

Executive Summary

ANERKENNUNG PALÄSTINAS ALS STAAT?

Warum die Schweiz in der UNO-Generalversammlung 2011
Palästina als Staat anerkennen soll

foraus-Diskussionspapier* – Nr. 8, August 2011

Henry Both, stud. iur. Universität Zürich und IIT Chicago-Kent College of Law, spezialisiert sich in Menschenrechts- und Demokratiefragen. Kontakt: both.henry(at)gmail.com

Andreas Graf, lic. rel. int. IHEID Genf & M.P.S. IFSH Hamburg, forscht in den Bereichen Konflikttransformation und internationale Sicherheitspolitik. Kontakt: andreas.graf(at)foraus.ch

Andrea Jud, MA, ist Politikwissenschaftlerin mit Schwerpunkt Nahost und Nordafrika. Kontakt: andreajud(at)hotmail.com

Oliver Thommen, lic. phil., Islamwissenschaftler und Historiker, ist spezialisiert auf die neuere Geschichte der islamischen Welt. Kontakt: oliver.thommen(at)gmail.com

Unter Mitarbeit von Nina Burri, Valerio Priuli, Ivo Scherrer, Stefan Schlegel, Alexander Spring und Sabrina Würmli

* Das vorliegende Executive Summary des Diskussionspapiers „Anerkennung Palästinas als Staat?“ der *foraus*-Arbeitsgruppen Frieden & Sicherheit und Völkerrecht gibt die persönliche Meinung der Autoren/innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

Dieses *foraus*-Diskussionspapier geht der Frage nach, ob die Schweiz im Rahmen der UNO-Generalversammlung vom September 2011 Palästina als Staat anerkennen soll. Zu diesem Zweck werden die Hintergründe des palästinensischen Vorstosses beleuchtet (vgl. Kapitel 2 und 3). In Kapitel 4 werden schliesslich die Grundlagen für die Positionierung der Schweiz anhand verschiedener Analyse Kriterien dargelegt.

Anerkennung
Palästinas...

Die Autoren kommen zum Schluss, dass die Schweiz den palästinensischen Vorstoss für staatliche Anerkennung unterstützen soll.

...soll
unterstützt
werden

Der palästinensische Vorstoss

Mahmud Abbas, Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA), hat im Mai angekündigt, an der UNO-Generalversammlung vom September 2011 die UNO-Mitgliedschaft sowie die Anerkennung des Staates Palästina zu beantragen. Der Vorstoss der palästinensischen Führung ist einerseits eine Reaktion auf die Stagnation des Friedensprozesses zwischen Israel und den Palästinensern. Andererseits ist er vorläufiger Höhepunkt der palästinensischen Anstrengungen zum Aufbau staatlicher Strukturen. Schliesslich widerspiegelt der Vorstoss auch den gestiegenen Druck auf die palästinensische Führung angesichts der regionalen Entwicklung im Zuge des arabischen Frühlings.

Palästinensischer
Vorstoss

Die UNO-Charta schreibt vor, dass ein Staat nur in die UNO aufgenommen werden kann, wenn der Sicherheitsrat der Generalversammlung den Antrag zur Annahme empfiehlt. Die USA haben angekündigt, im Sicherheitsrat ein Veto gegen den Mitgliedschaftsantrag der Palästinenser einzulegen. Damit ist dieser Teil des palästinensischen Vorstosses zum Scheitern verurteilt. Die Aufnahme Palästinas als UNO-Mitglied wird in der UNO-Generalversammlung nicht zur Abstimmung kommen.

Mitgliedschaft
blockiert

Von grösserer Bedeutung für die Schweiz ist die von den Palästinensern angekündigte Resolution zur Anerkennung des Staates Palästina in der UNO-Generalversammlung. Die Anerkennung von Staaten ist eine rein bilaterale Angelegenheit zwischen dem anerkennenden und dem werdenden Staat. Die UNO selbst kann also keine Staaten anerkennen. Bisher haben rund 120 Staaten Palästina anerkannt. Dazu gehört im Wesentlichen die Mehrzahl der afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Staaten. Die Palästinenser nutzen die UNO-Generalversammlung als Forum, um weitere Staaten zur Anerkennung Palästinas zu animieren.

