

Sachdokumentation:

Signatur: DS 89

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/89



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

ANERKENNUNG PALÄSTINAS ALS STAAT?

Warum die Schweiz in der UNO-Generalversammlung 2011 den palästinensischen Vorstoss zur Anerkennung Palästinas unterstützen 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, Daniel Högger, Valerio Priuli, Ivo Scherrer, Stefan Schlegel, Alexander Spring und Sabrina Würmli.

* Das vorliegende Diskussionspapier der *foraus*-Arbeitsgruppen Frieden & Sicherheit und Völkerrecht gibt die persönliche Meinung der Autoren/innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

EXECUTIVE SUMMARY

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 (siehe Kapitel 2 und 3). In Kapitel 4 werden schliesslich die Grundlagen für die Positionierung der Schweiz anhand verschiedener Analysekriterien dargelegt.

Anerkennung
Palästinas...

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

...soll unter-
stützt werden

Der palästinensische Vorstoss

Mahmud Abbas, Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA), hat im Mai 2011 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 auf die Stagnation des Friedensprozesses zwischen Israel und den Palästinensern zurückzuführen. Andererseits ist er vorläufiger Höhepunkt der palästinensischen Anstrengungen zum Aufbau staatlicher Strukturen. Schliesslich widerspiegelt der Vorstoss den gestiegenen Druck auf die palästinensische Führung angesichts der regionalen Entwicklung im Zuge des Arabischen Frühlings.

palästinensi-
scher 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 sind die Erfolgsaussichten dieses Teils des palästinensischen Vorstosses gering. Die Aufnahme Palästinas als UNO-Mitgliedstaat wird in der UNO-Generalversammlung – zumindest dieses Jahr – wohl 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. Durch eine Resolution der UNO-Generalversammlung könnte jedoch der bisherige Status der PLO als Beobachter-Entität zu einem permanenten Beobachterstaat für Palästina aufgewertet werden. 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 die Regierungen gewichtiger 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, verbunden mit einem Gebietsabtausch, 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, dessen Ausarbeitung die Schweiz intensiv unterstützte. Die Initiative könnte weiterhin als praktikable Grundlage für zukünftige Verhandlungen dienen und würde das Schweizer Engagement für eine konstruktive Konfliktlösung unterstützen.

Nahostpolitik

Kohärente Anwendung der Praxis in Sachen Staatenanerkennung

Die kohärente Anwendung einer grosszügigen Praxis in Sachen Staatenanerkennung würde die Unterstützung des palästinensischen Vorstosses erfordern. Aus völkerrechtlicher Sicht ist zwar umstritten, ob Palästina die Kriterien für eine Aufnahme in die UNO erfüllt. Folgt das EDA im Fall Palästinas jedoch einer ähnlich grosszügigen rechtlichen Auslegung wie im Fall des Kosovo oder dem Südsudan, 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.

Anerkennungspraxis

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 klaren Resultat. Drei von fünf der oben aufgeführten Kriterien sprechen für eine Unterstützung des palästinensischen Vorstosses bei der

Anerkennung wird empfohlen

UNO. Zwei Kriterien (wirtschaftliche Beziehungen und Neutralität) werden als nicht entscheidungsrelevant betrachtet. Die Autoren/innen dieses Diskussionspapiers empfehlen daher dem Bundesrat, der Resolution über die Anerkennung Palästinas in der UNO-Generalversammlung 2011 zuzustimmen.

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	2
1 Einleitung	7
2 Der palästinensische Vorstoss	8
2.1 <i>Voraussichtliches Vorgehen der Palästinenser</i>	8
2.1.1 Anerkennung Palästinas in den Grenzen von 1967	8
2.1.2 Alternative Szenarien	9
2.2 <i>Hintergründe zum palästinensischen Vorstoss</i>	10
2.2.1 Erfolgreicher Friedensprozess	10
2.2.2 Fayyad-Plan	11
2.2.3 Arabischer Frühling	12
2.3 <i>Bedeutung der Abstimmung in der UNO-Generalversammlung</i>	13
2.4 <i>Fazit</i>	13
3 Die Positionen wichtiger Akteure	15
3.1 <i>Israelische Perspektive</i>	15
3.2 <i>US-Amerikanische Perspektive</i>	16
3.3 <i>Europäische Perspektive</i>	17
3.4 <i>Arabische Perspektive</i>	18
3.5 <i>Fazit</i>	19
4 Positionsbezug der Schweiz	20
4.1 <i>Auswirkungen auf den Friedensprozess</i>	20
4.1.1 Zweistaatenlösung als Rahmen	20
4.1.2 Primat der Verhandlungen	21
4.1.3 Inhalt der Friedensverhandlungen	23
4.1.4 Gefahr eines Gewaltausbruchs	24
4.1.5 Mögliche Regierungsbeteiligung der Hamas	25
4.1.6 <i>Fazit</i>	26
4.2 <i>Kohärente Nahostpolitik</i>	26
4.2.1 Bisherige Nahostpolitik	26
4.2.2 Konsequenzen für die Frage der Anerkennung	27
4.2.3 <i>Fazit</i>	27
4.3 <i>Kohärente Schweizer Anerkennungspraxis</i>	28
4.3.1 Voraussetzungen der Anerkennung aus Schweizer Sicht	28
4.3.2 Drei-Elementen-Lehre und Effektivitätsprinzip	28
4.3.3 Position der internationalen Staatengemeinschaft	31
4.3.4 <i>Fazit</i>	31
4.4 <i>Auswirkungen auf wirtschaftliche Interessen</i>	32
4.4.1 Wirtschaftliche Eckdaten	32
4.4.2 Mögliche wirtschaftliche Auswirkungen	32
4.4.3 <i>Fazit</i>	33

4.5	<i>Vereinbarkeit mit der Neutralität</i>	33
4.5.1	Neutralitätsrecht	33
4.5.2	Neutralitätspolitik	34
4.5.3	Fazit	35
5	Schlussfolgerungen	36
6	Literaturverzeichnis	38

1 EINLEITUNG

Der palästinensische Präsident Mahmud Abbas kündigte am 16. Mai 2011 in einem Meinungsartikel in der New York Times an, dass die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) in der UNO-Generalversammlung im September 2011 die UNO-Mitgliedschaft und die Anerkennung des Staates Palästina beantragen wird. Er begründet diesen Schritt damit, dass der Friedensprozess mit Israel auch nach 20 Jahren zu keiner Einigung über die Gründung eines palästinensischen Staates geführt hat.¹

Der Vorstoss
der PA

Die Reaktionen auf diese Ankündigung könnten unterschiedlicher nicht sein. Israel und die USA verurteilen den palästinensischen Vorstoss als unilateralen Angriff auf die Legitimität des Staates Israel. Die arabischen Staaten hingegen haben den Palästinensern ihre Unterstützung zugesagt. Die europäischen Staaten sind in der Frage gespalten, die EU kann sich nicht zu einer einheitlichen Position durchringen.²

Internationale
Reaktion

Die Schweiz als Mitglied der UNO-Generalversammlung wird im September zur Frage der Anerkennung Palästinas Stellung beziehen müssen. Über die UNO-Mitgliedschaft Palästinas wird die Schweiz aller Voraussicht nach nicht mitentscheiden, denn die Aufnahme eines Staates in die UNO erfordert eine Empfehlung des UNO-Sicherheitsrates. Es ist absehbar, dass das palästinensische Beitrittsgesuch an dieser Hürde scheitern wird.³ Daher konzentriert sich dieses Diskussionspapier auf den Aspekt der Anerkennung eines palästinensischen Staates und lässt die Frage der Aufnahme in die UNO bewusst weg.

Fokus auf
Anerkennung

In der Schweiz hat sich eine angeregte Debatte darüber entfacht, welche Position der Bundesrat gegenüber dem palästinensischen Antrag auf staatliche Anerkennung einnehmen soll. So mahnte der israelische Botschafter in der Schweiz die Regierung in Bern, sich gegen die Anerkennung Palästinas auszusprechen und die Vertreter/innen der Gesellschaft Schweiz-Israel haben wiederholt ihre ablehnende Haltung geäussert.⁴ Auf der anderen Seite haben auch die Befürworter einer Schweizer Unterstützung der Anerkennung Palästinas ihre Position dargelegt.⁵

Debatte in der
Schweiz

Die Komplexität und die mit dem Thema verbundenen Emotionen erschweren es, die Diskussion mit der notwendigen Sachlichkeit zu führen. Einerseits setzt eine Beurteilung der Frage detaillierte Kenntnisse des Völkerrechts und des politischen Umfeldes voraus. Andererseits sollten Positionsbezüge darauf bedacht zu sein, nicht eine vorgefertigte Meinung zu legitimieren.

Fehlende
Sachlichkeit

Dieses *foraus*-Diskussionspapier hat zum Ziel, einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte zu leisten. In Kapitel zwei werden die Hintergründe des Vorhabens von Präsident Abbas aufgezeigt. Kapitel drei beinhaltet eine Darstellung der Positionen der wichtigsten Akteure. In Kapitel vier werden die zentralen Kriterien für die Positionierung der Schweiz analysiert. In den Schlussfolgerungen wird die Beurteilung der Kriterien zusammengefasst und eine Empfehlung für das Stimmverhalten der Schweiz vorgenommen.

Aufbau der
Analyse

¹ The New York Times 2011a.

² Vgl.: Kapitel 3.

³ Ein Staat kann nur dann Mitglied der UNO werden, wenn der UNO-Sicherheitsrat der Generalversammlung den Beitrittsantrag zur Annahme empfiehlt. Die USA haben angekündigt, dies durch ein Veto im Sicherheitsrat zu unterbinden (vgl. Kapitel 3.2).

⁴ SDA 2011; Neue Zürcher Zeitung 2011.

⁵ Rundschau SF 2011.

2 DER PALÄSTINENSISCHE VORSTOSS

Das folgende Kapitel beschreibt den palästinensischen Vorstoss und die Hintergründe seiner Entstehung. Dabei wird aufgezeigt, welches Vorgehen von der palästinensischen Regierung angekündigt wird, weshalb sie den Gang vor die UNO wählte und was sie sich davon verspricht. Darüber hinaus werden die Forderungen in einen Zusammenhang mit dem blockierten Friedensprozess, der Entwicklung von staatlichen palästinensischen Institutionen sowie dem Umbruch in der arabischen Welt gestellt.

Aufbau

Dieses Kapitel hat zum Ziel, die Absichten und Beweggründe der Palästinenser darzulegen. Ein solides Verständnis dieser Grundlagen bildet die Basis für die Analysen der darauffolgenden Kapitel.

2.1 VORAUSSICHTLICHES VORGEHEN DER PALÄSTINENSER

Der Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA)⁶, Mahmud Abbas, kündigte am 16. Mai 2011 in einem Meinungsartikel in der New York Times an, dass die Palästinenser im September vor der UNO die internationale Anerkennung des Staates Palästina in den Grenzen von 1967 einfordern werden.⁷ Während dieses Vorgehen noch immer wahrscheinlich erscheint, sind zwei alternative Möglichkeiten denkbar.

Abbas'
Ankündigung

In der Folge wird zunächst die Ankündigung von Abbas beschrieben und aufgezeigt, was sich die Palästinenser von ihrem Vorstoss versprechen. Danach werden zwei alternative Szenarien skizziert: die Einreichung einer abgeschwächten Resolution und der palästinensische Rückzug des Vorstosses angesichts der Lancierung einer internationalen Friedensinitiative.

Aufbau

2.1.1 ANERKENNUNG PALÄSTINAS IN DEN GRENZEN VON 1967

Mahmoud Abbas argumentiert in der New York Times, dass der seit 20 Jahren andauernde Friedensprozess mit Israel noch zu keiner Einigung über die Gründung eines palästinensischen Staates geführt hat, während Israel den Siedlungsbau vorantreibt und die palästinensische Bevölkerung unter eingeschränkter Bewegungsfreiheit leidet. Durch eine breit abgestützte Anerkennung Palästinas in den Grenzen von 1967 will Abbas „die Möglichkeit einer friedlichen und gerechten Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes aufrecht erhalten.“⁸

Breit abge-
stützte Aner-
kennung
angestrebt

⁶ Die Palästinensische Autonomiebehörde wurde durch das Oslo II-Abkommen ins Leben gerufen und ist die international anerkannte Regierung der Palästinenser. Im Gegensatz dazu ist die PLO (Palestine Liberation Organisation) die Dachorganisation verschiedener Fraktionen der Palästinenser. Die PLO wurde im Mai 1964 gegründet und vertritt die Palästinenser in der UNO. Die weitaus stärkste Fraktion in der PLO ist die Fatah-Partei. Mahmoud Abbas ist gleichzeitig Präsident der PA, Vorsitzender der PLO und Chef der Fatah.

⁷ New York Times 2011a.

⁸ Dabei wehrt sich Abbas gegen den Vorwurf, den Friedensprozess zu gefährden. Verhandlungen hätten weiterhin höchste Priorität. Auch will er den Einbezug der UNO nicht als unilaterales Handeln verstanden wissen (zur israelischen Gegenposition, vgl.: Kapitel 3.1).

Vgl.: New York Times 2011a.

Abbas verspricht sich durch dieses Vorgehen ein stärkeres Gewicht des Völkerrechts bei der Beilegung des Konfliktes und Zugang zu völkerrechtlichen Instrumenten für die Durchsetzung der palästinensischen Forderungen. Ziel dürfte es sein, durch den Rückgriff auf das Völkerrecht den politischen Druck auf Israel zu erhöhen. Abbas spricht Unterorganisationen der UNO, Mechanismen zur Durchsetzung der Menschenrechte sowie internationale Gerichtshöfe an.

Stärkung des
Völkerrechts

Die Palästinensische Führung vergleicht ihr Vorgehen mit der Resolution 181 der UNO-Generalversammlung über die Teilung Palästinas in zwei Staaten vom November 1947. Diese Resolution gilt als Vorbedingung für die erfolgreiche Ausrufung des israelischen Staates im Mai 1948. Der diesjährige Vorstoss in der UNO ist daher als Vorbereitung auf eine Erklärung der Unabhängigkeit Palästinas in den Grenzen von 1967 zu verstehen. Wann diese genau erfolgen soll, wird von den Palästinensern offen gelassen.⁹

Basis für
Unabhängig-
keit

2.1.2 ALTERNATIVE SZENARIEN

Seit der Ankündigung von Abbas ist ein diplomatisches Ringen um die Ausgestaltung oder gar den Rückzug der Resolution zur Anerkennung Palästinas im Gange. Noch deutet alles darauf hin, dass die Palästinenser in der UNO-Generalversammlung tatsächlich eine Resolution zur Anerkennung ihres Staates einbringen werden.¹⁰ Zwei alternative Szenarien verdienen jedoch Erwähnung.

Zwei
Alternativen

Zum einen ist es durchaus denkbar, dass der UNO-Generalversammlung an Stelle der angekündigten palästinensischen Resolution eine abgeschwächte Version unterbreitet wird, in der der Entscheid über die Anerkennung auf nächstes Jahr verschoben wird. Dafür müssten die Palästinenser jedoch zu einem Rückzug ihrer eigenen Resolution bereit sein.¹¹ Falls sich abzeichnet, dass der Vorstoss der PA in der angekündigten Form keinen Erfolg verspricht, dürfte die PA versucht sein, auf eine solche Variante einzugehen.¹² Diese Aussicht scheint aus palästinensischer Sicht verlockender zu sein als eine Resolution, die mangels Unterstützung weitgehend bedeutungslos zu bleiben droht.

Abgeschwächte
Resolution

Zum andern liegt es noch immer im Bereich des Möglichen, dass das Nahostquartett¹³ – eventuell unterstützt durch den UNO-Sicherheitsrat – eine eigene Friedensinitiative lanciert um die PA von ihrem Vorhaben abzubringen.¹⁴ Bereits seit Wochen verhandeln die Mitglieder des Quartetts über die Möglichkeit, direkte Friedensverhandlungen in Gang zu bringen. Am Quartett-Treffen vom 11. Juli 2011 scheiterte der Versuch offenbar am Widerstand Russlands und der EU, die Anerkennung Israels als jüdischen

Internationale
Friedens-
initiative

⁹ Haaretz 2011a.

¹⁰ Abbas bestätigte dies am 11. August 2011 gegenüber amerikanischen Abgeordneten.

Vgl.: Jerusalem Post 2011i.

¹¹ Eine Resolution von europäischen Staaten, die weder von der PA noch von Israel unterstützt wird wäre bedeutungslos. Eine abgeschwächte Resolution wird daher nur dann zur Abstimmung gelangen, wenn die Palästinenser ihr zustimmen und die ursprünglich angekündigte Resolution zurückziehen.

¹² Innerhalb der PLO fordern prominente Stimmen, die Anrufung der UNO auf nächstes Jahr zu verschieben, um die Beziehungen zu den USA und Europa nicht aufs Spiel zu setzen.

Vgl.: Jerusalem Post 2011e.

¹³ Das Nahostquartett setzt sich aus Russland, den USA, der EU und der UNO zusammen. Die Gruppierung versucht, koordiniert durch den ehemaligen britischen Premier Tony Blair, den Friedensprozess voranzutreiben.

¹⁴ Haaretz 2011o, Baker 2011b.

