



Israelische Mauer

03.01.2018

Die Hauptstadt (Jerusalem) und das Völkerrecht

Von Gerhard Fulda, DAG-Vizepräsident / 02. Jan 2018 - Trumps Erklärung zu Jerusalem ist ein gefährlicher Beitrag zur Vermischung von völkerrechtlichen Kriterien und politischen Zielen.

Über keine andere Stadt der Welt hat es historisch so viel Streit gegeben wie über Jerusalem. Seit 2000 Jahren und wohl auch noch früher. Das jüngste Ausrufungszeichen hat Präsident Trump am 6. Dezember 2017 gesetzt. Kurz vor Weihnachten also, zu einer Zeit, in der die Augen von Millionen aus religiösen Gründen auf das «heilige Land» gerichtet sind. Dem amerikanischen Präsidenten ging es natürlich um Politik, das heisst um Macht. Doch in dieser neuesten Phase des Kampfes um Jerusalem ist nicht nur ein verschärfter Streit über die künftige Ausrichtung des klassischen Nahostkonflikts ausgebrochen, sondern die Erklärung selbst, ihr Inhalt und ihre Form, werden ganz unterschiedlich verstanden, analysiert und interpretiert.



Jerusalem – für drei Religionen eine unendlich wichtige Stadt © GK

Einigkeit besteht weltweit in der Feststellung, dass die Erklärung eine Zäsur markiert. Aber was er wirklich gesagt und gemeint hat, was neu daran ist, ob es «nur» eine politische Zeitenwende sein will oder als Bruch des Völkerrechts be- und verurteilt werden müsste – darüber streiten Regierungen, Journalisten und Gelehrte. In diesen Streit will sich dieser Artikel mit einer vertieften Analyse der rechtlichen Aspekte einmischen.

Während die USA betonen, sie nähmen nur die Realität zur Kenntnis, und während Israel die Erklärung für überfällig und nachahmenswert hält, lassen sich die weltweiten Reaktionen in zwei Mustern zusammenfassen:

- Die Initiative sei friedensgefährdend (so alle Länder der EU und auch Russland)
- oder
- sie sei völkerrechtswidrig und friedensgefährdend (Frankreichs Präsident und alle islamischen Länder)

In dem weltweit am häufigsten ausgesprochenen Urteil zeigt man sich besorgt, weil in der ohnehin fragilen Region ein neuer Gewaltausbruch befürchtet wird und weil die Perspektiven für eine durch Verhandlungen zu findende friedliche Lösung als drastisch verschlechtert eingeschätzt werden.

Obwohl auch solchen politischen Äusserungen völkerrechtliche Beurteilungen zu Grunde liegen, sind diese in den unmittelbaren Reaktionen anderer Regierungen nur sehr selten veröffentlicht worden. Es bleibt zunächst unklar, wer in der Jerusalem-Erklärung des amerikanischen Präsidenten gar keine Verletzung des Völkerrechts erkennt und wer dies doch tut, aber nicht sagen will. Analytiker müssen also auf andere Quellen zurückgreifen.

Was heisst «völkerrechtlich»

Am Anfang steht dabei die Frage, welche völkerrechtlich relevanten Aussagen in dem Text überhaupt enthalten sind. Nach dem Wortlaut geht es um die Verlegung der amerikanischen Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem als der «Hauptstadt» Israels.

Mancher wird überrascht sein zu erfahren, dass der Begriff «Hauptstadt» gar keine völkerrechtliche Kategorie ist. In den Schlagwortverzeichnissen der Lehrbücher des Völkerrechts kommt dieses Stichwort nicht vor. In den englischsprachigen Veröffentlichungen behandeln die Fundstellen zu dem Wort «capital» nur die Regelungen internationaler Finanzströme. Es gibt mit der Schweiz ein Land, das ausdrücklich keine Hauptstadt hat (Bern ist «Bundesstadt»); einige Länder haben ihre Regierungsorgane auf zwei oder mehrere Städte verteilt; Parlament und Administration der USA liegen nicht im Bundesstaat Washington, sondern in Washington, DC, dem «District of Columbia» als Hauptstadt der Vereinigten Staaten. Schon diese nationalstaatlichen Varianten machen überdeutlich: Es handelt sich bei Hauptstädten um innere Angelegenheiten; die Entscheidungen liegen in der Souveränität der Nationalstaaten. Das ist ein erster Dämpfer für das vorschnelle Urteil einer Verletzung des Völkerrechts. Was es völkerrechtlich nicht gibt, kann man auch nicht völkerrechtlich anerkennen.

