

Aufwertung Palästinas zum UNO-Beobachterstaat

Grundlagen für Schweizer Positionsbezug

**Andreas Graf, Oliver Thommen,
Henry Both, Antoine Schnegg¹**

Am 27. September 2012 kündigte der palästinensische Präsident Mahmoud Abbas an, in nächster Zeit² in der UNO-Generalversammlung die Aufwertung des Status der Palästinenser in der UNO von „Beobachterentität“ zu „Beobachterstaat“ zu beantragen. Aufgrund der bisherigen Positionsbezüge ist bereits jetzt abzusehen, dass eine überwiegende Mehrheit der UNO-Generalversammlung dieses Ansinnen unterstützen und Palästina zum Beobachterstaat aufwerten wird.³ Der Gang in die Generalversammlung ist eine Folge der mangelnden Erfolgsaussichten des vor einem Jahr eingereichten Antrags zur UNO-Vollmitgliedschaft.

Als Mitglied der UNO-Generalversammlung nimmt die Schweiz an der Abstimmung zur Statusaufwertung Palästinas zum UNO-Beobachterstaat teil. Bisher hat das EDA noch keine Position bezogen. In der Abstimmung über die UNESCO-

Das Wichtigste in Kürze

Die palästinensische Führung kann in der UNO-Generalversammlung mit einer deutlichen Mehrheit für die Aufwertung des Status der Palästinenser in der UNO zum „Beobachterstaat“ rechnen.

Durch eine Statusaufwertung wird sich der Internationale Strafgerichtshof vermutlich mit Verbrechen in Palästina befassen können. Die Aussichten auf UNO-Vollmitgliedschaft oder den Beitritt zu weiteren transnationalen Organisationen würden hingegen nicht wesentlich beeinflusst. Gleichzeitig würden die moderaten Kräfte der palästinensischen Politik und die Suche nach einer Zweistaatenlösung durch die Statusaufwertung gestärkt.

Die Auswirkungen des Schweizer Abstimmungsverhaltens sind beschränkt, da kein Automatismus zwischen einer Zustimmung zur Statusaufwertung und einer Anerkennung Palästinas als Staat besteht. Eine neutralitätspolitisch motivierte Enthaltung verfehlte ihr Ziel, da sie als Unterstützung der israelischen Politik wahrgenommen würde. Eine Enthaltung oder Ablehnung stünde in Kontrast zur bisherigen Schweizer Nahostpolitik sowie ihrer Politik der Unterstützung der internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Es wird daher eine Zustimmung zur Statusaufwertung empfohlen.

¹ Die vorliegende Kurzanalyse gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

² Es kann davon ausgegangen werden, dass die Palästinenser die amerikanischen Präsidentschaftswahlen vom 6. November 2012 abwarten werden.

³ Die Palästinensische Führung rechnet mit der Unterstützung von 150–170 der insgesamt 194 UNO-Mitgliedstaaten.

Mitgliedschaft Palästinas vom 31. Oktober 2011 hat sich die Schweiz der Stimme enthalten. Ihren Entscheid begründete sie damit, dass die UNESCO nicht das richtige Forum für einen Positionsbezug zur Frage der Staatlichkeit Palästinas sei. Die UNO-Generalversammlung ist hierfür das angesprochene „richtige Forum“.

Ziel dieser Kurzanalyse ist es, Anstösse für eine informierte Diskussion in der Schweiz zu geben. Dies soll anhand der Beantwortung zweier Leitfragen geschehen: (1) Was wären die Auswirkungen einer Statusaufwertung zum UNO-Beobachterstaat für Palästina und Israel? (2) Was wären mögliche Auswirkungen des Schweizer Abstimmungsverhaltens auf die Schweiz?

Auswirkungen für Palästina und Israel

Internationale Organisationen

Durch die Aufwertung in der UNO-Generalversammlung vom bisherigen Status der PLO als Beobachter-Entität zum Status Palästinas als Beobachterstaat, würde Palästina in einem Hauptorgan der UNO erstmals als Staat betitelt. Einen Anspruch auf eine spätere UNO-Vollmitgliedschaft kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden. Die Aufwertung hätte in dieser Hinsicht lediglich symbolischen Charakter. Es ist unwahrscheinlich, dass eine Aufwertung die US-amerikanische Regierung dazu bringen würde, in einer künftigen Abstimmung zur Vollmitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat eine zustimmende Haltung einzunehmen.