Staat als Vorbedingung für die Aufnahme von Verhandlungen zu akzeptieren.¹⁵ Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die internationalen Akteure auf eine solche Initiative einigen, muss zum aktuellen Zeitpunkt als gering eingeschätzt werden.¹⁶

2.2 HINTERGRÜNDE ZUM PALÄSTINENSISCHEN VORSTOSS

Die Ankündigung der palästinensischen Führung, vor der UNO staatliche Anerkennung und Mitgliedschaft einzufordern, muss vor dem Hintergrund verschiedener Entwicklungen der letzten Jahre und Monate gesehen werden. Sie steht in Kontinuität mit früheren Versuchen für eine Zweistaatenlösung des Nahostkonflikts, stellt jedoch gleichzeitig einen strategischen Wechsel dar. Zur Entscheidung für diesen Wechsel mögen verschiedene Faktoren beigetragen haben: der Stillstand des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses, der Erfolg beim Aufbau staatlicher Strukturen im Westjordanland sowie die durch den Arabischen Frühling gekennzeichnete regionale Situation.

Aufbau

2.2.1 ERFOLGLOSER FRIEDENSPROZESS

Der diplomatische Prozess, der heute gemeinhin der israelisch-palästinensische Friedensprozess genannt wird, begann mit den Osloer-Abkommen von 1993 und 1995. Im ersten Abkommen anerkannte die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO)¹⁷ den Staat Israel und wurde im Gegenzug als Repräsentantin des palästinensischen Volkes anerkannt.¹⁸ Dies war die Basis für die darauf folgenden Friedensbemühungen, die sich an der Formel „zwei Staaten für zwei Völker“ orientierten.

Zwei Staaten
für zwei Völker

In verschiedenen Anläufen wurde seither um die Ausgestaltung einer Zweistaatenlösung gerungen.¹⁹ Dabei wurde davon ausgegangen, dass der palästinensische Staat als Teil einer Verhandlungslösung entstehen würde. Als Haupthindernisse für eine friedliche Beendigung des Konfliktes erwiesen sich die Fragen der Grenzziehung, des Status von Jerusalem, des Rückkehrrechts für palästinensische Flüchtlinge, der israelischen Siedlungen, des Zugangs zu heiligen Stätten, der Verteilung von Wasser sowie der Anerkennung Israels als jüdischer Staat.

Hindernisse für
Frieden

Der aktuelle US-Präsident Barack Obama erklärte die Beilegung des israelisch-palästinensischen Konflikts bereits am Anfang seiner Präsidentschaft zu einer seiner aussenpolitischen Prioritäten.²⁰ In seiner Grundsatzrede im Juni 2009 in Kairo betonte er, dass die Zweistaatenlösung die einzige Möglichkeit sei, dass Israeli und

Engagierter
Obama

¹⁵ Jerusalem Post 2011d.

¹⁶ Russland zeigt sich entschlossen, den palästinensischen Vorstoss diesen Herbst zu unterstützen. Die USA hingegen scheint zum aktuellen Zeitpunkt nicht bereit sein, die Interessen Israels preiszugeben. Die Europäer schliesslich sind selbst gespalten und haben nicht das politische Gewicht, einen Kompromiss zwischen Russland und den USA zu erwirken.

¹⁷ PLO steht für den englischen Begriff „Palestine Liberation Organization“.

¹⁸ Für Hintergründe vgl.: Aus Politik und Zeitgeschichte 2004.

¹⁹ Als wichtigste Etappen auf der bisher erfolglosen Suche nach einer Beendigung des Konfliktes auf Basis einer Zweistaatenlösung gelten die Verhandlungen von Camp David (2000) und Taba (2001), die Lancierung der Arabischen Friedensinitiative (2002), die Verabschiedung der Road Map durch das Nahostquartett (2002) sowie die Verhandlungen in der Folge der Friedenskonferenz von Annapolis (2007/2008).
Müller 2008.

²⁰ Aus Politik und Zeitgeschichte 2010.

Palästinenser in Frieden und Sicherheit zusammenleben können. Zudem sprach er sich unmissverständlich gegen die Siedlungspolitik Israels aus.²¹ In der Folge gelang es Obama, Israel zu einem zehnmonatigen Baustopp in den Siedlungen zu bewegen, was den Weg für direkte Verhandlungen frei machte.

Im September 2010 äusserte Obama an der UNO-Generalversammlung den Wunsch, dass die israelisch-palästinensischen Verhandlungen innerhalb eines Jahres zum Abschluss gebracht werden und Palästina im September 2011 in die UNO aufgenommen werden könne.²² Israel lehnte es jedoch ab, den Baustopp in den Siedlungen zu verlängern, worauf sich die palästinensische Seite von den kurz zuvor begonnenen direkten Gesprächen zurückzog.²³

Kurze Verhandlungen

Seither ist die Wiederaufnahme von Verhandlungen blockiert. Beide Seiten stellen Bedingungen für ihre Gesprächsbereitschaft: Die Palästinenser halten an ihrer Position fest, dass sie nur an den Verhandlungstisch zurückkehren werden, wenn Israel den Bau von Siedlungen im Westjordanland und in Ostjerusalem einstellt und die Grenzen von 1967 als Verhandlungsbasis akzeptiert. Die israelische Regierung ihrerseits weist diese Forderungen zurück und erklärt die Anerkennung Israels als *jüdischen* Staat zur Vorbedingung für weitere Verhandlungen.²⁴

Blockierter Friedensprozess

Durch die Veröffentlichung von als geheim klassifizierten diplomatischen Dokumenten im Frühjahr 2010²⁵ verloren Abbas und seine Verhandlungsstrategie zudem in den Augen der Palästinenser an Glaubwürdigkeit. Die Dokumente bezeugten eine weitgehende Kompromissbereitschaft der palästinensischen Führung in den Friedensverhandlungen, die aus Sicht vieler Palästinenser die kampflose Aufgabe vitaler palästinensischer Interessen bedeutete. Der Einbezug der UNO muss vor diesem Hintergrund als Vorwärtsstrategie der moderaten palästinensischen Führung zur Stärkung ihrer eigenen Glaubwürdigkeit gewertet werden.

Veröffentlichung der Palestine Papers

2.2.2 FAYYAD-PLAN

Vor dem Hintergrund der blockierten Verhandlungen lancierte die PA unter Premierminister Salam Fayyad im August 2009 einen zweijährigen Reform- und Entwicklungsplan zum Aufbau von „starken, nachhaltigen, kompetenten und effizienten demokratischen Institutionen.“²⁶ Erklärtes Ziel des Fayyad-Plans ist es, bis im August 2011 die Voraussetzungen für einen palästinensischen Staat zu schaffen, der von der UNO anerkannt werden soll, falls die Friedensverhandlungen mit Israel scheitern.²⁷

Aufbau demokratischer Institutionen

Berichte der Weltbank, der UNO und des IWF²⁸ kamen im Frühjahr 2011 zum Schluss, dass die PA die Voraussetzungen für eine gute Staatsführung erfüllt und Palästina

²¹ New York Times 2009.

²² New York Times 2010.

²³ Am 8.12.2010 gaben die USA bekannt, nicht länger einen Siedlungsbaustopp zu verlangen. The Economist 2010.

²⁴ Baker 2011a.

²⁵ Siehe die sogenannten Palestine Papers auf: <http://english.aljazeera.net/palestinepapers/>

²⁶ Der Plan umfasst: institutionelle Reformen, wirtschaftliche Entwicklung und Verbesserung der inneren Sicherheit. Er ist gleichzeitig das Programm der palästinensischen Regierung: Palestinian National Authority 2009.

²⁷ Jerusalem Zentrum 2009.

²⁸ IWF steht für den Internationalen Währungsfonds.

demnach bereit ist für die Eigenstaatlichkeit.²⁹ Die Weltbank und die UNO attestierten der Regierung Fayyad grosse Fortschritte in Bereichen wie der Modernisierung des Palästinensischen Rechtssystems, der Rationalisierung der Organisationsprozesse, der Förderung der Transparenz, dem Personalmanagement und der Korruptionsbekämpfung.³⁰ Die internationale Anerkennung Palästinas vor der UNO wäre aus Sicht der PA die Krönung des Fayyad-Plans.

Lob für Fortschritte

Der Fayyad-Plan betrifft jedoch nicht die gesamten Palästinensischen Autonomiegebiete, sondern nur Teile des Westjordanlands. Rund 60% des Westjordanlands werden weiterhin durch Israel kontrolliert.³¹ Der Gazastreifen wird seit 2007 von der Hamas regiert und ist ebenfalls von den Institutionen der PA abgeschnitten. Im April 2011 einigten sich die Fatah und die Hamas überraschend auf einen Versöhnungsvertrag.³² Das Abkommen trifft jedoch bei der Umsetzung auf Schwierigkeiten³³ und die Hamas scheint den Vorstoss der PA in der UNO abzulehnen.³⁴

Limitierte Souveränität

2.2.3 ARABISCHER FRÜHLING

Das palästinensische Einheitsabkommen wie auch der Vorstoss bei der UNO müssen im Licht der regionalen Umbrüche im Zuge des Arabischen Frühlings gesehen werden. Inspiriert von neuen Formen der politischen Willensäusserungen in der Region stellte die palästinensische Zivilgesellschaft die Forderung nach einem „Ende der Spaltung“³⁵ und drängte die Fatah und die Hamas zur Versöhnung.

Volk will Versöhnung

Obwohl es in den palästinensischen Gebieten bisher nicht zu Massendemonstrationen kam, haben die Beispiele Tunesien und Ägypten gezeigt, wie gefährlich anhaltende Strassenproteste der Regierung werden kann. Sowohl die PA als auch die Hamas befinden sich seit einiger Zeit in einer Legitimitätskrise.³⁶ Auf Grund der andauernden israelischen Besatzung ist ausserdem eine Entmutigung und eine Enttäuschung der

Legitimitätskrise von Fatah und Hamas

²⁹ „In six areas where the UN is most engaged, governmental functions are now sufficient for a functioning government of a state. This reaffirms the World Bank's assessment in September 2010, noted by the Quartet, that 'if the PA maintains its current performance in institution-building and delivery of public services, it is well positioned for the establishment of a state at any point in the near future'." UNSCO 2011.

³⁰ Weltbank 2011; Gleichzeitig betont die Weltbank, dass unter der gegebenen politischen und räumlichen Situation eine weitere Entwicklung nicht möglich sein wird. Dabei wird die israelische Besatzung als Haupthindernis für die weitere institutionelle und wirtschaftliche Entwicklung gesehen. Als hemmende Faktoren werden die wirtschaftliche Kettung an Israel, die finanzielle Abhängigkeit von der internationalen Gemeinschaft und die wachsenden Siedlungen genannt. Für eine kritische Stimme zu den Fortschritten vgl.: Brown 2011.

³¹ Asseburg 2011, S.2.

³² Insgesamt waren 13 verschiedene palästinensische Fraktionen am Abkommen in Kairo beteiligt. Vgl.: Le Monde diplomatique 2011.

³³ Konflikte bestehen in der Frage der Besetzung der im Vertrag vorgesehenen technokratischen Übergangsregierung. Besonders die Kabinettsführung durch Fayyad ist umstritten. Vgl.: Haaretz 2011b.

³⁴ Während sich die Hamas mit offiziellen Stellungnahmen zum Vorstoss der PA vor der UNO bewusst zurückhält, wird er von namhaften Vertretern der Organisation öffentlich kritisiert. Darüber hinaus stellt eine Zweistaatenlösung eine ideologische Herausforderung für Hamas dar. Einen eventuellen diplomatischen Erfolg des Vorstosses wird sie jedoch nicht der PLO überlassen wollen. Vgl.: Jerusalem Post 2011a.

³⁵ Im Gegensatz zur in anderen Ländern populären Forderung nach dem „Sturz des Regimes“. Vgl.: Le Monde diplomatique 2011.

³⁶ Die Krise der PA wird ausgelöst durch die Palästina-Papiere, unpopuläre Massnahmen bei der Umsetzung des Fayyad-Plans und ein fehlendes demokratisches Mandat für Präsident Abbas und die PA im Allgemeinen. Die Hamas ihrerseits wird im Gazastreifen zunehmend von islamistischen Gruppen herausgefordert. Neuwahlen, insbesondere für ein gesetzgebendes Parlament, werden immer wieder verschoben.

Palästinenser über die palästinensischen und internationalen politischen Akteure allgegenwärtig.³⁷

Im Rahmen des Arabischen Frühlings verlor die Fatah mit Mubarak ausserdem den Schirmherr des Friedensprozesses, während die Hamas ihren Unterstützer Syrien durch innere Konflikte geschwächt und den Iran durch die Ereignisse in Bahrain entfremdet sieht. Dies führte dazu, dass sich die Fatah und die Hamas im April 2011 auf einen Versöhnungsvertrag einigten.³⁸ Das Abkommen trifft jedoch bei der Umsetzung auf Schwierigkeiten.³⁹

Versöhnungs-
abkommen

2.3 BEDEUTUNG DER ABSTIMMUNG IN DER UNO-GENERALVERSAMMLUNG

Die völkerrechtlichen Grundlagen zur Anerkennung von Staaten zeigen klar auf, dass die Abstimmung in der UNO-Generalversammlung nicht abschliessend über die Anerkennung Palästinas entscheiden wird. Die Anerkennung von Staaten ist eine rein *bilaterale* Angelegenheit zwischen dem anerkennenden und dem werdenden Staat. Die UNO selbst kann keine Staaten anerkennen. Sie bietet im vorliegenden Fall lediglich die Plattform für die internationale Debatte.

UNO kann
keine Staaten
anerkennen

Im Gegensatz zu einer Resolution des UNO-Sicherheitsrates, kommt einer Resolution der UNO-Generalversammlung zudem keine rechtlich-bindende Wirkung zu.⁴⁰ Eine solche Resolution kann nur eine Empfehlung an das Verhalten aller UNO-Mitglieder und Organe, insbesondere an den UNO-Sicherheitsrat, darstellen. Daher sind die konkreten rechtlichen und politischen Auswirkungen einer Resolution der UNO-Generalversammlung limitiert.

Resolution
nicht bindend

Der palästinensische Vorstoss in der Generalversammlung bewirkt, dass alle Staaten zum Thema Position beziehen müssen. Die PA erhofft sich dadurch, dass sich möglichst viele zusätzliche Staaten bei dieser Gelegenheit für die Anerkennung Palästinas aussprechen werden. Der Vorstoss ist für die Palästinenser also nur dann von Erfolg gekrönt, wenn zusätzlich zu den rund 120 Staaten, die Palästina bereits anerkennen,⁴¹ weitere Staaten die Resolution annehmen und damit ihren Willen zum Ausdruck geben, Palästina als Staat anzuerkennen.

Neue bilaterale
Anerkennun-
gen

2.4 FAZIT

Die PA verfolgt mit dem Antrag auf staatliche Anerkennung das Ziel, dass ein palästinensischer Staat unabhängig von Verhandlungen mit Israel Tatsache wird. Dadurch soll einerseits der politische Druck auf Israel erhöht werden. Die Palästinenser

Ziel: Druck auf
Israel, Stär-
kung der Fatah

³⁷ Brown 2011.

³⁸ Insgesamt waren 13 verschiedene palästinensische Fraktionen am Abkommen in Kairo beteiligt.

Vgl.: Le Monde diplomatique 2011.

³⁹ Konflikte bestehen in der Frage der Besetzung der im Vertrag vorgesehenen technokratischen Übergangsregierung. Besonders die Kabinettsführung durch Fayyad ist umstritten.

Vgl.: Haaretz 2011b.

⁴⁰ Hobbe 2008: 132.

⁴¹ Asseburg 2011.

versprechen sich im Endeffekt eine Stärkung ihrer Position im momentan blockierten Friedensprozess. Andererseits versucht die Fatah unter der Führung von Abbas ihre interne Position durch einen Erfolg auf dem internationalen Parkett zu stärken, da ihre Glaubwürdigkeit durch die andauernde Erfolglosigkeit ihrer Verhandlungsstrategie in Frage gestellt wird.

Auch wenn die Resolution in der UNO-Generalversammlung mit grosser Mehrheit gutgeheissen würde, führte sie nicht direkt zur Anerkennung Palästinas. Die Anerkennung von Staaten ist eine rein bilaterale Angelegenheit zwischen dem anerkennenden und dem werdenden Staat. Die Palästinenser erhoffen sich durch den Vorstoss in der UNO, möglichst viele zusätzliche Staaten dazu zu motivieren, Palästina anzuerkennen.

Breitere
Anerkennung

3 DIE POSITIONEN WICHTIGER AKTEURE

Die Ankündigung der PA, in der UNO die Frage nach der staatlichen Anerkennung einzubringen, hat kontroverse Reaktionen hervorgerufen. In der Folge werden die Positionen von wichtigen Akteuren dargelegt. Ziel dieses Kapitels ist es abzuschätzen, wie gross die Unterstützung für den palästinensischen Vorstoss sein könnte.

