

Die Anerkennung der PLO durch Österreich

Die österreichische Anerkennung der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) hat in der internationalen Öffentlichkeit Aufsehen erregt. In verschiedenen Kommentaren wurden Lücken und Unklarheiten hinsichtlich der Fakten und des Ablaufs sowie der völkerrechtlichen Beurteilung dieser Anerkennung deutlich¹⁾. Der folgende Bericht soll daher eine Zusammenstellung der wesentlichen Fakten geben, wobei die österreichische Anerkennung in den Kontext der allgemeinen internationalen Entwicklung zur völkerrechtlichen Anerkennung der PLO gestellt wird. Damit soll eine Basis für die völkerrechtliche Diskussion geschaffen werden, zu der erste Fragestellungen formuliert werden.

I. Die Fakten und der Kontext der Anerkennung

1. Der Anerkennungsvorgang

Mit einem Schreiben vom 5. Dezember 1979 an den österreichischen Bundeskanzler Bruno Kreisky hat der Vorsitzende des Exekutivkomitees der Palestine Liberation Organization (PLO), Yasser Arafat mitgeteilt, daß er Ghazi Hussain zum Vertreter der PLO bei der österreichischen Bundesregierung ernannt habe. Von seiten Österreichs wurde diese Mitteilung mit einem Schreiben des Bundeskanzlers vom 11. März 1980 zur Kenntnis genommen. Der diesbezügliche Teil des Schreibens hat den Wortlaut: "Considering the fact that the PLO is the representative of the Palestinian

¹⁾ Dies zeigt sich in der Berichterstattung der internationalen Presse. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 3. 1980, The Times vom 14. 3. 1980, Süddeutsche Zeitung vom 15./16. 3. 1980. Vgl. auch die Reaktion der österreichischen Opposition. Vgl. Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik (ÖZA), Jg. 20 (1980), S. 54.

people, the Austrian Federal Government takes note that Mr. Ghazi Hussain has been appointed the representative of the PLO to the Austrian Federal Government". Österreich wurde daraufhin in den internationalen Kommentaren als das erste westliche Land bezeichnet, das der PLO und ihrem Vertreter in dieser Form offiziellen Status zuerkannt hat²⁾.

Die Bekanntgabe dieser Entscheidung erfolgte am 13. März 1980 im Rahmen eines Interviews des österreichischen Außenministers, Willibald Pahr, mit der »Arbeiter-Zeitung«, dem Zentralorgan der Sozialistischen Partei Österreichs, in dem der Außenminister von dem Briefwechsel berichtete. Man habe den Brief Arafats zur Kenntnis genommen und alle Behörden des Bundes und der Länder darauf hingewiesen, daß in Hinkunft, wenn es um Fragen des palästinensischen Volkes gehe, mit G. Hussain, der offiziell die PLO in Österreich vertrete, zu verkehren sei³⁾.

Dieser Schritt erzeugte eine Vielzahl unterschiedlicher Reaktionen auf internationaler Ebene und in Österreich. Israel antwortete am 14. März mit einem scharfen Protest. Der österreichischen Bundesregierung wurde vorgeworfen, durch die Anerkennung der PLO und ihres Vertreters in Wien eine einseitige Politik zu verfolgen, die »ernste Folgen für die Sicherheit sowie für die Existenz des jüdischen Staates« haben könnte⁴⁾. Die Vereinigten Staaten ersuchten um eine Erläuterung⁵⁾. Der Vorsitzende der PLO, Arafat, dankte dem österreichischen Bundeskanzler für die Anerkennung der PLO durch die Regierung in Wien und bezeichnete diesen Schritt als gerecht und mutig⁶⁾. Harte Kritik kam von der österreichischen Opposition, die sich davon überrascht gab und von einem »klaren Bruch« der völkerrechtlichen Tradition sprach, derzufolge nur Staaten und nicht Regierungen oder Organisationen anerkannt würden. Die Beachtung dieses Grundsatzes entspräche auch einer überzeugenden Neutralitätspolitik⁷⁾. Weitere Kritikpunkte der Opposition betrafen die Frage des Zeitpunktes, der Form und des Inhalts der Anerkennung⁸⁾.

2) Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 15. 3. 1980 u. a. Zuvor hatte von der westlichen Welt schon die Türkei, die sich als islamisches Land und wegen ihrer geographischen Nähe zum Nahost-Konflikt freilich in einer besonderen Lage befindet, diplomatische Beziehungen zur PLO aufgenommen (vgl. unten I.2.).

3) NZZ vom 15. 3. 1980. Vgl. die Darstellung des Ablaufs der Ereignisse und die Reaktionen in der Chronik zur österreichischen Außenpolitik, ÖZA 1980, S. 53–59.

4) Wiener Zeitung vom 15. 3. 1980.

5) Wiener Zeitung vom 16. 3. 1980.

6) Arbeiter-Zeitung vom 17. 3. 1980.

7) Wiener Zeitung vom 14. 3. 1980.

8) Die Presse vom 22. 3. 1980.

Diese Reaktionen führten in der Folge zu einer Reihe von Präzisierungen von seiten offizieller österreichischer Stellen. Hinsichtlich des Zeitpunktes der Anerkennung erklärte der österreichische Außenminister in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage, daß diese bereits im Herbst des vergangenen Jahres durch die Rede des Bundeskanzlers und durch seine Rede vor der 34. Generalversammlung der Vereinten Nationen erfolgt sei⁹⁾. Bundeskanzler Kreisky drückte sich etwas anders aus, als er sagte, er habe in seiner Rede vor den UN erklärt, daß Österreich beabsichtige, in aller Form Beziehungen zur PLO zu entwickeln. Nach dem darauffolgenden Briefwechsel habe Österreich die PLO als das anerkannt, was sie sei, nämlich die Vertretung des palästinensischen Volkes¹⁰⁾.

In seiner Rede vom 29. Oktober 1979 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte der Bundeskanzler direkte Verhandlungen zwischen Palästinensern und Israelis auf der Basis gegenseitiger Anerkennung vorgeschlagen und zur Frage der Repräsentation der Palästinenser erklärt:

»Es scheint mir nun der Zeitpunkt längst gekommen zu sein, in diesen Fragen eindeutige Klarheit zu schaffen. Wenn alle arabischen Völker einschließlich Ägyptens, die PLO, die Palästinensische Befreiungsorganisation, als die rechtmäßige Vertreterin der Palästinenser ansehen, wenn dies die Gemeinschaft der Blockfreien tut, wenn der Vertreter der PLO praktisch mit unser aller Zustimmung hier in dieser Versammlung seinen Sitz hat, dann kann es nicht mehr lange dauern, bis alle Staaten dieser großen Staatengemeinschaft zur Kenntnis nehmen, daß die PLO heute eben die Vertreterin des palästinensischen Volkes ist.

