

**RHEINISCHE FRIEDRICH-WILHELMS-UNIVERSITÄT BONN**

RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

**Der Status von Jerusalem im Völkerrecht**

**Im Lichte der Resolution der UN-Generalversammlung ES-10/19  
vom 21. Dezember 2017**

*Felix Breiteneicher*



# Inhaltsverzeichnis

A.) Verlegung der U.S.-Botschaft nach Jerusalem .....	1
B.) Der Status von Jerusalem im Völkerrecht .....	2
I.) Historische Einordnung .....	2
1.) Jerusalem als Teil des britischen Mandats Palästina .....	3
2.) Internationales Jerusalem nach dem UN-Teilungsplan von 1947 .....	5
3.) Besetzung Jerusalems durch Israel und Jordanien im Palästinakrieg 1948 .....	6
4.) Israelische Besetzung Ost-Jerusalems im Sechstagekrieg 1967 .....	8
5.) Israelische Annexion Ost-Jerusalems 1980 .....	9
6.) Palästinensische Selbstbestimmung seit der Ersten Intifada 1987 .....	10
II.) Internationale Positionen zum Status Jerusalems .....	12
1.) Vereinte Nationen .....	12
3.) Arabische Liga und Organisation für Islamische Zusammenarbeit .....	14
4.) Vereinigte Staaten von Amerika .....	15
III.) Völkerrechtswidriger Gebietserwerb und Grenzen der Selbstverteidigung .....	16
IV.) Staatliche Souveränität und Hauptstadtfrage .....	19
1.) Völkerrechtliche Anerkennung von Staaten .....	19
2.) Anerkennung einer Hauptstadt .....	21
V.) Souveränität über Jerusalem .....	23
1.) Jerusalem als <i>Corpus Separatum</i> der Internationalen Gemeinschaft .....	24
2.) Ost-Jerusalem als Hauptstadt der Palästinensischen Gebiete .....	26
3.) West-Jerusalem als Hauptstadt Israels .....	29
4.) Die Sonderrolle der Jerusalemer Altstadt .....	32
VI.) Alternativansätze der Jerusalemfrage im Zuge einer Zweistaatenlösung .....	34
C.) Amerikanische <i>de facto</i> Anerkennung einer völkerrechtswidrigen Annexion .....	38
Anhang .....	i
Quellen- und Literaturverzeichnis .....	iii

## **A.) Verlegung der U.S.-Botschaft nach Jerusalem**

Am 14. Mai 2018, dem 70. Jahrestag der Gründung des Staates Israel, wurde die neue Botschaft der Vereinigten Staaten von Amerika in Jerusalem offiziell eröffnet. In einer Videobotschaft erklärte U.S.-Präsident Donald J. Trump, Israel sei eine "souveräne Nation mit dem Recht, seine Hauptstadt selbst zu bestimmen"<sup>1</sup>. Bisher sind jedoch nur Guatemala und Paraguay dem Vorbild der USA gefolgt - der Status der 'Heiligen Stadt' ist völkerrechtlich umstritten.

Nach Trumps Anordnung der Botschaftsverlegung aus Tel Aviv vom 6. Dezember 2017 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21. Dezember 2017 mit einer deutlichen Mehrheit von 128 zu 9 Stimmen eine Resolution, in welcher sie "*mit dem Ausdruck* ihres tiefen Bedauerns über jüngste Entscheidungen zum Status Jerusalems, [...] *bekräftigt*, dass alle Entscheidungen [...], die vorgeben, [...] den Status [...] der Heiligen Stadt geändert zu haben, ohne rechtliche Wirkung und null und nichtig sind"<sup>2</sup>.

Im Lichte dieser Resolution A/RES/ES - 10/19 (2017) sollen in der folgenden Arbeit unter Einbezug der historischen Situation sowie verschiedener internationaler Rechtspositionen der umstrittene territoriale Status Jerusalems im Völkerrecht genauer erläutert und mögliche Lösungskonstellationen für den Statusdisput gefunden werden.

---

<sup>1</sup> O.V.: 52 Tote bei Ausschreitungen im Gazastreifen.  
In: ZEIT Online, 14.05.2018.

<sup>2</sup> Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen A/RES/ES - 10/19 (2017).

## **B.) Der Status von Jerusalem im Völkerrecht**

Je nach unterschiedlicher Einstellung von Autoren können in der diesem Themenkomplex zugehörigen Literatur sehr weit auseinandergehende Ausführungen gefunden werden, die entweder einen israelischen Herrschaftsanspruch über ganz Palästina legitimieren oder Israel das Existenzrecht absprechen möchten.

In dieser Arbeit sollen zwar einerseits möglichst viele internationale Sichtweisen und völkerrechtlichen Positionen miteinbezogen werden, andererseits soll dies gleichzeitig immer vor dem Hintergrund einer Zweistaatenlösung in Palästina sowie dem Gedanken einer Existenzberechtigung für sowohl einen israelischen als auch einen palästinensischen Staat geschehen.

### **I.) Historische Einordnung**

Jerusalem gilt als 'Heilige Stadt' der drei großen Weltreligionen - des Christentums, Islams und Judentums - welche dort bereits seit der Antike koexistent zusammenleben. Der moderne und bis heute andauernde völkerrechtliche Territorialdisput rund um die Jerusalemfrage im Speziellen und den Nahostkonflikt im Allgemeinen basiert dagegen erst auf historischen Ereignissen seit Beginn des 20. Jahrhunderts, welche im Folgenden zur besseren Einordnung der Rechtssprechung dargelegt werden sollen.

## 1.) Jerusalem als Teil des britischen Mandats Palästina

In Anbetracht einer sich anbahnenden Niederlage des Osmanischen Reiches auf Seite der Mittelmächte im Ersten Weltkrieg und eines wachsenden arabischen Unabhängigkeitsstrebens teilten sich Großbritannien und Frankreich unter Einbezug Russlands im *Sykes-Picot Agreement* 1916 die osmanischen Provinzen im Nahen Osten in zwei Interessenssphären unter sich auf. Das Gebiet Palästinas sollte dabei unter eine gemeinsame internationale Verwaltung gestellt werden (s. Abb. 1).<sup>3</sup>

Als britische Truppen 1917 Jerusalem einnahmen, formulierte der britische Außenminister Arthur James Balfour erstmals eine offizielle Unterstützung für die wachsende zionistische Bewegung - eine Positionierung zum künftigen Status Jerusalem klammerte er allerdings aus:<sup>4</sup>

"Die Regierung Seiner Majestät betrachtet mit Wohlwollen die Errichtung einer nationalen Heimstätte für das jüdische Volk in Palästina und wird ihr Bestes tun, die Erreichung dieses Zieles zu erleichtern, mit der Maßgabe, dass nichts geschehen soll, was die bürgerlichen und religiösen Rechte der bestehenden nicht-jüdischen Gemeinschaften in Palästina oder die Rechte und den politischen Status der Juden in anderen Ländern in Frage stellen könnte."<sup>5</sup>

Zur Erfüllung dieses Auftrags sowie zur Verwaltung der heiligen Stätten wurde auf der Konferenz von Sanremo im Jahre 1920 Palästina - in seiner damaligen Form den heutigen Gebieten Israels, Jordaniens, des Westjordanlandes und des Gazastreifens entsprechend - britisches Mandat unter dem

---

<sup>3</sup> Vgl. Sykes-Picot Agreement (16. Mai 1916).

<sup>4</sup> Vgl. Saperia, Jordie: Jerusalem: Legal Status, Condominium and Middle East Peace. In: *Journal of East Asia and International Law* III/1 (2010). S. 176.

<sup>5</sup> Schneer, Jonathan (Hrsg.): *The Balfour Declaration. The Origins of the Arab-Israeli Conflict*. London 2010. S. 436.

Völkerbund. Auf einen gesonderten Status für Jerusalem wurde verzichtet. 1923 wurde das Emirat Transjordanien und spätere unabhängige Königreich Jordanien vom Mandatsterritorium abgetrennt.<sup>6</sup>

Nach verstärkten Auseinandersetzungen der unterschiedlichen Gruppen im gemeinsamen Gebiet und einem arabischen Aufstand wurde am 7. Juli 1937 im sogenannten Peel-Report der *Palestine Royal Commission* dem Völkerbund eine Teilung des Gebietes in einen jüdischen und einen arabischen Teilstaat vorgeschlagen. Eine Enklave rund um Jerusalem und Bethlehem sollte über einen Korridor bis nach Jaffa unter britischem Völkerbundmandat verbleiben (s. Abb. 2).<sup>7</sup> Während die arabische Seite den Vorschlag ablehnte, stimmte die jüdische ihm schließlich zu.

Nach der Krise um die Blockade Palästinas während des Zweiten Weltkrieges und in Anbetracht steigender gewaltbereiter Konflikte zwischen Arabern und Juden vor allem um die Landverteilung, diskutierte Großbritannien einen Rückzug der Truppen und die Aufgabe des Protektorates.<sup>8</sup> 1947 wurde die Palästina-Frage schließlich an die neu gegründeten Vereinten Nationen als Nachfolgeorganisation des aufgelösten Völkerbundes weiterdelegiert.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. United Nations: The Status of Jerusalem. New York 1997. S. 3.

<sup>7</sup> Vgl. League of Nations: Report of the Palestine Royal Commission (30. November 1937).

<sup>8</sup> Vgl. Abdelrazek, Adnan: A UN Perspective on the Status of Jerusalem. In: Palestine-Israel Journal (17/12).

<sup>9</sup> Vgl. United Nations: The Status of Jerusalem. S. 4 f..

## 2.) Internationales Jerusalem nach dem UN-Teilungsplan von 1947

Am 29.11.1947 beschlossen die Vereinten Nationen in der Resolution 181 (II) mit 33 zu 13 Stimmen einen zuvor kommissarisch ausgearbeiteten Vorschlag für eine Teilung Palästinas *inter alia* in einen unabhängigen jüdischen und arabischen Staat sowie ein von der internationalen Gemeinschaft als *Corpus Separatum* verwaltetes Jerusalem, welches eine palästinische Wirtschaftsunion mit den beiden neuen umliegenden Staaten eingehen sollte (siehe Abb. 3). Es sollte ein Treuhandrat eingesetzt und ein Statut zur Verwaltung der territorial deutlich vergrößerten 'Heiligen Stadt' erarbeitet werden. Dieses sollte beispielsweise die Demilitarisierung der Stadt, die Einsetzung eines internationalen Gouverneurs sowie eine eigene Staatsbürgerschaft für die Jerusalemer vorsehen.<sup>10</sup> In der UN-Charta waren für den Treuhandrat jedoch keine so weitreichenden Kompetenzen festgeschrieben.<sup>11</sup>

Ein alternativer Vorschlag für einen föderalen Gesamtstaat Palästina mit getrennten arabischen und jüdischen Gemeinden sowie einer internationalen Überwachung der heiligen Stätten hatte zuvor im Spezialkomitee keine Mehrheit erhalten. Der Plan der Generalversammlung wurde von den jüdischen Vertretern akzeptiert, von den arabischen jedoch abgelehnt.<sup>12</sup>

Das Vereinigte Königreich grenzte sich zuerst von jeglicher Verantwortung bezüglich der Implementierung der Resolution im Mandatsgebiet ab, da dieses nicht die Entscheidungen beider

---

<sup>10</sup> Vgl. Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 181 (II): Die künftige Regierung Palästinas. Teilungsplan mit Wirtschaftsunion (Teil III). S. 18 ff..

<sup>11</sup> Vgl. Jacobs, Raoul: Mandat und Treuhand im Völkerrecht. Göttingen 2004. S. 186.