Palästina könnte versuchen, in die (von den UNO-Hauptorganen unabhängigen) spezialisierten Agenturen und Programmen als staatliches Vollmitglied aufgenommen zu werden. Die Bedingungen für die Aufnahme in UNO-Unterorganisationen unterscheiden sich je nach Statut der jeweiligen Organisation.⁴ Eine Aufwertung Palästinas

zum Beobachterstaat in der UNO hat keinen entscheidenden Einfluss auf die Abstimmungen in diesen Organisationen, zumal die Mitgliedschaftsanträge Palästinas (analog der Abstimmung in der UNESCO) von einer Mehrheit der Staatengemeinschaft unterstützt werden dürften.

In Bezug auf den Beitritt Palästinas zu zwischenstaatlichen Organisationen und der Ratifikation internationaler Verträge hat eine Statusaufwertung nur dann eine Auswirkung, wenn der Depositär des betreffenden Vertrages die Kompetenz hat, über die Erfüllung des Kriteriums der Staatlichkeit zu entscheiden (analog IStGH). Dies ist der Fall bei den Genfer Konventionen⁵ oder auch dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982. Es ist wahrscheinlich, dass sich Depositäre künftig in solchen Fällen auf die Anerkennung Palästinas als Beobachterstaat durch die UNO-Generalversammlung beziehen würden.

Die Aufnahme in den IWF und damit in die Weltbankgruppe erfordert ein qualifiziertes Mehr von 85% im Gouverneursrat des IWF. Da die Stimmen nach Kapitalanteil verteilt sind und die USA einen Anteil von 16.76% decken, haben sie faktisch ein Vetorecht. Eine Statusaufwertung in der UNO würde daher die geringen Chancen Palästinas auf eine Aufnahme in den IWF nicht erhöhen.

Internationaler Strafgerichtshof

Vor dem Internationalen Strafgerichtshof können (gemäss Art. 5 Römer Statut) Personen für folgende Verbrechen zur Rechenschaft gezogen werden: Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord. Mit der Aufwertung Palästinas zum Beobachterstaat durch die UNO-Generalversammlung wäre der Beitritt zum Römer Statut (RS) des IStGH nicht länger blockiert. Der UNO-Generalsekretär als Depositär des Römer Statuts entscheidet darüber, ob Palästina die Voraussetzung der Staatlichkeit erfüllt. Er stützt sich bei

⁴ Die Aufnahme in die Weltgesundheitsorganisation WHO erfordert beispielsweise eine einfache Mehrheit der Generalversammlung; die Aufnahme in die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO eine Zweidrittel-Mehrheit. Um in die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung UNIDO sowie die Internationale Atomenergiebehörde IAEA aufgenommen zu werden bedarf es einer bestehenden Mitgliedschaft in einer UNO-

Unterorganisation (gegeben durch die Aufnahme in die UNESCO).

⁵ Die Schweiz ist Depositär der Genfer Konventionen. Die Position der Schweiz in der Frage der Statusaufwertung Palästinas hat keinen Einfluss auf einen allfälligen späteren Entscheid, ob Palästina die Genfer Konventionen ratifizieren kann. Denn die Schweiz hat sich dabei an der Haltung der internationalen Gemeinschaft zu orientieren.

seinem Entscheid auf Resolutionen der UNO-Generalversammlung – jener Versammlung also, die Palästina die Aufwertung zum Beobachterstaat gewähren würde.⁶

Aufgrund des relativ komplizierten Verfahrens der Ratifizierung des RS dürften die Palästinenser jedoch versucht sein, eine zweite Variante des Zugangs zum IStGH zu wählen. Das RS (Art. 12 Abs. 3) ermöglicht es einem Nicht-Vertragsstaat, die Gerichtsbarkeit des IStGH für eine bestimmte Situation die auf seinem Gebiet stattgefunden hat, einseitig anzuerkennen. Im Januar 2009 hat die palästinensische Führung unter Präsident Mahmoud Abbas angesichts der Kampfhandlungen in Gaza eine entsprechende Erklärung hinterlegt. Die Kompetenz zur Entscheidung darüber, ob eine einseitige Anerkennung die durch das RS gestellten Bedingungen erfüllt – unter anderem die Eigenschaft als Staat des Absenders (Art. 12) –, liegt beim Chefankläger des IStGH. Dieser hat am 3. April 2012 erklärt, er könne kein Verfahren zur Situation in Palästina eröffnen, da er nicht in der Lage sei, die Frage der Staatlichkeit Palästinas zu beurteilen. Gleichzeitig kündigte er jedoch an, dass die Aufwertung Palästinas zum Beobachterstaat durch die UNO-Generalversammlung ihn zu einer Neubeurteilung veranlassen könnte.⁷