Die österreichische Bundesregierung wird ihrerseits dieser Tatsache in Zukunft voll Rechnung tragen und wird diese Auffassung anderen Staaten gegenüber mit aller gebotenen Eindringlichkeit vertreten . . . Ich bin zutiefst davon überzeugt, daß diese Anerkennung der PLO als die Vertretung der Palästinenser schließlich von den meisten, wenn nicht allen Regierungen erfolgen wird«¹¹⁾.

Kreisky entwickelte sodann einen 3-Stufen-Plan, wonach auf die Klärung der Repräsentation die gegenseitige Anerkennung Israels und der PLO folgen und daraufhin eine Phase sondierender Gespräche noch vor echten Verhandlungen stattfinden sollte.

Der österreichische Außenminister hatte in seiner Erklärung vor der 34. Generalversammlung am 26. September 1979 u. a. ausgeführt:

⁹⁾ Stenographische Protokolle des Nationalrats, XV. Gesetzperiode, 29. Sitzung vom 20. 3. 1980, S. 2819, Anfrage 163/M.

¹⁰⁾ Chronik zur österreichischen Außenpolitik, ÖZA 1980, S. 55.

¹¹⁾ Vgl. den Text der Rede in: ÖZA, Jg. 19 (1979), S. 293–297, hier S. 294.

»Wir haben den Eindruck gewonnen, daß die PLO ihre frühere politische Zielsetzung modifiziert hat und zu einer realistischeren Einschätzung der politischen Möglichkeiten im Nahen Osten gekommen ist. Gleichzeitig scheint sich in der internationalen Staatengemeinschaft in immer stärkerem Maße die Einsicht durchzusetzen, daß es ohne eine gerechte Lösung der Palästinenserfrage keinen dauerhaften Frieden geben kann. Eine solche Lösung kann nur in direkten Verhandlungen mit den Palästinensern gefunden werden. Die große Mehrheit der Palästinenser anerkennt heute die PLO als ihre Vertreterin. Die Entwicklung hat dazu geführt, daß Verhandlungen mit dem palästinensischen Volk nur mehr durch die PLO geführt werden können. Es steht fest, daß, wer immer die Ansichten der Palästinenser kennenlernen will, mit der PLO Kontakte aufnehmen muß. Solange die Palästinenserfrage nicht gelöst ist und die Sicherheitsratsresolution 242 (1967) einschließlich der Anerkennung des Rechts des Staates Israel auf eine gesicherte Existenz nicht zur Gänze durchgeführt ist, wird es im Nahen Osten keinen Frieden geben«¹²⁾.

In diesen Aussagen erblickte Außenminister Pahr später eine formelle Anerkennung der PLO als Vertreterin des palästinensischen Volkes¹³⁾.

Der Außenminister wies in seiner Beantwortung der genannten parlamentarischen Anfrage auch darauf hin, daß der Vertreter der PLO bei den internationalen Organisationen in Wien sich am 30. Oktober 1979 über die Austria Presse Agentur (APA) zu den Erklärungen Kreiskys wie folgt geäußert habe: »Der PLO-Vertreter in Wien Dr. Ghazi Hussain begrüßte in einer Aussendung an die APA die Anerkennung der PLO durch Dr. Bruno Kreisky«¹⁴⁾. Der Außenminister, von der Opposition darauf angesprochen, warum diese wichtige Frage nicht im Rat für Auswärtige Angelegenheiten¹⁵⁾ zuvor erörtert worden sei, verwies auf die Sitzung dieses Rates vom 6. September 1979, die der Vorbereitung der österreichischen Haltung bei der 34. Generalversammlung gedient habe. Nach den in der Anfrage angeführten Zitaten aus dem Protokoll dieser Sitzung ergibt sich, daß der Außenminister dort folgendes gesagt hat: »Zur österreichischen Haltung zur PLO führte der Bundesminister aus, daß sich die Frage der

¹²⁾ ÖZA 1979, S. 223.

¹³⁾ So Außenminister W. Pahr in einem Vortrag vor der Schweizerischen Staatsbürgerlichen Gesellschaft in Mürren/Schweiz am 10. 7. 1980.

¹⁴⁾ Vgl. Stenographische Protokolle, a.a.O. (Anm. 9), S. 2819.

¹⁵⁾ Dieses im allgemeinen Sprachgebrauch »außenpolitischer Rat« genannte Beratungsgremium, in dem alle drei Parlamentsparteien vertreten sind, wurde zum Zwecke einer besseren Kommunikation mit dem Parlament durch das Bundesgesetz vom 23. 6. 1976, österreichisches BGBl. Nr. 330/1976 eingerichtet. Vgl. Renate Rottensteiner, Die Willensbildung in der österreichischen Außenpolitik, in: Heinz Fischer (Hrsg.), Das politische System Österreichs (2. Aufl. 1977), S. 361–395, hier S. 383 sowie Anm. 97.

Anerkennung für Österreich nicht stelle, weil Österreich wie die Schweiz nur Staaten anerkenne. Wohl aber anerkenne man die PLO als Vertreterin des palästinensischen Volkes¹⁶⁾.

Jedenfalls scheint weder die hierin allenfalls enthaltene Bereitschaft zur Anerkennung, noch die Anerkennung anlässlich der Generalversammlung selbst ins Bewußtsein der nationalen und internationalen Öffentlichkeit gedrungen zu sein, was man an den damaligen Reaktionen ablesen kann wie auch an der späteren Überraschung¹⁷⁾. An letzterer scheint auch die im internationalen Verkehr eher unübliche Form der Bekanntgabe der Anerkennung Anteil zu haben, die in dem oben angeführten Interview des Außenministers mit der »Arbeiter-Zeitung« erfolgte¹⁸⁾.

In den Kommentaren der nationalen und internationalen Presse zur österreichischen PLO-Anerkennung wurde meist übersehen, daß Österreich die in den Reden des Bundeskanzlers und Außenministers vor der Generalversammlung enthaltenen Vorschläge dieser anlässlich der Nahost-Debatte in einer in Form eines Resolutionsentwurfes gehaltenen Verbalnote zur Zirkulation als öffentliches Dokument vorgelegt hat¹⁹⁾. Der ständige Vertreter Österreichs bei den Vereinten Nationen, Botschafter Thomas Klestil, erklärte dazu in der Generalversammlung am 3. Dezember 1979, daß Österreich dabei von folgenden Überlegungen geleitet worden sei:

- »1. Israel ist eine Realität und hat wie jeder andere Staat das Recht auf Anerkennung und gesicherte Grenzen.
2. Das palästinensische Volk ist ebenfalls eine Realität und hat seine nationalen Rechte, die erfüllt werden müssen.

