



Sachstand

**Völkerrechtliche Bewertung der Anerkennung Jerusalems als
Hauptstadt Israels**

Völkerrechtliche Bewertung der Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 009/18
Abschluss der Arbeit: 29. Januar 2018 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels	4
2.	Völkerrechtliche Bewertung	5
2.1.	Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem	6
2.2.	Anerkennung Gesamt-Jerusalems als Hauptstadt Israels	6
2.2.1.	Annexion Ost-Jerusalems durch Israel	7
2.2.2.	Anerkennung von völkerrechtswidrigem Gebietserwerb	7

1. Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels

Die Ankündigung des US-amerikanischen Präsidenten *Trump* vom 6. Dezember 2017, Jerusalem als Hauptstadt Israels anzuerkennen, hat weltweit heftige Reaktionen und Proteste ausgelöst.

Rechtsgrundlage für die Entscheidung der US-Administration ist der sog. **Jerusalem Embassy Act** vom 24. Oktober 1995,¹ in dem der US-Kongress beschlossen hatte, die US-Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen. Das Gesetz ist allerdings noch nicht angewendet worden; aus Rücksicht auf den Friedensprozess im Nahen Osten haben bislang alle US-amerikanischen Präsidenten den im Gesetzestext enthaltenen *Presidential waiver* genutzt, um das Gesetz für jeweils sechs Monate außer Kraft zu setzen. Auch US-Präsident *Trump* hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, gleichzeitig aber das Außenministerium angewiesen, sich auf die Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem vorzubereiten.

In der **Presidential Proclamation** vom 6. Dezember 2017 heißt es:

*Today's actions – recognizing Jerusalem as Israel's capital and announcing the relocation of our embassy – do not reflect a departure from the strong commitment of the United States to facilitating a lasting peace agreement. 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.*²

Eine Proklamation Gesamt-Jerusalems als Hauptstadt Israels erfolgte bereits durch das **israelische „Jerusalemgesetz“**, welches die **Knesset** am 30. Juli 1980 verabschiedet hatte³ und damit den Herrschaftsanspruch Israels auch über Ost-Jerusalem bekräftigte.

Der **völkerrechtliche Status Jerusalems** seit der Teilungsresolution der VN-Generalversammlung vom 29. November 1947 (Jerusalem als „*corpus separatum* under international law“) ist in der wissenschaftlichen Fachwelt eingehend untersucht worden.⁴

1 Jerusalem Embassy Act 1995. Public Law 104-45, <https://www.congress.gov/104/plaws/publ45/PLAW-104publ45.pdf>.

2 Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem/>.

3 Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel, https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10_eng.htm.

4 Weiss, Yfaat, „Eine de-facto Geschichte“, in: FAZ v. 10.1.2018, S. 11; Kuttub, Jonathan, The Legal Status of Jerusalem, in: Palestine-Israel Journal 1995, <http://www.pij.org/details.php?id=650>; Cassese, Antonio, Legal Considerations on the International Status of Jerusalem, in: The Human Dimension of International Law: Selected Papers of Antonio Cassese, Oxford 2008, S. 272-292; Lapidoth Ruth, Jerusalem, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL) 2013, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1303>.

Auch zur Frage der **neuerlichen Anerkennung Jerusalems durch die US-Administration** hat sich die **völkerrechtliche Fachwelt** dezidiert geäußert⁵ und diese als völkerrechtswidrig bezeichnet, weil diese Anerkennung auch die **Anerkennung der israelischen Annexion von Ost-Jerusalem von 1967 impliziere**. Im Folgenden soll diese völkerrechtliche Bewertung unter Berücksichtigung der einschlägigen VN-Resolutionen und der völkerrechtlichen Diskussion nachgezeichnet werden.