Allerdings ist die Prüfung damit noch nicht zu Ende. Denn mit dem wenige Zeilen zuvor erwähnten Begriff «Souveränität» taucht für die Stadt Jerusalem eine historisch und völkerrechtlich komplexere Entwicklung auf.

Ein souveräner Staat kann seine Handlungsvollmacht nur in dem Bereich ausüben, für den seine Souveränität reicht, also innerhalb seiner Landesgrenzen, soweit diese Grenzen international anerkannt sind. Würde Deutschland plötzlich erklären, es werde seine Hauptstadt nach Breslau – heute Wroclaw in Polen – verlegen, dann wäre diese Erklärung natürlich völkerrechtlich zu beurteilen und zu verurteilen. Die Souveränitätsregelungen der Ostverträge wären in Frage gestellt. Vor dem Internationalen Gerichtshof IGH in Den Haag hätte Deutschland nicht den Hauch einer Chance.

Für Trumps Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels, übersetzt in die Kategorien des Völkerrechts, ist also zu fragen, ob Israel seine Hauptstadtfunktionen in Jerusalem innerhalb der international anerkannten Grenzen seiner Souveränität ausübt oder nicht.

Macron scherte aus

Der französische Präsident Macron scheint das zu verneinen. In der englischsprachigen Presse wird er mit einem Interview zitiert:

«There's nothing new that Mr. Netanyahu considers Jerusalem to be the capital of Israel», Macron said. «What's new is that a powerful outside country unilaterally recognizes something that goes against international law.» Auch der schwedische Botschafter bei den Vereinten Nationen hat vor wenigen Tagen im Sicherheitsrat als ersten Kritikpunkt zu der Jerusalem-Erklärung genannt, sie verstosse gegen das Völkerrecht.

(Auf die an die französische Botschaft in Berlin gerichtete Anfrage, ob es veröffentlichte Texte gebe, aus denen genauer hervorgeht, welche völkerrechtlichen Regeln im Einzelnen mit der amerikanischen Erklärung verletzt worden seien, hat der Verfasser bisher keine Antwort erhalten.)

In Deutschland und in Österreich haben sich Völkerrechtler in diesem Sinne geäußert. Es gibt dabei zwei Stränge der Argumentation: Einmal der Verweis auf die Resolutionen 476 und 478 des UNO-Sicherheitsrates von 1980. In der Resolution 478 wurden Staaten, die diplomatische Vertretungen in Jerusalem unterhielten, aufgefordert, ihre Botschaften von dort abzuziehen. Dies waren allerdings keine völkerrechtlich bindenden Resolutionen; andernfalls hätten die USA die Texte wohl auch nicht durch ihre Enthaltung passieren lassen.

Die fehlende Bindungswirkung einer Resolution des UNO-Sicherheitsrates bedeutet allerdings nicht, dass die darin erwähnten Regeln völkerrechtlich bedeutungslos wären. Die diplomatischen Verfasser von Resolutionen benutzen gern Sätze, die als Völkerrecht bereits anerkannt sind. Für die Abstimmung wollen sie es zögerlichen anderen Staaten schwerer machen, den Text abzulehnen, den sie allerdings möglichst unauffällig mit neuen Elementen zu verschränken versuchen. Profis kann man damit nicht täuschen; es wird aber später schwerer, aus einer verabschiedeten Resolution herauszufiltern, wie viel Völkerrecht darin enthalten ist.

So ist es auch mit der Resolution 478. Das Annexionsverbot galt schon längst und zum völkerrechtlichen Status von Jerusalem gab es seit langem eine grössere Zahl anwendbarer Regeln des Völkerrechts, die in der Geschichte des Konfliktes Israel / Palästina regelmässig Eingang in Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats gefunden haben.