Es ist also wahrscheinlich, dass künftig die einseitige Anerkennung der Gerichtsbarkeit des IStGH durch Palästina zu einem Verfahren führen würde. Beispiele für solche Situationen wären die israelische Besiedlung der besetzten palästinensischen Gebiete oder kriegsrechtliche Auseinandersetzungen zwischen den beiden Parteien. Die Perspektive einer Anklage vor dem IStGH dürfte den Druck auf israelische und palästinensische Kräfte erhöhen, nicht gegen Art. 6-8 RS zu verstossen.

⁶ Siehe Absätze 82 und 83, UNSG (1999), Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, abrufbar unter:

http://treaties.un.org/doc/source/publications/practice/summary_english.pdf (konsultiert am 02.10.2012).

⁷ Siehe <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/decision%20not%20to%20proceed/palestine/palestine?lan=en-GB> (konsultiert am 05.10.2012).

Friedensprozess und innerpalästinensische Politik

Der Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern ist im Herbst 2010 nach kurzer Dauer abermals abgebrochen und seither nicht mehr aufgenommen worden. Vielmehr verstärkten sich die Differenzen zwischen den beiden Seiten. Dies verdeutlichte sich beispielsweise an der Intensivierung des israelischen Siedlungsbaus und einem Gefangenenaustausch zwischen Israel und der Hamas, der die moderate Regierung von Mahmoud Abbas schwächte.

Daneben haben die Entwicklungen des Arabischen Frühlings die innerpalästinensische Kräftelage verändert. Die Aussicht auf eine Versöhnung zwischen Fatah und Hamas sind nach anfänglich vielversprechenden Anzeichen wieder in weite Ferne gerückt. Die im Westjordanland regierende Palästinensische Autonomiebehörde (PA) spürt aufgrund der schlechten Wirtschaftslage und des blockierten Friedensprozesses zunehmend den Druck der unzufriedenen Bevölkerung.

Die Aufwertung zum Beobachterstaat in der UNO wird den Friedensprozess nicht unmittelbar wieder beleben. Vielmehr drohen Israel und die USA mit wirtschaftlichen Sanktionen gegenüber der PA. Mittelfristig könnte die Anerkennung Palästinas jedoch der Suche nach einer immer unwahrscheinlicher erscheinenden Zweistaatenlösung zuträglich sein. Ein Erfolg auf dem diplomatischen Parkett ist ein dringend benötigtes Zeichen der internationalen Gemeinschaft zur Unterstützung der moderaten Position von Präsident Mahmoud Abbas. Die wiederholt geäußerte palästinensische Drohung einer Auflösung der PA ist ernst zu nehmen.

Internationale Position Israels

Unter anderem durch die mangelnde Kompromissbereitschaft gegenüber den Palästinensern hat Israel in den vergangenen Jahren aussenpolitisch einigen Schaden erlitten. Die internationale Gemeinschaft zeigt sich verärgert über den seit dem letztjährigen palästinensischen UNO-Vorstoss intensivierten Siedlungsbau im Westjordanland und die angedrohte Kürzung der Zahlungen von palästinensischen Zolleinnahmen durch Israel an die PA.

Israel konnte dank dem angedrohten Veto der USA durch die Blockierung der letztjährigen UNO-Beitrittsbemühungen Palästinas im Sicherheitsrat einen diplomatischen Erfolg feiern. In der Frage der Statusaufwertung Palästinas durch die Generalversammlung bleibt Israel jedoch nur die aktive Unterstützung einiger Staaten wie der USA, Kanadas oder Deutschlands, sowie die Hoffnung auf einen symbolischen Erfolg durch eine Stimmenthaltung oder Unterstützung weiterer europäischer Staaten.

Der wahrscheinliche Zugang Palästinas zum IStGH dürfte dazu beitragen, dass sich der internationale Druck auf Israel zur Beendigung der Besetzung der palästinensischen Gebiete weiter verstärken wird.