<sup>12</sup> Vgl. United Nations: The Status of Jerusalem. S. 5 f..

Bevölkerungsgruppen abbilde. Am 14. Mai 1948 erklärte London daraufhin unilateral seinen finalen militärischen wie zivilen Rückzug aus dem Mandatsgebiet.<sup>13</sup>

### **3.) Besetzung Jerusalems durch Israel und Jordanien im Palästina-Krieg 1948**

Am Vorabend des angekündigten Rückzuges der Mandatsmacht wurde in Tel Aviv der Staat Israel ausgerufen - über Jerusalem fiel in jener Erklärung jedoch zuerst kein Wort, es wurde jedoch der Schutz aller religiöser Stätten versichert.<sup>14</sup> Unmittelbar darauf griffen in einer gezielten Invasion die Armeen Ägyptens, des Irak, Saudi-Arabiens, Syriens und Transjordanien den neuen jüdischen Staat an - nach eigener Darstellung zur Wiederherstellung des Rechts und dem Schutz der arabischen Bevölkerung.<sup>15</sup> Nach einer Belagerung Jerusalems eroberten jordanische Einheiten den Ostteil der Stadt mitsamt der Altstadt und ihren heiligen Stätten und israelische Kampfverbände Westjerusalem. Dieses gelang durch eine Bekanntmachung des Verteidigungsministers am 2. August 1948 unter die staatliche Kontrolle Israels.<sup>16</sup> Nach Vermittlung der Vereinten Nationen trat am 16. November 1948 eine Waffenruhe in Kraft. Ein späteres Abkommen zwischen Israel und Jordanien trennte Jerusalem *de facto* in zwei Teile - einen israelischen Westteil und einen jordanischen Ostteil, welcher auch die Altstadt samt ihrer heiligen Stätten beinhaltete. In diesem wurden jedoch *de jure* keinerlei rechtliche Bestimmungen festgehalten.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. Baron, Charles Bryan: The International Legal Status of Jerusalem. In: *Touro International Law Review* (8/1). S. 3.

<sup>14</sup> Vgl. Unabhängigkeitserklärung des Staates Israel.

<sup>15</sup> Vgl. Baron, a.a.O., S. 5 f..

<sup>16</sup> Vgl. Lapidot, Ruth: Jerusalem.

In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

<sup>17</sup> Vgl. Jordanian-Israeli General Armistice Agreement, April 3, 1949.

Zur Schaffung klarer Fakten bezüglich der territorialen Kontrolle wurden bereits in den ersten Monaten nach der Staatsgründung erste jüdische Siedler durch das israelische Verteidigungsministerium in südliche Vororte von Jerusalem verlegt.<sup>18</sup> Im September 1948 verlegte Israel zudem den Obersten Gerichtshof nach West-Jerusalem, weitere staatliche Institutionen sollten folgen, nachdem die Knesset 1950 es zur Hauptstadt Israels erklärte. Gleichzeitig annektierte Jordanien das Westjordanland samt Ost-Jerusalem in sein Staatsgebiet, offiziell auf Wunsch der dortigen arabischen Bevölkerung.<sup>19</sup> Die beiden Besatzerstaaten hatten somit - anstatt jeweils jegliche Kontrolle über die 'Heilige Stadt' zu verlieren und in Abgrenzung zu den bedeutend größeren Städten Tel Aviv beziehungsweise Amman - diese lieber zweigeteilt.<sup>20</sup>

Sowohl das Jordanisch-Israelische Waffenstillstands-Abkommen als auch die nachfolgenden einseitigen Maßnahmen der beiden Besatzerstaaten wurden international als *de jure* ineffektiv gegenüber der ursprünglichen UN-Teilungsresolution gewertet und einzig Pakistan erkannte die jordanische Souveränität über Ost-Jerusalem an.<sup>21</sup> 1948 hielten die Vereinten Nationen in einer weiteren Resolution am *Corpus Separatum* fest und der eingesetzte Treuhandrat verabschiedete 1950 final ein Statut für die Internationalisierung Jerusalems,

---

In: The Avalon Project, New Haven 2008.

<sup>18</sup> Vgl. Rempel, Terry: The Significance of Israel's Partial Annexation of East Jerusalem. In: Middle East Journal (51/4). S. 522.

<sup>19</sup> Vgl.: Harpaz, Guy: The Dispute over the Sovereignty of Jerusalem: EU Politics and the Search for International Legal Coherence and Consistency with International Law. In: European Foreign Affairs Review 3/17(2012). S.454.

<sup>20</sup> Vgl. Klein, Menachem: Jerusalem as an Israeli Problem—A Review of Forty Years of Israeli Rule Over Arab Jerusalem. In: Israel Studies (13/2). S. 55.

<sup>21</sup> Vgl.: Eisner, Michael: Jerusalem: An Analysis of Legal Claims and Political Realities. In: Wisconsin International Law Journal 12/1993. S.230

welches jedoch aufgrund der ablehnenden Haltung von sowohl Jordanien als auch Israel nie in Kraft treten konnte.<sup>22</sup>

"In der Generalversammlung der Vereinten Nationen führten weder ihr Versäumnis, den Teilungsplan von 1947 als *Corpus Separatum* umzusetzen, noch weitere gescheiterte Bemühungen zu einer völkerrechtlichen Zustimmung zur israelischen oder jordanischen Souveränität über die Teile Jerusalems, die beide besetzt hatten und für die sie Souveränität beanspruchten. [...] Die meisten Staaten machten ihre Nichtanerkennung der *de jure*-Ausübung der Staatsgewalt beider Staaten über jeglichen Teil der Stadt äußerst sorgfältig deutlich."<sup>23</sup>

#### **4.) Israelische Besetzung Ost-Jerusalems im Sechstagekrieg 1967**

Im Sinne einer 'vorausschauenden Selbstverteidigung' nahm Israel nach dem Aufmarsch von Truppen seiner Nachbarstaaten Ägypten, Libanon und Syrien an den eigenen Grenzen durch Präventivangriffe im Verlauf von sechs Tagen im Juni 1967 den Gazastreifen, die Golanhöhen sowie das Westjordanland samt Ost-Jerusalem ein. Zuvor hatte Israel ein militärisches Vorgehen gegenüber Jordanien unter der Bedingung der gegenseitigen Zurückhaltung ausgeschlossen, diese wurde jedoch von Seiten Ammans nicht eingehalten. Die finalen Ansichten darüber, wessen initiierte Kampfhandlungen schlussendlich ausschlaggebend für den Kriegsbeginn waren, variieren.<sup>24</sup> "Israelische Funktionäre erklärten indessen später, dass Israel gar keinen Angriff erwartet hatte."<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. United Nations: The Status of Jerusalem. S. 11 f. und Jacobs, a.a.O., S. 186.

<sup>23</sup> Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre: Distinctions with Differences. Jerusalem as Corpus Separatum and its legal Implications (Juli 2017). S. 6 [Übs. d. Verf.].

<sup>24</sup> Vgl. Eisner, Michael: Jerusalem: An Analysis of Legal Claims and Political Realities. In: Wisconsin International Law Journal 12/1993. S. 232 f..

<sup>25</sup> Quigley, John: The Legal Status of Jerusalem under International Law. In: The Turkish Yearbook XXIV/1994. S. 16 [Übs. d. Verf.].

In Ost-Jerusalem wurden die zuvor herrschenden gesetzgeberischen Maßnahmen Jordaniens kurz nach Kriegsende aufgehoben und ersetzt. Die Knesset verabschiedete mit der *Law and Administration Ordinance (Amendment No. 11)* ein Gesetz, welches es der Regierung ermöglichte, durch Anordnung jegliches Gebiet von 'Eretz Israel' oder 'Großisrael' (und somit jeglichem Teil des früheren Palästina-Mandates) unter israelische Verwaltung und Gerichtsbarkeit zu bringen. Ob mit dieser Rechtssetzung bereits 1967 der völkerrechtliche Tatbestand einer Annexion erfüllt war, gilt als umstritten - insbesondere im Hinblick auf den damals noch nicht verfassungsmäßig festgelegten finalen Status Westjerusalems.<sup>26</sup> Im Zuge einer territorialen Vergrößerung wurden weitere arabische Vororte dem Gebiet Ost-Jerusalems angegliedert; in den Folgejahren zog rund die Hälfte der jüdischen Bevölkerung Jerusalems in die neuen Siedlungsgebiete.<sup>27</sup>

"Den Palästinensern, die zu jener Zeit in Ost-Jerusalem lebten, wurde ein temporärer Aufenthaltsstatus (*Permanent Residency* oder *Jerusalem ID*) ausgestellt, der ihnen soziale Rechte und kommunalpolitische Mitsprache einräumt. Dieses Ausweisdokument kann aufgrund politischer und rechtlicher Entscheidungen aberkannt werden. Palästinenser Ost-Jerusalems mit diesen Papieren sind somit bis heute keine Staatsbürger Israels."<sup>28</sup>

## **5.) Israelische Annexion Ost-Jerusalems 1980**

Am 30. Juli 1980 verabschiedete das israelische Parlament das Grundgesetz zu Jerusalem als Hauptstadt Israels (sogenanntes 'Jerusalemgesetz'). Darin heißt es:

---

<sup>26</sup> Vgl. Rempel, a.a.O., S. 521 ff..

<sup>27</sup> Vgl. Klein: Jerusalem as an Israeli Problem. S. 55 f..

<sup>28</sup> Stettner, Ilona; Frings, Marc: Jerusalem: Hauptstadt zweier Völker?.

"1.) Das vereinte Jerusalem ist in seiner Gesamtheit die Hauptstadt Israels. 2.) Jerusalem ist Sitz des Staatspräsidenten, der Knesset, der Regierung und des Obersten Gerichtshofes."<sup>29</sup>

Im November 2000 wurde dieses um eine Passage ergänzt, welche jegliche Übertragung von Befugnissen, die Jerusalem betrifft, einer Mehrheit der Knesset unterwirft.<sup>30</sup>

War die wiedervereinigte 'Heilige Stadt' bereits seit 1967 Sitz der israelischen Regierungsinstitutionen gewesen, so annektierte dieses Grundgesetz offiziell ganz Jerusalem in das Staatsgebiet Israels.<sup>31</sup> Wie bereits in der Folge der Übertragung der Verwaltungshoheit in 1967 lehnte Israel den Begriff der 'Annexion' weiterhin ab und verteidigte die Maßnahmen als "Integration in Kommunal- und Verwaltungsebenen"<sup>32</sup>. Zwischen West- und Ostjerusalem wurde offiziell nie unterschieden.<sup>33</sup>

## **6.) Palästinensische Selbstbestimmung seit der Ersten Intifada 1987**

Im Dezember 1987 begannen gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen arabischen Bevölkerungsteilen und israelischen Sicherheitskräften - der anschließende mehrjährige Volksaufstand bildete die Erste Intifada. Jordanien erkannte daraufhin den Wunsch der palästinensisch-arabischen Bevölkerung im Westjordanland auf einen unabhängigen Staat

---

<sup>29</sup> Basic Law: Jerusalem - The Capital of Israel [Übs. d. Verf.].

<sup>30</sup> Vgl. Lapidoth, a.a.O.

<sup>31</sup> Vgl. Zank, Michael: The Jerusalem Basic Law (1980) and the Jerusalem Embassy Act (1995): A Comparative Investigation of Israeli and US Legislation on the Status of Jerusalem. In: Israel Studies (21/3). S. 26 f. und Stettner, a.a.O.

<sup>32</sup> Lapidoth, Ruth; Hirsch, Moshe (Hrsg.): The Jerusalem Question and its Resolution: Selected Documents. London 1994. S. 172 [Übs. d. Verf.].