Dies führt in den zweiten Argumentationsstrang bei der Begründung des Vorwurfs einer Völkerrechtsverletzung, der historisch auf den völkerrechtlichen Sonderstatus von Jerusalem seit dem Völkerbund und seit der Teilungsresolution der Vereinten Nationen von 1948 verweist. Das soll hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden. Es gibt dazu viel Literatur, mit vielen Meinungsverschiedenheiten.

Unbestritten ist, dass Israel in Westjerusalem seit 1948 de facto Souveränität ausübte, dass aber ursprünglich übereinstimmend die endgültige Statusfrage internationalen Verhandlungen innerhalb der UNO vorbehalten bleiben sollte. Unbestritten ist auch, dass Israel die tatsächliche Gewalt über West-Jerusalem nicht durch einen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg erlangt hat, sondern

(dies wiederum nicht unbestritten) durch eine Weitergabe des früheren Völkerbunds- dann UNO-Mandats mit dem genannten Vorbehalt.

An dieser Situation änderte sich im Prinzip bis 1967 nichts, als Israel im Sechs-Tage-Krieg Ost-Jerusalem eroberte. 1980 annektierte Israel die bis heute besetzten Gebiete des Westjordanlands und den Osten der Stadt Jerusalem und erklärte im so genannten Basic Law ganz Jerusalem zu seiner Hauptstadt. Ziffer 1 des Gesetzes lautet: «Jerusalem, complete and united, is the capital of Israel». Bezogen auf Ost-Jerusalem ist dieses Gesetz zweifellos völkerrechtswidrig. Der Stadtteil war 1967 in einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg erobert worden.

Wo werden die Hauptstadtfunktionen wahrgenommen?

Dennoch: Die Hauptstadtfunktionen nimmt Israel fast ausschliesslich im Westen der Stadt wahr. Seit Jahrzehnten reisen Staatsbesucher und Regierungsmitglieder aus aller Welt (bis hin zum saudischen Kronprinzen, dessen Land nicht einmal diplomatische Beziehungen mit Israel unterhält) nach West-Jerusalem. Noch nie hat der Verfasser von einem der Besucher in einer öffentlichen Erklärung gehört, er befinde sich dort nur unter dem völkerrechtlichen Vorbehalt, der endgültige Status der Stadt müsse im Rahmen der Vereinten Nationen verhandelt und beschlossen werden.

Das Völkerrecht ist etwas grundsätzlich Anderes als unser nationales Recht. Im Völkerrecht sind diejenigen, die dem Recht unterworfen sind, weitgehend die gleichen Völkerrechtssubjekte, die dieses Recht selbst formuliert und in Kraft gesetzt haben. Es handelt sich (nicht ausnahmslos) um Selbstverpflichtungen. Das hat zur Folge, dass sogar geschriebenes Recht durch Nichtanwendung bei dahingehendem Rechtsbewusstsein («desuetudine») gewohnheitsrechtlich ausser Kraft gesetzt werden kann. Es ist schwer zu verneinen, dass genau dies das Schicksal der früher geäusserten Rechtsüberzeugung geworden ist, eine Friedenslösung könne nur im Rahmen der Vereinten Nationen gefunden werden. Die meisten Regierungen vertreten heute die Auffassung, dies könne nur direkt zwischen Israelis und Palästinensern geschehen.

Die Schweiz hat präzisiert

Es steht zwar dahin, ob in dieser Perspektive zweier extrem ungleicher Partner der Weisheit letzter Schluss liegen kann. Aber die Auffassung, die Akzeptanz der israelischen Hauptstadtfunktionen in West-Jerusalem durch ein drittes Land sei völkerrechtswidrig, weil schon die dortige von Israel ausgeübte Souveränität illegitim sei, ist nicht zu halten. In der Reaktion der schweizerischen Bundesregierung auf die Erklärung des amerikanischen Präsidenten kommt dies unmissverständlich zum Ausdruck: «Die Schweiz anerkennt die Staatshoheit Israels nur innerhalb der Grenzen von 1967». Sie verweist zum endgültigen Status Jerusalems auf «das Ergebnis eines zwischen den Parteien ausgehandelten Abkommens».

