslos zu weichen oder den Selbststand des Völkerrechts aufzugeben. Mit seiner Antrittsvorlesung hat sich Marten *Breuer* der Fachöffentlichkeit als in der politischen Realität verankerter, weder der Apologie noch der Utopie zuneigender Völkerrechtslehrer präsentiert.

Mehrdad Payandeh