<sup>33</sup> Vgl. Rempel, a.a.O., S. 524.

an. In der Deklaration von Algiers rief der Palästinensische Nationalrat am 14. November 1988 schließlich den Staat Palästina mit der Hauptstadt Jerusalem (arabisch: *Al-Quds*)<sup>34</sup> aus.<sup>35</sup>

"Wie sich herausstellte, hatte Israel zwar Ost-Jerusalem geschluckt, konnte es aber nicht verdauen. Die Erste Intifada führte die Palästinensische Bevölkerung in den besetzten Gebieten auf den Pfad, welcher sie von Passivität zu Aktivismus leitete. Dies veränderte ihre Selbstwahrnehmung und ihre Wahrnehmung seitens der Internationalen Gemeinschaft."<sup>36</sup>

Die Erste Intifada endete 1993 mit dem Oslo-Abkommen zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO). In diesem wurde eine Autonomiebehörde für die palästinensischen Bevölkerung im Westjordanland und im Gazastreifen vereinbart, diese besitzt mittlerweile auch Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen. Weitere Verhandlungen, unter anderem über den permanenten Status Jerusalems, sollten folgen - die Camp David-Verhandlungen zu Beginn der 2000er Jahre scheiterten jedoch ergebnislos.<sup>37</sup> Seitdem hat Israel aufgrund der Zweiten Intifada seit 2002 mit dem Bau von Sperranlagen rund um Ost-Jerusalem und das Westjordanland begonnen. Gleichsam werden dort verstärkt eigene jüdische Siedlungen errichtet.

---

<sup>34</sup> Vgl. Palestine Basic Law, 29.05.2002. Art. 3.

<sup>35</sup> Vgl.: Harpaz, Guy: The Dispute over the Sovereignty of Jerusalem: EU Politics and the Search for International Legal Coherence and Consistency with International Law. In: European Foreign Affairs Review 3/17 (2012). S. 455.

<sup>36</sup> Klein: Jerusalem as an Israeli Problem. S. 60 [Übs. d. Verf.].

<sup>37</sup> Vgl. Saperia, Jordie: Jerusalem: Legal Status, Condominium and Middle East Peace. In: Journal of East Asia and International Law III/1 (2010). S. 178 f..

## **II.) Internationale Positionen zum Status Jerusalems**

In der Jerusalemfrage spiegelt sich historisch auch ein globaler Stellvertreterkonflikt wider. Hatte die Sowjetunion kurz nach der jüdischen Staatsgründung noch auf ein 'rotes Israel' gehofft, widmete sie nach dessen Bündnispartnerschaft mit den USA ihre Interessen schnell der palästinensischen Befreiungsbewegung. Gerade die arabischen Staaten versuchen heutzutage über ihren Einfluss auf andere Drittstaaten innerhalb der Vereinten Nationen Einfluss auf den Westen zu nehmen und die Vereinigten Staaten möglichst auszustechen. So vereinfacht die Jerusalemfrage als Interpretation der beiden Forderungen nach einer Hauptstadt erscheint, so kompliziert stellt sich der Nahostkonflikt in seiner Gänze wiederum da, wo Positionen beispielsweise durch den Einfluss des Irans und Saudi-Arabiens erneut anders verteilt sind.

Nachfolgend sollen einige ausgewählte Rechtspositionen der wichtigsten Einflussnehmer auf den Statusdisput um die 'Heilige Stadt' in Form der Vereinten Nationen, der Arabischen Liga sowie der Vereinigten Staaten von Amerika die internationale Orientierung des Konfliktes genauer darstellen.

### **1.) Vereinte Nationen**

Als Reaktion der Vereinten Nationen auf die vollendeten Tatsachen der israelischen Besetzung Ostjerusalems, formulierte der Sicherheitsrat in (der nach Art. 25 der UN-Charta verbindlichen) Resolution 242 vom 22. November 1967 den Grundsatz '*Land gegen Frieden*' und forderte den "Rückzug der israelischen Streitkräfte aus (den) Gebieten, die während des

jüngsten Konflikts besetzt wurden"<sup>38</sup> sowie die Anerkennung des "Rechts [eines jeden Staates], innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen frei von Androhungen oder Akten der Gewalt in Frieden zu leben"<sup>39</sup>. Allerdings erwähnte der Resolutionstext weder Jerusalem noch die Palästinenser und sprach auch nur von 'den Gebieten' anstatt 'allen Gebieten'. Dies ließ in israelischer Interpretation einen Interpretationsspielraum über den Rückzug zu und führte zur Anerkennung des Beschlusses durch Israel. Dabei hätte hier eine Zustimmung der betroffenen Akteure gar nicht zwingend notwendig sein müssen.<sup>40</sup>

Nach Israels administrativen Maßnahmen in der Folge der Besetzung, bewertete der Sicherheitsrat in Resolution 252 (1968) diese als nichtig und appellierte für deren Aufhebung. Auch Resolution 298 (1971) verurteilte die Nichteinhaltung internationaler Grundprinzipien durch Israel, während Resolution 446 (1979) erstmals den jüdischen Siedlungsbau als rechtlich ungültig und Verstoß gegen die Genfer Konvention bezeichnete. Resolution 478 (1980) wurde in Folge des Jerusalemgesetzes formuliert und appellierte an die Mitgliedsstaaten, das israelische Grundgesetz nicht anzuerkennen.<sup>41</sup>

Die positiven Ergebnisse der Madrider Konferenz sowie des Oslo-Prozesses fanden dagegen in keiner der darauffolgenden UN-Resolutionen einen konkreten Eingang.<sup>42</sup>

Während einige weitere (unverbindliche) Resolutionen der UN-Generalversammlung auch konkrete Handlungen anderer Staaten verurteilen und Forderungen aufstellen, verbleibt

---

<sup>38</sup> Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 242 (1967).

<sup>39</sup> Ebd.

<sup>40</sup> Vgl. Eisner, a.a.O., S. 234.

<sup>41</sup> Die USA enthielten sich der Entscheidung ihrer Stimme.

<sup>42</sup> Vgl. Abdelrazek, a.a.O.

Resolution 242 die einzige verbindliche Forderung der Vereinten Nationen an Israel, welche je akzeptiert wurde und bildet damit die Grundlage der Völkerrechtswidrigkeit der israelischen Handlungen in Ostjerusalem, wie sie auch nachfolgend genauer analysiert werden sollen.

Allgemein gilt es anzumerken, dass alle Resolutionen der Vereinten Nationen lediglich vom 'Status' Jerusalems sprechen, jedoch nicht von einem konkreten 'legalen Status'. Somit kann damit auch nur der Zustand der 'Heiligen Stadt' bezüglich der dortigen religiösen Stätten gemeint sein.<sup>43</sup>

### **3.) Arabische Liga und Organisation für Islamische Zusammenarbeit**

Mit Bezug auf UN-Resolution 242, welche auch von Seiten der Palästinenser akzeptiert wurde, formulierte die Arabische Liga (AL) im Jahre 2002 die sogenannte 'Arabische Friedensinitiative' (API) mit dem Angebot einer Normalisierung der Beziehungen zu Israel, sollte es sich auf die Grenzen von vor 1967 zurückziehen und einen unabhängigen palästinensischen Staat mit seiner Hauptstadt in Ost-Jerusalem akzeptieren. Grundsätzlich spiegelt sie damit lediglich die diplomatische Positionen vieler Mitgliedstaaten der AL und ihre Akzeptanz einer militärischen Überlegenheit Israels wider. Israel akzeptiert die Forderungen der Initiative nur teilweise und schließt so eine vollständige territoriale Rückgabe sowie eine Rückaufnahme palästinensischer Geflüchteter aus.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Vgl. Jacobs, a.a.O., S. 188.

<sup>44</sup> Vgl. Birk, Michaela; Badawi, Ahmed: Bedeutung und Wandel der Arabischen Friedensinitiative. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Bonn 2010. S. 1 ff..

"Die API genießt die volle Unterstützung der PA und ihres Präsidenten Mahmud Abbas. Ihnen ist durchaus bewusst, dass die Unterstützung der anderen arabischen Staaten primär auf Eigeninteressen beruht. Doch bietet ihnen die API einen diplomatischen Schutzschirm sowie eine dringend benötigte Stütze für ihren diplomatischen Kampf auf internationaler Ebene."<sup>45</sup>

Nach dem Beschluss der U.S.-Regierung vergangenen Dezember, ihre Botschaft nach Jerusalem zu verlegen, bekräftigten sowohl die Arabische Liga als auch die Organisation für Islamische Zusammenarbeit ihre Forderungen nach der Anerkennung eines unabhängigen Staates Palästina mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt und baten weitere Staaten der internationalen Gemeinschaft ihrem Beispiel zu folgen.<sup>46</sup>

#### **4.) Vereinigte Staaten von Amerika**

Für eine Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt des Staates Israel hatte sich der U.S.-Kongress bereits im Jahre 1995 in Form des '*Jerusalem Embassy Act*' ausgesprochen, welcher die Regierung aufforderte, die Botschaft der Vereinigten Staaten bis 1999 aus Tel Aviv dorthin zu verlegen. Gleichsam wurde dem U.S.-Präsidenten die Möglichkeit mitgegeben, dieses Entscheidung um jeweils sechs Monate auszusetzen.<sup>47</sup> Bis zur Entscheidung Donald Trumps im Dezember 2017 wurde dieses Recht von seinen Vorgängern jeweils immer angewendet. Rechtsstreitigkeiten über die Kongressentscheidung kamen über die Frage auf, ob für in Jerusalem geborene Kinder U.S.-

---

<sup>45</sup> Birk, a.a.O., S. 4.

<sup>46</sup> Vgl. O.V.: Arabische Liga stellt sich gegen Trumps Beschluss. In: ZEIT Online, 10.12.2017. und O.V.: Islamischer Gipfel erkennt Ostjerusalem als Hauptstadt Palästinas an. In: ZEIT Online, 13.12.2017.

<sup>47</sup> Siehe: Congress of the United States of America: Jerusalem Embassy Act. Washington, 08.11.1995.

amerikanischer Staatsbürger als Geburtsort 'Jerusalem, Israel' oder nur 'Israel' in offiziellen Dokumenten angegeben werden sollte; bisher wurde dabei letzteres angewandt. Das Kongressgesetz nimmt keinerlei Bezug auf das israelische Jerusalemgesetz von 1980 und beruft sich in seiner Begründung stattdessen auf wenige unkonkrete und gesetzlich irrelevante 'Befunde', wie die generelle Freiheit aller Staaten bezüglich der Wahl ihrer Hauptstadt oder ein historisches jüdisches Recht auf Jerusalem. Gleichsam schließt das U.S.-amerikanische Botschaftsgesetz zudem die gleichzeitig existierende Möglichkeit einer palästinensischen Hauptstadt in Jerusalem nicht aus.<sup>48</sup>

### **III.) Völkerrechtswidriger Gebietserwerb und Grenzen der Selbstverteidigung**

Während sich die internationale Staatengemeinschaft inzwischen mit der Ausdehnung von Israels Souveränität auf West-Jerusalem im Zuge des Palästinakrieges größtenteils abgefunden hat, stellt sich die Lage für das Territorium Ost-Jerusalems anders dar. Israel hatte dieses im Sechstagekrieg gewaltsam unter seine Kontrolle gebracht und hatte damit gegen das Prinzip des allgemeinen Gewaltverbotes<sup>49</sup> in Art. 2 (4) der Charta der Vereinten Nationen verstoßen:

*Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.*

---

<sup>48</sup> Vgl. Zank, a.a.O., S. 23 ff..