Ähnlich, aber noch deutlicher in der Erklärung Schwedens mit der spezifischen Fokussierung auf Ost-Jerusalem: «EU foreign ministers have emphasised that the EU has never recognised Israel's annexation of East Jerusalem». Genau so hat der niederländische Minister van Buitenlandse Zaken getwittert: «US decision to recognize Jerusalem as capital of Israel and move embassy is unwise and counterproductive. Two-state solution remains the Dutch objective. UNSC resolution 478 is clear: annexation east-Jerusalem is illegal.»

Was hat Trump denn genau gesagt?

An diesem Punkt wird es höchste Zeit, sich genauer anzusehen, was der amerikanische Präsident wirklich gesagt hat:

1. Trump hat darauf hingewiesen, dass es das souveräne Recht eines jeden Staates sei, seine Hauptstadt zu bestimmen. Er habe nur die Realität akzeptiert, dass Israel von Jerusalem aus regiert wird (Parlament, Regierung, oberstes Gericht) und hinzugefügt, seine Proklamation sei «nicht mehr und nicht weniger» als die Anerkennung dieser Realität.
2. Anders als im israelischen Annexionsgesetz heisst es bei Trump nicht «Jerusalem, complete and united». Im Gegenteil:
3. Er spricht von «specific boundaries of Israeli sovereignty in Jerusalem», allerdings ohne ausdrücklich von Ost-Jerusalem und West-Jerusalem zu sprechen

(Zitat: «The United States continues to take no position on any final status issues. The specific boundaries of Israeli sovereignty in Jerusalem are subject to final status negotiations between the parties. The United States is not taking a position on boundaries or borders.»)

4. Auf der Webseite des Weissen Hauses findet man den Text nicht unter «legislation» oder «executive orders», sondern unter «proclamations».
5. Der amerikanische Kongress hatte 1995 ein Gesetz beschlossen, die Administration müsse die amerikanische Botschaft von Tel Aviv in die Hauptstadt Israels nach Jerusalem verlegen. Seither haben alle Präsidenten der USA von ihrem Privileg Gebrauch gemacht, aus Gründen der nationalen Sicherheit die Implementierung eines solchen Gesetzes für sechs Monate auszusetzen. Dies wurde jedes Halbjahr wiederholt, auch von Präsident Trump gleich nach Beginn seiner Amtszeit. Am Tag seiner Jerusalemklärung hat er diesen «waiver» erneut unterschrieben (!).
6. Er hat das State Department lediglich angewiesen, die Planungen für den Bau einer Botschaft in Jerusalem und für den Umzug

«in die Wege zu leiten». Eine Frist wurde dabei nicht gesetzt.

7. Damit niemand in Israel das Ganze missversteht und glaubt, es sei eine neue Rechtslage eingetreten, hat das US-Konsulat die Weisung erhalten, auch auf entsprechenden Antrag keine amerikanischen Pässe mit der Geburtsortbezeichnung «Jerusalem, Israel» auszustellen.

Dem Text der Erklärung fehlt, wahrscheinlich absichtlich, die Kohärenz eines gut durchdachten Politikwechsels. Der Eindruck drängt sich auf, dass es mehr als nur einen Verfasser der Jerusalem-Erklärung gegeben hat. Der Präsident wollte seinen Geldgebern, seinen evangelikalen Wählern und seinen israelischen Freunden, zeigen, er werde seine Versprechen aus dem Wahlkampf einhalten. Das State Department hat viele Begriffe aus UNO-Sicherheitsratsresolutionen zum endgültigen Status von Jerusalem in die Erklärung hineinbuchstabiert, um gerade das Urteil einer Verletzung des Völkerrechts zu vermeiden. Herausgekommen ist dabei, dass ein amerikanischer Präsident ausdrücklich von «Begrenzungen israelischer Souveränität in Jerusalem» gesprochen hat. Er hat sich damit für Ost-Jerusalem von der Formulierung des israelischen Hauptstadtgesetzes «Jerusalem, complete and united» distanziert.