2. Völkerrechtliche Bewertung

Als Reaktion auf die Erklärung von US-Präsident *Trump* zu Jerusalem vom 6. Dezember 2017 hat Ägypten am 18. Dezember 2017 einen **Resolutionsentwurf im VN-Sicherheitsrat** eingebracht, der die Anerkennung Jerusalems durch die US-Administration völkerrechtlich verurteilen sollte. Eine Annahme der Resolution durch den VN-Sicherheitsrat, die von den übrigen 14 Sicherheitsrats-Mitgliedern befürwortet wurde, scheiterte indes am Veto der USA.⁶

Am 19. Dezember 2017 verabschiedete daraufhin die **VN-Generalversammlung** eine – völkerrechtlich zwar **formal nicht bindende**, wohl aber die internationale Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) zu dieser Frage weitgehend abbildende – **Resolution über den Status von Jerusalem**.⁷ In der Resolution der VN-Generalversammlung, die wesentliche Textpassagen aus dem Resolutionsentwurf des VN-Sicherheitsrats übernahm, heißt es:

“The General Assembly ...

1. *Affirms* that any decisions and actions which purport to have altered the character, status or demographic composition of the Holy City of Jerusalem have no legal effect, are null and void and must be rescinded in compliance with relevant resolutions of the Security Council, and in this regard calls upon all States to refrain from the establishment of diplomatic missions in the Holy City of Jerusalem, pursuant to Security Council Resolution 478 (1980);

2. *Demands* that all States comply with Security Council resolutions regarding the Holy City of Jerusalem, and not recognize any actions or measures contrary to those resolutions.”

5 *Stefan Talmon*, Jerusalem als Hauptstadt Israels. „Die USA untergraben das Völkerrecht“: Interview in Spiegel online v. 8.12.2017, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/jerusalem-als-hauptstadt-israels-die-usa-untergraben-das-voelkerrecht-a-1182417.html>; *Oliver Dörr*, „Nur ein neuer Ton“, FAZ v. 4.1.2018, S. 7; *Christian Tomuschat*, „Gewalt vor Recht“, SZ v. 19.12.2017, S. 3, <http://www.sueddeutsche.de/kultur/streit-um-jerusalem-gewalt-vor-recht-1.3796624?reduced=true>.

6 Vgl. dazu *Thomas Pany*, „USA: Veto gegen Jerusalem-Resolution im UN-Sicherheitsrat“, online unter: <https://www.heise.de/tp/features/USA-Veto-gegen-Jerusalem-Resolution-im-UN-Sicherheitsrat-3921421.html>.

7 GA Resolution, <https://undocs.org/A/ES-10/L.22>; VN-Pressebericht unter: <https://www.un.org/press/en/2017/ga11995.doc.htm>.

2.1. Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem

Mit **Resolution 478 (1980)** vom 20. August 1980,⁸ auf den die o.g. Resolution der VN-Generalversammlung Bezug nimmt, hatte der **VN-Sicherheitsrat** beschlossen, das israelische „Jerusalem-Gesetz“ von 1980 völkerrechtlich nicht anzuerkennen. Die Sicherheitsrats-Resolution wurde damals einstimmig angenommen, wobei sich die USA der Stimme enthielten. In der Resolution wurden **die Staaten aufgefordert, ihre diplomatischen Vertretungen bis zu einer Klärung der Ost-Jerusalemfrage aus Jerusalem abzuziehen**. Jene Staaten, die Botschaften in Jerusalem unterhielten, sind der Resolution nachgekommen; zuletzt verlegten Costa Rica und El Salvador 2006 ihre Vertretungen von Jerusalem in den Großraum Tel Aviv.⁹

Eine **erneute Verlegung der Botschaft eines Staates nach Jerusalem würde gegen die völkerrechtlich verbindliche Resolution 478 des VN-Sicherheitsrats verstoßen**.¹⁰ US-Präsident *Trump* hat eine solche Verlegung der US-Botschaft angekündigt; sie soll aber nach Angaben von US-Außenminister *Rex Tillerson* „wahrscheinlich“ **nicht vor 2019** erfolgen.¹¹