<sup>49</sup> Zum Ursprung des Gewaltverbotes im Völkerrecht siehe auch die Monroe- und Stimson-Doktrinen sowie den Briand-Kellog-Pakt.

Ein gegen das Gewaltverbot verstoßender gewaltsamer Gebietserwerb ist zudem unrechtmäßig nach Art. 1 der Präziplendeklaration der Vereinten Nationen A/RES/2625 (XXV). Die Souveränität über ein solches Gebiet ist danach nichtig und darf nicht anerkannt werden:

*Jeder Staat hat die Pflicht, in seinen internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen. Eine solche Androhung oder Anwendung von Gewalt stellt eine Verletzung des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen dar und darf niemals als Mittel zur Regelung internationaler Fragen angewandt werden. [...]*

*Das Hoheitsgebiet eines Staates darf nicht zum Gegenstand einer militärischen Besetzung als Ergebnis der Anwendung von Gewalt unter Verletzung der Bestimmungen der Charta gemacht werden. Das Hoheitsgebiet eines Staates darf nicht zum Gegenstand der Aneignung durch einen anderen Staat als Ergebnis der Androhung oder Anwendung von Gewalt gemacht werden. Kein durch Androhung oder Anwendung von Gewalt erreichter Gebietserwerb wird als rechtmäßig anerkannt werden.*

Israel beruft sich bei der legalen Rechtfertigung seiner expansiven militärischen Handlungen gegen Ägypten, Jordanien und Syrien sowohl im Palästinakrieg als auch im Sechstagekrieg jedoch auf das Prinzip der Selbstverteidigung in Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen:

*Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.*

Hierbei ist es einem Staat jedoch nicht zuzumuten, diesen Angriff erst abzuwarten.<sup>50</sup> Dennoch ist Akteur nicht dazu

---

<sup>50</sup> Vgl. Herdegen, Matthias: Völkerrecht. München 2016. S. 266.

berechtigt, wie Israel 1948, auch expansionistisch innerhalb eines herrschenden 'Souveränitätsvakuums' zu agieren. Der Angegriffene darf jenseits einer einfachen militärischen Angriffsabwehr kurzfristig ein Schutzgebiet zur Wahrung seiner eigenen territorialen Integrität einnehmen.<sup>51</sup> "Diese Besetzung sollte jedoch beendet werden, sobald die Vereinten Nationen einschreiten und darf keinesfalls eine Aneignung der Souveränität über dieses Territorium nach sich ziehen."<sup>52</sup>

Dieser Rechtsauffassung folgend, hat Israel so auch 1967 jene internationale Berechtigung zur Kontrolle eines eroberten Territoriums im Sinne einer Wahrung seiner eigenen staatlichen Sicherheit jedoch bereits kurze Zeit später wieder verloren, als die israelische Gesetzgebung und Verwaltungshoheit auf Ost-Jerusalem ausgedehnt wurden. Nach völkerrechtlichen Bestimmungen darf eine Herrschaft nur *de facto* bestehen, bezüglich der Gesetzgebung sind die internationalen Regelungen für besetzte Gebiete aus der IV. Haager Konvention anzuwenden.<sup>53</sup>

Bezüglich der jordanischen Okkupation bis 1967 wurde argumentiert, dass Amman einen "treuhänderischen Besatzer"<sup>54</sup> dargestellt hätte, da die Palästinenser ihre Souveränität nicht selbst verwalten konnten. Auch jene Ansicht würde gegen Art. 2 (4) der UN-Charta verstoßen und berücksichtigt weder die damalige jüdische Mehrheit in Jerusalem noch die Palästinenser in den israelischen Teilen Palästinas.<sup>55</sup>

Nach einer möglichen Interpretation hatte die israelische Regierung damit bereits 1967 die Möglichkeit, eine

---

<sup>51</sup> Vgl. Cassese, Antonio: The Human Dimension of International Law. Oxford 2008. S. 279 f. und Herdegen, a.a.O., S. 266 und 462.

<sup>52</sup> Ebd. [Übs. d. Verf.].

<sup>53</sup> Siehe: IV. Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs. Den Haag 1907. Art. 42 - 56.

<sup>54</sup> Baron, a.a.O., S. 7 [Übs. d. Verf.].

<sup>55</sup> Vgl. ebd., S. 7 f..

völkerrechtswidrige Annexion Ostjerusalems selbst und ohne Anrufung des Parlaments durchzuführen.<sup>56</sup> Spätestens jedoch seit der offiziellen Adaption des Jerusalemgesetzes in der Knesset 1980 ist Ost-Jerusalem somit in das israelische Staatsgebiet annektiert worden.

Die Illegalität der andauernden Besetzung Ost-Jerusalems und des Westjordanlandes durch Israel hat inzwischen auch Eingang in die offizielle Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs gefunden. In seinem sogenannten 'Mauer-Gutachten' verurteilte das Gericht den von Israel im Jahre 2002 begonnenen Bau von Grenzanlagen rund um Ost-Jerusalem in Form einer Mauer zu den Palästinensergebieten des Westjordanlandes als völkerrechtswidrig, da die Maßnahmen auf besetztem Gebiet stattfinden würden. Israel muss nach diesem Urteil den Bau stoppen und die bereits errichteten Mauerteile wieder abbauen.<sup>57</sup>

## **IV.) Staatliche Souveränität und Hauptstadtfrage**

### **1.) Völkerrechtliche Anerkennung von Staaten**

Grundlegende Kriterien für die völkerrechtliche Definition eines Staates als Völkerrechtssubjekt sind die drei konstitutiven Merkmale des Staatsvolkes, der Staatsgewalt sowie des Staatsgebietes.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. Kuttab, Jonathan: The Legal Status of Jerusalem.  
In: Palestine-Israel Journal (2/2).

<sup>57</sup> Siehe: International Court of Justice: Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Den Haag, 09.07.2004. S. 69.

<sup>58</sup> Siehe: Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914.

Die Anerkennung eines Staates durch andere Staaten spielt für die Staatsgründung zunächst keine Rolle, wie auch das Oberverwaltungsgericht Münster in seinem 'Palästina-Urteil' erklärte:<sup>59</sup>

*Ein neuer Staat erwirbt seine Völkerrechtspersönlichkeit unabhängig von seiner Anerkennung oder Nichtanerkennung durch die bloße Tatsache seines Entstehens; die in der Anerkennung liegende Feststellung, dass der Staat entstanden sei, ist nur deklaratorischer Natur.*

Die Bundesrepublik Deutschland nahm 1994 diplomatische Beziehungen mit den Palästinensergebieten auf.<sup>60</sup>

Eine vorläufige Unabhängigkeit wurde den Palästinensern bereits unter dem Völkerbundmandat zuerkannt. Im Kontext des Südwestafrika-Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs von 1950 wurde der Begriff einer "schwebenden Souveränität"<sup>61</sup> geprägt, welche im Zuge einer unabhängigen Staatswerdung wiederbelebt werden kann.

Die Forderung der Palästinensischen Autonomiegebiete bezüglich Jerusalem als ihrer Hauptstadt ist allerdings dahingehend unbegründet, als sie durch ihren teilautonomen Status innerhalb des israelischen Hoheitsgebietes bisher nicht das Kriterium eines eigenen Staatsgebietes erfüllen. Das Schiedsurteil über die Palmas-Insel hatte eine klare Notwendigkeit von Territorialhoheit zur Ausübung einer generellen Souveränität festgelegt.<sup>62</sup> Moderne Ansichten streiten dagegen darüber, inwieweit für solche Ansprüche auch eine konkrete Machtausübung erforderlich ist.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Siehe: Oberverwaltungsgericht Münster: Urteil vom 14.02.1989 (18 A 858/87), NVwZ 1989, 790 (ZaöRV 51 [1991], 191). S. 310 [89/1].

<sup>60</sup> Vgl. Auswärtiges Amt: Länderinformation - Palästinensische Gebiete.

<sup>61</sup> International Court of Justice: Advisory Opinion, *South West Africa*. ICJ Rep. 1950. S. 148 f..

<sup>62</sup> Siehe: Permanent Court of Arbitration: *Island of Palmas (Miangas) Case - Netherlands v. United States* (1928).

<sup>63</sup> Vgl. Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre, a.a.O. S.7.

Doch auch das israelische Argument, dass nach dem britischen Rückzug in Palästina eine *terra nullius* entstanden sei und Israel damit im *animus possidendi* seiner Staatsgründung einen rechtlich gültigen Titel über das Niemandsland erworben hätte, wird durch den Aspekt der eigenen Gewaltanwendung - auch im Zuge von Selbstverteidigung - hinfällig.<sup>64</sup>

Die Staatsqualität Palästinas bleibt bis dato sehr umstritten.<sup>65</sup> Die politischen Auseinandersetzungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Arabischen Liga gegen Ende letzten Jahres bezüglich der Anerkennung von Teilen Jerusalems als Hauptstadt des einen oder anderen Staates zeigten dabei die zunehmende Politisierung der externen staatlichen Anerkennung weg von einer völkerrechtlichen Grundlage auf.

## **2.) Anerkennung einer Hauptstadt**

"Jeder Staat bestimmt selbst, wo seine Hauptstadt liegt. Es bedarf dafür keines formellen völkerrechtlichen Akts der Anerkennung, ebenso wenig wie für andere Fragen seiner innenpolitischen Verfasstheit. Anerkennung braucht ein Staat nur für seine Außengrenzen."<sup>66</sup>

Betrachtet man Ost-Jerusalem, wie zuvor dargelegt und im Großteil der internationalen Völkerrechtsanalyse akzeptiert, als annektiertes Territorium, so muss in der Frage nach der externen staatlichen Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels beziehungsweise eines künftigen palästinensischen Staates genau jene Thematik der legalen Definition von Außengrenzen

---

<sup>64</sup> Vgl. Cassese, a.a.O., S. 285 f..

<sup>65</sup> Vgl. Herdegen, a.a.O., S. 75.

<sup>66</sup> Steinke, Ronen: Anerkennung einer Hauptstadt.  
In: Süddeutsche Zeitung, 15.12.2017.

angesprochen werden. In ihrer Form als "Frontier City"<sup>67</sup> kommen Jerusalem dabei mehr als nur die rein militärisch-sicherheitspolitischen Aspekte einer zweigeteilten Grenzstadt zu, denn die dortigen ethnischen Aufeinandersetzungen beeinflussen immer auch diplomatische und soziale Felder.

In seinem Gutachten zur Besetzung Namibias durch Südafrika aus dem Jahre 1971 hat der Internationale Gerichtshof eine klare Verantwortlichkeit des jeweiligen Besatzers für Völkerrechtsverletzungen im Zuge einer illegalen Okkupation definiert und diesem die Kompetenz abgesprochen, einseitig einen internationalen Status verändern zu können. Gleichsam wurden die Mitglieder der Vereinten Nationen dazu verpflichtet, solch illegale Situationen zu beenden und jegliche Unterstützungsleistungen für einen Erhalt des Unrechts zu unterlassen.<sup>68</sup>

Das bereits erwähnte Mauer-Gutachten des Internationalen Gerichtshofes aus dem Jahre 2004 schafft dabei einen konkreten Bezug zur israelischen Besetzung und der humanitären Situation der Palästinenser: Alle Staaten seien zum Unterlassen von Unterstützung für illegale israelische Handlungen sowie zur gleichzeitigen Einhaltung der Genfer Konvention aufgerufen und sollten stattdessen Gegenmaßnahmen ergreifen.<sup>69</sup>

Eine externe Anerkennung ganz Jerusalems als Hauptstadt Israels ist diesen Anforderungen somit diametral entgegengestellt und ignoriert zudem den weiterhin ungelösten Statusdisput um die 'Heilige Stadt', dessen aktueller Stand im

---

<sup>67</sup> Klein: Jerusalem as an Israeli Problem. S. 57.