Man muss nicht annehmen, dass Präsident Netanjahu die Erklärung mit reinem Vergnügen gelesen hat.

Hat Trump etwas präjudiziert?

Mehrfach ist in der deutschsprachigen Diskussion die Auffassung vertreten worden, die relativierenden Auslegungen zu der Frage, wie der Anfang verstanden werden müsse, seien bedeutungslos. Zu allererst stehe die Aussage des Präsidenten, er erkenne «Jerusalem» als die Hauptstadt Israels an – ohne ausdrückliche Unterscheidung zwischen West- und Ost-Jerusalem. Damit werde die Annexion Ostjerusalems legitimiert und das gehe völkerrechtlich nicht.

Das ist ein gefährliches Argument. Es sagt nichts Anderes als das, was Trump von sich denkt: ich bin Amerika. Mein Aussenminister kann sagen, was er will: ich entscheide. Das mag politisch zur Zeit so sein. Aber es ist der Staat USA, der als Subjekt des Völkerrechts agieren kann. Deshalb kann man die Jerusalem-Erklärung nicht einfach in zwei Teile zerlegen, vorn der ungeliebte Präsident, hinten der geschätzte Aussenminister. In der völkerrechtlichen Analyse zählt der ganze Text – und der erklärt im zweiten Teil, wie der erste zu verstehen ist.

Es gibt eine rechtliche Analyse und eine politische Analyse

Erst auf dieser Grundlage hebt sich die politische Analyse ab von der rechtlichen. Mit der Erkenntnis, es war «nur» eine politische Erklärung, können wir plötzlich auch vom Empfängerhorizont her urteilen. In den Medien kommt nur die plakative Feststellung an: Trump anerkennt, dass Jerusalem zu Israel gehört. Die Sätze weiter hinten liest sowieso niemand, das ist nur das Kleingedruckte. Premierminister Netanjahu und sein Kabinett sind glücklich, die evangelikalen Wähler und die Siedler auch, und natürlich auch ein Milliardär, der gespendet hatte. Etwaigen Kritikern kann man dann die Tillerson-Sätze entgegenhalten

Politisch ein Desaster

Erst in dieser Sichtweise wird das mit der Jerusalem-Erklärung angerichtete politische Desaster überdeutlich. Es ist die Ankündigung, Trump werde in seiner Amtszeit den völkerrechtlichen Grundsatz durchlöchern, dass Grenzveränderungen immer nur und ausschliesslich durch übereinstimmende Erklärungen der betroffenen Staaten vorgenommen werden dürfen. Niemals mit Gewalt. Auch Russland könnte sich nur durch einen nachträglich mit der Ukraine ausgehandelten Vertrag zur Übertragung der Souveränität über die Krim von dem Vorwurf der Verletzung des Völkerrechts befreien.

Der amerikanische Präsident aber glaubt offenbar, für Israel müsse und könne etwas Anderes gelten. Das ist mehr als ein Irrtum. Entweder gilt das Völkerrecht immer oder es gilt gar nicht. Die bittere Erfahrung der zwei Weltkriege hat die gar nicht zu überschätzenden Anstrengungen aller Staaten befördert, die internationalen Beziehungen zunehmend unter die Gebote rechtlicher Verbindlichkeit zu stellen. Davon abzurücken, würde mit dem Recht des Stärkeren Chaos und Kriege hervorbringen.