¹⁶⁾ Vgl. Stenographische Protokolle, a.a.O. (Anm. 9), S. 2821.

¹⁷⁾ Die Reaktionen zur Rede des Außenministers sind im Bulletin des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten Nr. 2, Oktober 1979, S. 4 f., angeführt. Die Ansprache des Bundeskanzlers wurde in der Zeitschrift Die Vereinten Nationen und Österreich, Jg. 29 (1980), S. 10–13, unter der Überschrift »Direkte Verhandlungen zwischen Israel und der PLO« wiedergegeben, ohne den geringsten Hinweis auf eine mögliche Anerkennung.

¹⁸⁾ Von Interesse und ein Hinweis auf eine möglicherweise spezifische österreichische Praxis dürfte die Tatsache sein, daß auch schon anlässlich der Genehmigung der Errichtung eines Verbindungsbüros der PLO zu den in Wien ansässigen internationalen Organisationen durch Österreich dies vom damaligen österreichischen Außenminister am 20. 1. 1976 ebenfalls in einem Interview mit der »Arbeiter-Zeitung« bekanntgegeben worden war. Vgl. Archiv der Gegenwart (AdG) vom 21. 1. 1976, 19965 B.

¹⁹⁾ UN-Doc. Nr. A/34/760 vom 30. 11. 1979. Vgl. ÖZA 1979, S. 298 f. Ursprünglich war die Einbringung einer formellen Resolution geplant gewesen, was aber angesichts der zurückhaltenden Reaktion der Vereinigten Staaten wegen der im Papier enthaltenen Anerkennung der PLO nicht zustande kam. Vgl. Die Presse vom 29. 11. 1979.

3. Die Palästinensische Befreiungsorganisation wurde durch das palästinensische Volk allgemein als seine Vertretung akzeptiert.
4. Israels Verpflichtung, sich aus den besetzten Gebieten zurückzuziehen, wurde nicht erfüllt²⁰⁾.

In dem eingebrachten Dokument wird festgestellt, daß eine umfassende Regelung nur durch direkte Verhandlungen zwischen allen betroffenen Parteien unter Einschluß der PLO, der Vertreterin des palästinensischen Volkes, erreicht werden könne. Sodann wird vorgeschlagen, daß Israel und die PLO ohne Vorbedingungen in Erkundungsgespräche zwischen von jeder Seite gewählten Vertretern eintreten sollten²¹⁾.

Am 5. Dezember 1979 richtete der Vorsitzende des Exekutivkomitees der PLO, Yasser Arafat, den erwähnten Brief an den österreichischen Bundeskanzler unter Berufung auf dessen Rede vor der 34. Generalversammlung, was von diesem mit Schreiben vom 11. März 1980 zur Kenntnis genommen wurde²²⁾. Bundeskanzler Kreisky bezeichnete diesen Vorgang als eine »neue Form diplomatischer Anerkennung«. Man anerkenne ein Volk ohne Staat und Land und das Recht dieses Volkes auf einen eigenen Staat²³⁾ als Folge einer »besonderen völkerrechtlichen Situation, die es früher nicht gegeben habe«²⁴⁾.

Dies führt uns zur Frage des Gegenstands der Anerkennung, der in der Folge durch offizielle Äußerungen noch weiter präzisiert wurde: So erklärte der österreichische Außenminister im Parlament, die Anerkennung der PLO bedeute die Anerkennung einer Realität, nämlich, daß »es ein palästinensisches Volk gibt, sowie der Realität, daß dieses palästinensische Volk nationale Rechte hat — dazu gehört auch das Recht auf einen eigenen Staat — und daß dieses palästinensische Volk durch die PLO vertreten ist«. Das heiße, die Anerkennung der PLO als Vertreterin des palästinensischen Volkes bedeute auch, daß dessen Rechte und damit auch das Recht auf einen eigenen Staat von Österreich anerkannt würden²⁵⁾. Die PLO werde somit nicht als Staat, sondern nur als Vertreterin des palästinensischen Volkes anerkannt²⁶⁾.

²⁰⁾ ÖZA 1979, S. 298. Übersetzung des englischen Textes durch den Verfasser. Vgl. auch den Vortrag von Pahr vom 14. 12. 1979 zur österreichischen Außenpolitik 1979, ÖZA 1979, S. 300–307, insbes. S. 304 f.

²¹⁾ Vgl. ÖZA 1979, S. 298. Vgl. auch die Darstellung des österreichischen Schrittes und die Reaktionen darauf in ÖZA 1979, S. 283.

²²⁾ Der PLO-Vertreter in Wien charakterisierte den Brief Arafats an Kreisky als Akkreditierungsschreiben. NZZ vom 15. 3. 1980.

²³⁾ Wiener Zeitung vom 14. 3. 1980, NZZ vom 15. 3. 1980, ÖZA 1980, S. 54.

²⁴⁾ NZZ vom 15. 3. 1980.

²⁵⁾ Stenographische Protokolle, a.a.O. (Anm. 9), S. 2820.

²⁶⁾ ÖZA 1980, S. 54.

Hinsichtlich der Konsequenzen der Anerkennung stellt sich die Frage nach dem diplomatischen Status der PLO-Vertretung in Wien und den Auswirkungen der Anerkennung auf das Verhalten offizieller österreichischer Stellen gegenüber der PLO. Zum diplomatischen Status des PLO-Vertreters in Wien wurde erklärt, daß es keine Veränderung gebe, da dieser seine Rechte schon bisher als Beobachter bei den internationalen Organisationen in Wien gehabt habe. Dieser habe jedoch keinen diplomatischen Status im engeren Sinne als Staatenvertreter²⁷⁾. In einer Information an die österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland über die Konsequenzen der PLO-Anerkennung heißt es unter anderem: »Die PLO vertritt nach österreichischer Auffassung das palästinensische Volk. Die PLO ist nach österreichischer Auffassung in allen das palästinensische Volk betreffenden Fragen zu hören«²⁸⁾.

In verschiedenen Äußerungen wurde darauf hingewiesen, daß Österreich mit der Anerkennung der PLO bestimmte politische Folgen und Wirkungen erzielen wollte, welche auch dargelegt wurden²⁹⁾. So erklärte Bundeskanzler Kreisky zur Tatsache der Anerkennung der PLO durch Österreich zum jetzigen Zeitpunkt, daß Österreich diesen Weg gewählt habe, um den anderen westlichen Staaten die Möglichkeit zu geben, diesem Beispiel zu folgen³⁰⁾. Österreich gehe dabei von der Überlegung aus, daß Israel die PLO um so eher zur Kenntnis nehmen werde, je mehr westliche Staaten sie anerkennen³¹⁾. In diesem Zusammenhang wurde auf die Anerkennung der PLO durch die Vereinten Nationen und die arabischen sowie

²⁷⁾ Arbeiter-Zeitung vom 19. 3. 1980. Vgl. die Aussage von Außenminister Pahr in Die Presse vom 22. 3. 1980. Die Privilegien und Immunitäten des ständigen Beobachters der PLO bei der United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) waren Gegenstand einer Stellungnahme des Völkerrechtsbüros des österreichischen Außenministeriums, die dem PLO-Beobachter u. a. die funktionelle Immunität zuerkannte. Vgl. Peter Fischer/Gerhard Hafner, Aktuelle österreichische Praxis zum Völkerrecht, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 30 (1979), S. 377–379. Vgl. auch unten Anm. 44.