<sup>68</sup> Siehe: International Court of Justice: Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia. Den Haag, 21.07.1971. S. 42 ff..

<sup>69</sup> Siehe: International Court of Justice: Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Den Haag, 09.07.2004. S. 70.

Folgenden anhand der drei in der Rechtsliteratur existierenden Souveränitätsforderungen auf diese analysiert werden soll.

## V.) Souveränität über Jerusalem

Forderungen bezüglich eines legalen Herrschaftsanspruch über ganz Jerusalem gibt es von Seiten Israels, dem derzeitigen Okkupanten des gesamten Stadtgebietes, der palästinensischen Bevölkerung, welche vor den territorialen Veränderungen durch den Palästina- beziehungsweise den Sechstagekrieg die ethnische Mehrheit in ganz Jerusalem und heutzutage noch in vielen östlichen Stadtteilen stellt, sowie der Vereinten Nationen, welche mit ihrer Teilungsresolution die 'Heilige Stadt' als *Corpus Separatum* unter internationale Verwaltung stellen wollten. Es ist jedoch teilweise auch unklar, auf welchen historischen Status der 'Heiligen Stadt' sich diese Forderungen beziehen: "Was genau ist dieses Jerusalem, über das Israelis, Araber und die Weltgemeinschaft reden? Ist es das Jerusalem von 1850, von 1910, 1948, 1967 oder von 1992?"<sup>70</sup>

In diesem Teil der Arbeit wird daher für eine bessere Unterscheidung der unterschiedlichen Souveränitätsansprüche neben der Analyse des historisch beabsichtigten internationalisierten Großjerusalems auf eine Unterteilung des heutigen Jerusalems in einen West- und Ostteil sowie die ummauerte Altstadt zurückgegriffen.

---

<sup>70</sup> Abu-Odeh, Adnan: Two Capitals in an Undivided Jerusalem.  
In: Foreign Affairs, 01.03.1992. S. 3.

## **1.) Jerusalem als *Corpus Separatum* der Internationalen Gemeinschaft**

Die von einigen Autoren vertretene Ansicht, dass Jerusalem nach wie vor mit dem Status eines *Corpus Separatum* einer internationalen Verwaltung unterstehe, speist sich aus der 1947 verabschiedeten Teilungsresolution der Vereinten Nationen, welche als Nachfolgesystem für das britische Mandat angedacht war.<sup>71</sup>

Es gilt hierbei jedoch zwischen einem reinen internationalen mandatierten Verwaltungsauftrag und einer tatsächlichen legalen Herrschaftsausübung über das Gebiet zu unterscheiden. So konnte die britische Mandatsmacht ihre legale Vormachtstellung nur durch die Kooperation zwischen dem Völkerbund und der Verwaltungsbehörde gewinnen und besaß daher keinen natürlichen Souveränitätsanspruch über Palästina.<sup>72</sup> Dieser konnte somit auch nicht ohne Weiteres auf die Vereinten Nationen und deren Treuhandrat übergehen. Weder sprach der UN-Teilungsplan den Palästinensern ihr Recht auf Selbstbestimmung in Jerusalem ab, noch hätten die UN dafür überhaupt die Kompetenzen gehabt. Dahingehend hatte der Plan auch bewusst Teile der Selbstverwaltung, wie Besteuerung und Gerichtsbarkeit, weiterhin in den Händen der Lokalbevölkerung gesehen.<sup>73</sup>

Resolutionen der UN-Generalversammlung besitzen ebenfalls nur einen empfehlenden und keinen völkerrechtlich

---

<sup>71</sup> Vgl. Lapidoth, a.a.O.

<sup>72</sup> Vgl. Cassese, a.a.O., S. 274.

<sup>73</sup> Vgl. Cattani, Henry: The Status of Jerusalem under International Law and United Nations Resolutions. In: Journal of Palestine Studies (10/3). S. 8 f..

bindenden Charakter. Damit hat auch Resolution 181 (II) keine legale Verbindlichkeit für die darin genannten Akteure.<sup>74</sup>

Trotz einer erhöhten Rechtsautorität der Generalversammlung in Mandatsfragen wurde das finale internationale Regime durch die territorialen Auswirkungen des Palästinakrieges nie eingeführt. Ursprünglich sollte nach zehn Jahren in Jerusalem die Bevölkerung durch ein Referendum selbst über den weiteren Status der Stadt entscheiden dürfen - auch zu dieser Entscheidung kam es nicht. In der Folge nahmen keinerlei Beschlüsse der Vereinten Nationen mehr Bezug auf eine mögliche Rückkehr zu einem *Corpus Separatum* über Jerusalem, die internationale Gemeinschaft hatte sich größtenteils mit den territorialen Tatsachen in Palästina abgefunden.

Der UN-Sicherheitsrat löste dagegen 1967 durch seine völkerrechtlich verbindliche Resolution 242, welche von Israel lediglich einen Rückzug in die bereits vor Ausbruch des Sechstagekrieges verwalteten Gebiete forderte, die nicht mehr praktikable und veraltete Rechtsvorstellung einer internationalen Verwaltung schließlich vollständig ab. Somit erkannte die internationale Gemeinschaft die Herrschaft Israels über Westjerusalem als neue Rechtsnorm explizit *de jure* an und tolerierte in der Folge durch die diplomatische Praxis der meisten ihrer Mitgliedsstaaten implizit *de facto* auch die Anwendung der israelischen Gesetzgebung über ganz Jerusalem.<sup>75</sup>

Die Unverbindlichkeit der Teilungsresolution sowie das anschließende Nichthandeln der Vereinten Nationen haben, trotz der Rechtsauffassung beispielsweise der Europäischen Union,

---

<sup>74</sup> Vgl. Eisner, a.a.O., S. 255 f..

<sup>75</sup> Vgl. Lapidoth, a.a.O. und Eisner, a.a.O., S. 256.

die Jerusalem nach wie vor als *Corpus Separatum* und damit dessen legalen Status zur internationalen Disposition ansieht, die legalen Ansprüche auf eine internationale Verwaltung Jerusalems vorerst verwirkt. Jedoch gehen ebenso in diesem Punkt die internationalen Rechtsmeinungen auseinander und so soll hier auch darauf hingewiesen werden, dass der grundsätzliche Internationalisierungsgedanke nicht zwingend auf einer bis dato effektiven Machtausübung seitens der Vereinten Nationen über das ihrer Meinung nach ihnen zustehende Mandatsterritorium beruhen muss.<sup>76</sup>

Aus einer praktischen Perspektive kann Resolution 181 somit jedoch wohl nur als Erinnerung an die rechtswidrigen Handlungen Israels auf dem Gebiet Jerusalems dienen: Dessen Staatsgründung geschah in Anerkennung der Autorität der Vereinten Nationen und mit Akzeptanz von deren UN-Teilungsplan, hebelte diesen jedoch später in Folge des Palästinakrieges auch selbst mit aus.<sup>77</sup>

## **2.) Ost-Jerusalem als Hauptstadt der Palästinensischen Gebiete**

Im Gegensatz zu dem leichter zu definierenden Territorium Westjerusalems gestaltet sich inzwischen eine klare Grenzziehung zum Ostteil der Stadt hin als sehr schwierig (siehe Abb. 4):

"Die Annexionslinie ist inzwischen verschwommen. In vielen Fällen verläuft die Stadtgrenze in der Mitte von Häusern in arabischen Vierteln und im Laufe der Jahre wurden Dörfer außerhalb der Gemeindegrenzen zu Vororten von Ost-Jerusalem. Es ist auch schwierig, einen

---

<sup>76</sup> Vgl. Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre, a.a.O. S. 11.

<sup>77</sup> Vgl. Stettner, a.a.O. und Cattani, a.a.O., S. 10.

Zaun und eine feste praktikable Trennlinie zwischen den jüdischen und arabischen Vierteln von Ost-Jerusalem zu errichten. Die Naht zwischen den jüdischen und arabischen Vierteln in der Hauptstadt ist fast einundzwanzig Meilen lang."<sup>78</sup>

Die nachfolgend vorgestellten Souveränitätsforderungen Israels und der Palästinensischen Gebiete über West-beziehungsweise Ost-Jerusalem begründen sich in ihrem legalen Kern jeweils auf dem Selbstbestimmungsrecht der Völker nach Art. 1 Abs. 2 der Charta der Vereinten Nationen:

*Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: [...] freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen.*

Weiter ausgeführt wird dieses in der Prinzipiendeklaration der Vereinten Nationen A/RES/2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970:

*Kraft des in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsatzes der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker haben alle Völker das Recht, frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten, und jeder Staat ist verpflichtet, dieses Recht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu achten.*

In Ost-Jerusalem kann dieses Prinzip bis dato noch die vorwiegend arabische Mehrheit in Anspruch nehmen, in den letzten Jahren hat sich jedoch die Anzahl an jüdischen Siedlern fast angeglichen. "Israel hat die Stadt mit strategischen Ansiedlungen umringt, um eine erneute Aufteilung der Stadt entlang ethnischer Trennlinien unmöglich zu machen."<sup>79</sup>

Sollte absehbar in den kommenden Jahren auf dem Gebiet Ost-Jerusalem eine jüdische Bevölkerungsmehrheit zustande

---

<sup>78</sup> Klein, Menachem: The Jerusalem Problem. The Struggle for Permanent Status. Gainesville 2003. S. 130.

<sup>79</sup> Eisner, a.a.O., S. 242 [Übs. d. Verf.].

kommen, bedeutet dies jedoch nicht direkt eine Übertragung des Selbstbestimmungsrechts an Israel. Vergleichbar wäre dieser Fall mit der zeitweisen Besetzung der Sinai-Halbinsel durch Israel von 1967 bis 1982 oder die nach wie vor andauernde Besetzung der Golanhöhen. Obwohl auch hier die Besatzungsmacht zügig eigene Bevölkerung ansiedelte, um in dem spärlich bewohnten Gebiet die Mehrheit stellen zu können, lässt sich der Herrschaftstitel Ägyptens beziehungsweise Syriens bei einem Kippen der ethnischen Mehrheitsverhältnisse nicht einfach übertragen.<sup>80</sup> Einer solchen Umsiedlungspolitik in gewaltsam erworbene Gebiete steht Art. 49, Abs. 6 des Genfer Abkommens über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten entgegen:

*Die Besatzungsmacht darf nicht Teile ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet deportieren oder umsiedeln.*

Weitergehend verbietet die Genfer Konvention in Artikel 47 das Entziehen jeglicher existierender Vorteile der bereits dort lebenden Zivilbevölkerung, welche Israel in der Folge seiner Okkupation zum Beispiel durch den Entzug vollwertiger Staatsbürgerschaften oder Zwangsumsiedlungen deutlich eingeschränkt hat:

*Den geschützten Personen, die sich in besetztem Gebiet befinden, sollen in keinem Falle und auf keine Weise die Vorteile des vorliegenden Abkommens entzogen werden, weder irgendeiner Veränderung wegen, die sich als Folge der Besetzung in den Institutionen oder der Regierung des in Frage stehenden Gebietes ergeben könnte, [...] noch auf Grund der Einverleibung des ganzen oder eines Teils des besetzten Gebietes durch die Besatzungsmacht.*

Die israelische Seite argumentiert dagegen, dass die gewaltsame Eroberung Ost-Jerusalems im Sechstageskrieg 1967 einen Akt der Selbstverteidigung Israels gegenüber eines

---

<sup>80</sup> Vgl. Eisner, a.a.O., S. 243.