Schweizer Positionsbezug

Beziehungen zu Palästina und arabischen Ländern

Von Seiten Palästinas und der arabischen Länder würde alles andere als eine Schweizer Zustimmung zur Statusaufwertung als Enttäuschung aufgenommen. Die Schweiz hat sich mit ihrer aktiven Nahostpolitik aus palästinensischer und arabischer Sicht als glaubwürdige Partnerin etabliert, zumal sie sich in der Vergangenheit nicht gescheut hat, in Bezugnahme auf die Genfer Konventionen gegenüber der israelischen Politik auch Kritik zu üben. Spürbare Auswirkungen etwa wirtschaftlicher Art von palästinensischer oder arabischer Seite sind jedoch im Falle einer Enthaltung oder Ablehnung nicht zu erwarten.

Auch bei einer Zustimmung zur Statusaufwertung halten sich die direkten Auswirkungen auf das Verhältnis zu Palästina in Grenzen. Es besteht kein Automatismus zwischen einer Unterstützung des palästinensischen Antrags auf Statusaufwertung zu einem UNO-Beobachterstaat und der bilateralen Anerkennung Palästinas als Staat. Die Aussicht auf eine mögliche bilaterale Anerkennung könnte weiterhin an von der Schweiz bestimmte Bedingungen geknüpft werden.

Beziehungen zu Israel

Für die israelische Regierung wäre bereits eine Schweizer Enthaltung als Erfolg zu

werten. Angesichts der Tatsache, dass die grosse Mehrheit der europäischen Staaten für eine palästinensische Statusaufwertung stimmen dürfte,⁸ würden die Beziehungen mit Israel jedoch auch durch eine Unterstützung des palästinensischen Vorstosses nicht nachhaltig beeinträchtigt.⁹

Glaubwürdigkeit der Schweiz

Die Schweizer Nahostpolitik zeichnete sich bis anhin durch die Unterstützung des Friedensprozesses zur Erreichung einer Zweistaatenlösung aus. Die Genfer Initiative als detaillierter Mustervertrag einer solchen Friedenslösung ist ein gutes Beispiel dafür. Angesichts des blockierten Friedensprozesses und des voranschreitenden Siedlungsbaus schwindet die Aussicht auf die Gründung eines lebensfähigen palästinensischen Staats stetig. Die internationale Aufwertung Palästinas wird als eine der wenigen verbleibenden Möglichkeiten gesehen, den Friedensprozess wieder in Gang zu bringen. Eine Enthaltung oder Ablehnung des palästinensischen Antrages würde von der grossen Mehrheit der Staatengemeinschaft als Inkohärenz der Schweizer Nahostpolitik wahrgenommen.

Die Schweiz gilt zudem als eine der treibenden Kräfte in der Durchsetzung des internationalen Strafrechts. Sie hat den IStGH von Beginn weg mitgestaltet. Seit Juni 2012 exponierte sie sich zudem, indem sie den UNO-Sicherheitsrat dazu aufrief, die Gräueltaten im syrischen Bürgerkrieg zur Untersuchung an den IStGH zu überweisen. Mit der Unterstützung zur Aufwertung Palästinas zum UNO-Beobachterstaat würde die Schweiz dazu beitragen, die internationale Strafgerichtsbarkeit weiter zu stärken.¹⁰

⁸ Unter den europäischen Staaten, die durch ihre Zustimmung zur UNESCO-Mitgliedschaft Palästinas signalisiert haben, dass sie einer Statusaufwertung positiv gegenüber stehen sind: Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Malta, Norwegen, Österreich, Schweden und Spanien. Eine Ablehnung der Statusaufwertung wird von Deutschland, den Niederlanden und der Tschechischen Republik erwartet.

⁹ Siehe *foraus*-Diskussionspapier „Anerkennung Palästinas als Staat?“, Kapitel 4.4.

¹⁰ Verschiedene Stimmen warnen, dass der IStGH zusätzlich ins Kreuzfeuer der diplomatischen Kritik der USA und Israels gelangen und dadurch auch geschwächt werden könnte. Dem gilt es zweierlei entgegenzuhalten: Erstens hängt die Glaubwürdigkeit des IStGH stark davon ab, dass

Fazit

Unabhängig vom Schweizer Abstimmungsverhalten wird eine Mehrheit der Mitglieder der UNO-Generalversammlung dem palästinensischen Antrag auf Statusaufwertung zum Beobachterstaat zustimmen. Die zentrale Auswirkung der Statusaufwertung ist, dass dadurch der Internationale Strafgerichtshof aller Voraussicht nach in Palästina begangene Verbrechen wird untersuchen können. Der Abstimmungserfolg dürfte zudem die moderate palästinensische Führung unter Präsident Mahmoud Abbas stärken und könnte dazu beitragen, den blockierten Friedensprozess wieder zu beleben.