²⁸⁾ Die Presse vom 22. 3. 1980.

²⁹⁾ Die Anerkennung wurde auch als »politische Anerkennung« bezeichnet. Vgl. ÖZA 1980, S. 59.

³⁰⁾ Nach einer Meldung von "8 Days", Middle East Business, in London vom 22. 3. 1980 wurde der Wiener PLO-Vertreter im Brief Arafats auch als Vertreter der PLO in Bonn ernannt, worauf die westdeutschen Behörden jedoch nicht reagierten. Regierungssprecher Bölling erklärte, der österreichische Vorstoß habe für Bonn keinen Modellcharakter. Vgl. Die Zeit vom 21. 3. 1980.

³¹⁾ Arbeiter-Zeitung vom 19. 3. 1980.

eine Vielzahl von afrikanischen und asiatischen Staaten hingewiesen. Der österreichische Vizekanzler Androsch erklärte zum Abschluß eines Besuchs in Jordanien am 14. März 1980, Österreich habe sich mit der Anerkennung eines offiziellen PLO-Vertreterers an die Spitze einer neuen, zukunftsweisenden Nahostdiplomatie gestellt³²⁾. Bundeskanzler Kreisky drückte mehrfach die Erwartung aus, daß schon in allernächster Zeit andere europäische Staaten dem österreichischen Beispiel folgen würden³³⁾. Von einem PLO-Sprecher wurde die österreichische Entscheidung als »Wendepunkt in der Haltung Westeuropas gegenüber den Palästinensern« bezeichnet³⁴⁾. In der Tat könnte in diesem Akt ein qualitativer Durchbruch in dem langen Ringen der PLO um internationale Anerkennung gesehen werden, wenn auch weitere Anerkennungsschritte anderer westlicher Staaten nicht so schnell folgten wie erwartet.

2. Der internationale Kontext der Anerkennung

Der Weg zur allgemeinen Anerkennung der PLO zeigt sich als ein stufenweiser, gradueller Prozeß. In den österreichischen Erklärungen wurde angesichts der kritischen Stimmen vielfach auf die Äußerungen von seiten Frankreichs, der Europäischen Gemeinschaften (EG), aber auch Englands hingewiesen, die das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser betont und ihre Beteiligung an der Nahost-Lösung ebenfalls gefordert hatten. Es erscheint daher wichtig, die österreichische Anerkennung im Zusammenhang des allgemeinen Anerkennungsprozesses betreffend die PLO und der spezifischen Rolle Österreichs darin zu sehen.

Die 1964 gegründete Palästinensische Befreiungsorganisation PLO wurde mit Beschluß der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. Oktober 1974³⁵⁾ erstmals zur Nahostdebatte zugelassen. Auf ihrer Tagung vom 26.–30. Oktober 1974 in Rabat beschloß die arabische

³²⁾ Wiener Zeitung vom 15. 3. 1980.

³³⁾ Vgl. Chronik zur österreichischen Außenpolitik, ÖZA 1980, S. 57.

³⁴⁾ Münchner Merkur vom 15./16. 3. 1980.

³⁵⁾ A/RES/3210 (XXIX) vom 14. 10. 1974. Die Resolution wurde mit 105 gegen 4 Stimmen, bei 20 Enthaltungen angenommen. Österreich stimmte dafür und Bundeskanzler Kreisky begründete dies in seiner Rede vor der Generalversammlung am 11. 11. 1974. ÖZA, Jg. 14 (1974), S. 369. Hinsichtlich der diplomatischen Aktivitäten der PLO vor diesem Beschluß vgl. Sanford R. Silverburg, *The Palestine Liberation Organization in the United Nations: Implications for International Law and Relations*, *Israel Law Review*, Bd. 12 (1977), S. 369 f. und 382 f.

Gipfelkonferenz zuvor die Übertragung der Vertretung der Palästinenser an die PLO³⁶⁾. Schon im Jahre 1973 hatten die mit einem Teilboykott der arabischen Öllieferländer konfrontierten EG in ihrer Nahosterklärung vom 6. November 1973 in Punkt IV anerkannt, daß bei der Schaffung eines gerechten und dauerhaften Friedens die legitimen Rechte der Palästinenser berücksichtigt werden müssen, und waren damit über die Sicherheitsratsresolution 242 vom 22. November 1967 wesentlich hinausgegangen³⁷⁾. Die Nahostdebatte endete am 22. November 1974 mit der Verabschiedung zweier Resolutionen: Resolution 3236 (XXIX) bestätigte die unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes unter Einschluß des Rechts auf Selbstbestimmung und des Rechts auf nationale Unabhängigkeit und Souveränität. Mit der Resolution 3237 (XXIX) gewährte die Generalversammlung der PLO einen allgemeinen Beobachterstatus bei allen Sessionen und bei der Arbeit der Generalversammlung. Die PLO wurde auch eingeladen, an den Sitzungen und der Arbeit aller internationalen Konferenzen unter den Auspizien der Generalversammlung sowie anderer Organe der Vereinten Nationen teilzunehmen³⁸⁾.

In der Folge kam es zu einer Reihe von Anerkennungsakten vor allem von seiten arabischer und afrikanischer Länder und der Eröffnung von über 30 Verbindungs- und Informationsbüros der PLO auf verschiedener Stufe. Als erstes nichtarabisches und nichtsozialistisches Land erkannte Indien die PLO am 9. Januar 1975 formell an³⁹⁾. Am 5. August 1975 empfing der mexikanische Präsident Echeverría anläßlich eines Besuchs in Ägypten den PLO-Vorsitzenden Yasser Arafat und sprach der PLO gleich-

³⁶⁾ AdG vom 13. 11. 1974, S. 19052 A.

³⁷⁾ AdG vom 15. 11. 1973, S. 18322.