Gegensätzliche
Meinungen

3.1 ISRAELISCHE PERSPEKTIVE

Seit 2009 hat Premierminister Benjamin Netanyahu in mehreren Reden bekräftigt, dass er für die Schaffung eines lebensfähigen, aber entmilitarisierten, palästinensischen Staates eintrete.⁴² Aus Sicht seiner Regierung⁴³ kann Frieden auf Basis zweier Staaten für zwei Völker jedoch nur durch gemeinsame Verhandlungen geschaffen werden. Das unilaterale Streben der PA nach einer einseitigen Anerkennung Palästinas schadet aus israelischer Perspektive einer nachhaltigen Friedenslösung. Laut der israelischen Regierung verfolgt die PA mit ihrem Vorstoss das Ziel, keine schmerzhaften Kompromisse in den umstrittensten Fragen der Grenzziehung und zum Status von Jerusalem eingehen zu müssen.⁴⁴

Kritik an unila-
teralem Vor-
stoss

Das israelische Aussenministerium vertritt ausserdem die Ansicht, dass eine unilateral angestrebte Anerkennung Palästinas mehrere völkerrechtliche Vereinbarungen verletze.⁴⁵ Genannt werden die UN-Sicherheitsratsresolutionen 242 (1967), 338 (1973) und 1850 (2008). Zudem verstosse die PA gegen die Bestimmungen des Oslo II Abkommens von 1995, das eine einseitig veranlasste Veränderung des rechtlichen Status des Gazastreifens wie auch der Westbank verbietet.⁴⁶

Verstoss
gegen beste-
hende Ab-
kommen

Die israelische Regierung stellt sich zudem auf den Standpunkt, dass die Anerkennung von Palästina der Anerkennung eines „terroristischen Gebildes“ gleich komme und die Legitimität des Staates Israels in Frage stelle.⁴⁷ Dies, weil die PA mit der Hamas ein Versöhnungsabkommen unterzeichnet hat und die Hamas das Existenzrecht Israels weiterhin bekämpfe. Ministerpräsident Netanyahu stellte die palästinensische Führung in der Westbank deshalb vor die Wahl, entweder mit der Hamas oder mit Israel Frieden zu schliessen.⁴⁸

Kritik an Ver-
söhnung mit
Hamas

Schliesslich befürchtet Israel negative Auswirkungen des palästinensischen Vorstosses auf die Sicherheitslage.⁴⁹ Die Vorbereitungen der israelischen Sicherheitskräfte auf Massendemonstrationen an der Grenze zum Westjordanland müssen als Zeichen für

Vorbehalte
gegen Grenzen
von 1967

⁴² Netanyahu hat dieses Argument unter anderem in folgenden wichtigen Reden vorgebracht: am 14. Juni 2009 in Ramat Gan, am 8. Juli 2010 in Washington D.C., am 24. Mai 2011 vor dem US Kongress in Washington D.C. sowie am 23. Juni 2011 in Jerusalem.

Vgl.: Ministry of Foreign Affairs 2011a.

⁴³ Benjamin Netanjahu (Likud) steht einer Regierungskoalition aus den Parteien Likud, Israel Beitenu und Avoda (Arbeiterpartei) vor.

⁴⁴ Vgl.: Israel Ministry of Foreign Affairs 2011b.

⁴⁵ Vgl.: Israel Ministry of Foreign Affairs 2011b.

⁴⁶ Für den Wortlaut des Oslo II Abkommens vgl. Israel Ministry of Foreign Affairs 1995.

⁴⁷ Haaretz 2011c.

⁴⁸ Haaretz 2011d.

⁴⁹ Der israelische Präsident und Friedensnobelpreisträger Shimon Peres formuliert die Bedenken folgendermassen: "Can you stop terror, United Nations? Can you stop the politics of Iran that finances Hezbollah and finances Hamas? Can you stop the smuggling of arms? ... And if the United Nations cannot answer it, so what is the value of their resolution?" Jerusalem Post 2011b.

dieses Unbehagen gewertet werden.⁵⁰ Zudem argumentiert die israelische Regierung, die Grenzen von 1967 könnten nicht akzeptiert werden, da sie für Israel unmöglich zu verteidigen seien.⁵¹ Im Falle eines Rückzuges befürchtet Israel Angriffe aus dem Westjordanland auf sein Territorium.⁵²

Mit ihrer Ablehnung des palästinensischen Vorhabens findet die israelische Regierung eine breite Unterstützung in der Bevölkerung. Einige bedeutsame Stimmen jedoch verweigern sich der Totalopposition und plädieren dafür, Israel soll vor der UNO eine Resolution erwirken, die auch seine eigenen Interessen mit einschliesst.⁵³

Breite
Unterstützung

3.2 US-AMERIKANISCHE PERSPEKTIVE

Die USA unterstützt in der Frage der Anerkennung Palästinas vor der UNO die israelische Position. Barack Obama hat verschiedentlich klar gemacht, dass seine Administration das Vorgehen der Palästinenser nicht für zielführend hält⁵⁴ und eine Konfliktlösung seiner Ansicht nach nur durch Gespräche möglich sei.⁵⁵

Konfliktlösung
nur durch
Verhandlungen

Zur Frage, ob die USA im Sicherheitsrat ein Veto gegen den Antrag Palästinas auf UNO-Mitgliedschaft einlegen würden, hat sich Obama noch nicht öffentlich und abschliessend geäussert. Gegenüber dem palästinensischen Vertreter Saeb Erekat soll die amerikanische Regierung jedoch unmissverständlich klar gemacht haben, dass sie den palästinensischen Vorstoss nötigenfalls durch ein Veto blockieren würde.⁵⁶ Gleichzeitig bemühen sich die USA intensiv darum, dieses Szenario zu vermeiden und die PA zum Rückzug des Mitgliedschaftsantrages zu bewegen.⁵⁷

Veto gegen
Mitgliedschaft

Obama erfährt für seine harte Haltung gegenüber dem palästinensischen Antrag vor der UNO innerhalb der USA breite Unterstützung. Der Senat hat eine Resolution verabschiedet, in der die 550 Mio. USD Finanzhilfe für die PA in Frage gestellt werden und die palästinensische Führung gedrängt wird, alle Anstrengungen, den Verhandlungsprozess zu umgehen, einzustellen. Zu der „Umgehung des Verhandlungsprozesses“ gehört gemäss der Resolution explizit auch eine einseitige

Finanzhilfe in
Frage gestellt

⁵⁰ Haaretz 2011e.

⁵¹ Israel Ministry of Foreign Affairs 2011c.

⁵² Die israelische Regierung erinnert daher daran, dass der Abzug der Streitkräfte aus dem Südlibanon 2002 und aus dem Gazastreifen 2005 zu Raketenbeschuss von israelischem Territorium geführt habe. Vgl.: Israel Ministry of Foreign Affairs 2011b.

⁵³ Ein entsprechender Vorstoss von israelischen Persönlichkeiten hat für einigen Gesprächsstoff gesorgt, dürfte aber schliesslich erfolglos bleiben. Der Vorschlag stammt von Yossi Alpher, Colette Avital, Shlomo Gazit und Mark Heller und wurde am 24. Juni 2011 in einem New York Times Artikel veröffentlicht. Vgl.: New York Times 2011b.

⁵⁴ In einer Pressekonferenz mit dem englischen Premierminister David Cameron sagte Obama am 25. Mai 2011: „I strongly believe that for the Palestinians to take the United Nations route rather than the path of sitting down and talking with the Israelis is a mistake [...]. The United States will continue to make that argument both in the United Nations and in our various meetings around the world.“

Für den vollen Text der Pressekonferenz vgl.: The Christian Post 2011.

⁵⁵ Unter anderem in seinen Grundsatzreden vor dem State Departement am 19. Mai 2011 und vor der Lobbyorganisation Aipac am 22. Mai 2011.

Vgl.: Whitehouse.gov 2011a; Whitehouse.gov 2011b.

⁵⁶ Jerusalem Post 2011c.

⁵⁷ Rob Malley, der Leiter des Programms zum Mittleren Osten und Nordafrika und Direktor der International Crisis Group meint zur Möglichkeit eines Vetos: „The US is frustrated, but ultimately an outcome where it vetoes a resolution is not the end of the world.“

Vgl.: New York Times 2011c.

Staatsausrufung und Ersuchen um Anerkennung eines palästinensischen Staates durch andere Nationen oder die UNO.⁵⁸

Während die amerikanische Regierung das Vorgehen der Palästinenser vor der UNO verurteilt, versucht sie weiterhin – wenn auch bisher erfolglos – die beiden Parteien an den Verhandlungstisch zu bringen. Dabei äusserte Obama Unterstützung für die palästinensische Forderung nach einem Staat auf Basis der Grenzen von 1967, verbunden mit einem Gebietsabtausch.⁵⁹ Obama begab sich damit in Opposition zur israelischen Regierung, die einen Rückzug auf die Grenzen von 1967 ausschliesst.⁶⁰

Grenzen von
1967 als
Verhandlungs-
basis

3.3 EUROPÄISCHE PERSPEKTIVE

Die Position der europäischen Staaten hat sich zum entscheidenden Faktor für Erfolg oder Misserfolg der Resolution über die Anerkennung Palästinas in der UNO-Generalversammlung entwickelt. Zum einen hängt der rechtliche und politische Erfolg der Resolution nicht nur von der Anzahl der zustimmenden Staaten ab, sondern auch von deren internationalem Gewicht. Zum andern scheint sich die EU nicht zu einer einheitlichen Position durchringen zu können⁶¹ und viele europäische Staaten haben noch nicht abschliessend Position bezogen.⁶² Es überrascht deshalb nicht, dass sowohl Israel als auch die Palästinenser ihre aktuellen Bemühungen um Unterstützung für ihre Position stark auf europäische Staaten konzentrieren.⁶³

Europäische
Haltung
entschiedet

Von besonderer Bedeutung ist die Position der beiden ständigen Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrats, Frankreich und Grossbritannien. Beide haben sich noch nicht definitiv auf eine Position festgelegt, scheinen aber nicht abgeneigt, palästinensische Vorstösse im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung zu unterstützen.⁶⁴ Für die Palästinenser stellt sich daher die Frage, ob sie die Resolution um staatliche Anerkennung in einer Art und Weise anpassen können, die die Zustimmung möglichst vieler europäischer Staaten garantiert.⁶⁵ Sollten sich London und Paris dazu durchringen, Palästina im September anzuerkennen, würde dies eine gewichtige Aufwertung der palästinensischen Position bedeuten.

Frankreich und
Grossbritan-
nien unent-
schlossen

Russland gehört zu den wichtigen Befürwortern des palästinensischen Vorstosses und hat bereits angekündigt, die UNO-Mitgliedschaft wie auch die staatliche Anerkennung Palästinas vor der UNO zu unterstützen. Als Mitglied des Nahostquartetts setzt sich Russland dafür ein, dass palästinensische Interessen nicht kompromittiert werden.⁶⁶

Russland pro,
Deutschland
contra

⁵⁸ Für den Text der Resolution vgl.: US Government Press Office 2011.

⁵⁹ In seiner Grundsatzrede vor der Lobbyorganisation AIPAC plädierte Obama für die Errichtung eines Palästinenserstaates auf Basis der Grenzen von 1967 „with mutually agreed land swaps“. Vgl.: Whitehouse.gov 2011b.

⁶⁰ Israel Ministry of Foreign Affairs 2011c.

Anfang August wurde jedoch verschiedentlich angedeutet, dass Israel die Grenzen von 1967 unter Bedingungen als Verhandlungsgrundlage akzeptieren könnten.

⁶¹ Vgl. dazu die Erklärung der 27 europäischen Aussenminister: Council of the European Union 2011.

⁶² Laut einer Studie der Friedrich Ebert Stiftung Ost-Jerusalem stehen 17 von 30 europäischen Staaten dem palästinensischen Vorstoss positiv oder eher positiv gegenüber (darunter Frankreich, Grossbritannien und Spanien). Bei neun Staaten ist die Position noch gänzlich unklar. Vier Staaten haben sich dagegen ausgesprochen (Dänemark, Deutschland, Italien und die Niederlande).

Vgl.: Rüsche & Hackl 2011.

⁶³ New York Times 2011c.

⁶⁴ New York Times 2011c.

⁶⁵ Baker 2011a.

⁶⁶ Jerusalem Post 2011d.

Von den drei weiteren europäischen Sicherheitsratsmitgliedern dürften Bosnien-Herzegowina und Portugal die palästinensische Position vertreten, während Deutschland den Antrag auf UNO-Mitgliedschaft wie auch die Anerkennung Palästinas ablehnen wird.⁶⁷

3.4 ARABISCHE PERSPEKTIVE

Die arabischen Staaten unterstützen den Vorstoss Palästinas vor der UNO. Die Arabische Liga hat diese Position durch einen Entschluss offiziell bekräftigt⁶⁸ und sich dazu entschieden, die UNO-Resolution für die Palästinenser offiziell einzureichen. Die Unterstützung der arabischen Nachbarn, die traditionell in der internationalen Arena die palästinensischen Interessen hochhalten, ist für die Glaubwürdigkeit der Position der PA essentiell.

Unterstützung
durch arabi-
sche Staaten

Inwieweit sich die arabischen Staaten im diplomatischen Ringen um eine Unterstützung für die Anerkennung Palästinas engagieren, ist unklar. Zum einen verlor der Nahostkonflikt wegen des Arabischen Frühlings vorübergehend an Priorität. Zum andern sind auch in der arabischen Welt nicht alle restlos überzeugt, dass der palästinensische Vorstoss bei der UNO sinnvolle Resultate erzielen kann.⁶⁹

Limitierte
Kapazitäten

Die arabische Unterstützung für die Anerkennung eines palästinensischen Staates vor der UNO zeigt gleichzeitig auch den limitierten Einfluss der arabischen Welt auf den Friedensprozess. 2002 und 2007 versuchte die von Saudi-Arabien initiierte und von der Arabischen Liga unterstützte Arabische Friedensinitiative, den Friedensverhandlungen neue Impulse zu geben.⁷⁰ Das Angebot der Friedensinitiative steht noch immer im Raum, wurde jedoch in den vergangenen Monaten weder explizit bekräftigt, noch offiziell zurückgezogen.

Beschränkter
Einfluss

Für den zukünftigen arabischen Einfluss auf den Nahostkonflikt sind Saudi-Arabien, Syrien und Ägypten von besonderer Bedeutung. Saudi-Arabien wird weiterhin als Verhandlungsmacht wie auch als Geldgeber für die Palästinenser eine wichtige Rolle spielen. Dies erklärt sich auch durch Saudi-Arabiens strategische Konkurrenz mit Iran, das durch seine deutliche rhetorische Unterstützung für die Position der Palästinenser die arabischen Staaten unter Druck setzt.

Die Rolle
Saudi-Arabiens

Syrien ist als Nachbarland, das keine diplomatischen Beziehungen zu Israel unterhält, ein wichtiger Faktor im Nahostkonflikt. Durch den Konflikt um die Golanhöhen, die Unterstützung für die Hamas, und die kritische Haltung zu bisherigen Friedensinitiativen wird Syrien eine Schlüsselrolle in der Lösung des Nahostkonflikts zugeschrieben. Durch die gewalttätige Unterdrückung von Demonstrationen hat sich der syrische Präsident Assad jedoch international ins Abseits gestellt. Es ist äusserst schwierig abzusehen, in welche Richtung sich das Land in den kommenden Monaten bewegen

Die Rolle
Syriens

⁶⁷ Jerusalem Post 2011a; Jerusalem Post 2011d.

⁶⁸ The Guardian 2011a.

⁶⁹ Ma'an News Agency 2011. In diesem Zusammenhang ist auch die Forderung Nimer Hammads, eines politischen Beraters von Abbas zu verstehen, dass die arabische Welt ihre diplomatischen und politischen Anstrengungen zur Unterstützung der internationalen Anerkennung Palästinas verdoppeln solle. Vgl.: Jerusalem Post 2011c.

⁷⁰ Die arabischen Staaten boten Israel in Form der Arabischen Friedensinitiative die Normalisierung der Beziehungen an im Gegenzug zu einem Rückzug aus den besetzten Gebieten und einer „gerechten Lösung“ für die palästinensischen Flüchtlinge.

wird. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass die Streitigkeiten zwischen Israel und Syrien in naher Zukunft beigelegt werden.

Ägypten dürfte auch in Zukunft die politische Führungsrolle der arabischen Staaten im israelisch-palästinensischen Konflikt beanspruchen. Dies zeigt sich in der tatkräftigen ägyptischen Unterstützung des UNO-Vorstosses und der Vermittlung des palästinensischen Versöhnungsabkommens in Kairo.⁷¹ Orientiert sich die ägyptische Aussenpolitik nach dem Sturz Mubaraks stärker an der öffentlichen Meinung, dürfte Ägypten eine von den USA unabhängigere Position im israelisch-palästinensischen Konflikt einnehmen als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Die Rolle
Ägyptens

3.5 FAZIT

Momentan kann davon ausgegangen werden, dass rund zwei Drittel der 193 Mitgliedstaaten der UNO sich für die Anerkennung Palästinas aussprechen würden.⁷² Die Palästinenser dürften die Stimmen jener rund 120 Staaten auf sicher haben, die Palästina bereits anerkannt haben.⁷³ Zudem haben mehrere europäische Staaten angekündigt, die Resolution über die Anerkennung Palästinas vor der UNO zu unterstützen. Israel, die USA, einige europäische Staaten und wohl auch Kanada werden eine solche Resolution nach aktuellem Kenntnisstand ablehnen.