Relevant:
Anerkennung

Die wichtigsten politischen Akteure der internationalen Gemeinschaft sind gegenüber dem palästinensischen Vorstoss unterschiedlicher Meinung. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Staaten, welche Palästina bereits anerkannt haben, den Vorstoss der PA unterstützen werden. Israel und die USA sprechen sich entschieden dagegen aus. Der Haltung der europäischen Staaten wird als entscheidend eingeschätzt. Während viele europäische Staaten ihre Unterstützung angekündigt haben, lehnen gewichtige Staaten wie Deutschland und Italien den palästinensischen Vorstoss ab.

Gegensätzliche
Haltungen

Positionsbezug der Schweiz

Dieses Diskussionspapier prüft fünf für die Schweizer Entscheidungsfindung relevante Kriterien:

Fünf Kriterien:

Auswirkungen auf den Friedensprozess

Eine breit abgestützte internationale Anerkennung des palästinensischen Staates auf Basis der Grenzen von 1967 würde das Erreichen der Zweistaatenlösung wahrscheinlicher werden lassen. Erstens würde die Grundlage von „zwei Staaten für zwei Völker“ gestärkt. Zweitens hat die palästinensische Führung auch im Falle eines Erfolgs vor der UNO ein grosses Interesse daran, die weiterhin umstrittenen Fragen in Verhandlungen zu klären. Drittens würden die politischen Kosten Israels für die Aufrechterhaltung des Status quo steigen, was Israel zumindest mittelfristig zu einer kompromissbereiteren Position bewegen dürfte. Viertens hat der palästinensische Vorstoss keinen wesentlichen Einfluss auf den Inhalt der zukünftigen Friedensverhandlungen, da das Prinzip der Grenzen von 1967 auch von den USA unterstützt wird. Fünftens dürfte der Ausgang der Abstimmung keinen entscheidenden Einfluss auf die Gefahr eines Gewaltausbruchs haben. Schliesslich könnte die moderate Fatah einen Prestigeerfolg feiern, was ihre Position gegenüber der Hamas stärken würde.

Friedensprozess

Kohärente Position der Schweizer Nahostpolitik

Die Unterstützung des palästinensischen Vorstosses wäre eine logische Folge der bisherigen Schweizer Nahostpolitik. Sie würde das Erreichen einer Verhandlungslösung entlang der Grundlinien der Genfer Initiative fördern. Die Initiative könnte weiterhin als praktikable Grundlage für zukünftige Verhandlungen dienen.

Nahostpolitik

Kohärente Anwendung der Praxis in Sachen Staatenanerkennung

Die kohärente Anwendung der Praxis in Sachen Staatenanerkennung würde die Unterstützung des palästinensischen Vorstosses erfordern. Aus völkerrechtlicher Sicht ist zwar umstritten, ob Palästina die Kriterien für eine Aufnahme erfüllt. Folgt das EDA im Fall Palästinas jedoch derselben rechtlichen Auslegung wie im Fall des Kosovo, kann Palästina aus völkerrechtlicher Sicht als Staat qualifiziert werden. Zudem wird der Vorstoss der Palästinenser von für die Schweiz relevanten Staaten unterstützt. Damit können die beiden Kriterien, die sich die Schweiz für die Anerkennung von Staaten gesetzt hat, als erfüllt betrachtet werden.

Anerkennungs-
praxis

Auswirkungen auf wirtschaftliche Beziehungen

Das Abstimmungsverhalten der Schweiz vor der UNO wird aller Voraussicht nach keinen Einfluss auf die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz mit Israel haben.

Wirtschaft

Vereinbarkeit mit der Neutralität

Weder das Neutralitätsrecht noch die Neutralitätspolitik nach der Interpretation des Bundesrates werden durch die Positionierung der Schweiz gegenüber der Anerkennung Palästinas beeinträchtigt. Das Neutralitätsrecht lässt sich nur auf zwischenstaatliche Konflikte anwenden, kommt im Falle Palästinas also nicht zur Anwendung. Aus neutralitätspolitischen Gesichtspunkten dürfte das Abstimmungsverhalten der Schweiz in der UNO keinen spürbaren Effekt auf die Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralität haben.

Neutralität

Die Analyse führt zu einem eindeutigen Resultat. Drei von fünf Kriterien sprechen für eine Unterstützung des palästinensischen Vorstosses bei der UNO. Zwei Kriterien werden als nicht entscheidungsrelevant betrachtet. Die Autoren dieses Diskussionspapiers empfehlen daher dem Bundesrat, der Resolution über die Anerkennung Palästinas in der UNO-Generalversammlung 2011 zuzustimmen.

Fazit:
Anerkennung
wird empfohlen