³⁸⁾ Die Resolution A/RES/3237 (XXIX) wurde mit 95 gegen 17 Stimmen bei 19 Enthaltungen, darunter auch Österreich angenommen. AdG vom 25. 2. 1975, S. 19271 A 10. Ähnlich weitreichende Befugnisse erhielt in der Folge nur die SWAPO. Vgl. A/RES/31/152 vom 20. 12. 1976. In einem Organ der Vereinten Nationen, der UN-Wirtschaftskommission für Westasien (ECWA) hat die PLO sogar den Status eines Vollmitglieds erreicht. Vgl. ECOSOC Res. 2089 (LXIII) vom 22. 7. 1977. Die Nahost-Resolutionen vom 22. 11. 1974 waren Ausgangspunkt einer starken Aktivierung der Vereinten Nationen hinsichtlich der Palästinafrage. So wurde in Durchführung von A/RES/3236 (XXIX) von der Generalversammlung mit A/RES/3376 (XXX) das "Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People" eingerichtet. Vgl. dazu und zur nachfolgenden Entwicklung Regina Sh arif, *The United Nations and Palestine Rights, 1974–1979*, *Journal of Palestine Studies* 33, Bd. 9 (1979), S. 21–45.

³⁹⁾ AdG vom 9. 1. 1975, S. 19174 E.

zeitig die formelle Anerkennung als der einzigen legitimen Vertreterin des palästinensischen Volkes aus⁴⁰). Am 31. Oktober 1975 gab das französische Außenministerium bekannt, daß die PLO die Genehmigung zur Einrichtung eines offiziellen Informations- und Verbindungsbüros in Paris erhalten habe. Dies war das erste Büro dieser Art in der westlichen Welt⁴¹), weitere folgten z. B. in Brüssel (18. November 1976) und Madrid (10. März 1977)⁴²). In der Bundesrepublik Deutschland richtete die PLO am 25. Mai 1976 eine Informationsstelle ein⁴³). Am 6. September 1976 wurde die PLO 21. Vollmitglied der Arabischen Liga. Österreich genehmigte am 20. Januar 1976 die Einrichtung eines Verbindungsbüros zur UN in Wien⁴⁴). Die PLO notifizierte Österreich daraufhin am 9. Februar 1977 einen Beobachter bei der UNIDO.

Am 15. August 1979 vereinbarten die Türkei und die PLO die Aufnahme diplomatischer Beziehungen. In einem Protokoll, das vom türkischen Außenminister und dem Leiter der politischen Abteilung der PLO unterzeichnet wurde, erhielten der palästinensische Missionschef und zwei Mitarbeiter der PLO-Vertretung in Ankara vollen diplomatischen Status. Der türkische Botschafter in Beirut wurde zugleich als Vertreter seines Landes bei der PLO akkreditiert. In dem Protokoll erkennt die türkische Regierung ausdrücklich das Recht des palästinensischen Volkes auf einen eigenen Staat an⁴⁵).

Am 13. September 1979 weilte Arafat auf Einladung der spanischen Regierung zu einem offiziellen Besuch in Madrid. Der spanische Regierungschef Suarez war damit nach dem österreichischen Bundeskanzler

⁴⁰) AdG vom 5. 9. 1975, S. 19673 D 11.

⁴¹) AdG vom 31. 10. 1975, S. 19808 A.

⁴²) AdG vom 10. 3. 1977, S. 20843 B. Anlässlich der Anerkennung des PLO-Büros in Madrid gab der spanische Außenminister am 9. 3. 1977 bekannt, daß die spanische Regierung die Vertretung der PLO in Madrid offiziell anerkannt habe. Die PLO hatte damit in Spanien, das allerdings keine diplomatischen Beziehungen mit Israel unterhält, als erstem westlichen Land ein Büro mit diplomatischem Status. Vgl. NZZ vom 15. 9. 1979.

⁴³) AdG vom 28. 5. 1976, S. 20245 A.

⁴⁴) AdG vom 21. 1. 1976, S. 19965 B. Die Rechtsstellung des Wiener Büros der PLO ergibt sich aus der Verordnung der Bundesregierung vom 27. 10. 1978 über die Einräumung von Privilegien und Immunitäten an ständige Beobachtermissionen bei internationalen Organisationen (BGBl. Nr. 614/78), die am 1. 1. 1979 in Kraft trat.

⁴⁵) NZZ vom 18. 8. 1979.

Kreisky der zweite Regierungschef Westeuropas, der den PLO-Vorsitzenden empfing⁴⁶⁾. Anlässlich von Meldungen über eine bevorstehende Anerkennung durch Spanien erklärte der spanische Außenminister jedoch, daß die spanische Regierung nur Staaten, aber keine Organisationen anerkenne⁴⁷⁾. Vom 6.–8. Juli 1979 war Arafat auf Einladung Kreiskys zu Informationsgesprächen in Wien, wo er auch mit dem Parteivorsitzenden der deutschen Sozialdemokraten und Vorsitzenden der Sozialistischen Internationale, Willy Brandt, Gespräche führte, der sich anlässlich einer Tagung der von ihm geleiteten Nord-Süd-Kommission in Wien aufhielt⁴⁸⁾. In einer Pressekonferenz erklärte Bundeskanzler Kreisky damals, für eine offizielle Anerkennung der PLO durch Österreich gebe es im Völkerrecht wenig Möglichkeiten⁴⁹⁾.

Im Rahmen der Reise des französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing vom 1.–10. März 1980 in sechs Länder des Nahen Ostens erkannte dieser in einem gemeinsamen Kommuniqué in Kuwait das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser an. Ein Mitglied des PLO-Exekutivbüros erklärte darauf, daß seine Organisation erwarte, von Frankreich in Kürze als legale Vertretung des palästinensischen Volkes diplomatisch anerkannt zu werden⁵⁰⁾. Ein Zusammenhang der österreichischen Anerkennung, die am 13. März bekanntgegeben wurde, mit der Reise des französischen Präsidenten wurde vom österreichischen Bundeskanzler Kreisky, der selbst im Februar einige Länder des Nahen Ostens besucht hatte und dabei mit dem PLO-Chef Arafat zusammengetroffen war⁵¹⁾, bestritten⁵²⁾.

Schnelle Nachahmung hat die österreichische Anerkennung jedoch nicht gefunden. Hingegen könnte der österreichischen Initiative in den Vereinten Nationen für das Vorgehen der Europäischen Gemeinschaften richtungweisende Bedeutung zukommen. Die vom Europäischen Rat am 12. und 13. Juni 1980 in Venedig verabschiedete Erklärung zur Nahost-Frage folgte in manchem der österreichischen Initiative, ging aber nicht bis

46) NZZ vom 15. 9. 1979.

47) NZZ vom 18. 9. 1979.

48) NZZ vom 10. 7. 1979. Es handelte sich dabei um keinen offiziellen Besuch, sondern Arafat wurde als persönlicher Gast Kreiskys bezeichnet, der auf seine Funktion als Vorsitzender des Nahostausschusses und als Vizepräsident der Sozialistischen Internationale hinwies. Jedenfalls fand ein Teil der Gespräche im Bundeskanzleramt statt. Vgl. Chronik zur österreichischen Außenpolitik, ÖZA 1979, S. 194 f.