Verstoßes gegen Artikel III (2) des Waffenstillstandabkommen von 1949 in Form jordanischer Aggression darstellte und die Besetzung im Gegensatz zur vorherigen unbegründeten Besetzung durch Jordanien somit rechtmäßig ist. Amman hätte so keinen legalen Titel aus dem Machtvakuum des britischen Mandates erwerben können.<sup>81</sup> Bei dieser Argumentation eines 'einzig legitimen Souveräns' in Form Israels wird jedoch übersehen, dass die Palästinenser trotz der noch ausstehenden Staatsgründung nie auf ihren Anspruch über Ost-Jerusalem verzichtet haben - ein Zwang zur Staatlichkeit scheint (auch durch andere Länderbeispiele in der Rechtstradition der letzten Jahrzehnte) für diese Anforderung nicht mehr gegeben zu sein.<sup>82</sup>

Ein Anspruch aufgrund der Bedeutung Jerusalems für den islamischen Glauben und der langen historischen Vergangenheit der Stadt im islamischen Kulturkreis kann aufgrund der säkularen Natur des Völkerrechts dagegen nicht geltend gemacht werden. *Al-Quds* findet zudem weder Eingang in die heiligen Stätten des Islams noch Erwähnung bezüglich der restlichen islamischen Welt *dar-al-Islam*.<sup>83</sup>

### **3.) West-Jerusalem als Hauptstadt Israels**

Mit einer solchen historischen (und biblischen) Verbindung des Judentums mit der 'Heiligen Stadt' wird ebenfalls oft der generelle israelische Herrschaftsanspruch auf Jerusalem untermauert. Betrachtet man das Völkerrecht dagegen als eine in ihrem Wesenskern säkulare Rechtssprechung, dürfen mystische

---

<sup>81</sup> Vgl. Lapidoth, a.a.O.

<sup>82</sup> Vgl. Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre, a.a.O. S.8. und Eisner, a.a.O., S. 247 f..

<sup>83</sup> Vgl. Jacobs, a.a.O., S. 189.

und spirituelle Argumente dort keinen Eingang finden. J.C. Hurewitz formulierte dies so:

"Die anfängliche Behauptung, welche oft von zionistischen Vertretern dargelegt wurde, dass sie aufgrund einer Besetzung von vor zweitausend Jahren ein 'Recht' auf Palästina hätten, kann kaum ernsthaft berücksichtigt werden."<sup>84</sup>

Einen klareren Anspruch Israels definiert für Westjerusalem dagegen die bereits erwähnte Argumentation, dass sich nach der Beendigung des britischen Palästinamandates ein Machtvakuum rund um Jerusalem gebildet hatte. Durch seinen Angriffskrieg hätte Jordanien keine legale Souveränität über Ost-Jerusalem besessen, im Westteil wäre diese dagegen durch die legitime Selbstverteidigung auf Israel übergegangen.<sup>85</sup> Eine Abwandlung dieser rechtlichen Logik argumentiert, dass im Westjordanland und dem Gazastreifen, die beide im Teilungsplan von 1947 weder Israel noch Jordan zugesprochen wurden, nach wie vor die Mandatsregelungen des Völkerbundes (bzw. der UN als seiner Nachfolgerorganisation) Anwendung zu finden hat und diese einen eindeutigen Anspruch des jüdischen Volkes auf eine Heimatstatt in Palästina besitzt.<sup>86</sup>

Das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker aus Art. 49, Abs. 6 des Genfer Abkommens über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten lässt sich auch auf West-Jerusalem anwenden. So schwierig es aus einer historischen Betrachtung heraus ist, damit eine dominierende Glaubensgemeinschaft oder Bevölkerungsgruppe für das Jerusalemer Zentrum auszumachen, so einfach ist dies für die 'Neustadt' in Westjerusalem, deren Teile und Siedlungen

---

<sup>84</sup> Hurewitz, J.C.: *Diplomacy in the Near and Middle East*. Princeton 1956. S. 70.

<sup>85</sup> Vgl. Lapidoth, a.a.O.

<sup>86</sup> Vgl. Eisner, a.a.O., S. 248 f..

größtenteils erst nach der Gründung Israels rein von jüdischen Bewohnern errichtet wurde. Es kann damit die Ansicht vertreten werden, dass im Palästinakrieg die Lokalbevölkerung ihr Recht auf Selbstverwaltung<sup>87</sup> ausübte und sich für eine territoriale Integration zu Israel entschied.<sup>88</sup>

Selbst der Palästinensische Nationalrat erkannte in seiner Unabhängigkeitserklärung 1988 implizit die Souveränität Israels über West-Jerusalem an, indem er mit Bezug auf die Resolution 242 die Rückkehr in die Grenzen von vor 1967 forderte, als Israel bereits als (teil-)anerkannter Staat existierte und Souveränität über den Westteil der 'Heiligen Stadt' ausübte.<sup>89</sup>

Zusammenfassend scheint Israel damit die legitimsten Souveränitätsansprüche über West-Jerusalem zu besitzen. So erklärte auch die russische Regierung 2017, Westjerusalem als israelische Hauptstadt nach Abschluss eines Friedensvertrages anerkennen zu wollen.<sup>90</sup> Trotzdem gilt es auf eine Äußerung des damaligen israelischen UN-Vertreters Abba Eban hinzuweisen, der 1949 (und somit nach Ende des Palästinakrieges) im Hinblick auf die Mitgliedschaft seines Landes vor den Vereinten Nationen versichert hatte:

*"The legal status of Jerusalem is different from the territory in which Israel is sovereign."<sup>91</sup>*

---

<sup>87</sup> Siehe dazu: Resolution der UN-Generalversammlung 1514 (XV).

<sup>88</sup> Vgl. Baron, a.a.O., S. 9.

<sup>89</sup> Vgl. Eisner, a.a.O., S. 253.

<sup>90</sup> Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation: Foreign Ministry Statement regarding Palestinian-Israeli Settlement (06.04.2017).

<sup>91</sup> Commission Politique Speciale des Nations Unies: Documents officiels de la 3me Session de l'Assemblee Generale, 2me Partie, 1949. S. 286 f..

#### 4.) Die Sonderrolle der Jerusalemer Altstadt

In der Aufteilung Jerusalems gilt es neben West- und Ost-Jerusalem einen besonderen Fokus auf die Altstadt zu legen:

Nach der Trennung von 1947 praktisch in Ostjerusalem gelegen, grenzt ihr kleinflächiges Gebiet jedoch direkt an Westjerusalem. Da sie von der alten Stadtmauer umschlossen ist, hat sich die Jerusalemer Altstadt - im Gegensatz zu den beiden anderen Stadtteilen - seit der ersten künstlichen Aufteilung der 'Heiligen Stadt' territorial nicht weiter ausgedehnt. Stattdessen gestalteten sowohl Jordanien in der Zeit von 1948 bis 1967 und anschließend Israel die Viertelstruktur mit teils exzessiven Baumaßnahmen zu ihrem jeweiligen Vorteil um.

Während Westjerusalem mehrheitlich jüdisch-israelisch bewohnt und charakterisiert ist, stellen in Ostjerusalem muslimische Araber die Bevölkerungsmehrheit - die ummauerte Altstadt ist als zentraler historischer Kern Jerusalems dagegen, neben dem Christentum, von beiden Religionen beziehungsweise Bevölkerungsgruppen kulturell und spirituell gleichsam geprägt. Zuletzt unterscheidet sich die politische Bedeutung der rechtlichen Ansprüche sowohl von Seiten Israels als auch der Palästinenser im Bezug auf Ost-Jerusalem und die Altstadt.<sup>92</sup>

Konstituiert sich der dortige israelische Gebietsanspruch größtenteils erneut auf einer biblisch-historischen Zugehörigkeit der Jerusalemer Altstadt zum jüdischen Glauben, insbesondere durch die Lokalität der Klagemauer und des Tempelberges, so hat die Internationale Gemeinschaft in der Vergangenheit bereits dagegen mehrfach die Versuche Israels, den Charakter der Altstadt zu verändern, verurteilt und zu einer Rückkehr zum

---

<sup>92</sup> Vgl. Eisner, a.a.O., S. 239.

Status Quo von vor 1967 aufgerufen, als der ummauerte Stadtteil arabisch regiert worden war. In dieser Zeit kam es jedoch auch zu einer rechtswidrigen Entweihung heiliger Stätten durch die jordanische Besatzungsmacht. Israel benutzt diesen negativen historischen Verweis als Tatsache dafür, dass eine erneute arabische Verwaltung der Jerusalemer Altstadt nicht genügend Sicherheit für den Erhalt und die Pflege aller religiösen Orte auf dem betroffenen Gebiet bieten könne. Ein kaum fundierter Vergleich einer vergangenen jordanischen Verwaltung mit einer möglichen künftigen palästinensischen Souveränität kann hier jedoch nicht als eine tatsächliche legale Parallele erhalten.<sup>93</sup>

Betrachtet man das bereits zuvor angewendete Prinzip der völkerrechtlichen Selbstbestimmung, so hat die palästinensische Seite einen Vorteil durch einen deutlich größeren arabischen Bevölkerungsanteil innerhalb der Jerusalemer Altstadt. Die territoriale Einbindung in einen zukünftigen unabhängigen Palästinensischen Staat würde somit den dortigen Mehrheitswunsch widerspiegeln.

Schlussendlich überwiegen in einer Bewertung der Souveränitätsansprüche über die Jerusalemer Altstadt wohl diese völkerrechtlich fundierten Ansprüche der arabischen Bevölkerung auf Basis der Genfer Konvention und die internationale Verurteilung der israelischen Besetzung sowie ein vertretbarer 'Vertrauensvorschuss' für eine künftige rechtmäßige Verwaltung in palästinensischer Hand.

Nichtsdestotrotz ist ein solches Szenario mehr als unrealistisch, denn so würde Israel seine inzwischen als unteilbar deklarierte 'ewige Hauptstadt' nicht wieder aufspalten. In der langen

---

<sup>93</sup> Vgl. Eisner, a.a.O., S. 258 f..

historischen Perspektive einer friedlichen Koexistenz aller Religionen in der Altstadt müssen schlussendlich andere Alternativen gefunden werden, die für alle dort ansässigen Bevölkerungsteile als akzeptabel angesehen werden können.

## **VI.) Alternativansätze der Jerusalemfrage im Zuge einer Zweistaatenlösung**

"In Übereinstimmung mit dem Völkerrecht ist der Status Jerusalems jener einer Stadt, die von Israel unter Verletzung des unveräußerlichen Rechts des palästinensischen Volkes auf Souveränität illegal besetzt ist. Aber in Übereinstimmung mit den Resolutionen der Vereinten Nationen ist der Status von Jerusalem der einer Stadt, die ein besonderes internationales Regime besitzt. Damit wird das Problem der Bestimmung des Status von Jerusalem unlösbar, sobald es im Sinne des einen dieser beiden Kriterien, aber unter Ausschluss des anderen, gelöst werden soll."<sup>94</sup>

Eine Fortführung des bisherigen Status Quo in Form einer internationalen Anerkennung oder zumindest Legitimierung der israelischen Herrschaft über Ostjerusalem und die Jerusalemer Altstadt erscheint sowohl aus völkerrechtlichen Gründen (gewaltsame Annexion, Ansiedlung eigener Bevölkerung samt erzwungener Verschiebung der Bevölkerungszusammensetzung) sowie humanitären Gesichtspunkten (Vertreibung und fehlende legale Gleichberechtigung der arabischen Einwohnerschaft) als nicht akzeptabel und stellt weiterhin den Hauptstreitpunkt der sozio-ethnischen Streitigkeiten in der 'Heiligen Stadt' dar.<sup>95</sup>

Hat diese Arbeit jenseits einer Betrachtung des *lex lata* keine Ansprüche auf ein mögliches *lex ferenda*, so erscheint es für

---

<sup>94</sup> Cattani, a.a.O., S. 14 [Übs. d. Verf.].