2/3-Mehrheit
wahrscheinlich

Damit zeichnet sich ab, dass Palästina in der Folge des UNO-Vorstosses von einigen neuen Staaten anerkannt wird. Entscheidend über Erfolg oder Misserfolg sind die europäischen Staaten, wobei der Position Grossbritanniens und Frankreichs ein besonderes Gewicht zukommt.

Zentrale Rolle
Europas

⁷¹ Haaretz 2011f.

⁷² Haaretz 2011p.

⁷³ Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass einige ehemalige Ostblockstaaten, die zu den 120 anerkennenden Staaten gezählt werden, Palästina im September nicht anerkennen werden.
Vgl.: Asseburg 2011.

4 POSITIONSBEZUG DER SCHWEIZ

Als eines von 193 Mitgliedern der UNO-Generalversammlung wird die Schweiz über die Frage der Anerkennung Palästinas mitbestimmen. Der Positionsbezug der Schweiz ist von grösserer Bedeutung, als dies zunächst erscheinen mag. Wie in Kapitel drei aufgezeigt, hat die Positionierung der europäischen Staaten besonderes Gewicht. Im Folgenden werden die Grundlagen für eine Positionierung der Schweiz in der Frage der Anerkennung Palästinas dargelegt. Als Basis für die Analyse dient das zum aktuellen Zeitpunkt wahrscheinlichste Szenario einer Resolution, welche die Anerkennung eines palästinensischen Staates in den Grenzen von 1967 fordert.

Schweiz
entscheidet mit

Die folgende Analyse basiert auf fünf zentralen Kriterien, die im Zentrum der öffentlichen Debatte stehen. Der Kriterienkatalog setzt sich aus den Auswirkungen auf den Friedensprozess, der Aufrechterhaltung der bisherigen Nahostpolitik, der Anwendung einer kohärenten Praxis der Staatsanerkennung, der Auswirkungen auf wirtschaftliche Interessen und der Einhaltung neutralitätsrechtlicher und –politischer Normen zusammen.

Fünf Kriterien
für die Schweiz

Die verschiedenen Kriterien werden in diesem Kapitel in Bezug darauf evaluiert, ob sie aus Sicht der Schweiz für eine Annahme, eine Ablehnung oder eine Enthaltung in der Abstimmung in der UNO-Generalversammlung sprechen. Dadurch sollen die Grundlagen für einen breit abgestützten Positionsbezug der Schweiz gelegt werden.

Grundlage für
Positionsbezug

4.1 AUSWIRKUNGEN AUF DEN FRIEDENSPROZESS

Die Auswirkungen des palästinensischen Vorstosses auf den Friedensprozess stehen im Zentrum der Debatte und werden kontrovers diskutiert. Die palästinensische Seite betont, dass sie mit dem Vorstoss bei der UNO die Perspektive einer fairen und friedlichen Beilegung des Konfliktes erhalten will. Israel hingegen befürchtet, dass die Perspektive eines erfolgreichen Verhandlungsabschlusses durch das unilaterale Vorgehen der Palästinenser in weite Ferne rücken würde.

Gegensätzliche
Beurteilungen

In der Folge werden fünf Teilaspekte von möglichen Auswirkungen der Abstimmung in der Generalversammlung vom September auf den Friedensprozess beurteilt. Analysiert werden mögliche Einflüsse auf den Erhalt der Zweistaatenlösung als Verhandlungsrahmen, die Aufrechterhaltung des Primats des Verhandlungswegs, die Erfolgchancen zukünftiger Verhandlungen, die Gefahr eines Gewaltausbruchs sowie die Frage einer möglichen Regierungsbeteiligung der Hamas.

Untersuchte
Kriterien

4.1.1 ZWEISTAATENLÖSUNG ALS RAHMEN

Das Prinzip der Zweistaatenlösung besagt, dass sich Israelis und Palästinenser auf eine Lösung einigen, in der die beiden Völker in je ihrem eigenen Staat in friedlicher Nachbarschaft leben.⁷⁴ Dies setzt die Errichtung eines palästinensischen Staates vor-

Prinzip der
Zweistaatenlö-
sung

⁷⁴ Das vorliegende Diskussionspapier geht aus zwei Gründen von der Prämisse aus, dass die Zweistaatenlösung zum aktuellen Zeitpunkt den geeignetsten Rahmen für eine Beilegung des Konflikts bietet: Erstens wird sie von beiden Konfliktparteien aner-

aus. In den bisherigen Verhandlungen wurde generell davon ausgegangen, dass der Staat Palästina aus einer Einigung über die Ausgestaltung der beiden Staaten und ihrer Beziehungen zueinander hervorgehen würde.

Verschiedene Entwicklungen lassen die Umsetzbarkeit einer Zweistaatenlösung jedoch zunehmend schwieriger erscheinen.⁷⁵ Erstens schwächt die Blockierung des Friedensprozesses die Position der moderaten Kräfte auf beiden Seiten. Zweitens werden durch den andauernden Siedlungsbau Fakten geschaffen, die schwer wieder rückgängig zu machen sind. Drittens wird eine mögliche Bereitschaft Israels, sich aus dem Westjordanland zurückzuziehen durch den andauernden Beschuss seines Territoriums aus dem Gazastreifen geschwächt.

Hindernisse für
Zweistaatenlö-
sung

Der Vorstoss der Palästinenser fordert, die Anerkennung des Staates Palästina als Teil des Prozesses auf dem Weg zu einer Zweistaatenlösung zu verstehen. Er steht also nicht im Widerspruch zum Grundprinzip der Zweistaatenlösung. Im Gegenteil, ein solcher Schritt würde den Rahmen der Zweistaatenlösung für zukünftige Verhandlungen festigen.⁷⁶ Dies ist angesichts der Tatsache, dass der israelische Premierminister Benjamin Netanyahu erst im Juni 2009 das Prinzip der Zweistaatenlösung anerkannt hat und auch die Hamas in Bezug auf die Zweistaatenlösung widersprüchliche Signale aussendet, von nicht unerheblicher Bedeutung.⁷⁷

Festigung des
Prinzips

Die Anerkennung eines palästinensischen Staates bereits vor dem Abschluss von Friedensverhandlungen hat zudem noch vor nicht allzu langer Zeit breite internationale Unterstützung erfahren. Die vom Nahostquartett initiierte und vom UNO-Sicherheitsrat unterstützte Road Map von 2002 sah in ihrer zweiten Phase (Juni bis Dezember 2003) genau dies vor. Auf dem Weg zu einer Verhandlungslösung sollte ein palästinensischer Staat mit provisorischen Grenzen anerkannt werden. Die Mitglieder des Quartetts waren aufgefordert, die internationale Anerkennung des palästinensischen Staates inklusive einer möglichen UNO-Mitgliedschaft zu propagieren.⁷⁸

Ähnliches
Szenario in der
Road Map

4.1.2 PRIMAT DER VERHANDLUNGEN

Israel befürchtet, dass die Palästinenser im Falle einer breiten Unterstützung der Anerkennung Palästinas den Verhandlungsweg als primäres Instrument der Konfliktlösung aufgeben werden. Es stellt sich die Frage, ob sich den Palästinensern im Falle eines Erfolgs vor der UNO neue Möglichkeiten bieten würden, die sie als Ersatz zu Verhandlungen einsetzen könnten.

Primat der
Verhandlungen
in Frage
gestellt?

kannt. Zweitens wird die Einstaatenlösung - also ein föderativer Einheitsstaat - als meistdiskutierte Alternative zum aktuellen Zeitpunkt von keiner Seite ernsthaft in Erwägung gezogen.

⁷⁵ Laut einer Umfrage des amerikanischen Umfrageinstituts Stanley Greenberg unterstützen lediglich 34% der Palästinenser die Zweistaatenlösung.

Vgl.: Jerusalem Post 2011f.

⁷⁶ Baker 2011b.

⁷⁷ Der UNO-Botschafter Palästinas argumentierte vor dem UNO-Sicherheitsrat: „The consecration of a two-state solution in bold resolutions – including of the state of Palestine [...] and its admission as a full member of the organization - will help to make the two-state solution more inevitable.“

Vgl.: Haaretz 2011h.

⁷⁸ Weil die Road Map bereits in der ersten Phase gescheitert ist, wurde die Phase zwei nie in Praxis umgesetzt. Für den Text der Road Map vgl.: Israel Ministry of Foreign Affairs 2003.

Die Befürchtungen Israels, dass sich die Palästinenser vom Verhandlungsweg abwenden würden sind unbegründet. Die Vertreter der PA haben wiederholt betont, dass die Entscheidungen in der UNO ihr Bekenntnis zu Verhandlungen nicht beeinträchtigen werden.⁷⁹ Aus palästinensischer Sicht ist die Anerkennung Palästinas kein Ziel an sich, sondern nur ein Schritt auf dem Weg zu einer Beilegung des Konflikts durch Verhandlungen.⁸⁰ Die moderaten Kräfte werden auch nach einer erfolgreichen UNO-Resolution alles Interesse daran haben, die offenen Fragen mit Israel zu klären, damit der palästinensische Staat tatsächlich Gestalt annehmen kann.

Interesse der
PA an
Verhandlungen

Auch ein möglicher Rückgriff auf internationale Gerichtshöfe dürfte den Verhandlungswillen der Palästinenser nicht schwächen. Zur Debatte steht in diesem Zusammenhang eine Mitgliedschaft Palästinas beim Internationalen Strafgerichtshof (IStGH).⁸¹ Würde Palästina als Mitglied aufgenommen, könnte die palästinensische Führung unter Bedingungen auch mutmassliche Verbrechen von israelischen Staatsbürgern an den IStGH überweisen.⁸² Der UNO-Generalsekretär als Depositär des Römer Statut entscheidet darüber, ob ein politisches Gebilde die Voraussetzung der Staatlichkeit erfüllt und somit den Vertrag als Staatspartei ratifizieren kann. Laut internen Richtlinien entscheidet der UNO-Generalsekretär in der Frage auf Basis von Resolutionen der UNO-Generalversammlung.⁸³ Sollte sich eine bedeutende Anzahl europäischer Staaten in der UNO-Generalversammlung für die Anerkennung Palästinas aussprechen, dürfte es für den UNO-Generalsekretär schwierig werden, Palästina die Rechte eines Staates und damit die Ratifikation des Römer Statut des IStGH zu verweigern.

Internationaler
Straf-
gerichtshof

Es ist davon auszugehen, dass Israel auch nach einem palästinensischen Erfolg am Primat der Verhandlungen festhalten würde. Die israelisch-amerikanischen Bemühungen von Anfang August 2011, Friedensverhandlungen in Gang zu bringen sind ein starkes Signal in diese Richtung.⁸⁴ Es ist daher kaum zu erwarten, dass die Drohung aus dem israelischen Aussenministerium, auf das unilaterale palästinensische Vorgehen mit der Kündigung des Oslo-Vertrages zu reagieren, in die Praxis umgesetzt wird.⁸⁵

Israelische
Reaktion

Mittelfristig dürfte sich diese Tendenz zu einer kompromissbereiteren Haltung noch verstärken. Im Falle einer breit abgestützten internationalen Anerkennung Palästinas erhöhen sich die politischen Kosten der Aufrechterhaltung des Status quo für Israel.⁸⁶ Sollten die Palästinenser in Zukunft verstärkt auf Instrumente des Völkerrechts zurück-

Erhöhter Druck
auf Israel

⁷⁹ Vgl. z.B.: Haaretz, 2011i.

⁸⁰ Ghassan Khatib, Direktor des Medienzentrums der PA äussert sich dazu folgendermassen: „The absence of an independent Palestinian state is part of the problem, but it is not the problem [...]. The problem is whether there is room for compromise between the two sides on issues that were officially recognized as aspects of the conflict that need to be negotiated and resolved: mainly borders, Jerusalem, refugees and security.“

Vgl.: Bitterlemons.org 2011.

⁸¹ Eine Klage Palästinas gegen den Staat Israel vor dem *Internationalen Gerichtshof der UNO (IGH)* fällt ausser Betracht, da Israel dessen obligatorische Gerichtsbarkeit nach Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut bisher nicht anerkannt hat.

⁸² Die Bedingung für eine sog. Eigenüberweisung nach Art. 14 Abs. 1 des Römer Statut des IStGH wäre, dass ein Verbrechen nach Art. 5 auf palästinensischem Territorium stattgefunden hätte und die israelische Justiz nicht willig ist, das Verbrechen zu ahnden.

⁸³ Siehe UNSG 1999, Absätze 82 und 83.

⁸⁴ Jerusalem Post 2011g.

Das Ansinnen des israelischen Aussenministers Avidgor Lieberman trifft innerhalb der Regierung auf grossen Widerstand. Verteidigungsminister Ehud Barak warnte in einer Beratung der Regierung davor, dass das Ergreifen von Sanktionen gegenüber den Palästinensern zum „Kollaps der PA und Anarchie im Westjordanland“ führen würde.

Vgl.: Haaretz 2011q.

⁸⁵ The Guardian 2011b.

⁸⁶ Baker 2011b.

greifen können, würden sie diese Instrumente mit Bestimmtheit nutzen um den internationalen Druck auf Israel zu erhöhen.

4.1.3 INHALT DER FRIEDENSVERHANDLUNGEN

Israel befürchtet bei einer breiten Unterstützung der Anerkennung Palästinas negative Auswirkungen auf den Verlauf zukünftiger Verhandlungen, zumal diese einer internationalen Unterstützung für die Grenzen von 1967 als Verhandlungsbasis gleich käme. Für die israelische Regierung sind die Grenzen von 1967 aus zwei Gründen problematisch. Zum einen würde gemäss den Grenzen von 1967 Ostjerusalem auf der palästinensischen Seite liegen.⁸⁷ Die israelische Forderung, dass Jerusalem auf ewig die ungeteilte Hauptstadt des Staates sein soll wäre damit kaum durchzusetzen. Zum andern argumentiert die israelische Regierung, dass die Grenzen von 1967 nicht zu verteidigen seien.⁸⁸

Israelische
Kritik an
Grenzen von
1967

Der Einfluss des Vorstosses der Palästinenser vor der UNO auf den Inhalt der Verhandlungen dürfte sich in engen Grenzen halten. Der US-amerikanische Präsident Obama hat klar gemacht, dass sich seine Regierung einen palästinensischen Staat auf Basis der Grenzen von 1967 mit Landabtausch wünscht.⁸⁹ Damit scheint es auf absehbare Zeit ausgeschlossen, dass die Palästinenser ihre praktisch identische Forderung zurückziehen müssen. Der Vorstoss Palästinas vor der UNO hat also de facto nur wenig Einfluss darauf, ob die Grenzen von 1967 als Verhandlungsgrundlage dienen werden.

Obama: Gren-
zen von 1967
als Basis

Unabhängig vom Einfluss der UNO-Abstimmung auf die zukünftigen Verhandlungen erhöht die Verhandlungsgrundlage der Grenzen von 1967 die Erfolgchancen von Verhandlungen. Erstens waren die Grenzen von 1967 in der Vergangenheit Grundlage der Verhandlungen zur Festlegung der Grenzen.⁹⁰ Zudem stehen in Bezug auf die Sicherheit verschiedene Pläne im Raum, die Wege aufzeigen, wie auch nach einer Friedenslösung auf Basis der Grenzen von 1967 die Sicherheit Israels garantiert werden könnten.^{91 92}

Grenzen von
1967 als Basis
sinnvoll

⁸⁷ Die Zeit 2011a.

⁸⁸ Israel wäre am schmalsten Punkt nur rund 15 Kilometer breit. Zudem läge jede grössere Stadt Israels in Reichweite von möglichem Raketenbeschuss aus dem Westjordanland.

⁸⁹ Whitehouse.gov 2011b.

⁹⁰ Sowohl die Verhandlungen in Camp David und Taba (2000/2001) als auch die Gespräche zwischen Ehud Olmer und Mahmoud Abbas (2008) basierten auf den Grenzen von 1967.

Vgl.: Müller 2008.

⁹¹ Als neustes Beispiel ist der Vorschlag von Ephraim Sneh, ehemaliger General der Israelischen Armee und ehemaliger Vize-Verteidigungsminister zu nennen. Er legte am 10. Juli 2011 in den New York Times einen Plan vor, wie solche Sicherheitsgarantien auszusehen hätten. Er nennt die Demilitarisierung Palästinas, eine gemeinsame israelisch-palästinensische Präsenz im Jordantal sowie einen israelisch-palästinensisch-jordanischen Verteidigungsvertrag.

Vgl.: New York Times 2011d.

⁹² Die israelische Regierung zeigte sich denn Anfang August auch bereit, im Gegenzug zur Anerkennung Israels als jüdischen Staat die Grenzen von 1967 als Verhandlungsgrundlage zu akzeptieren.

Vgl.: Jerusalem Post 2011g.