49) ÖZA 1979, S. 194.

50) AdG vom 17. 3. 1980, S. 23356.

51) Chronik zur österreichischen Außenpolitik, ÖZA 1980, S. 48 f.

52) Vgl. das Interview der Wochenzeitung Die Zeit mit Kreisky vom 21. 3. 1980.

zur formellen Anerkennung der PLO. »Das palästinensische Volk«, heißt es in Punkt 6, »das sich bewußt ist, als solches zu existieren, muß in die Lage versetzt werden, durch einen geeigneten und im Rahmen der umfassenden Friedensregelung definierten Prozeß sein Selbstbestimmungsrecht voll auszuüben«. Und in Punkt 7 wird unter anderem festgestellt: »Diese Prinzipien gelten für alle betroffenen Parteien, so auch für das palästinensische Volk und für die PLO, die an den Verhandlungen beteiligt werden muß«. In Punkt 11 beschlossen die Neun im Hinblick auf eine zu ergreifende Initiative, mit allen betroffenen Parteien die erforderlichen Kontakte aufzunehmen⁵³⁾.

Ende Juli 1980 kam es zu einer Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Palästinafrage. In der dort verabschiedeten Schlußresolution wurde dem palästinensischen Volk das Recht auf einen eigenen Staat eingeräumt sowie unter anderem das Recht der PLO bekräftigt, an allen das palästinensische Volk betreffenden Verhandlungen teilzunehmen. Die EG-Länder enthielten sich der Stimme, da im Resolutionstext keinerlei Sicherheiten für Israel enthalten waren⁵⁴⁾. In Ausführung der Venediger Nahost-Resolution der EG unternahm der Präsident des EG-Ministerrats, Gaston Thorn, jedoch Anfang August eine Informationsreise in einige Staaten des Nahen Ostens, wo er am 4. August 1980 in Beirut mit dem PLO-Vorsitzenden Arafat zusammentraf⁵⁵⁾.

II. Völkerrechtliche Fragen der österreichischen Anerkennung der PLO

Die Anerkennung der PLO durch Österreich berührt eine Reihe von völkerrechtlichen Fragen, die hier nur kurz angesprochen werden sollen. Diese betreffen einerseits den Gegenstand und das Verfahren der Anerkennung, wobei insbesondere der Zeitpunkt der Anerkennung zu klären

⁵³⁾ Vgl. den vollen Text der Erklärung in Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 6-1980, S. 10 f. Geplante weitergehende europäische Initiativen wurden durch die scharfe Ablehnung der USA verhindert. So der Leitartikel der NZZ vom 3./4. 8. 1980.

⁵⁴⁾ NZZ vom 31. 7. 1980 und vom 1./2. 8. 1980. Die Resolution A/RES/ES-712 vom 1. 8. 1980 wurde mit 112 gegen 7 Stimmen, bei 24 Enthaltungen angenommen.

⁵⁵⁾ NZZ vom 3./4. 8. 1980. Die besondere Rolle Kreisky in diesem Prozeß wird darin deutlich, daß Thorn auf dem Rückweg von seiner Reise Kreisky einen Besuch abstattete, um ihn über die Ergebnisse zu informieren. Vgl. NZZ vom 7. 8. 1980. Eine weitere Erkundungsmission Thorns fand vom 28.–31. 8. 1980 nach Ägypten statt und für Ende September ist ein Israelbesuch geplant. Vgl. Europe, No. 2968 vom 1./2. 9. 1980.

wäre, andererseits die Bedeutung und die Wirkungen dieses Schrittes auf nationaler und auf internationaler Ebene.

Hinsichtlich des Gegenstands der Anerkennung hat Österreich der westlichen Welt einen Schritt vorausgetan. Es stellte sich die Frage, ob die Anerkennung eines Volkes (bzw. dessen Vertretung) ohne eigenen Staat und ohne eigenes Territorium völkerrechtlich überhaupt möglich wäre⁵⁶⁾. Ähnliche Fälle sind nur aus der Zeit des Ersten Weltkrieges bekannt⁵⁷⁾. Doch die Frage der Anerkennung von Befreiungsbewegungen hat sich erst im Zuge der Dekolonisierung und der Aktivitäten der Vereinten Nationen in diesem Zusammenhang⁵⁸⁾ gestellt. Im Dekolonisierungskontext sowie in dem ihm gleichgehaltenen Fall der Selbstbestimmung des palästinensischen Volkes⁵⁹⁾ hat dies zur Entwicklung einer allgemeinen Pflicht zur Förderung der Emanzipation dieser Völker von der Fremdherrschaft geführt, die sich, wie das Vorgehen der Generalversammlung zeigt, heute u. a. in der Anerkennung der legitimen Vertreter dieser Völker konkretisiert, worin die Entstehung eines »Anerkennungsgebotes« erblickt werden

⁵⁶⁾ So die Süddeutsche Zeitung vom 15./16. 3. 1980, sowie Kreisky selbst, vgl. vor Anm. 49.

⁵⁷⁾ Damals hatten die Westmächte den tschechoslowakischen und den polnischen Nationalausschuß als Organisationen ohne eigenes Staatsgebiet anerkannt. Vgl. Alfred Verdross / Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht* (1976), S. 213 f.

⁵⁸⁾ Vgl. dazu u. a. Christian Tomuschat, *Die Befreiungsbewegungen in den Vereinten Nationen*, *Vereinte Nationen*, Jg. 22 (1974), S. 65–72 und 110–113. Claude Lazarus, *Le statut des mouvements de libération nationale à l'organisation des Nations Unies*, *Annuaire Français de Droit International*, Bd. 20 (1974), S. 173–200. Eckart Klein, *Nationale Befreiungskämpfe und Dekolonisierungspolitik der Vereinten Nationen: Zu einigen völkerrechtlichen Tendenzen*, *ZaöRV* Bd. 36 (1976), S. 618–653. Silverburg, a.a.O. (Anm. 35), S. 365–392.