2.2. Anerkennung Gesamt-Jerusalems als Hauptstadt Israels

Als Ausfluss seiner Souveränität bestimmt jeder Staat selbst, **wo seine Hauptstadt liegen soll**; es bedarf dafür grundsätzlich keiner völkerrechtlichen Anerkennung durch die Staatengemeinschaft.¹² Im Falle Jerusalems geht es indes nicht nur um die Anerkennung als Hauptstadt, sondern vor allem **um die rechtliche Anerkennung der umstrittenen Außengrenze Israels zu den Palästinensischen Gebieten**. West-Jerusalem ist seit dem Unabhängigkeitskrieg von 1949 von Israel beherrscht; Ost-Jerusalem war zunächst von Jordanien besetzt, wurde dann aber während des sog. „Sechs-Tage-Kriegs“ 1967 von Israel eingenommen und ist seitdem von Israel besetzt.

8 VN-Sicherheitsrats-Resolution 478 (1980) vom 20. August 1980, abgedruckt unter: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_80/s-inf-36.pdf.

9 *Peter Lintl*, Ein Schlag gegen den Friedensprozess, in: Tagesspiegel v. 8.12.2018, <https://causa.tagesspiegel.de/politik/erkennung-jerusalems-als-die-hauptstadt-von-israel/ein-schlag-gegen-bspden-friedensprozess.html>.

10 Die Verbindlichkeit ergibt sich aus Art. 25 VN-Charta.

11 Vgl. ZEIT-online v. 8.12.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/rex-tillerson-jerusalem-us-botschaft-israel>.

12 In diesem Sinne auch *Ronen Steinke*, Anerkennung einer Hauptstadt, in: SZ-online v. 15.12.2017, <http://www.sueddeutsche.de/politik/raetsel-der-woche-erkennung-einer-hauptstadt-1.3793640>.

2.2.1. Annexion Ost-Jerusalems durch Israel

Der durch die Annexion Ost-Jerusalems geschaffene Zustand wird in der **Völkerrechtswissenschaft** aber auch von der **internationalen Staatengemeinschaft** (mit Ausnahme Israels) als völkerrechtswidrig qualifiziert.

Im Jahre 2004 hatte der **Internationale Gerichtshof** (IGH) in seinem sog. „Mauer-Gutachten“ Ost-Jerusalem als „von Israel besetztes palästinensisches Territorium“ bezeichnet.¹³ Auch der **VN-Sicherheitsrat** hat die Besetzung Ost-Jerusalems durch Israel in mehreren Resolutionen¹⁴ – zuletzt mit Resolution 2334 (2016) vom 23. Dezember 2016¹⁵ – als **völkerrechtswidrig verurteilt**.

In seiner Resolution 2334 (2016) bekräftigte der Sicherheitsrat, ...

„dass die Errichtung von Siedlungen in dem seit 1967 besetzten palästinensischen Gebiet, einschließlich Ost-Jerusalems, durch Israel keine rechtliche Gültigkeit besitzt und einen flagranten Verstoß gegen das Völkerrecht und ein ernstes Hindernis für die Herbeiführung der Zwei-Staaten-Lösung und eines gerechten, dauerhaften und umfassenden Friedens darstellt.“

Überdies forderte der VN-Sicherheitsrat „alle Staaten auf, in ihren relevanten Beziehungen zwischen dem Hoheitsgebiet des Staates Israel und den seit 1967 besetzten Gebieten zu **unterscheiden**.“ Mit der Anerkennung von Gesamt-Jerusalem als Hauptstadt Israels **negieren die USA die vom VN-Sicherheitsrat 2016 geforderte Unterscheidung** zwischen den beiden Teilen der Stadt.¹⁶

2.2.2. Anerkennung von völkerrechtswidrigem Gebietserwerb

Die völkerrechtliche Anerkennung¹⁷ von Rechtsverhältnissen, die unter Verstoß gegen das Gewaltverbot zustande gekommen sind, sind **völkergewohnheitsrechtlich** unzulässig.¹⁸ So machen

13 „Rechtliche Konsequenzen des Baus einer Mauer in den besetzten palästinensischen Gebieten“, Gutachten des IGH vom 9.7.2004, ICJ Rep. 2004, para. 78, <http://www.icj-cij.org/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf>; vgl. dazu *Florian Becker*, in: AVR 2005, S. 218-239.