4.1.4 GEFAHR EINES GEWALTAUSBRUCHS

Von israelischer⁹³ wie auch von palästinensischer Seite werden Ängste geäussert, dass das palästinensische Vorgehen an der UNO gewalttätige Ausschreitungen auslösen könnte. Dabei fällt immer öfter auch das Stichwort einer dritten Intifada.⁹⁴ Eine friedliche Protestwelle könnte den Druck auf die politischen Akteure verstärken, eine Verhandlungslösung anzustreben und so durchaus positive Auswirkungen auf den Friedensprozess haben. Ein erneuter Ausbruch der Gewalt jedoch würde die Wiederaufnahme von Verhandlungen weiter erschweren und mögliche Vorteile einer breit abgestützten Anerkennung Palästinas im Keim ersticken. Für die Positionierung der Schweiz ist es daher relevant zu beurteilen, inwiefern der Ausgang der Abstimmung einen Einfluss auf die Gefahr eines Gewaltausbruchs haben könnte.

Dritte Intifada?

Verschiedene Kräfte in der palästinensischen Gesellschaft befürworten einen friedlichen Aufstand gegen die israelische Besatzungspolitik nach dem Vorbild der arabischen Revolutionen. Zum ersten Mal sicherte der palästinensische Präsident Abbas am 27. Juli 2011 friedlichen Massenprotesten seine Unterstützung zu.⁹⁵ Er schlug damit in dieselbe Kerbe wie Marwan Barghouti, ein von vielen Palästinensern geachteter Führer der zweiten Intifada, der eine Woche zuvor aus dem israelischen Gefängnis einen gewaltlosen Aufstand zur Unterstützung des palästinensischen Vorstosses im September gefordert hatte.⁹⁶ Zudem hat sich durch die internetbasierten, sozialen Netzwerke eine aktive Gemeinschaft von jungen Palästinensern/innen gebildet, die zu Massendemonstrationen im September aufruft.⁹⁷

Unterstützung
für friedlichen
Aufstand

Es ist zum aktuellen Zeitpunkt äusserst schwierig vorauszusagen, ob das Resultat der Abstimmung an der UNO einen entscheidenden Einfluss auf die Reaktion der palästinensischen Bevölkerung haben wird.⁹⁸ Falls die Resolution international als Erfolg gewertet wird, werden Erwartungen der Palästinenser auf ein Ende der Besatzung geweckt. Sollte die Resolution als gescheitert beurteilt werden, dürfte dies zur Frustration der Bevölkerung beitragen, auch gegenüber der palästinensischen Führung unter Präsident Abbas.

Einfluss des
Resultats auf
Reaktion?

Entsprechend ist es schwierig abzuschätzen, ob der Ausgang der Abstimmung einen Einfluss auf einen möglichen Gewaltausbruch haben wird. Tendenziell dürfte die Frustration über das Scheitern der palästinensischen Strategie vor der UNO das Risiko von Gewalt erhöhen.⁹⁹ Weit entscheidender als die Frage, ob der palästinensische Vorstoss vor der UNO von Erfolg gekrönt ist, dürfte jedoch das Verhalten der israelischen und palästinensischen Sicherheitskräfte sein.¹⁰⁰ Die Demonstrationen an den israelischen Grenzen vom Mai 2011, bei denen fünfzehn Menschen ums Leben gekommen

Reaktion
Sicherheits-
kräfte

⁹³ Laut einer Umfrage des Dahaf Institutes unter der israelischen Bevölkerung befürchten 52% den Ausbruch einer Intifada im Falle einer unilateralen Unabhängigkeitserklärung Palästinas. 54% der Befragten gehen davon aus, dass eine Intifada ausbrechen wird, falls die PA vor der UNO eine Niederlage einstecken müsste.
Jerusalem Post 2011h.

⁹⁴ Brown 2011.

⁹⁵ Haaretz 2011j.

⁹⁶ Haaretz 2011k..

⁹⁷ Brown 2011.

⁹⁸ Baker 2011b.

⁹⁹ Asseburg 2011.

¹⁰⁰ Asseburg 2011; Haaretz 2011.

sind haben gezeigt, wie schnell in der gegenwärtigen Situation friedliche Demonstrationen in Gewalt münden können.¹⁰¹

4.1.5 MÖGLICHE REGIERUNGSBETEILIGUNG DER HAMAS

Die israelische Regierung reagierte auf das Versöhnungsabkommen zwischen der Fatah und der Hamas vom Mai 2011 mit der Aussage, dass sich die PA zwischen Frieden mit Israel und Frieden mit der Hamas entscheiden müsse.¹⁰² Sollte die Hamas dereinst an einer palästinensischen Regierung beteiligt werden,¹⁰³ würden sich die Aussichten auf eine baldige Verhandlungslösung verschlechtern. Zum einen ist Israel nicht bereit mit der Hamas zu verhandeln, solange diese das Existenzrecht Israels nicht anerkennt. Andererseits dürfte eine palästinensische Regierung unter Beteiligung der Hamas zu weniger Kompromissen bereit sein als dies aktuell der Fall ist.

Kurzfristiger
Rückschritt

Gleichzeitig bedingt eine nachhaltige Lösung des Nahostkonfliktes den Einbezug aller relevanten Kräfte.¹⁰⁴ Die Hamas vertritt nicht nur einen Teil der palästinensischen Bevölkerung, sie hat auch die Kontrolle über einen bedeutenden Teil des Territoriums.¹⁰⁵ Während die Hamas nach ihrem Wahlsieg von 2006 von der internationalen Gemeinschaft isoliert wurde, scheinen zumindest die Europäer im Hinblick auf mögliche Wahlen 2012 die Unterstützung einer Regierung der nationalen Einheit unter Bedingungen ins Auge zu fassen.¹⁰⁶

Mittelfristige
Notwendigkeit

Eine breite Unterstützung des Antrags der PA auf staatliche Anerkennung würde aus zwei wesentlichen Gründen die potentiell negativen Auswirkungen einer Regierungs-beteiligung der Hamas limitieren. Zum einen würde ein Erfolg der PA vor der UNO die Glaubwürdigkeit der Verhandlungsstrategie der Fatah stärken. Gleichzeitig würden auch innerhalb der Hamas die moderaten Kräfte an Bedeutung gewinnen.¹⁰⁷ Würde jedoch weder der Aufbauplan von Premierminister Fayyad, noch Verhandlungen mit Israel, noch der Gang zur UNO die Unabhängigkeit Palästinas voranbringen, dürfte die Hamas als radikale Alternative zur Fatah in den Augen vieler Palästinenser wieder an Attraktivität gewinnen.

Limitierte
Auswirkung der
Anerkennung

Zum andern würde eine breit abgestützte Anerkennung Palästinas in den Grenzen von 1967 das Prinzip der Zweistaatenlösung festigen. Es wäre unter diesen Vorzeichen auch für eine Regierung unter Beteiligung der Hamas schwer denkbar, dieses Prinzip in Frage zu stellen. Dies umso mehr als die palästinensische Regierung weiterhin auf

Festigung
Zweistaaten-
lösung

¹⁰¹ Shatz 2011.

¹⁰² Haaretz 2011d.

¹⁰³ Obwohl die Umsetzung des palästinensischen Versöhnungsabkommens momentan blockiert ist, bleibt die Ernennung einer Regierung der nationalen Einheit und die baldige Ausrufung von Wahlen weiterhin denkbar.

Vgl.: ICG 2011.

¹⁰⁴ Asseburg 2010.

¹⁰⁵ ICG 2011.

¹⁰⁶ 2006 scheiterte die internationale Unterstützung der palästinensischen Regierung an der Weigerung der Hamas, Israel explizit anzuerkennen. Um eine Wiederholung dieses Szenarios zu verhindern, dürften die Europäer darauf bedacht sein, ihre Unterstützung an weniger strikte Bedingungen zu knüpfen. Die International Crisis Group brachte im Juli 2011 die beiden Bedingungen eines Waffenstillstands mit Israel und die Unterstützung der Verhandlungsstrategie des Vorsitzenden der PLO (aktuell Abbas) ins Spiel.

Vgl.: ICG 2011.

¹⁰⁷ Prominente Stimmen der Hamas haben in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass sie eine Verhandlungslösung auf Basis der Grenzen von 1967 mit Ost-Jerusalem als palästinensischer Hauptstadt und einer gerechten Lösung der Flüchtlingsfrage akzeptieren würden, sofern diese durch ein Referendum bestätigt würde.

Vgl.: Scham & Abu Israd 2009

die finanzielle und politische Unterstützung der internationalen Gemeinschaft angewiesen sein wird.¹⁰⁸

4.1.6 FAZIT

Eine breite internationale Anerkennung Palästinas an der UNO würde den Friedensprozess voranbringen. Die Zweistaatenlösung als Verhandlungsrahmen würde gestärkt. Die Palästinenser hätten weiterhin grosses Interesse daran, die offenen Fragen mit Israel zu klären. Israel seinerseits wäre stärkerem politischem Druck ausgesetzt und dürfte zumindest mittelfristig eine kompromissbereitere Haltung einnehmen. Die Anerkennung Palästinas in den Grenzen von 1967 hätte zudem keinen wesentlichen Einfluss auf den Inhalt der Verhandlungen. Hinzu kommt, dass sich der Einfluss des Ausgangs der Abstimmung vor der UNO auf die Gefahr eines Gewaltausbruchs in engen Grenzen halten dürfte. Schliesslich dürfte die Hamas durch einen Erfolg der PA auf dem Weg zu staatlicher Unabhängigkeit in der Gunst der Palästinenser an Boden verlieren.

Positive
Auswirkungen

Werden also die Auswirkungen auf den Friedensprozess als Massstab genommen, muss die Schweiz dem palästinensischen Antrag auf staatliche Anerkennung zustimmen.

4.2 KOHÄRENTE NAHOSTPOLITIK

Der israelische Botschafter in der Schweiz, Ilan Elgar stellte in einem Interview in der NZZ am Sonntag vom 17. Juli 2011 fest, dass eine Unterstützung der palästinensischen Initiative „in starkem Kontrast zur bisherigen Politik der Schweiz“ stünde.¹⁰⁹ In der Folge werden zunächst die Grundprinzipien der bisherigen Nahostpolitik der Schweiz aufgezeigt um dann darzulegen, wie sich die Schweiz aus dieser Perspektive in der Frage der Anerkennung Palästinas verhalten sollte.

Israelische
Position

4.2.1 BISHERIGE NAHOSTPOLITIK

Die Schweizer Nahostpolitik verfolgt das Ziel, eine Friedenslösung auf der Basis von zwei Staaten zu fördern. Dabei sollen alle relevanten politischen Akteure mit einbezogen werden. Eine der Prioritäten ist dabei die Unterstützung der Genfer Initiative.¹¹⁰ Die Initiative zeigt eine mögliche Ausgestaltung der Zweistaatenlösung auf, die zur Gründung eines palästinensischen Staates führen würde.

Zweistaatenlösung
als Ziel

In Bezug auf die Anerkennung Palästinas hat sich die Schweiz bis anhin zurückgehalten. Die Frage stellt sich aber spätestens seit der Unabhängigkeitserklärung der PLO

Bislang: Anerkennung
nach
Verhandlungen

¹⁰⁸ ICG 2011.

¹⁰⁹ NZZ am Sonntag 2011.

¹¹⁰ Die Genfer Initiative, ausgehandelt von Israelis und Palästinensern, zeigt eine mögliche Lösung aller strittigen Fragen auf. Sie ist in ihrer Detailliertheit bis anhin unerreicht und wird international als wichtige Inspirationsquelle für Verhandlungen geachtet. Für den deutschen Text der Genfer Initiative vgl.: Friedensrat 2003.

von 1988. Die Schweiz hat sich bisher auf den Standpunkt gestellt, dass ein palästinensischer Staat als Folge einer Verhandlungslösung entstehen soll.¹¹¹ Sie hätte also bereits in den vergangenen Jahren die Gelegenheit gehabt, Palästina anzuerkennen. Jedoch hat die Schweiz im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten auch den weit weniger weitreichenden Schritt zur Aufwertung der Vertretung der PA in Bern zu einer Botschaft bislang nicht vollzogen.

4.2.2 KONSEQUENZEN FÜR DIE FRAGE DER ANERKENNUNG

Aus vier wesentlichen Gründen würde eine Anerkennung Palästinas eine kohärente Weiterverfolgung der bisherigen Schweizer Nahostpolitik darstellen. Erstens würde die Anerkennung Palästinas das Zustandekommen einer Friedenslösung auf Basis der Zweistaatenlösung fördern (siehe Kapitel 4.1). Eine konsequente Unterstützung der Genfer Initiative würde deshalb dafür sprechen, dass die Schweiz den palästinensischen Vorstoss unterstützt.

Anerkennung
fördert Frie-
densprozess

Zweitens entspricht die Forderung nach einem palästinensischen Staat in den Grenzen von 1967 mit Ostjerusalem als Hauptstadt der in der Genfer Initiative aufgezeigten Lösung. Für die detaillierte Ausgestaltung des Grenzverlaufs und von Jerusalems Status sowie für die verbleibenden offenen Fragen würde die Genfer Initiative weiterhin eine praktikable Grundlage bieten.¹¹²

Anerkennung
stützt Genfer
Initiative

Drittens ist das Prinzip der Förderung des Friedensprozesses höher zu bewerten als der Standpunkt, dass ein palästinensischer Staat erst nach Verhandlungen entstehen soll. Es wäre daher durchaus kohärent, die Position in Sachen Anerkennung anzupassen, um dem übergeordneten Ziel der Friedenslösung einen Schritt näher zu kommen.

Auswirkung auf
Friedens-
prozess zentral

Viertens ist die Idee der Anerkennung Palästinas vor dem Abschluss einer definitiven Verhandlungslösung für die Schweizer Nahostpolitik nicht neu. Die Schweiz unterstützte auch die Umsetzung der Road Map von 2002. Wie in Kapitel 4.1.1 dargelegt, sah diese vor, dass ein palästinensischer Staat in provisorischen Grenzen internationale Anerkennung und UNO-Mitgliedschaft erlangen sollte. Die Klärung der verbleibenden offenen Fragen war auf einen späteren Zeitpunkt festgelegt.

Frühzeitige
Anerkennung
keine neue
Idee

4.2.3 FAZIT

Oberste Priorität hat für die Schweizer Nahostpolitik die Unterstützung einer Friedenslösung entlang den Prinzipien der Genfer Initiative. Aus Sicht einer kohärenten Weiterverfolgung dieser Zielvorstellung müsste die Schweiz Palästina als Staat anerkennen.

Anerkennung
konsequent

¹¹¹ EDA 2010.

¹¹² Die Genfer Initiative basiert auf den folgenden inhaltlichen Eckpunkten: Die Grenzen werden auf Basis der Grenzen von 1967 mit gegenseitig akzeptiertem Gebietsabtausch festgelegt. Jerusalem ist Hauptstadt der beiden Staaten und wird in einen Westteil (Israel) und einen Ostteil (Palästina) getrennt. Israel werden weitreichende Sicherheitsgarantien wie eine zeitlich befristete militärische Präsenz Israels in Palästina, die Demilitarisierung Palästinas sowie die Entsendung einer internationalen Stabilisierungsmission nach Palästina zugesprochen. Israel würde die meisten Siedlungen im Westjordanland auflösen und eine limitierte Anzahl palästinensischer Flüchtlinge aufnehmen.

4.3 KOHÄRENTE SCHWEIZER ANERKENNUNGSPRAXIS

Die Anerkennung von Staaten ist eine durch das Völkerrecht geregelte Frage.¹¹³ Den Staaten kommt aber wegen der grundlegenden politischen Bedeutung der Anerkennung ein grosser Ermessensspielraum zu. Daher spielt die Staatenpraxis eine wichtige Rolle. Die Schweiz folgt in ihrer Praxis den völkerrechtlichen Grundsätzen zur Anerkennung von neuen Staaten. Im Folgenden werden die Voraussetzungen einer Anerkennung aus Schweizer Sicht dargelegt.¹¹⁴ Eine umfassende Analyse der palästinensischen Staatlichkeit aus völkerrechtlicher Sicht, insbesondere unter Einbezug des Selbstbestimmungsrechts der Völker, den rechtlichen Konsequenzen als ehemaliges Mandatsgebiet und dem Einfluss einer internationalen Präsenz vor Ort auf die Frage der Staatsentstehung, kann an dieser Stelle aus Praktikabilitätsgründen nicht erfolgen.

Schweizer
Praxis

4.3.1 VORAUSSETZUNGEN DER ANERKENNUNG AUS SCHWEIZER SICHT

Die Schweizerische Anerkennungspraxis richtet sich nach zwei Grundsätzen: Erstens versucht die Schweiz nach dem Prinzip der Universalität „im Rahmen des Möglichen“ mit sämtlichen Staaten internationale Beziehungen zu unterhalten.¹¹⁵ Zweitens muss das zu anerkennende politische Gebilde aus völkerrechtlicher Sicht ein Staat sein. Dabei stützt sich die Schweiz auf die Drei-Elementen-Lehre und das Prinzip der Effektivität. Aus Gründen der internationalen Rechtssicherheit verzichtet die Schweiz grundsätzlich auf weitere Anerkennungsbedingungen.¹¹⁶ Sie behält sich jedoch vor, in der Entscheidungsfindung über die Anerkennung eines Staates das Verhalten der internationalen Staatengemeinschaft oder einer für die Schweiz relevanten Staatengruppe in Betracht zu ziehen.¹¹⁷

Universalität
und Effektivität

4.3.2 DREI-ELEMENTEN-LEHRE UND EFFEKTIVITÄTSPRINZIP

Nach herrschender Lehre wird bei der Anerkennung eines politischen Gebildes als Staat von der im Staatsrecht entwickelten Drei-Elementen-Lehre ausgegangen.¹¹⁸ Diese besagt, dass sich ein Staat aus den drei konstitutiven Elementen Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt zusammensetzt. Nach dem Effektivitätsprinzip muss die Staatsgewalt tatsächlich ausgeübt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass der Staat die völkerrechtlichen Pflichten wahrnehmen und auf seinem Staatsgebiet durchsetzen kann.¹¹⁹ Die Schweiz geht in ihrer Praxis von dieser Auffassung der Anerkennung aus.¹²⁰

Drei-Elementen-
-Lehre

¹¹³ So bereits: Lauterpacht 1948.

