

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT
p.B. 15.11.Pal - PFD

Notiz an die PA II

Eröffnung einer schweizerischen Vertretung in Jericho

Bezugnehmend auf Ihre mündliche Anfrage in randvermerkter Angelegenheit, nehmen wir zu den Fragen, welche diese aufwirft, folgendermassen Stellung:

1. Diplomatische Beziehungen und besetzte Gebiete

Die verschiedenen internationalen Konventionen, die sich mit dem Besatzungsrecht befassen (4. Haager Konvention von 1907, 4. Genfer Konvention von 1949, Genfer Protokoll I von 1977), enthalten keine Bestimmungen über die respektive Zuständigkeit im Bereich der diplomatischen Beziehungen. Sie befassen sich ebenso wie die einschlägige Literatur nur mit den Schutzbestimmungen zugunsten der Bevölkerung der besetzten Gebiete.

Die Staatenpraxis allgemein und die Schweiz im besonderen hat es stets vermieden, mit der Besatzungsmacht oder ihren Marionettenregierungen bezüglich des besetzten Gebiets oder Staates offizielle diplomatische Beziehungen zu unterhalten. Dazu zählte auch die Vermeidung offizieller Kontakte, die in irgendeiner Weise als Anerkennung der Souveränität des Besetzers über das fragliche Gebiet ausgelegt werden könnten. Die das besetzte Gebiet betreffenden Kontakte mit der Besatzungsmacht beschränkten sich deshalb stets auf das aus der de facto Gewalt der letzteren sich ergebende strikte Minimum.

Im zweiten Weltkrieg unterhielt die Schweiz diplomatische Beziehungen mit verschiedenen Exilregierungen der besetzten Staaten und verweigerte den von Deutschland installierten Marionettenregierungen bzw. den von diesem geschaffenen neuen Staaten (Slowakei und Kroatien) ihre Anerkennung. Auch im Falle Palästinas hat die Schweiz stets tunlichst alles vermieden, was als Anerkennung israelischer Hoheitsrechte in den 1967 von Israel besetzten Gebieten, eingeschlossen das von Israel einseitig annektierte Ostjerusalem, hätte ausgelegt werden können.



2. Völkerrechtlicher Status der von Israel besetzten Gebiete Palästinas

Anders als in den meisten andern Fällen, kann kein völkerrechtlich anerkannter Staat die Souveränität über die von Israel besetzten palästinensischen Territorien beanspruchen. Nach der ottomanischen Niederlage im ersten Weltkrieg war ganz Palästina Treuhandgebiet des Völkerbundes und später der UNO geworden. Als die Briten das Mandat an die UNO zurückgaben, wurde das Gebiet von dieser in drei verschiedene Gebilde, einen israelischen und einen palästinensischen Staat, sowie eine internationale Zone von Jerusalem, aufgeteilt. Die Gebiete des palästinensischen Staates wurden im Krieg von 1948/49 durch Israel (u.a. Obergaliläa, Akko, Jaffa, Ramla, Lod, Ashdod und Ashqelon), Jordanien (sog. Westbank) und Aegypten (Gazastreifen) besetzt, die internationale Zone durch Israel und Jordanien. Während Israel und Jordanien die von ihnen besetzten Gebiete annektierten, übte Aegypten im Gazastreifen nur eine provisorische Verwaltung aus und stellte die völkerrechtliche Zugehörigkeit des Gebiets zu einem künftigen palästinensischen Staat nie in Frage.

Jordanien hat seit 1967 in verschiedenen Schritten seine Ansprüche auf die sog. Westbank offiziell aufgegeben. Die Staatengemeinschaft hatte die jordanische Annexion, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ohnehin nie anerkannt.

Nicht ganz eindeutig war demgegenüber ihre Haltung gegenüber denjenigen Gebieten, welche Israel sich bereits 1948/49 aneignete, obwohl sie gemäss UNO-Teilungsplan dem palästinensischen Staat bzw. der internationalen Zone von Jerusalem zugefallen wären. Die ausländischen Botschaften wurden seinerzeit in Tel Aviv, statt in der Hauptstadt Westjerusalem errichtet, weil man den völkerrechtlichen Status Jerusalems als nicht geklärt erachtete.

Nach 1967 scheint ohne formelle Entscheidung eine gewisse Aufweichung in dieser Haltung eingetreten zu sein. Die Staaten gingen teilweise dazu über, die israelischen Grenzen von 1949-1967 als völkerrechtlich gültige Grenzen des Staates Israel zu behandeln. Die meisten Botschaften blieben indessen in Tel Aviv, wobei dies nun zum Teil nicht mehr mit dem ungeklärten Status der ganzen Stadt, sondern nurmehr mit der Annexion Ostjerusalems durch Israel und der Verlegung mehrerer Regierungsstellen dortin gerechtfertigt wurde.