⁵⁹⁾ Vgl. *The International Status of the Palestinian People*, U.N. (1979); Patrick J. Travers, *The Legal Effect of United Nations Action in Support of the Palestine Liberation Organization and the National Liberation Movements of Africa*, *Harvard International Law Journal*, Bd. 17 (1976), S. 561–580, insbes. S. 569 ff. Dieser Beitrag enthält auch eine umfassende Zusammenstellung des betreffenden Resolutionsmaterials. Darin zeigt sich, daß die Vereinten Nationen das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser dem der afrikanischen Völker gleichstellten. Vgl. z. B. A/RES/2672 C (XXV) und A/RES/2787 (XXVI). Die der PLO durch die Vereinten Nationen in der Folge eingeräumten Partizipationsrechte brachten der PLO sogar eine Besserstellung gegenüber den afrikanischen Befreiungsorganisationen, evtl. mit Ausnahme der SWAPO. Travers Schlußfolgerung, daß eine Unterstützungspflicht nur hinsichtlich der afrikanischen Befreiungsbewegungen, nicht aber gegenüber der PLO bestehe, ist daher nicht aufrechtzuerhalten. Vgl. Travers, S. 576 ff.

kann⁶⁰⁾. Ein solches wurde im Fall der PLO auch von den Staaten der Dritten Welt und den sozialistischen Staaten weitgehend beachtet⁶¹⁾, nur die westlichen Staaten unter der Führung der USA verfolgten bisher eine Politik der Nichtanerkennung. Dies wird aber zunehmend schwieriger, da die PLO mit Hilfe der sie unterstützenden Staaten eine immer breitere internationale Repräsentanz und Partizipation entfaltet⁶²⁾. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang der von Fisher dargestellte Präzedenzfall der Zionist Organisation bzw. der Jewish Agency als der Vertretung des jüdischen Volkes bei der Staatswerdung Israels mit Hilfe der Vereinten Nationen, der manche Parallelen enthält⁶³⁾. Fisher zeigt verschiedene

⁶⁰⁾ Vgl. die "Friendly Relations Declaration" der Generalversammlung vom 24. 10. 1970, A/RES/2625 (XXV), und dazu Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 57), S. 211. Eine Neutralitätsverpflichtung wie im Fall der Aufständischen ergibt sich in diesem Zusammenhang für den anerkennenden Staat somit nicht. Dies ist auch für immerwährend neutrale Staaten anzunehmen, solange die Unterstützung mit friedlichen Mitteln erfolgt.

Ein konkludentes Anerkennungsgebot der Generalversammlung kann auch u. a. in A/RES/3236 (XXIX) gesehen werden, wo die PLO als *principal party* in den Friedensbemühungen anerkannt wird, sowie in A/RES/3375 (XXX), in der die PLO eingeladen wird, an allen den Nahen Osten betreffenden Aktivitäten unter den Auspizien der Vereinten Nationen "on an equal footing with other parties" teilzunehmen. Freilich hat die Generalversammlung nicht die Möglichkeit, ihre Anerkennungs politik für die Staaten obligatorisch zu machen. Vgl. Eckart Klein, Die Nichtanerkennungspolitik der Vereinten Nationen gegenüber den in die Unabhängigkeit entlassenen südafrikanischen homelands, ZaöRV Bd. 39 (1979). S. 469–495, hier S. 491. Vgl. zur Frage von Anerkennung und Dekolonisierung auch die grundsätzlichen Überlegungen bei Konrad Ginter, Das Anerkennungsverbot der Homelands: Überlegungen zur Anerkennungsproblematik im Südlichen Afrika, German Yearbook of International Law, Bd. 23 (1980) im Druck.

⁶¹⁾ Vgl. Norbert J. Prill, Die Anerkennung der PLO durch die Vereinten Nationen, Die Friedenswarte, Bd. 59 (1976), S. 208–225 Anm. 92: Danach war nach Auskunft der Bonner Informationsstelle der PLO die Befreiungsorganisation Mitte 1976 von 96 Staaten anerkannt.

⁶²⁾ So stellten arabische Länder Kreditzusagen an die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds zurück, um die Einladung der PLO als Beobachter zur Jahrestagung 1980 zu erreichen. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 8. 1980.

⁶³⁾ Vgl. Robert A. Fisher, Following in Another's Footsteps: The Acquisition of International Legal Standing by the Palestine Liberation Organization, Syracuse Journal of International Law and Commerce, Bd. 3 (1975), S. 221–253. Vgl. auch David Nachmias/Robert Rockaway, From a Nonstate Nation to a Nation-State: The Zionist Movement 1897–1947, in: Nonstate Nations in International Politics, Judy S. Bertelsen (Hrsg.) (1977), S. 36–68. Siehe auch Frank van de Craen, The Territorial Title of the State of Israel to "Palestine": An Appraisal in International Law, Revue belge de droit international, Bd. 14 (1978/79), S. 500–538.

Stufen der Entwicklung der internationalen Rechtsfähigkeit der Organisation als Sprecher und Handelnder für ein »Volk« über die Teilnahme an internationalen Angelegenheiten für ein Volk und die Erlangung der formalen Anerkennung als dessen Vertreter bis zur internationalen Anerkennung als Gebietssoverän auf. Die österreichische Anerkennung enthält, wie oben gezeigt, drei Elemente: die Anerkennung des palästinensischen Volkes sowie der PLO als dessen legitimen Vertreter und die Anerkennung seiner nationalen Rechte, insbesondere das Recht auf einen eigenen Staat.

Das österreichische Vorgehen bei der Anerkennung der PLO wirft die Frage nach dem völkerrechtlich relevanten Zeitpunkt der Anerkennung auf⁶⁴). Ob in den oben wiedergegebenen Erklärungen des Bundeskanzlers und des Außenministers vor der UN-Generalversammlung eine formelle Anerkennung der PLO gesehen werden kann, erscheint sowohl vom Wortlaut der Erklärungen wie von den Umständen her zweifelhaft. Denn wie die Reaktionen der Weltöffentlichkeit und der österreichischen Öffentlichkeit zeigen, war dies kein allgemein erkennbarer Anerkennungsakt⁶⁵). Die Anerkennung wurde erst nach dem Briefwechsel vom 5. Dezember 1979 / 11. März 1980 bekannt, so daß zuvor allenfalls von einer Anerkennung im Innenverhältnis zwischen Österreich und der PLO gesprochen werden könnte, ohne daß dadurch nach außen erkennbare Wirkungen entstanden wären⁶⁶).

In den Erklärungen von New York könnte jedoch der Ausgangspunkt des Anerkennungsvorgangs gesehen werden, der mit der Akkreditierung des PLO-Vertreters bei der österreichischen Bundesregierung seinen Abschluß fand. Erst mit der Akkreditierung des PLO-Vertreters kam die österreichische Anerkennung völkerrechtlich gegenüber der internationalen Öffentlichkeit zustande, wobei sie die beschriebenen Reaktionen hervorrief. Erst damit traten auch in Form von Rundschreiben und Informationen an die österreichischen öffentlichen Stellen die Wirkungen der Anerkennung auf der nationalen Ebene ein.

⁶⁴) Vgl. oben vor Anm. 9 und 10.