¹¹⁴ EDA 2011. Zur historischen Entwicklung der Schweizerischen Anerkennungspraxis vgl.: Klarer 1981.

¹¹⁵ EDA 2011.

¹¹⁶ Weitere Anerkennungsbedingungen wurden beispielsweise bei der Anerkennung von Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawiens aufgestellt. Vgl. hierzu: Türk 1993.

¹¹⁷ In der Antwort zu einer Interpellation von Nationalrat Graber (SVP/BE) zum Thema „Problematische Anerkennung von Kosovo“ argumentierte der Bundesrat, dass die Schweiz stets eine „gradlinige, konsequente Anerkennungspraxis gepflegt hat, die sich am Völkerrecht und an der Haltung gleichgesinnter Staaten orientiert.“ Vgl.: Schweizer Bundesrat 2008.

¹¹⁸ Crawford 2006, S. 37; vgl. auch Jellinek 1914.

¹¹⁹ Hillgruber 1998, S. 728.

¹²⁰ EDA 2011, S. 1.

Das Staatsvolk ist die „Summe aller Staatsangehörigen“.¹²¹ Es zählt ausschliesslich die Staatsangehörigkeit im juristischen Sinn.¹²² Das Staatsgebiet muss zudem dauerhaft bewohnt sein.¹²³ In Bezug auf Palästina kann davon ausgegangen werden, dass eine genügend definierbare Staatsbevölkerung vorhanden ist. Als Staatsangehörige würden alle Bevölkerungsgruppen des Westjordanlandes und des Gaza-Streifen gelten. Bereits jetzt stellt die PA palästinensische Pässe aus.

Staatsvolk

Das Staatsgebiet wird im Völkerrecht als „der von Staatsgrenzen umschlossene Raum“ definiert, der auf historischem Bestehen eines bestimmten Gebietes oder vertraglicher Vereinbarung beruht.¹²⁴ Das Völkerrecht verlangt keine detaillierte und abschliessende Grenzziehung. Es reicht aus „wenn das Territorium im Wesentlichen definierbar ist, selbst wenn die Grenzen im Einzelnen nicht genau fixiert sind“.¹²⁵ Auch dieses Element ist im Falle Palästinas gegeben. Die PA beantragt die Anerkennung ihres Staates auf Basis der Grenzen von 1967. Er würde das Westjordanland und den Gazastreifen einschliessen. Der definitive Verlauf der Grenzen bleibt Teil der Verhandlungen zwischen Palästina und Israel. Wahrscheinlich scheint dabei eine definitive Fixierung der Grenzen auf Basis von 1967 mit gegenseitigem Gebietsabtausch.¹²⁶

Staatsgebiet

Das Erfordernis der Staatsgewalt erfordert gemäss völkerrechtlicher Definition eine effektive Ausübung von hoheitlicher Macht durch staatliche Organe.¹²⁷ Das Prinzip der Effektivität der Staatsgewalt setzt voraus, dass die hoheitliche Macht durch eine funktionierende Regierung wirksam ausgeübt wird. Auf die gewählte Staats- oder Regierungsform kommt es dabei nicht an.¹²⁸ Der Staat muss jedoch von allen anderen Staaten unabhängig sein.¹²⁹

Staatsgewalt

Aus völkerrechtlicher Sicht ist dieser Gewaltbegriff deshalb so entscheidend, weil nur eine effektive Staatsgewalt die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten eines Staates nach aussen, also gegenüber der internationalen Gemeinschaft, und nach innen wahrnehmen und umsetzen kann. Die Legitimität der Staatsgründung spielt dagegen nur eine untergeordnete Rolle (als Grenzen der Staatsgründung sind dabei das Gewalt- und Interventionsverbot sowie die Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts der Völker anerkannt).¹³⁰

Bedeutung der
Staatsgewalt

Ob im Falle Palästinas eine effektive Staatsgewalt vorliegt, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Es bestehen hierzu kontroverse rechtliche, oft jedoch im Kern politisch begründete Meinungen. Vertreter der Meinung dass das Kriterium der Staatsgewalt im Fall Palästinas zum aktuellen Zeitpunkt nicht gegeben ist, führen dies darauf zurück, dass die Ausübung der Staatsgewalt der PA nur auf einen Teil des Westjordanlandes beschränkt ist.¹³¹ Weite Teile des Westjordanlandes werden noch immer vom israeli-

Im Fall
Palästina
kontrovers

¹²¹ Peters 2008: 25, FN 3.

¹²² Hobbe 2008: 87.

¹²³ Crawford 2006, S. 52 ff.

¹²⁴ Peters 2008: 25, FN 6.

¹²⁵ Ibid.: 78.

¹²⁶ Diese Formel war die Grundlage vergangener Verhandlungen zur definitiven Grenzziehung. Vieles deutet darauf hin, dass dies auch in Zukunft der Fall sein wird.

¹²⁷ Crawford 2006, S. 55 ff.

¹²⁸ „Each State has the right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems.“, Friendly-Relations-Declaration, UNO GV Res. 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970.

¹²⁹ So wurde beispielsweise Mandschukuo (1932-1945) von den allermeisten Staaten nicht anerkannt, weil es sich dabei um einen japanischen Marionettenstaat gehandelt hat.

¹³⁰ Vgl. hierzu: Urs Saxer, S. 162 ff. Zum grundsätzlichen Konflikt zwischen Effektivität und Legitimität vgl.: Naticchia 2005.

¹³¹ Die PA kontrolliert rund 40 Prozent der Westbank.

Vgl.: Asseburg 2011, S.2.

schen Militär kontrolliert, womit Israel – einem fremden Staat – die effektive Gewalt über dieses Territorium zuzurechnen ist. Ein weiteres, diese Meinung unterstützendes Argument ist die umstrittene Herrschaftsgewalt über den Gazastreifen. Der Ausgang des Versöhnungsprozess der sich in dieser Streitfrage gegenüberstehenden Parteien Hamas und Fatah ist zurzeit unklar.¹³²

Verfechter einer *grosszügigen* Auslegung des Elements der Staatsgewalt betonen im Gegenteil dazu, dass die PA in den letzten beiden Jahren erfolgreich funktionstüchtige Institutionen zur Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit aufgebaut hat (siehe Kapitel 2.2.2). Die UNO wie auch die Weltbank und der IWF kommen in ihren Beurteilungen des Fayyad-Plans zum Schluss, dass die PA zum jetzigen Zeitpunkt über genügend starke staatliche Organe zur effektiven Ausübung der Staatsgewalt verfügt.¹³³

Grosszügige
Auslegung

Betrachtet man die internationale Praxis der Staatenanerkennung so ist erkennbar, dass die Staatsgewalt von Drittstaaten jeweils zurückhaltend restriktiv ausgelegt wurde. Denn eine verfrühte Anerkennung bedeutet eine Verletzung der Souveränität des Mutterstaates und verstösst gegen das völkerrechtlich statuierte Interventionsverbot. Letzteres besagt, dass sich kein Staat in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einmischen darf.

Internationale
Praxis

Die Loslösung der Region Kosovo vom Mutterstaat Serbien und die internationalen Reaktionen auf dessen Unabhängigkeitserklärung lassen jedoch eine Zäsur in dieser traditionellen Anerkennungspraxis erkennen. Im Fall Kosovo wurde die Frage der Staatsgewalt von vielen Staaten grosszügig beurteilt, denn viele der tatsächlichen Staatsfunktionen wurden zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung noch nicht von kosovarischen Behörden erfüllt, sondern von einer international abgestützten Verwaltung.¹³⁴ Zudem war die Handlungsfähigkeit der kosovarischen Regierung im serbischen Norden des Staates wesentlich eingeschränkt.

Vergleich mit
Kosovo

Diesem Beispiel folgend kann die Gründung eines neuen Staates auch als Teil eines internationalen Friedens- und Sicherheitsmanagements betrachtet werden.¹³⁵ Dies bedeutet, dass die Gründung und Anerkennung eines neuen Staates dem internationalen Frieden dient und dessen Interesse gegenüber demjenigen des Mutterstaates überwiegt. Innerhalb der UNO und angesichts der langjährigen Friedensbemühungen der internationalen Gemeinschaft für den Nahostkonflikt könnte die Anerkennung eines Staates Palästina durchaus als Teil einer Friedenslösung definiert werden.¹³⁶ Folgt

Staat durch
Konflikt-
management

¹³² ICG 2011.

¹³³ UNSCO 2011.

¹³⁴ Gestützt auf die UNO-Sicherheitsratsresolution 1244.

¹³⁵ Vgl. Prof. Dr. iur. Urs Saxer: Er weist (im Kapitel zur „manchmal weit definierten Friedenssicherungs- und Friedenserhaltungsfunktion der Weltorganisation“, S. 531) auf folgenden zentralen Punkt hin: „In der Vielzahl der involvierten Akteure spiegelt sich indessen die starke Dezentralität des Krisenmanagements, indem die Konfliktlösung nicht einfach in den Händen der Vereinten Nationen, sondern auch der Grossmächte, der Staatengemeinschaft schlechthin sowie der Konfliktparteien selber liegt. Das Handeln des *Sicherheitsrates* war jahrzehntelang stark von der Erhaltung des internationalen Friedens in den zwischenstaatlichen Beziehungen geprägt, weit weniger jedoch von der Verwirklichung eines Selbstbestimmungsanspruchs. Diese Aufgabe übernahm vor allem die *Generalversammlung*, deren Legitimationsfunktion von nicht- und nachkolonialen Selbstbestimmungsforderungen exemplarisch zutage trat.“, Saxer 2010: 541.

¹³⁶ Urs Saxer führt weiter aus: „Bei der Konstituierung neuer Staaten überwiegt wiederum ein dezentraler Aspekt. [...] Die formelle Gründung eines palästinensischen Staates hingegen wird wohl unter der Ägide des Quartetts im Rahmen von Abkommen zwischen den Palästinensern und Israel erfolgen, also primär auf konsensuellem, wenn auch international eingebettetem Weg – dies in Würdigung des Anspruchs der Palästinenser auf ihr Selbstbestimmungsrecht und auf die Gründung eines eigenen Staates.“, Saxer 2010: 541.

man dieser – vornehmlich rechtsdogmatischen – Argumentation,¹³⁷ so dürfte für Palästina, trotz tatsächlich begründeten Einwänden eine Staatsgewalt angenommen werden.

Ob Palästina die Voraussetzungen für die Anerkennung als Staat erfüllt, ist aus völkerrechtlicher Sicht nicht eindeutig zu beantworten. Besonders die Erfüllung des Kriteriums der Staatsgewalt ist umstritten. Gemäss jüngeren Berichten von internationalen Organisationen sind die Aufbauarbeiten der palästinensischen Behörden zur Etablierung von effektiven staatlichen Institutionen aber so weit fortgeschritten, dass eine Anerkennung als Staat mit dem Völkerrecht vereinbar wäre.¹³⁸ Wenn die Schweiz jedoch zum Schluss kommt, dass die Voraussetzung der Staatsgewalt noch nicht gegeben ist, so könnte sie in Anlehnung an ihre im Falle des Kosovo angewendete grosszügige Praxis von der Erfüllung des Kriteriums der Staatsgewalt absehen, da die Gründung des Staates Palästina als eine dem internationalen Frieden dienende Massnahme verstanden werden kann.

Anerkennung
rechtlich
vertretbar

4.3.3 POSITION DER INTERNATIONALEN STAATENGEMEINSCHAFT

Die Schweiz behält sich bei der Anerkennung von Staaten vor, das Verhalten der internationalen Staatengemeinschaft oder einer für die Schweiz relevanten Staatengruppe zu berücksichtigen. Unter „für die Schweiz relevante Staatengruppen“ versteht der Bundesrat gleichgesinnte Staaten.¹³⁹ Als gleichgesinnte Staaten werden gemeinhin neutrale europäische Länder wie Schweden, Irland oder Österreich sowie das Nicht-EU-Mitglied Norwegen aufgeführt. Bis auf Österreich, wo die Position noch unklar scheint, stehen diese Staaten der Anerkennung Palästinas vor der UNO positiv gegenüber.¹⁴⁰ Die Schweiz könnte daher im Einklang mit gleichgesinnten Staaten und in Fortführung ihrer Praxis einer Anerkennung Palästinas zustimmen.

Gleichgesinnte
Staaten

4.3.4 FAZIT

Ein zentrales Kriterium der Schweiz für die Anerkennung von Staaten ist die Erfüllung der Drei-Elementen-Lehre. Im Falle Palästinas ist umstritten, ob alle drei konstitutiven Elemente eines Staates gegeben sind. Die ersten beiden Elemente Staatsvolk und Staatsgebiet können als gegeben betrachtet werden. Ob auch das dritte Element der Staatsgewalt erfüllt wird, ist Gegenstand kontroverser Diskussionen.

Staatsgewalt
umstritten

Die Ausgangslage für die Schweiz ist mit jener vor der Anerkennung des Kosovo vergleichbar. Auch dort bestanden erhebliche Zweifel über die Effektivität der Staatsgewalt der kosovarischen Regierung. Damals hat sich die Schweiz dazu entschieden, das Kriterium grosszügig auszulegen und hat, als einer der ersten Staaten, Kosovo anerkannt. Möchte die Schweiz also ihre bisherige Anerkennungspraxis fortsetzen, würde

Praxis spricht
für
Anerkennung

¹³⁷ Für weitere Ausführungen zur „internationalen Integration eines neuen Staates: Krisenmanagement, Kollektivanerkennung und Konditionalität“ siehe: Saxer 2010: 718 ff.

¹³⁸ Weltbank 2011; UNSCO 2011.

¹³⁹ Schweizer Bundesrat 2008.

¹⁴⁰ Auch wenn diese Staaten ihre generelle Unterstützung des palästinensischen Vorstosses angekündigt haben, haben sie sich zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht auf ihr Abstimmungsverhalten festgelegt, da der definitive Resolutionstext noch nicht vorliegt. Im Falle Österreichs ist die Position noch unklar. Rüsche & Hackl 2011; Jerusalem Post 2011d.

viel dafür sprechen, Palästina aus völkerrechtlicher Sicht als Staat zu betrachten. Das Prinzip der Universalität würde es also erfordern, dass die Schweiz die bilateralen Beziehungen mit dem Staat Palästina diesen Gegebenheiten anpasst.

4.4 AUSWIRKUNGEN AUF WIRTSCHAFTLICHE INTERESSEN

Israel gehört zu den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz im Nahen Osten. Sollte das Verhalten der Schweiz vor der UNO Auswirkungen auf die Entwicklung des wirtschaftlichen Austausches mit Israel haben, müsste dies in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden. Zumal der israelische Botschafter, sowie Vertreter der Gesellschaft Schweiz-Israel darauf hinwiesen, dass die wirtschaftliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit der beiden Staaten unter einer Zustimmung zum palästinensischen Vorstoss leiden würde.¹⁴¹

Israel wichtiger
Partner

Der Handel mit den palästinensischen Gebieten ist noch sehr beschränkt. Die wirtschaftlichen Beziehungen mit den Palästinensern beeinträchtigen daher die Positionierung der Schweiz nicht und werden in der Folge nicht ausführlich behandelt.

Beschränkter
Handel mit
Palästinensern

4.4.1 WIRTSCHAFTLICHE ECKDATEN

Die wirtschaftlichen Beziehungen zu Israel sind aus Schweizer Sicht mit einem Handelsvolumen von gut 1,34 Milliarden Schweizer Franken neben denjenigen zu Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten die wichtigsten im Nahen Osten.¹⁴² Die Schweiz exportiert jährlich Waren im Wert von 957,7 Millionen Franken nach Israel. Den grössten Anteil machen dabei pharmazeutische Produkte aus.¹⁴³ Die Schweiz ist nach der EU, den USA und China der viertwichtigste Aussenhandelspartner für Israel. Zwei Prozent der israelischen Exporte gehen in die Schweiz. Aus Israel importiert werden vor allem Edelsteine, Bijouterie und Uhren. Seit dem 1. Januar 1993 ist ein Freihandelsabkommen zwischen der Efta und Israel in Kraft. Die Schweiz und Israel haben zudem 2003 ein Doppelbesteuerungsabkommen beschlossen.

Intensive
Handelsbezie-
hungen mit
Israel

4.4.2 MÖGLICHE WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN

Die israelische Mahnung, dass der Positionsbezug der Schweiz negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Beziehungen der beiden Staaten haben könnte sollte aus vier Gründen die Entscheidungsfindung der Schweiz nicht beeinflussen.