Diese Interpretation scheint teilweise auch von schweizerischen Stellen vertreten worden zu sein. Unsere Direktion hat dagegen in konstanter Praxis (zuletzt in einer Notiz an die PA II vom 25.8.88 und in einem Gutachten vom 20. April 1990 p.B.75.21. - RAC/TSA) die Haltung eingenommen, dass der Status der fraglichen Gebiete und insbesondere Westjerusalems völkerrechtlich nicht feststehe.

Heutzutage werden mit dem Begriff "besetzte Gebiete" in aller Regel nur die 1967 von Israel besetzten Teile Palästinas bezeichnet, die von 1949-67 in jordanischer bzw. ägyptischer Hand gewesen waren. Völkerrechtlich gehören diese Gebiete aufgrund des theoretisch nach wie vor gültigen UNO-Teilungsplans (vgl. unsere Notiz vom 25.8.88) mit Ausnahme Ostjerusalems zum nie entstandenen Staat

Palästina (Ostjerusalem wurde im Teilungsplan wie erwähnt einer internationalen Zone zugeschlagen).

Israel hat zum Status dieser Gebiete eine ambivalente Haltung eingenommen. Während es Ostjerusalem formell annektierte und Regierungsstellen dorthin verlegte, unterblieb ein solcher Schritt bezüglich der übrigen Gebiete. Trotzdem wurde das internationale Besatzungsrecht in diesen Gebieten nur zum Teil angewandt. Zahlreiche Akte israelischer Behörden kommen einer de facto Annexion gleich. So wurde in grossem Stil Land enteignet, die Verfügungsgewalt über sämtliches Staatsland beansprucht, Wasserressourcen nach Israel umgeleitet, Siedlungen für israelische Staatsbürger errichtet, die in den besetzten Gebieten unter israelischem Recht leben etc. Auch heute noch weigern sich offizielle israelische Stellen, der Entstehung eines unabhängigen palästinensischen Staates in diesen Gebieten zuzustimmen.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass kein existierender Staat völkerrechtlich die Hoheit über die besetzten Gebiete beanspruchen kann. Diese kommt dem palästinensischen Volk zu (vgl. Notiz der DV an die PA II vom 25.8.88). Die neuen Autonomiebehörden können als dessen legitime Vertreter betrachtet werden. Ihre Souveränität ist jedoch beschränkt und erfüllt nicht die völkerrechtlichen Voraussetzungen der Staatlichkeit.

Die Schweiz hat den im November 1988 von der PLO ausgerufenen Staat nicht anerkannt, da die völkerrechtlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind. Das israelisch-palästinensische Friedensabkommen nimmt die Aussenbeziehungen vom Kompetenzbereich der palästinensischen Autonomiebehörden aus. Aus diesen Gründen kommt die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen in Form etwa der Eröffnung einer Botschaft nicht in Frage.

3. Präzedenzfall Namibia

Es besteht die Möglichkeit, auf nicht diplomatischer Stufe offizielle Kontakte zu Behörden zu unterhalten, die über ein bestimmtes Territorium eine beschränkte Souveränität ausüben. Die Schweiz hat in einem ähnlich gelegenen Fall, während der Uebergangsphase vor der Unabhängigkeit Namibias ein Verbindungsbüro in Windhoek eröffnet.

Wie Palästina war Namibia nach dem ersten Weltkrieg ein Treuhandgebiet des Völkerbundes und später der UNO geworden. In beiden Fällen hatte die UNO nach Ablauf der Mandate das Gebiet zu einem unabhängigen Staat erklärt, der jedoch wegen fremder Besetzung nicht ausgerufen werden konnte. Der wesentliche Unterschied zwischen Namibia und Palästina besteht darin, dass im Falle Namibias im Zeitpunkt der Eröffnung des schweizerischen Verbindungsbüros einerseits die Erlangung der vollen Unabhängigkeit von der Besatzungsmacht bereits formell zugesichert war und die definitiven Grenzen feststanden, andererseits aber für die Uebergangszeit keine autonome, teil-souveräne

Verwaltung durch Vertreter der Bevölkerung des Gebiets geschaffen, sondern die UNO mit dieser Aufgabe betraut worden war. Trotz dieser Unterschiede ist der Fall unseres Verbindungsbüros in Windhoek derjenige Präzedenzfall, der dem vorliegenden am nächsten kommt.