<sup>95</sup> Vgl. Klein: Jerusalem as an Israeli Problem. S. 57.

eine künftige Beantwortung der Jerusalemfrage dennoch durchaus angebracht, über verschiedene Alternativansätze zum derzeitigen Status der verschiedenen Teile Jerusalems sowie deren realistische Chancen auf praktische Durchführbarkeit nachzudenken.

Jeglicher rechtliche Lösungsansatz der Jerusalemfrage muss dabei die gegebenen politischen Realitäten vor Ort mit einbeziehen. Michael Eisner konstatiert hier folgende unausweichliche Tatsachen:<sup>96</sup> Israel wird sich niemals vollständig aus Ost-Jerusalem zurückziehen beziehungsweise auf eine eigene Mitverwaltung des Gebietes verzichten, denn dafür sind die ideologische Außenwirkung einer vereinigten israelischen Hauptstadt sowie der Sicherheitsaspekt (gerade mit Hinblick auf die errichteten Sicherungsanlagen zum Westjordanland und die anhaltende Intifada aus dem Gazastreifen) für die eigene Bevölkerung zu ausschlaggebend. Weitergehend werden die bereits in Ostjerusalem lebenden jüdischen Siedler ihre Existenz nicht ohne weiteres aufgeben. Eine ähnlich großflächige Evakuierung wie nach der Rückgabe des Sinai wäre in der verzweigten Infrastruktur des Westjordanlandes heutzutage politisch wie ökonomisch kaum umsetzbar.

Gleichzeitig kann eine anhaltenden Befriedung allerdings auch nur unter der Prämisse einer palästinensischen Beteiligung an der rechtsstaatlichen Gebietsverwaltung und der staatsbürgerlichen Gleichberechtigung der arabischen Bevölkerung verwirklicht werden. Die israelische Politik hat inzwischen begriffen, dass ihre erste (einseitige) Integration Ost-

---

<sup>96</sup> Vgl. Eisner, a.a.O., S. 260 ff..

Jerusalems in die Stadt gescheitert ist und auch sie muss künftig die ihr zur Verfügung stehenden Werkzeuge überdenken.<sup>97</sup>

Adnan Abu-Odeh schlägt in seinem Werk *'Two Capitals in an Undivided Jerusalem'* eine Aufteilung der Stadt in zwei neue Hauptstädte - ein jüdisches *Yerushalaim* im Westteil und ein arabisches *Al-Quds* im Ostteil - zusammen mit einer überkonfessionellen und internationalisierten Altstadt samt ihrer heiligen Stätten vor. Somit hätten beide Staaten in Palästina ihre Hauptstadt in Jerusalem, ohne dass sich deren Territorien überschneiden würden. Die Altstadt als Hauptstreitpunkt wäre als eine Art Pufferzone zwischen den beiden Staaten gelegen und könnte politische Ansätze für eine kooperative Verwaltung geben (wie sie auch im nächsten Punkt weiter ausgeführt werden soll). Ungelöst verbleiben bei diesem Lösungsvorschlag aus den 1990er Jahren jedoch die Probleme der in diesem Fall strategisch sehr ungünstig gelegenen jüdischen Siedlungen im dann arabischen Ostjerusalem sowie die inzwischen errichteten israelischen Grenzanlagen.<sup>98</sup> Zudem würde diese Doppelstruktur neue verwaltungstechnische Hindernisse in Form beispielsweise zweier Polizeikräfte oder zweier Zollverordnungen errichten.<sup>99</sup>

Als eine weitere mögliche Alternative zum derzeitigen verfahrenen rechtlichen Status Jerusalems wurde das Konzept eines Kondominiums diskutiert. Dessen konzeptuelle Gegebenheiten unterscheiden sich zwar teilweise, können jedoch auf die essentiellen Bestandteile einer gemeinsam ausgeübten Autorität mehrerer Staaten über ein bestimmtes Territorium in Form einer übergeordneten Institution, welche die unterschiedlichen nationalen Kompetenzen und Regulatoren

---

<sup>97</sup> Vgl. Klein: Jerusalem as an Israeli Problem. S. 67.

<sup>98</sup> Vgl. Abu-Odeh, Adnan, a.a.O. S. 5 f..

<sup>99</sup> Vgl. Baron, a.a.O., S. 16.

verwaltet und anwendet, heruntergebrochen werden. Historische Beispiele für Kondominien sind Andorra oder die Neuen Hebriden.<sup>100</sup>

Eine solche gemeinsame Souveränität über Jerusalem zwischen Israel und einem künftigen Palästinensischen Staat würde das Dilemma der UN-Resolution 242 lösen, welche von beiden Seiten jeweils äußerst unterschiedlich interpretiert wird. Es wäre jedoch fraglich, ob eine solche mögliche Kondominal-Gesetzgebung auf Basis israelischen oder Schariarechts geschehen würde; eine Aufteilung der Rechtsanwendung auf unterschiedliche Stadtteile würde dabei erneut interne Grenzen aufziehen. Eine Möglichkeit wäre dabei, die Anwendung der unterschiedlichen Rechtsauffassungen den flexiblen Entscheidungen eines Expertengremiums zu unterwerfen - die bestehenden israelischen Sicherheitsbedenken gegenüber einer gemeinsamen Stadtverwaltung könnten damit jedoch nach wie vor nicht vollständig ausgeräumt werden.<sup>101</sup> Einen ähnlichen Ansatz verfolgte der Amirav-Plan, welcher ein gemeinsam verwaltetes Großjerusalem mit mehreren Dutzend kleinen Entitäten vorsah. Dieses befände sich nach seiner Ansicht nach wie vor unter israelischer Außenrepräsentation und würde somit von den Palästinensern sicherlich abgelehnt werden.<sup>102</sup>

Eine Lösung des Nahostkonflikts wird an einem grundsätzlichen Friedensabkommen unter Einbezug aller palästinensischer Gruppen wie der Hamas nicht vorbeikommen. Den Boden dafür könnte eine politische Reform der Palästinensischen Autonomiebehörde und eine schrittweise Überführung in eine unabhängige Staatlichkeit bereiten. Ein anfängliches internationales Protektorat auf dem Gebiet Jerusalems könnte als

---

<sup>100</sup> Vgl. Saperia, a.a.O., S. 180.

<sup>101</sup> Vgl. Saperia, a.a.O., S. 185 ff..

<sup>102</sup> Vgl. Baron, a.a.O., S. 16.

erste 'Eingewöhnung' hin zu einem künftigen israelisch-palästinensischen Kondominium dienen. Erst wenn möglichst alle akuten Bedürfnisse der beiden Bevölkerungsteile erfüllt sind, kann an einer fruchtbaren Dauerlösung für den Status der 'Heiligen Stadt' gearbeitet werden, welche den zukünftigen Entwicklungen in der sich transformierenden Region des Nahen Ostens gerecht wird.

### **C.) Amerikanische *de facto* Anerkennung einer völkerrechtswidrigen Annexion**

Die Rückkehr zu einem *status quo ante* scheint in der heutigen postmodernen und postdemokratischen Welt allgemein immer weniger möglich. Stattdessen erscheinen die alten Bedrohungsszenarien einer Morgenthau'schen Welt der Konflikte als so nah wie lange nicht mehr. Könnte die ethnisch-territoriale Mischung zwischen Israelis und Palästinensern nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges als eine erste globalistische Ausprägung des modernen '*Global Village*'-Begriffs im Kleinen angesehen werden, so stellte diese schlussendlich doch nur ein unideologisches Werkzeug Israels zur populistischen und nationalistischen Machtverfestigung dar. Mitunter erklärt dies auch, warum sich auch das langjährige ideologische Palästina-Bild der israelischen Regierung neuerdings symbiotisch mit dem postmultilateralistischen Vorgehen und der postkonsensuellen Rechtsauffassung der U.S.-Regierung unter Präsident Donald J. Trump zusammenfügt. Eine neue Studie des *2018 Global*

*Attitudes Survey* zeigt Israel mit 83% als Spitzenreiter der Staaten, welche die Politik des U.S.-Präsidenten unterstützen.<sup>103</sup>

"Es ist erwähnenswert, dass Trumps Ankündigung genau hundert Jahre nach Lord Balfours Versprechung auf eine jüdische Heimstatt in Palästina erfolgte. Sowohl Balfour als auch Trump haben weggegeben, was ihnen nicht gehörte."<sup>104</sup>

Obwohl die Verlegung der U.S.-amerikanischen Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem die Hintertür für eine palästinensische Hauptstadt Ostjerusalem offenhält, richtet sie sich klar gegen die gewohnheitsmäßigen und seit vielen Jahrzehnten als allgemeingültig angesehenen Regelungen des Völkerrechts. Stefan Talmon kritisierte Trumps Vorgehen daher als klaren Verstoß gegen Völkergewohnheitsrecht und eine faktische Anerkennung der völkerrechtswidrigen Annexion Ostjersalems durch Israel.<sup>105</sup>

Recht wird damit einzig allein als Werkzeug zur Erlangung eines größtmöglichen eigenen Vorteils angesehen, anstatt mehrheitsfähigen und allgemeingültigen Moralvorstellungen zu entsprechen. "Das Prinzip der *Effektivität* wird [allerdings] durch das [Prinzip] der *Legalität* außer Kraft gesetzt"<sup>106</sup> Gerade Deutschland und die Europäische Union könnten hier durch eine gemeinsamere Haltung und durch eine stärkere Ausspielung ihrer normativen Rolle einen entscheidenden Anstoß zur Lösung des Nahostkonfliktes beitragen und damit möglicherweise auch ein Exempel für andere globale Brandherde aufzeigen.

---

<sup>103</sup> Vgl. Pew Research Center: Trump's International Ratings Remain Low, Especially Among Key Allies. Washington 2018. S. 6.

<sup>104</sup> Abu-Zayyad, Ziad: President Trump's Decision on Jerusalem Lacks International Legitimacy and Strategic Vision. In: Palestine-Israel Journal (22/17).

<sup>105</sup> Vgl. Talmon, Stefan: Jerusalem als Hauptstadt Israels - "Die USA untergraben das Völkerrecht". In: Der Spiegel Online, 08.12.2017.

<sup>106</sup> Cassese, a.a.O., S. 290 [Übs. d. Verf.].