⁶⁵) Vgl. oben vor Anm. 11. Aus der Rede des Bundeskanzlers wäre eher das Versprechen zu einem bestimmten Verhalten bzw. die Bereitschaft zur zukünftigen Anerkennung abzuleiten, wenn man in Analogie zu den Interpretationsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 vom gewöhnlichen Wortsinn und den Umständen der Erklärung ausgeht. Vgl. auch oben bei Anm. 17.

⁶⁶) Aus Gründen des völkerrechtlichen Vertrauensschutzes erscheint eine hinreichende Bestimmtheit erforderlich, wenn eine einseitige Erklärung gegenüber der Völkerrechtsgemeinschaft verbindlich zustandekommen soll. Vgl. Jürg Leutert, Einseitige Erklärungen im Völkerrecht, Ein Beitrag zur Lehre vom Vertrauensschutz (1979), S. 125 f. und 129 ff.

Österreich hat mit der PLO, wie erklärt wurde, keine vollen diplomatischen Beziehungen aufgenommen⁶⁷⁾. So wurde auch nicht, wie im Falle der Türkei, ein Vertreter Österreichs bei der PLO akkreditiert. Es ist jedoch zu fragen, ob die funktionell auf seine Beobachterstellung bei der UNIDO zugeschnittenen Privilegien und Immunitäten des PLO-Vertreters in Österreich⁶⁸⁾ nicht erweitert werden müßten, da diese ja durch seine Aufgabe definiert sind, mit deren Erweiterung sich nach dem funktionellen Verständnis auch sein Status ändern müßte.

Die Bedeutung und Wirkungen der österreichischen Anerkennung auf internationaler Ebene sind noch nicht absehbar. Ganz ohne Zweifel stellt das österreichische Beispiel einen wichtigen Präzedenzfall dar. Zu diesem Zweck hat Österreich seine bisherige Praxis, nur Staaten anzuerkennen, aufgegeben, um einen aktiven Beitrag zur Lösung des Nahost-Konflikts zu leisten. Darin liegt der politische Aspekt der Anerkennung. Doch dies ändert nichts an ihrer völkerrechtlichen Wirksamkeit.

Die Frage der Völkerrechtssubjektivität der PLO erscheint unbestritten⁶⁹⁾. Freilich handelt es sich nicht um eine volle, sondern um eine beschränkte oder partielle Völkerrechtssubjektivität⁷⁰⁾. Doch ist die Völkerrechtssubjektivität der PLO weitreichender als die anderer Befreiungsbewegungen, was sich an dem Umfang der Partizipationsrechte in den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen oder Staatengruppen sowie in der großen Zahl von Vertretungen bei anderen Staaten

⁶⁷⁾ Vgl. oben Anm. 27 und 44. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang auch das Handeln der österreichischen Organe nach innerstaatlichem Recht, worauf hier jedoch nicht weiter eingegangen werden kann.

⁶⁸⁾ Vgl. oben die Stellungnahme des Völkerrechtsbüros, Anm. 27. Hier eröffnen sich interessante Fragen des Diplomatenrechts.

⁶⁹⁾ Vgl. Prill, a.a.O. (Anm. 61), S. 220 f., und Fisher, a.a.O. (Anm. 63), S. 221 ff. u. a. Siehe an neuerer Literatur dazu ferner: Pierre Weiss, *L'ONU et la personnalité internationale du peuple palestinien*, in: *Peuples et Etats du Tiers Monde face à l'ordre international*, Etudes réunies par Alain Fenet (Amiens/Paris 1978), S. 135–155. Jerzy Piotrowski, *The Palestinian Question. Evolution of the PLO stance*, *Studies on the Developing Countries*, Bd. 10 (1979), S. 37–56. Anis F. Kassim, *The Palestine Liberation Organization's Claim to Status: A Juridical Analysis under International Law*, *Denver Journal of International Law and Policy*, Bd. 9 (1980), S. 1–33.

⁷⁰⁾ Vgl. Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 57), S. 211. Eine beschränkte Völkerrechtssubjektivität der Befreiungsbewegungen ergibt sich allgemein auch aus dem 1977 beschlossenen I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen vom 12. 8. 1949. Nach Art. 96 in Verbindung mit Art. 14 sind die Befreiungsbewegungen berechtigt, durch einseitige Erklärung an den Depositär die Bestimmungen des Protokolls auf sich anwendbar zu machen.

zeigt⁷¹⁾. Man könnte die Denkfigur eines Staates *in statu nascendi* heranziehen und damit deduktiv die Völkerrechtssubjektivität als Vorwirkung künftiger Staatlichkeit verstehen⁷²⁾. Andererseits kann die Völkerrechtspersönlichkeit der (anerkannten) Befreiungsbewegungen unmittelbar aus dem Selbstbestimmungsgrundsatz hergeleitet werden⁷³⁾. Hinsichtlich der systematischen Einordnung der neuen Völkerrechtssubjekte, der Befreiungsorganisationen, ist zu sagen, daß diese kaum in eines der traditionellen Einteilungsmuster passen. Es erschiene daher angebracht, darin eine neue Kategorie von Subjekten der Völkerrechtsordnung zu sehen.

Die österreichische Anerkennung der PLO erscheint somit auf dem Hintergrund der Anerkennungs politik der Vereinten Nationen und einer breiten Staatenpraxis als völkerrechtlich durchaus vertretbar und stellt einen bedeutsamen Beitrag zur Entwicklung der Staatenpraxis dar.

Wolfgang B e n e d e k

Abgeschlossen am 1. September 1980

⁷¹⁾ Eric S u y, *The Status of Observers in International Organizations*, Recueil des Cours Bd. 160 (1978 II), S. 75–180, insbes. 117 f., 132 ff., 141 f. Vgl. weiters F i s h e r, a.a.O. (Anm. 63), dortige Anm. 89.

⁷²⁾ Vgl. I a n B r o w n l i e, *Principles of Public International Law* (3. Aufl. 1979), S. 66 und 82 f., der allerdings auf die PLO nicht direkt eingeht. P r i l l, a.a.O. (Anm. 61), S. 223, sieht die PLO als ein »vorstaatliches Willensbildungs- und Willensäußerungsinstrument sui generis«. S u y, a.a.O. (Anm. 71), S. 100, spricht von einer "proto-state perspective about liberation movements".

⁷³⁾ Vgl. L a z a r u s, a.a.O. (Anm. 58), S. 198 f.: Lazarus unterscheidet zwischen einer «personnalité internationale» und einer «capacité internationale» als Bestandteile der Völkerrechtssubjektivität. Nach seiner Auffassung kommt den Völkern im Befreiungskampf eine funktionelle «capacité internationale» zu, die sich nach dem Ziel des Kampfes, der Unabhängigkeit bestimmt. Vgl. auch K l e i n, a.a.O. (Anm. 58), S. 643, und B r o w n l i e, a.a.O. (Anm. 72), S. 83.