Erstens zeigt die Erfahrung, dass der wirtschaftliche Austausch mit Israel nicht vom diplomatischen Klima abhängt. Zwischen 2005 und 2008 stieg das Handelsvolumen um 56% Prozent an, obwohl die diplomatischen Beziehungen unter den Kontakten der

Erfahrung

¹⁴¹ Sonntagszeitung 2011; Le Temps 2011.

¹⁴² Alle Angaben gemäss: SECO 2011.

¹⁴³ Pharmazeutische Produkte machen 30% des Gesamtexports aus der Schweiz nach Israel aus.

Schweiz zur Hamas und der harschen Kritik der Schweiz am israelischen Vorgehen während des Libanonkriegs von 2006 stark gelitten haben.¹⁴⁴

Zweitens macht der Handel mit Israel, obwohl wichtiger regionaler Handelspartner, lediglich rund 0.6% des Schweizer Aussenhandels aus.¹⁴⁵ Zudem importiert die Schweiz keine Güter aus Israel, die nicht auch anderswo zu kaufen wären. Auch ist der Export von pharmazeutischen Produkten an einzelne Produzenten gebunden und daher nur in geringem Ausmass von diplomatischen Spannungen abhängig.

Keine
Abhängigkeit

Drittens macht die Tatsache, dass sich rund zwei Drittel aller Staaten zur Unterstützung des palästinensischen Vorstosses bekannt haben, die Ergreifung von wirtschaftlichen Sanktionen oder Boykottaufrufen von Seiten Israels oder auch pro-Israelischen Kräften in den USA zusätzlich unwahrscheinlich.

Boykott un-
wahrscheinlich

4.4.3 FAZIT

Israel hat sich in den vergangenen Jahren auch in Zeiten von diplomatischen Spannungen als verlässlicher und steter Handelspartner erwiesen. Der Handel mit den Palästinensern ist auf einem zu tiefen Niveau, als dass er die Schweizer Entscheidung beeinflussen könnte. Die Gefahr ist daher klein, dass wirtschaftliche Interessen durch das Abstimmungsverhalten der Schweiz an der UNO-Generalversammlung beeinträchtigt werden. Das Kriterium möglicher negativer wirtschaftlicher Auswirkungen kann daher vernachlässigt werden.

Wirtschaft nicht
relevant

4.5 VEREINBARKEIT MIT DER NEUTRALITÄT

In der Debatte um die Anerkennung von Palästina wurde die Neutralität der Schweiz wiederholt als Argument zur Ablehnung des palästinensischen Vorstosses eingesetzt.¹⁴⁶ Es stellt sich daher die Frage, ob der dauernde neutrale Status der Schweiz durch die eine oder andere Position kompromittiert wird. Die möglichen Neutralitätsargumente müssen dabei in zwei Kategorien unterteilt werden: in *neutralitätsrechtliche* und *neutralitätspolitische* Argumente.

Neutralität als
Argument

4.5.1 NEUTRALITÄTSRECHT

Bei der Anerkennung eines Staates gilt es für den neutralen Staat zu beachten, ob dadurch neutralitätsrechtliche Pflichten verletzt werden. Neutralitätsrechtlich relevant sind nur Konflikte zwischen zwei Staaten. Durch die Anerkennung eines Staates kann daher ein neutralitätsrechtlich irrelevanter Konflikt zu einem neutralitätsrechtlich rele-

Verletzung
Neutralitäts-
recht?

¹⁴⁴ Von 2008 auf 2009 brach das Handelsvolumen zwischen der Schweiz und Israel um 41% ein. Auf Grund der Finanz- und Wirtschaftskrise, die Ende 2008 einsetzte, kann der Einfluss der diplomatischen Verstimmungen auf Grund des Gazakrieges nicht abgeschätzt werden.

¹⁴⁵ Vgl.: Bundesamt für Statistik, Aussenhandelsbilanz, siehe:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/05/blank/key/handelsbilanz.html> sowie SECO 2011.

¹⁴⁶ Vgl. z.B.: Meinungsartikel von Nationalrat Peter Malama in der Basler Zeitung vom 8. Juli 2011: Basler Zeitung 2011.

vanten internationalen bewaffneten Konflikt mutieren. Zu beachten ist zudem die sogenannte Vorwirkung des dauernd neutralen Status. Bei der Vorwirkung geht es darum, dass die Schweiz während Friedenszeiten keine Verpflichtungen eingehen darf, welche sie zu einem späteren Zeitpunkt zwingen könnten neutralitätsrechtliche Verpflichtungen zu verletzen.¹⁴⁷

Als erstes muss abgeklärt werden, welche neutralitätsrechtlichen Aspekte durch die notwendige Positionierung in der Palästinafrage tangiert werden. Das EDA geht in der aktuellen Situation im israelisch-palästinensischen Konflikt von einer generellen Nichtaktualisierung des Neutralitätsrechts aus.¹⁴⁸ Es wird argumentiert, dass das besetzte palästinensische Gebiet erstens nicht als Staat angesehen werden könne. Zweitens sei das Neutralitätsrecht im Falle der militärischen Besetzung eines ausländischen Gebiets nicht anwendbar.¹⁴⁹ Lehnt die Schweiz die Anerkennung Palästinas vor der UNO ab, ergeben sich laut der Praxis des EDA keine neutralitätsrechtlichen Probleme.

Bei Nichtanerkennung:
Neutralitätsrecht nicht tangiert

Würde die Schweiz Palästina als Staat anerkennen, würde das erste vorgebrachte Argument für eine Nichtaktualisierung des Neutralitätsrechts (fehlende Staateneigenschaft) wegfallen. Es bleibt das Argument, dass bei einer militärischen Besetzung das Neutralitätsrecht nicht zur Geltung kommt.¹⁵⁰ Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz an dieser Praxis festhalten wird. Neutralitätsrechtliche Fragen könnten sich bei einer staatlichen Anerkennung Palästinas aus dieser Sicht also erst nach einem Rückzug der israelischen Truppen aus dem anerkannten Staatsgebiet stellen.

Bei Anerkennung: Neutralitätsrechtlich später relevant

Auch über die Vorwirkung der dauernden Neutralität der Schweiz sind keine neutralitätsrechtlichen Probleme ersichtlich, welche die Schweiz in Zukunft automatisch in einen zwischenstaatlichen Konflikt ziehen könnten.

4.5.2 NEUTRALITÄTSPOLITIK

Im Gegensatz zum Neutralitätsrecht ist die Neutralitätspolitik durch keine rechtlichen Vorschriften eingeschränkt und es obliegt alleine dem dauernd neutralen Staat diese so auszulegen, dass sie von der Staatengemeinschaft als glaubwürdig und kohärent wahrgenommen werden. Je nach subjektivem Verständnis der Neutralität als Konzept variiert dadurch auch die Beurteilung eines konkreten Sachverhalts. Die folgende Analyse stützt sich auf die Definition von Neutralitätspolitik, die sich der Bundesrat im Ausserpolitischen Bericht 2007 selbst gegeben hat. Im Zentrum dieses Verständnisses

Glaubwürdigkeit wahren

¹⁴⁷ Der klassische Fall einer Handlung, welche durch die Vorwirkung zu unterlassen ist, ist der Beitritt zu einem Militärbündnis.

¹⁴⁸ Der Begriff „Aktualisierung“ ist Synonym für „Anwendbarkeit“. Die Entscheidung ob und wann das Neutralitätsrecht aktualisiert wird obliegt einzig und alleine dem neutralen Staat.

¹⁴⁹ „Beim israelisch-palästinensischen Konflikt – der im weiteren Kontext des Konflikts zwischen Israel und arabischen Ländern zu sehen ist –, handelt es sich nicht um einen Konflikt zwischen zwei souveränen Staaten. Das besetzte palästinensische Gebiet ist völkerrechtlich gesehen kein Staat, auch wenn es in der internationalen Gemeinschaft einen besonderen Status hat und die Palästinensische Behörde über Vorrechte verfügt, die sich mit denjenigen einer klassischen Regierung decken. Es wurde deshalb von der Schweiz bisher auch nicht als Staat anerkannt. Im Gegensatz zum humanitären Völkerrecht (z.B. 4. Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten) ist das Neutralitätsrecht im Falle der militärischen Besetzung eines ausländischen Gebiets nicht anwendbar.“

Vgl.: BBI 2007, S.5560

¹⁵⁰ Die Berechtigung des Unterschieds zwischen Neutralitätsrecht und humanitärem Völkerrecht kann durchaus angezweifelt werden. Dies ist jedoch als generelle Kritik an der geltenden Praxis zu sehen und hat keinen Einfluss auf den Einzelfall.

steht das Bestreben des Staates, die „Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu gewährleisten.“¹⁵¹

Ob und in welchem Ausmass eine politische Entscheidung die Glaubwürdigkeit der ständigen Neutralität der Schweiz auf die Probe stellt, ist immer eine Interpretationsfrage. Um die mögliche Wirkung einer Anerkennung Palästinas abzuschätzen macht es Sinn auf ähnliche Fälle der Staatenanerkennung zu verweisen. Im Falle Kosovo war die Schweiz unter den ersten Nationen, die die Unabhängigkeit anerkannt haben. Die neutralitätspolitischen Debatten waren rein innenpolitischer Ausprägung und wurden international nur sehr am Rande betrachtet.¹⁵² Es konnten keine Anzeichen ausgemacht werden, dass die Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralität durch die Anerkennung des Kosovo grundlegend in Frage gestellt worden wäre.

Kosovo: keine
negativen
Auswirkungen

Nimmt man also das Beispiel des Kosovo zum Massstab, ist nicht davon auszugehen, dass die Positionierung der Schweiz in der Frage der Anerkennung Palästinas der Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralität schaden wird. Will die Schweiz in dieser hochpolitisierten Frage trotzdem jeglichen neutralitätspolitischen Eventualitäten aus dem Weg zu gehen, müsste sie sich in der UNO-Generalversammlung konsequenterweise der Stimme enthalten. Denn genauso wie die Zustimmung zum palästinensischen Vorstoss käme auch eine Ablehnung einem Positionsbezug zu Gunsten der einen oder anderen Konfliktpartei gleich.

Enthaltung als
Absicherung

4.5.3 FAZIT

Der Gesichtspunkt der Neutralität sollte die Positionierung der Schweiz in der Frage der Anerkennung Palästinas nicht wesentlich beeinflussen. Keine der möglichen Positionen verletzen das Neutralitätsrecht. Zudem muss nicht davon ausgegangen werden, dass das Abstimmungsverhalten der Schweiz vor der UNO die Glaubwürdigkeit der dauernden Schweizer Neutralität in Frage stellt. Durch eine Stimmenthaltung könnte die Schweiz jegliche negativen neutralitätspolitischen Konsequenzen vermeiden.

Neutralität
nicht relevant

¹⁵¹ Im „Aussenpolitischen Bericht 2007“ wurde als Neutralitätspolitik „die Gesamtheit der Massnahmen, die der dauernd neutrale Staat in Eigeninitiative und ungeachtet der mit dem Neutralitätsrecht verbundenen Verpflichtungen ergreift, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu gewährleisten“, definiert.
Vgl.: BBl 2007, S. 5558.

¹⁵² Schweizer Bundesrat 2008.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Analyse hat gezeigt, dass der Schweiz die Anerkennung Palästinas als Staat unter den gegebenen Vorzeichen nahe gelegt werden kann. Die UNO-Generalversammlung im September soll als Anlass genommen werden, diesen Schritt zu vollziehen. Eine breit abgestützte Anerkennung Palästinas hätte einen positiven Einfluss auf den Friedensprozess, würde einer kohärenten Weiterverfolgung der bisherigen Nahostpolitik entsprechen und wäre mit der bisherigen Schweizer Anerkennungspraxis vereinbar. Weder die wirtschaftlichen Beziehungen noch das Prinzip der Neutralität würden durch eine Anerkennung Palästinas in Mitleidenschaft gezogen.

Anerkennung
sinnvoll

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, verbunden mit einem Gebietsabtausch, 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.

Friedenspro-
zess

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, dessen Ausarbeitung die Schweiz intensiv unterstützte. Die Initiative könnte weiterhin als praktikable Grundlage für zukünftige Verhandlungen dienen und würde das Schweizer Engagement für eine konstruktive Konfliktlösung unterstützen.

Nahostpolitik

Kohärente Anwendung der Praxis in Sachen Staatenanerkennung

Die kohärente Anwendung einer grosszügigen Praxis in Sachen Staatenanerkennung würde die Unterstützung des palästinensischen Vorstosses erfordern. Aus völkerrechtlicher Sicht ist zwar umstritten, ob Palästina die Kriterien für eine Aufnahme in die UNO erfüllt. Folgt das EDA im Fall Palästinas jedoch einer ähnlich grosszügigen rechtlichen Auslegung wie im Fall des Kosovo oder dem Südsudan, 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

Neutralität

neutralitätspolitischen Gesichtspunkten dürfte das Abstimmungsverhalten der Schweiz in der UNO keinen spürbaren Effekt auf die Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralität haben.

Die Analyse führt zu einem klaren Resultat. Drei von fünf der oben aufgeführten Kriterien sprechen für eine Unterstützung des palästinensischen Vorstosses bei der UNO. Zwei Kriterien (wirtschaftliche Beziehungen und Neutralität) werden als nicht entscheidungsrelevant betrachtet. Die Autoren/innen dieses Diskussionspapiers empfehlen daher dem Bundesrat, der Resolution über die Anerkennung Palästinas in der UNO-Generalversammlung 2011 zuzustimmen.

Anerkennung
wird empfohlen

6 LITERATURVERZEICHNIS

Asseburg, Muriel (2010), *Mit wem soll der Dialog im israelisch-palästinensischen Konflikt stattfinden?*, Arbeitspapier SWP, FG6-AP Nr. 1, Juni 2010, abrufbar unter:

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AP_Dialog_und_Nahostkonflikt.ks.pdf (konsultiert am 12. August 2011).

Asseburg, Muriel (2011), *Palästina bei den Vereinten Nationen: Optionen, Risiken und Chancen eines palästinensischen Antrags auf Vollmitgliedschaft und Anerkennung*, SWP-Aktuell 36, August 2011, Stiftung Wissenschaft und Politik, abrufbar unter:

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A36_ass_ks.pdf (konsultiert am 11. August 2011).

Aus Politik und Zeitgeschichte (2004), *Der israelisch-palästinensische Konflikt*, S. 8-12, publiziert am 10. Mai 2004, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/files/XJ0EZ2.pdf> (konsultiert am 20. Juli 2011).

Aus Politik und Zeitgeschichte (2010), *Einsatz ohne Wirkung? Barack Obamas Nahost-Politik*, publiziert am 01. März 2010, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/files/RLYJRT.pdf> (konsultiert am 20. Juli 2011).

Baker, Tal (2011a), *The Claim for Recognition of Israel as a Jewish State: A Reassessment*, Policy Focus 108, The Washington Institute for Near East Policy, publiziert im Februar 2011, abrufbar unter: <http://www.washingtoninstitute.org/pubPDFs/PolicyFocus108.pdf> (konsultiert am 4. August 2011).

Baker, Tal (2011b), *A Coming Storm? Prospects and Implications of UN Recognition of Palestinian Statehood*, Policy Notes Number 6, The Washington Institute for Near East Policy, publiziert im Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.washingtoninstitute.org/pubPDFs/PolicyNote06.pdf> (konsultiert am 10. August 2011).

Basler Zeitung (2011), *Die Schweiz muss in der Palästinafrage neutral sein*, veröffentlicht am 8. Juli 2011, abrufbar unter:

http://www.schweiz-israel.ch/fileadmin/dokumente/Medienberichte/2011.07.08_Basler_Zeitung_-_Schweiz_muss_in_Palaestinafrage_neutral_bleiben.pdf (konsultiert am 10. August 2011).

BBI (2007), *Aussenpolitischer Bericht, Juni 2007*, vom 15. Juni 2007, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/5531.pdf> (konsultiert am 10. August 2011).

Bitterlemons.org (2011), *A question of will, not semantics*, publiziert am 11. Juli 2011, abrufbar unter: http://www.bitterlemons.org/previous_ins.php?opt=1&id=23#111 (konsultiert am 10. August 2011).

Brown, Nathan J. (2011), *Palestine: The Fire Next Time?*, Commentary, Carnegie Endowment for International Peace, publiziert am 6. Juli 2011, abrufbar unter:

<http://carnegieendowment.org/2011/07/06/palestine-fire-next-time/2sh8> (konsultiert am 6. August 2011).

Council of the European Union (2011), *Council conclusions on Middle East Peace process*, 3106th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 18. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/585154/publicationFile/156719/110718-Schlussfolgerungen-Nahost.pdf;jsessionid=6FDBD1EA9CAA366598DBD36B1A298402> (konsultiert am 10. August 2011).

Crawford, James (2006), *The Creation of States in International Law*, Oxford 2006, S.37.

Die Zeit (2011a), *Wie Netanjahu, so die Palästinenser*, publiziert am 21. Mai 2011, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-05/israel-palaestina-obama> (konsultiert am 10. August 2011).

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA (2011), *Völkerrechtliche Anerkennung von Staaten und Regierungen*, abrufbar unter: http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/cintla.Par.0005.File.tmp/PDF_Anerkennung_de_05.pdf (konsultiert am 10. August 2011).