In die Kategorie «politische Erklärung» gehört schliesslich auch der Text, den die Teilnehmer am kürzlichen Gipfel der Organisation Islamischer Staaten veröffentlicht haben. Da wird zwar von einer Verletzung des Völkerrechts gesprochen – doch kann dies nicht im Wortlaut verstanden werden. Das am Gipfel der Organisation für Islamische Zusammenarbeit OIC beteiligte Ägypten hat dort, wo es hätte Ernst werden können, im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in dem von ihm eingebrachten und am 18. 12. zur Abstimmung gestellten Resolutionsentwurf darauf verzichtet, ausdrücklich von einer Verletzung des Völkerrechts durch die amerikanische Jerusalem-Erklärung zu sprechen. (Der Entwurf scheiterte dennoch an einem amerikanischen Veto gegen 14 Ja-Stimmen)

Im vorangegangenen Text der OIC lautete dann die markanteste Aussage: «Wir verkünden, dass wir den Palästinenserstaat anerkennen, dessen Hauptstadt Ost-Jerusalem ist» und «Wir fordern die Welt dazu auf, Ost-Jerusalem als besetzte Hauptstadt eines Palästinenserstaates anzuerkennen».

Da aber Palästina in Ost-Jerusalem nicht einmal faktisch Regierungstätigkeiten ausübt, können die Verfasser nicht ernsthaft geglaubt haben, hier werde bestehendes Völkerrecht beschrieben. Ganz offenbar handelt es sich um die Formulierung einer politischen Zielvorstellung. Die Gipfelteilnehmer wollten erkennbar den USA Gleiches mit Gleichem vergelten und haben mit einer politischen (nicht völkerrechtlichen) Erklärung auf eine politische (nicht völkerrechtliche) Erklärung geantwortet. Den Widerspruch

zu ihrem vorangehenden Vorwurf einer amerikanischen Verletzung des Völkerrechts haben sie entweder gar nicht bemerkt oder hingenommen, weil auch die amerikanische Erklärung solche hybriden Charakterzüge aufweist.

Wichtig ist der Zugang zu den heiligen Stätten

Ihrem Hauptanliegen sind sie damit nicht näher gekommen. Für die meisten islamischen Staaten ist der Zugang zu den heiligen Stätten auf dem Tempelberg politisch wichtiger als die Frage einer künftigen Hauptstadt des Staates Palästina.

Um wichtige Ziele zu erreichen, ist es nie gut, mit falschen Argumenten zu werben.

Themenbezogene Interessen (-bindung) der Autorin/des Autors

Dr. Gerhard Fulda ist Botschafter a.D., Vizepräsident der Deutsch-Arabischen Gesellschaft (DAG) und Gründungsmitglied des Vereins «Bündnis zur Beendigung der Israelischen Besetzung e.V.»

Quelle: <https://www.infosperber.ch/Artikel/Politik/Jerusalem-Hauptstadt-Israel-Palastina-Volkerrecht>

Dateien:

 [Dr. Fulda Hauptstadt Jerusalem.pdf](#) 123 K

[< Stellungnahme zur EKD-Schrift „Antisemitismus. Vorurteile, Ausgrenzungen, Projektionen und was wir dagegen tun können“ \(2017\)](#) [Briefe des Ägyptologen Georg Steindorff online zugänglich >](#)

[<- Zurück zu: Aktuelles](#)

DA

Die

der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens, Förderung der Entwicklungszusammenarbeit als mildtätigen und gemeinnützigen Zwecken nach dem letzten uns zugegangenen Freistellungsbescheid bzw. nach der Anlage zum Körperschaftsteuerbescheid des Finanzamtes für Körperschaften I Berlin, Steuer-Nr. 27/663/54781, vom 22.12.2014 nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes und nach § 3 Nr. 6 des Gewerbesteuergesetzes von der Gewerbesteuer befreit.

DAG-Bankverbindung bei der VR-Bank Bonn eG:

DAG-Konto, IBAN: DE44381602206106044013, BIC: GENODED1HBO

DAG-Spendenkonto, IBAN: DE22381602206106044021, BIC: GENODED1HBO

DAG-MARHABA-Konto, IBAN: DE70381602206106044030, BIC: GENODED1HBO

DEUTSCH-ARABISCHE GESELLSCHAFT
Calvinstr. 23
10557 Berlin

Tel.: +49-30-8094 1992
Fax: +49-30-8094 1996

E-Mail: [info\[at\]d-a-g\[.\]de](mailto:info[at]d-a-g[.]de)

Internet: www.d-a-g.de

[Impressum](#)