## Anhang



Abbildung 1:  
Britisch-  
Französische  
Interessengebiets-  
aufteilung  
im Sykes-Picot-  
Abkommen 1916



Abbildung 2:  
Peel-Report über die Aufteilung  
Palästinas in zwei Staaten 1937

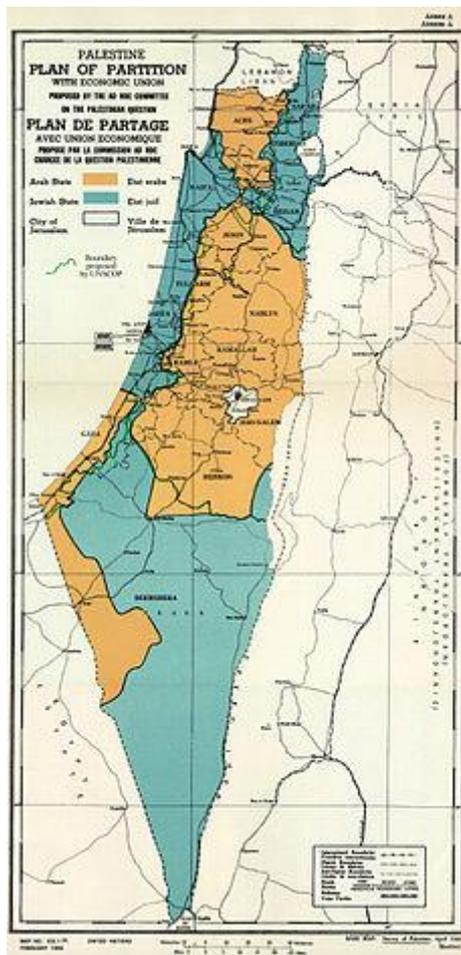


Abbildung 3: Teilungsplan der Vereinten Nationen für Palästina 1947

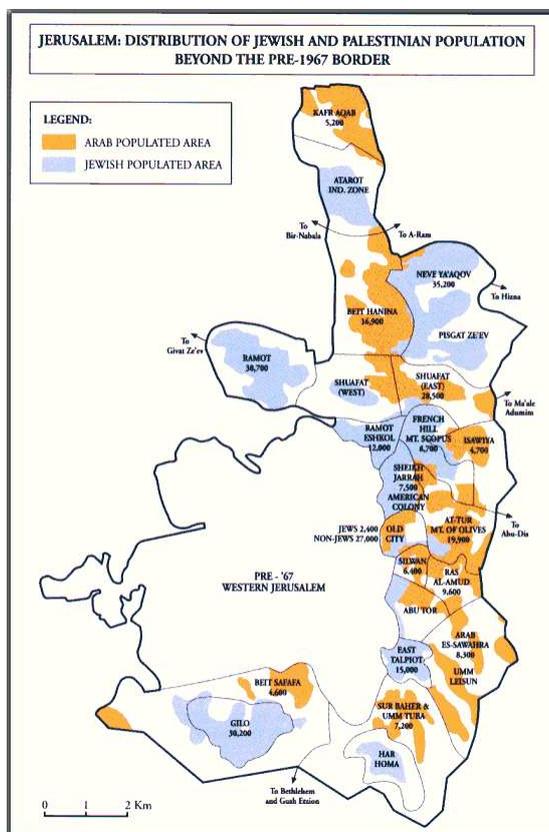


Abbildung 4: Bevölkerungsverteilung in Ostjerusalem (Quelle: Jerusalem Center for Public Affairs)

## Quellen- und Literaturverzeichnis

- ❖ Abdelrazek, Adnan: A UN Perspective on the Status of Jerusalem. In: Palestine-Israel Journal (17/12).
  
- ❖ Abu-Odeh, Adnan: Two Capitals in an Undivided Jerusalem. In: Foreign Affairs, 01.03.1992.  
*<https://www.foreignaffairs.com/articles/israel/1992-03-01/two-capitals-undivided-jerusalem>*  
(aufgerufen am: 07.09.2018).
  
- ❖ Abu-Zayyad, Ziad: President Trump's Decision on Jerusalem Lacks International Legitimacy and Strategic Vision. In: Palestine-Israel Journal (22/17).
  
- ❖ Auswärtiges Amt: Länderinformation - Palästinensische Gebiete.  
*<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/palaestinensischegebiete-node/palaestinensischegebiete/203564>*  
(aufgerufen am: 15.09.2018).
  
- ❖ Birk, Michaela; Badawi, Ahmed: Bedeutung und Wandel der Arabischen Friedensinitiative. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Bonn 2010.
  
- ❖ Baron, Charles Bryan: The International Legal Status of Jerusalem. In: Touro International Law Review (8/1).
  
- ❖ Basic Law: Jerusalem - The Capital of Israel.

*<http://www.mfa.gov.il/mfa/mfa-archive/1980-1989/pages/basic%20law-%20jerusalem-%20capital%20of%20israel.aspx>*  
(aufgerufen am: 04.09.2018).

- ❖ Cassese, Antonio: The Human Dimension of International Law. Oxford 2008.
- ❖ Cattan, Henry: The Status of Jerusalem under International Law and United Nations Resolutions. In: Journal of Palestine Studies (10/3). S. 3 - 15.
- ❖ Commission Politique Speciale des Nations Unies: Documents Officiels de la 3me session de l'Assemblee Generale, 2me Partie, 1949.
- ❖ Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre: Distinctions with Differences. Jerusalem as Corpus Separatum and its legal Implications (Juli 2017).
- ❖ Eisner, Michael: Jerusalem: An Analysis of Legal Claims and Political Realities. In: Wisconsin International Law Journal 12/1993. S. 221 - 275.
- ❖ Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten. Genf, 12.08.1949.  
*<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19490188/201407180000/0.518.51.pdf>*  
(aufgerufen am: 04.09.2018).
- ❖ Grundgesetz: Israel - Nationalstaat des jüdischen Volkes.

*[https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/2018A5\\_0\\_Anhang\\_IsraelNationalstaatsgesetz.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/2018A5_0_Anhang_IsraelNationalstaatsgesetz.pdf)*  
(aufgerufen am: 02.09.2018).

- ❖ Harpaz, Guy: The Dispute over the Sovereignty of Jerusalem: EU Politics and the Search for International Legal Coherence and Consistency with International Law. In: European Foreign Affairs Review 3/17 (2012). S. 451 - 482.
- ❖ Herdegen, Matthias: Völkerrecht. München 2016.
- ❖ Hurewitz, J.C.: Diplomacy in the Near and Middle East. Princeton 1956.
- ❖ Jacobs, Raoul: Mandat und Treuhand im Völkerrecht. Göttingen 2004.
- ❖ Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914.
- ❖ Jordanian-Israeli General Armistice Agreement, April 3, 1949. In: The Avalon Project, New Haven 2008.  
*[http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/arm03.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/arm03.asp)*  
(aufgerufen am: 04.09.2018).
- ❖ Klein, Menachem: Jerusalem as an Israeli Problem—A Review of Forty Years of Israeli Rule Over Arab Jerusalem. In: Israel Studies (13/2). S. 54 - 72.
- ❖ Klein, Menachem: The Jerusalem Problem. The Struggle for Permanent Status. Gainesville 2003.

- ❖ Kuttab, Jonathan: The Legal Status of Jerusalem.  
In: Palestine-Israel Journal (2/2).
  
- ❖ Lapidoth, Ruth: Jerusalem. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2013.
  
- ❖ Lapidoth, Ruth; Hirsch, Moshe (Hrsg.): The Jerusalem Question and its Resolution: Selected Documents. London 1994.
  
- ❖ League of Nations: Report of the Palestine Royal Commission (30. November 1937).  
In: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/561c6ee353d740fb8525607d00581829/08e38a718201458b052565700072b358?OpenDocument>  
(aufgerufen am: 04.09.2018).
  
- ❖ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation: Foreign Ministry Statement regarding Palestinian-Israeli Settlement (06.04.2017).  
[http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2717182?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_cKNonkJE02Bw&\\_101\\_INSTANCE\\_cKNonkJE02Bw\\_languageId=en\\_GB](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2717182?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB)  
(aufgerufen am: 04.09.2018).
  
- ❖ O.V.: Arabische Liga stellt sich gegen Trumps Beschluss. In: ZEIT Online, 10.12.2017.  
<https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/jerusalem-entscheidung-arabische-liga-erkennung-palaestina>  
(aufgerufen am: 26.08.2018).

- ❖ O.V.: Islamischer Gipfel erkennt Ostjerusalem als Hauptstadt Palästinas an. In: ZEIT Online, 13.12.2017.  
*<https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/oic-ost-jerusalem-hauptstadt-palaestina-erkennung>*  
(aufgerufen am: 26.08.2018).
  
- ❖ O.V.: 52 Tote bei Ausschreitungen im Gazastreifen. In: ZEIT Online, 14.05.2018.  
*<https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-05/israel-gazastreifen-proteste-jerusalem-us-botschaft>* (aufgerufen am: 04.09.2018).
  
- ❖ Palestine Basic Law, 29.05.2002.  
*<http://www.mideastweb.org/basiclaw.htm>*  
(aufgerufen am: 04.09.2018).
  
- ❖ Pew Research Center: Trump's International Ratings Remain Low, Especially Among Key Allies. Washington 2018.  
In: *[http://www.pewglobal.org/wp-content/uploads/sites/2/2018/10/Pew-Research-Center\\_2018-U.S.-Image-Report\\_2018-10-1.pdf](http://www.pewglobal.org/wp-content/uploads/sites/2/2018/10/Pew-Research-Center_2018-U.S.-Image-Report_2018-10-1.pdf)*  
(aufgerufen am : 04.09.2018).
  
- ❖ Quigley, John: The Legal Status of Jerusalem under International Law.  
In: The Turkish Yearbook XXIV/1994. S. 11 - 23.
  
- ❖ Rempel, Terry: The Significance of Israel's Partial Annexation of East Jerusalem. In: Middle East Journal (51/4). S. 520 - 534.

- ❖ Saperia, Jordie: Jerusalem: Legal Status, Condominium and Middle East Peace. In: Journal of East Asia and International Law III/1 (2010). S. 175 - 198.
  
- ❖ Schneer, Jonathan (Hrsg.): The Balfour Declaration. The Origins of the Arab-Israeli Conflict. London 2010. S. 436.
  
- ❖ Steinke, Ronen: Anerkennung einer Hauptstadt.  
In: Süddeutsche Zeitung, 15.12.2017.  
*<https://www.sueddeutsche.de/politik/raetsel-der-woche-erkennung-einer-hauptstadt-1.3793640>*  
(aufgerufen am: 24.08.2018).
  
- ❖ Stettner, Ilona; Frings, Marc: Jerusalem: Hauptstadt zweier Völker?.  
*<http://www.kas.de/palaestinensische-gebiete/de/pages/11509/>* (Aufgerufen am: 25.08.2018).
  
- ❖ The Sykes-Picot Agreement (16. Mai 1916).  
In: The Avalon Project.  
*[http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/sykes.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/sykes.asp)*  
(aufgerufen am: 04.09.2018).
  
- ❖ Talmon, Stefan: Jerusalem als Hauptstadt Israels - "Die USA untergraben das Völkerrecht". In: Der Spiegel Online, 08.12.2017.  
*<http://www.spiegel.de/politik/ausland/jerusalem-als-hauptstadt-israels-die-usa-untergraben-das-voelkerrecht-a-1182417.html>*  
(aufgerufen am: 23.08.2018).

- ❖ Unabhängigkeitserklärung des Staates Israel.  
*[http://embassies.gov.il/berlin/AboutIsrael/Dokumente%20Land%20und%20Leute/Die\\_Unabhaengigkeitserklaerung\\_des\\_Staates\\_Israel.pdf](http://embassies.gov.il/berlin/AboutIsrael/Dokumente%20Land%20und%20Leute/Die_Unabhaengigkeitserklaerung_des_Staates_Israel.pdf)* (aufgerufen am: 04.09.2018).
  
- ❖ United Nations: The Status of Jerusalem. New York 1997.
  
- ❖ Vereinte Nationen: Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs.  
*<https://www.unric.org/html/german/pdf/charta.pdf>*  
(aufgerufen am: 15.09.2018).
  
- ❖ Zank, Michael: The Jerusalem Basic Law (1980) and the Jerusalem Embassy Act (1995): A Comparative Investigation of Israeli and US Legislation on the Status of Jerusalem. In: Israel Studies (21/3). S. 20 - 35.