14 Vgl. SR-Res. 242 (1967) v. 22.11.1967; SR-Res. 267 (1969) v. 3.7.1969. Die Resolutionen ergingen mit Zustimmung der USA.

15 S/RES/2334 (2016), http://www.un.org/depts/german/sr/sr_16/sr2334.pdf.

16 So auch *Tomuschat*, a.a.O. (SZ v. 19.12.2017, S. 3).

17 Die Anerkennung bezeichnet eine einseitige völkerrechtliche Willenserklärung, die von einem nach nationalem Recht zuständigen Organ erklärt werden muss; vgl. näher *Ipsen* (Hrsg.), *Völkerrecht*, München: Beck, 6. Aufl. 2014, § 5 Rdnr. 160 ff.

18 *Dawidowicz, Martin*, The Obligation of Non-Recognition of an Unlawful Situation in: Crawford / Pellet (Hrsg.), *The Law of International Responsibility*, Oxford Commentaries on International Law 2010, S. 677-686, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/9780199296972.001.0001/law-9780199296972-chapter-59>; *Ipsen* (Hrsg.), *Völkerrecht*, München: Beck, 6. Aufl. 2014, § 5 Rdnr. 32.

z.B. die sog. „Prinzipiendeklaration“ der VN-Generalversammlung vom 24. Oktober 1970¹⁹ deutlich, dass ein durch Anwendung von Gewalt – also etwa durch eine Annexion – vollzogener Gebietserwerb **nicht als rechtmäßig anerkannt werden darf**. Dieser völkergewohnheitsrechtliche **Nichtanerkennungsgrundsatz**, der auf die nach dem ehemaligen US-Außenminister *Henry L. Stimson* benannte „**Stimson“-Doktrin** von 1932 zurückgeht,²⁰ ist vom Internationalen Gerichtshof in seinem Namibia-Gutachten von 1971 bestätigt worden.²¹

Die Anerkennung von völkerrechtswidrigem Gebietserwerb ist nicht nur selbst völkerrechtswidrig; sie vermag – getreu dem römischrechtlichen Grundsatz „*ex iniuria ius non oritur*“ – einen unter Verletzung des Gewaltverbots entstandenen **völkerrechtswidrigen Zustand im Ergebnis** auch **nicht zu „heilen“ und damit zu rechtfertigen**.²² Daran ändert auch der seit der Annexion Ost-Jerusalems von 1967 vergangene Zeitraum nichts. Das Völkerrecht erteilt einer „normativen Kraft des Faktischen“ hier eine eindeutige Absage.

Beinhaltet die Erklärung des US-Präsidenten vom 6. Dezember 2017 mehr als einen bloß symbolischen Akt – nämlich eine Anerkennung der israelischen Annexion Ost-Jerusalems von 1967?²³ In der Erklärung heißt es, dass die USA **keine Stellung zur Frage der Grenzziehung zwischen Israel und Palästina beziehen**; doch erscheint dies wie eine Art nachgeschobene „Beschwichtigung“, welche die vorangehende klare Aussage der Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt nicht zu relativieren vermag.²⁴

19 A/RES/2625 (XXV), Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, <http://www.un.org/depts/german/gv-early/ar2625.pdf>.

20 Vgl. dazu *Ipsen* (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck, 6. Aufl. 2014, § 5 Rdnr. 32 f.

21 IGH, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), Gutachten v. 21. Juni 1971, ICJ Rep. 1971, 42 ff.

22 *Grant*, Doctrines, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL) 2013, Rdnr. 8 ff.

23 In diese Richtung versteht sie etwa *Dörr*, a.a.O. (FAZ v. 4.1.2018, S. 7).

24 So auch *Tomuschat*, a.a.O. (SZ v. 19.12.2017, S. 3).