Dass die Schweizer Stimme den Ausgang der Abstimmung nicht entscheidend beeinflussen wird, könnte dazu verleiten, sich in dieser Frage der Stimme zu enthalten. Es ist jedoch illusorisch zu glauben, die Schweiz könnte es durch eine neutralitätspolitisch motivierte Enthaltung vermeiden, Position zu beziehen. Eine Enthaltung würde auf beiden Seiten als Absage an die palästinensischen Bemühungen und Unterstützung der israelischen Politik wahr-

genommen. Somit würde eine Enthaltung auch nicht zu einer besseren Ausgangslage für Schweizer Vermittlungsbemühungen führen.

Eine Ablehnung des palästinensischen Antrages wäre als Absage an die palästinensischen Fortschritte zum Staatsaufbau und als Unterstützung des Status quo in der Region zu interpretieren. Dies wäre ein Bruch mit der bisherigen Schweizer Nahostpolitik, die stets die Suche nach einer Zweistaatenlösung in den Vordergrund gestellt hat. Die Schweiz würde sich mit dieser Minderheitsposition diplomatisch exponieren. Mit wirtschaftlichen Nachteilen wäre im Fall einer Ablehnung des palästinensischen Antrages hingegen nicht zu rechnen.

Eine Annahme einer Resolution zur Statusaufwertung Palästinas durch die Schweiz käme einer konsequenten Fortschreibung der Schweizer Nahostpolitik zur Förderung einer Zweistaatenlösung gleich. Die Schweiz würde zudem signalisieren, dass sie sich international für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit einsetzt.

er ohne Rücksicht auf die Herkunft möglicher Angeklagter agiert. Zweitens wird der IStGH von den USA und Israel bereits jetzt stark kritisiert.

foraus – Forum Aussenpolitik

Der unabhängige Think-Tank *foraus* - Forum Aussenpolitik - Forum de politique étrangère engagiert sich mit wissenschaftlich fundierten Diskussionsbeiträgen für eine konstruktive Schweizer Aussenpolitik. Die *foraus*-Mitglieder sind in zehn thematischen Arbeitsgruppen tätig, um aussenpolitische Herausforderungen zu analysieren und mit konkreten Lösungsvorschlägen einen informierten Dialog anzuregen.

Die Autoren

Andreas Graf arbeitet für das Friedensforschungsinstitut swisspeace und doktoriert an der Universität Basel.

Oliver Thommen ist Journalist, Islamwissenschaftler und Historiker.

Henry Both studiert Rechtswissenschaften an der Universität Zürich und interessiert sich für den Nahostkonflikt.

Antoine Schnegg arbeitet und doktoriert am Institut für Völkerrecht der Universität Zürich.

Weitere Publikationen von foraus

- *Anerkennung Palästinas als Staat?* Warum die Schweiz in der UNO-Generalversammlung 2011 den palästinensischen Vorstoss zur Anerkennung Palästinas unterstützen sollte.
- *Militärische Friedensförderung.* Warum die Schweiz Verantwortung übernehmen und sich vermehrt in friedensfördernden Einsätzen engagieren soll.
- *Sicherheit durch Kooperation mit Europa.* Möglichkeiten zur Vertiefung der sicherheits- und friedenspolitischen Kooperation mit der EU.
- *Der schweizerische Kriegsmaterialexport auf dem Prüfstand.* Divergenz zwischen Gesetzgebung und Praxis?
- *Die Menschenrechtsdialoge der Schweiz – quo vadis?* Eine kritische Betrachtung der Neuausrichtung
- *Verhindert wirtschaftliche Entwicklung Migration?* Eine Einschätzung populärer Rezepte im Umgang mit Migration aus Drittstaaten

Kontakt

info@foraus.ch

www.foraus.ch, www.forausblog.ch

foraus-Office
Rigistrasse 52
CH-8006 Zürich

foraus
Forum Aussenpolitik
Forum de politique étrangère
Forum di politica estera