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA (2010), *Point 36 de l'ordre du jour, la situation au Moyen-Orient, Déclaration de la Suisse*, Assemblée générale, 65^{ème} Session, 30. November 2010, abrufbar unter: http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/redeun/plenar.Par.0051.File.tmp/f%20MiddleEast%2030_11_2010.pdf (konsultiert am 13. August 2010).

Friedensrat (2003), *Die Genfer Initiative*, abrufbar unter: http://www.friedensrat.ch/friedensrat/images/genfer_initiative_ger%20.pdf (konsultiert am 10. August)

Haaretz (2011a), *Palestinian envoy to UN: European states will recognize Palestine before September*, publiziert am 13. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/print-edition/news/palestinian-envoy-to-un-european-states-will-recognize-palestine-before-september-1.372971> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011b), *Palestinian unity in peril as Hamas rejects Fatah's Fayyad as Prime Minister*, publiziert am 12. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/news/international/palestinian-unity-in-peril-as-hamas-rejects-fatah-s-fayyad-as-pm-1.367233> (konsultiert am 21. Juli 2011).

Haaretz (2011c), *Secret cables show Israel's battle plan over Palestinian UN bid*, publiziert am 10. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/print-edition/news/haaretz-exclusive-secret-cables-show-israel-s-battle-plan-over-palestinian-un-bid-1.366852> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011d), *Netanyahu: Palestinian Authority must choose – peace with Israel or Hamas*, publiziert am 27. April 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/netanyahu-palestinian-authority-must-choose-peace-with-israel-or-hamas-1.358460> (konsultiert am 9. August 2011).

Haaretz (2011e), *"IDF has no way of stopping mass non-violent protest in West Bank"*, publiziert am 29. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/idf-has-no-way-of-stopping-mass-non-violent-protest-in-west-bank-1.370322> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011f), *Palestinians set up diplomatic „war room“ ahead of September vote on statehood*, publiziert am 4. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/print-edition/news/palestinians-set-up-diplomatic-war-room-ahead-of-september-vote-on-statehood-1.371198> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011g), *Palestinians may turn directly to General Assembly to better chances for UN recognition*, publiziert am 17. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/print-edition/news/palestinians-may-turn-directly-to-general-assembly-to-better-chances-for-un-recognition-1.373610> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011h), *Israeli and Palestinian envoys square off over UN recognition*, publiziert am 26. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israeli-palestinian-envoys-square-off-over-un-recognition-1.375428> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011i), *Abbas: UN membership bid does not affect our will to negotiate*, publiziert am 21. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/abbas-un-membership-bid-does-not-affect-our-will-to-negotiate-1.374487> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011j), *Abbas tells Palestinians: Step up Arab Spring-style protests against Israel*, publiziert am 27. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/abbas-tells-palestinians-step-up-arab-spring-style-protests-against-israel-1.375589> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011k), *Jailed Palestinian Leader Barghouti calls for mass rallies to back UN statehood bid*, publiziert am 20. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/jailed-palestinian-leader-barghouti-calls-for-mass-rallies-to-back-un-statehood-bid-1.374256> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011l), *Israeli report says Palestinian violence in September unlikely*, publiziert am 3. August 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israeli-report-says-palestinian-violence-in-september-unlikely-1.376807> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011m), *Palestinians are preparing for September, but is Israel?*, publiziert am 8. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/blogs/mess-report/palestinians-are-preparing-for-september-but-is-israel-1.372124> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011n), *Hamas leader: Palestinian UN bid a „scam“*, publiziert am 29. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.nytimes.com/2009/05/05/world/middleeast/05Meshal-transcript.html> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011o), *Peres: Israel-Palestinian peace still possible*, publiziert am 10. August 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/peres-israel-palestinian-peace-still-possible-1.377991> (konsultiert am 10. August 2011).

Haaretz (2011p), *Palestinian envoy to UN: Recognition of Palestine would be investment in peace*, publiziert am 11. August 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/palestinian-envoy-to-un-recognition-of-palestine-would-be-investment-in-peace-1.378208> (konsultiert am 12. August 2010).

Haaretz (2011q), *Barak warns Israeli ministers: Sanctions could lead to the Palestinian Authority's collapse*, publiziert am 11. August 2011, abrufbar unter: <http://www.haaretz.com/print-edition/news/barak-warns-israeli-ministers-sanctions-could-lead-to-the-palestinian-authority-s-collapse-1.378063> (konsultiert am 12. August 2011).

Hillgruber, Christian (2001), *Die Aufnahme neuer Staaten in die Völkerrechtsgemeinschaft*, Frankfurt a.M., 1998.

International Crisis Group (ICG) (2011), *Palestinian Reconciliation, Plus ça change...*, Middle East Report Nr. 110, publiziert am 20. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/110%20Palestinian%20Reconciliation%20Plus%20Ca%20Change.pdf> (konsultiert am 11. August 2011).

Israel Ministry of Foreign Affairs (1995), *The Israeli-Palestinian Interim Agreement*, publiziert am 28. September 1995, abrufbar unter: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/THE+ISRAELI-PALESTINIAN+INTERIM+AGREEMENT.htm> (konsultiert am 10. August 2010).

Israel Ministry of Foreign Affairs (2003), *A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*, publiziert am 30. April 2003, abrufbar unter: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/A+Performance-Based+Roadmap+to+a+Permanent+Two-Sta.htm> (konsultiert am 10. August 2011).

Israel Ministry of Foreign Affairs (2011a), *Statements by Israeli Leaders*, publiziert am 29. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Palestinian+State/Statements-by-Israeli-Leaders-29-Jun-2011.htm> (konsultiert am 6. August 2011).

Israel Ministry of Foreign Affairs (2011b), *Behind the Headlines: The dangers of Premature Recognition of a Palestinian State*, publiziert am 30. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Palestinian+State/The+Dangers+of+Premature+Recognition+of+a+Palestinian+State-15-Jun-2011.htm> (konsultiert am 10. August 2011).

Israel Ministry of Foreign Affairs (2011c), *Speech by PM Netanyahu to a Joint Meeting of the U.S. Congress*, publiziert am 24. Mai 2011, abrufbar unter: http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2011/Speech_PM_Netanyahu_US_Congress_24-May-2011.htm (konsultiert am 10. August 2011).

Jellinek, G. (1914), *Allgemeine Staatslehre*, 3. Auflage, Berlin.

Jerusalem Post (2011a), *Despite Hamas opposition PA to go to UN in September*, publiziert am 17. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=229781> (konsultiert am 10. August 2011).

Jerusalem Post (2011b), *Peres warns of Palestinian state; optimistic about peace*, publiziert am 16. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=225320> (konsultiert am 5. August 2011).

Jerusalem Post (2011c), *Palestinian envoys clash with Washington over UN state bid*, publiziert am 9. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=228575> (konsultiert am 10. August 2011).

Jerusalem Post (2011d), *EU statement shows split among diplomatic middlemen*, publiziert am 19. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?ID=229961&R=R1> (konsultiert am 10. August 2011).

Jerusalem Post (2011e), *PA should delay UN statehood bit, says PLO official*, publiziert am 20. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=230151> (konsultiert am 10. August 2011).

Jerusalem Post (2011f), *6 in 10 Palestinians reject 2-state solution, survey finds*, publiziert am 15. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=229493> (konsultiert am 10. August 2011).

Jerusalem Post (2011g), *PM would accept pre-'67 lines as baseline for talks*, publiziert am 3. August 2011, abrufbar unter: <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=232185> (konsultiert am 10. August 2011).

Jerusalem Post (2011h), *Poll: 52% think Intifada will follow statehood declaration*, publiziert am 14. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?ID=229342&R=R1> (konsultiert am 10. August 2011).

Jerusalem Post (2011i), *Abbas says seeking Palestinian state without settlements*, publiziert am 12. August 2011, abrufbar unter: <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=233543> (konsultiert am 12. August 2011).

Jerusalem Zentrum (2009), *Salam Fayyads Zweijahresplan zur Palästinensischen Staatlichkeit*, publiziert am 20. Oktober 2009, abrufbar unter: <http://www.jer-zentrum.org/ViewBlog.aspx?ArticleId=88> (konsultiert am 05.07.2011).

Klarer, Heinz (1981), *Die schweizerische Praxis der völkerrechtlichen Anerkennung*, Diss., Zürich, 1981.

Lauterpacht, Hersch (1948), *Recognition in International Law*, Cambridge 1948.

Le Monde diplomatique (2011), *Palestine's own spring*, publiziert im Juni 2011, abrufbar unter: <http://mondediplo.com/2011/06/05palestine> (konsultiert am 6. August 2011).

Le Temps (2011), *L'ambassadeur d'Israël met en garde contre une reconnaissance d'un Etat palestinien*, publiziert am 31. Juli 2011, <http://www.letemps.ch/Page/Uuid/f64d2f3a-bb69-11e0-b7d1-6e082f2ccd94> (konsultiert am 10. August).

Ma'an News Agency (2011), *Palestinian commentators react to Arab League decision*, publiziert am 15. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=405353> (konsultiert am 10. August 2011).

Müller, Patrick (2008), *Konfliktregelungsversuche in Nahost nach dem Scheitern des Oslo-Prozesses*, Bundeszentrale für politische Bildung, publiziert am 28. März 2008, abrufbar unter: [http://www.bpb.de/themen/1AXLX6,0,0,Konfliktregelungsversuche in Nahost nach dem Scheitern des OsloProzesses.html](http://www.bpb.de/themen/1AXLX6,0,0,Konfliktregelungsversuche_in_Nahost_nach_dem_Scheitern_des_OsloProzesses.html) (konsultiert am 20. Juli 2011).

Naticchia, Chris (2005), *Recognizing States and Governments*, in: Canadian Journal of Philosophy, 2005, Volume 35, S.27ff.

Neue Zürcher Zeitung (2011), *Die Welt braucht keinen weiteren gescheiterten Staat*, Gastbeitrag von Lukas Weber, publiziert am 13. Juli 2011, abrufbar unter: http://www.nzz.ch/nachrichten/startseite/die_welt_braucht_keinen_weiteren_gescheiterten_staat.1.11353483.html (konsultiert am 10. August 2011).

New York Times (2009), *Text: Obama's Speech in Cairo*, publiziert am 4. Juni 2009, abrufbar unter: <http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?pagewanted=all> (konsultiert am 19. Juli 2011).

New York Times (2010), *Text: Obama's Remarks at the United Nations*, publiziert am 23. September 2010, abrufbar unter: <http://www.nytimes.com/2010/09/24/us/politics/24obama-text.html?pagewanted=1> (konsultiert am 19. Juli 2011).

New York Times (2011a), *The Long Overdue Palestinian State*, publiziert am 16. Mai 2011, abrufbar unter: <http://www.nytimes.com/2011/05/17/opinion/17abbas.html> (konsultiert am 14. Juli 2011).

New York Times (2011b), *Buying into Palestinian Statehood*, publiziert am 24. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.nytimes.com/2011/06/25/opinion/25iht-edalpher25.html> (konsultiert am 10. August 2011).

New York Times (2011c), *As U.S. Steps Back, Europe Takes a Bigger Role in Mideast Peace Push*, publiziert am 20. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.nytimes.com/2011/07/21/world/middleeast/21mideast.html> (konsultiert am 10. August 2011).

New York Times (2011d), *Bad Borders, Good Neighbors*, Ephraim Sneh, publiziert am 10. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.nytimes.com/2011/07/11/opinion/11Sneh.html> (konsultiert am 10. August 2011).

New York Times (2009), *Transcript: Interview with Khaled Meshal of Hamas*, publiziert am 5. Mai 2009, abrufbar unter: <http://www.nytimes.com/2009/05/05/world/middleeast/05Meshal-transcript.html> (konsultiert am 10. August 2011).

NZZ am Sonntag (2011), *Israels Botschafter mahnt den Bundesrat*, publiziert am 17. Juli 2011.

Palestinian National Authority (2009), *Ending the Occupation, Establishing the State-Program of the Thirteenth Government*, S. 8, publiziert im August 2009, abrufbar unter: <http://www.palestinecabinet.gov.ps/Portals/Rainbow/images/default/EndingTheOccup.pdf> (konsultiert am 14.07.2011).

Rundschau SF (2011), *Streitgespräch: Vreni Müller-Hemmi – Geri Müller*, ausgestrahlt am 29. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.videoportal.sf.tv/video?id=8ba57946-8412-47c2-8fdc-f2ee1f2b7096> (konsultiert am 10. August 2011).

Rüsche, Alexander & Hackl Andreas (2011), *Showdown im September? Der palästinensische Gang vor die UNO*, Friedrich Ebert Stiftung, publiziert im Juli 2011, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08335.pdf> (konsultiert am 10. August 2010).

Saxer, Urs (2010), *Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatsentstehung: Selbstbestimmung, Konfliktmanagement, Anerkennung und Staatennachfolge in der neueren Völkerrechtspraxis*, Heidelberg / Dordrecht / London / New York.

Scham, Paul & Abu-Irshaid (2009), *Hamas: Ideological Rigidity and Political Flexibility*, Special Report 224, United States Institute for Peace, Juni 2006, abrufbar unter: http://www.usip.org/files/resources/Special%20Report%20224_Hamas.pdf (konsultiert am 11. August 2011).

Schweizer Bundesrat (2008), *Antwort zur Interpellation von Nationalrat Graber (SVP/BE) zum Thema „Problematische Anerkennung von Kosovo“*, 14. Mai 2008, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20083010.

Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2011), *Länderbericht Israel*, Stand 27. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00561/00562/index.html?lang=de> (konsultiert am 10. August 2011).

Schweizerische Depeschenagentur SDA (2011), *Reconnaissance d'un Etat palestinien: Israel met la Suisse en garde*, publiziert am 31. Juli 2011, abrufbar unter: http://www.romandie.com/news/n/Reconnaissance_d_un_Etat_palestinien_Israel_met_la_Suisse_en_garde310720111107.asp (konsultiert am 10. August 2011).

Schatz, Adam (2011), *Is Palestine Next?*, London Review of Books, Vol. 33, Nr.14, 14. Juli 2011, S. 8-14, abrufbar unter: <http://www.lrb.co.uk/v33/n14/adam-schatz/is-palestine-next> (konsultiert am 10. August 2011).

Sonntagszeitung (2011), *Hochfliegende Pläne*, publiziert am 31.07.2011, abrufbar unter: <http://www.sonntagszeitung.ch/suche/artikel-detailseite/?newsid=184916> (konsultiert am 10. August 2011).

The Christian Post (2011), *Full Text of Obama, Cameron London News Conference*, publiziert am 25. Mai 2011, abrufbar unter: <http://www.christianpost.com/news/full-text-of-obama-cameron-london-news-conference-50504/page5.html> (konsultiert am 10. August 2011).

The Economist (2010), *The settlement freeze A costly thaw*, publiziert am 27. September 2010, abrufbar unter: http://www.economist.com/blogs/newsbook/2010/09/settlement_freeze (konsultiert am 19. Juli 2011).

The Guardian (2011a), *Arab League backs Palestinian bid for UN membership*, publiziert am 14. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/14/palestinian-state-palestine-un-arab-league> (konsultiert am 10. August 2011).

The Guardian (2011b), *Israel warns Palestinians all deals are off if UN vote goes ahead*, publiziert am 17. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/17/avigdor-lieberman-palestinians-un-oslo> (konsultiert am 10. August 2011).

The Guardian (2011c), *Palestine: the flags are already waving but will a declaration of statehood help?*, publiziert am 16. Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/16/palestine-authority-state-ramallah-un> (konsultiert am 10. August 2011).

Türk, Danilo (1993), *Recognition of States: A Comment*, in: European Journal of International Law, 1993, S. 66ff.

UNSCO (2011), *Palestinian State-Building: a decisive period*, publiziert am 13. April 2011, abrufbar unter: http://www.un.org/depts/dpa/qpal/docs/2011%20Helsinki/UNs%20Report%20to%20the%20AHLC%2013_April_2011.pdf (konsultiert am 20. Juli 2011).

UNSG (1999), *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*, abrufbar unter: <http://untreaty.un.org/English/Summary.asp> (konsultiert am 10. August 2011).

US Government Press Office (2011), *S. Res. 185 112th Congress 1st Session*, 16. Mai 2011, abrufbar unter: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112sres185is/pdf/BILLS-112sres185is.pdf> (konsultiert am 10. August 2011).

Weltbank (2011), *Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institutions, and Service Delivery*, publiziert am 13. April 2011, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/AHLCReportApril2011.pdf> (konsultiert am 21. Juli 2011).

Whitehouse.gov (2011a), *Remarks by the President on the Middle East and North Africa*, State Department, Washington, 19. Mai 2011, abrufbar unter: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa> (konsultiert am 10. August 2011).

Whitehouse.gov (2011b), *Remarks by the President at the AIPAC Policy Conference 2011*, publiziert am 22. Mai 2011, abrufbar unter: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/22/remarks-president-aipac-policy-conference-2011> (konsultiert am 10. August 2011).

Xinhua (2011), *News Analysis: Mideast Quartet's credibility harmed by failing to produce statement*, publiziert am 15. Juli 2011, abrufbar unter: http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2011-07/13/c_13981006.htm (konsultiert am 10. August 2011).