Im Falle Namibias hatte die Schweiz ein "Verbindungsbüro" als Vertretung sui generis eröffnet, der kein diplomatischer Status zukam. Die Eröffnung wurde dem Vertreter des UNO-Generalsekretärs mitgeteilt und das Personal wurde nach einigem Zögern auf Drängen der südafrikanischen Regierung hin als Botschaftspersonal in Pretoria akkreditiert. Letzteres war insofern unproblematisch, als Südafrika nicht länger irgendwelche Hoheitsrechte über Namibia beanspruchte und der Unabhängigkeit des Gebiets bereits formell zugestimmt hatte.

4. Mögliche Form einer Vertretung

Anders als Südafrika im Fall Namibias hat Israel weder der künftigen Unabhängigkeit, noch den Grenzen eines palästinensischen Staates zugestimmt. Es ist deshalb angezeigt, auch weiterhin alles zu vermeiden, was irgendwie als Anerkennung einer Zugehörigkeit der besetzten Gebiete zu Israel oder auch nur einer israelischen Oberhoheit über diese Gebiete ausgelegt werden könnte.

Die an sich naheliegende und aus praktischen Gründen einfachste Lösung der Eröffnung einer Aussenstelle unserer Tel Aviver Botschaft oder der Akkreditierung des Personals des Verbindungsbüros als Personal jener Botschaft (technisch identisch mit der Eröffnung einer Aussenstelle) könnte in dieser Hinsicht problematisch sein.

Eine Aussenstelle wird grundsätzlich nur innerhalb des Staates eröffnet, in welchem sich die Mission befindet. Sie kann zudem gemäss Art. 12 der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 (SR 0.191.01) nur am Ort der Mission ohne besonderes Einverständnis des Empfangsstaates eröffnet werden. Für die Eröffnung einer solchen Aussenstelle müsste demgemäss das formelle Einverständnis Israels eingeholt werden. Dies liesse sich als Aussage über die völkerrechtliche Zugehörigkeit der besetzten Gebiete zu Israel oder Jordanien werten.

Die Eröffnung eines unabhängigen Büros, welches lediglich in Personalunion von einem Mitarbeiter unserer Botschaft in Tel Aviv oder in Amman geleitet würde, bedingte notwendigerweise dessen formelle Akkreditierung bei den palästinensischen Behörden, wenn nicht der Eindruck erweckt werden soll, es handle sich um eine Aussenstelle der jeweiligen Schweizer Botschaft. Zudem würde eine solche Lösung den Anschein der Etablierung voller diplomatischer Beziehungen hervorrufen, was als Anerkennung eines palästinensischen Staates ausgelegt würde. Ein solcher Schritt wäre im jetzigen Zeitpunkt aber nicht nur im Lichte unserer Anerkennungspraxis, sondern vor allem wegen seiner möglichen negativen Auswirkungen auf den Friedensprozess nicht angebracht.

Dieselben Probleme entstünden, wenn man einen in einem arabischen Land (Amman oder Kairo) residierenden Schweizer Botschafter direkt mit den Kontakten zu den Autonomiebehörden betrauen wollte.

Diejenigen westlichen Staaten, die seit langem in Ostjerusalem ein Konsulat unterhalten, gedenken gemäss den Erkenntnissen Ihrer Abteilung dieses mit der Pflege der Beziehungen zu den Autonomiebehörden zu betrauen. Diese Möglichkeit steht der Schweiz nicht offen.

Es bleibt als geeignetste Lösung die Eröffnung eines Kooperationsbüros oder eines Verbindungsbüros als schweizerischer Vertretung sui generis. In beiden Fällen sollte das Büro wie die westlichen Konsulate in Ostjerusalem direkt von der Zentrale abhängig sein, denn so lässt sich eine formelle Akkreditierung am ehesten vermeiden, ohne gleichzeitig den Eindruck zu erwecken, die besetzten Gebiete gehörten völkerrechtlich zu Israel oder Jordanien (s.o.).

Der Aufgabenbereich eines allfälligen Verbindungsbüros sollte klar als nicht diplomatisch bezeichnet werden. Neben der Abwicklung des Hilfsprogramms könnten jedoch auch die konsularischen Kompetenzen in seine Zuständigkeit fallen, sind doch die palästinensischen Autonomiebehörden gemäss Friedensabkommen im Grunde für alle konsularisch relevanten Bereiche zuständig (lediglich die äussere Sicherheit, die Siedlungen und Israelischen Staatsbürger und die Aussenbeziehungen werden explizit vom Zuständigkeitsbereich der Autonomiebehörden ausgenommen). Die Knüpfung konsularischer Beziehungen ist nicht notwendigerweise mit der Anerkennung eines Staates gleichzusetzen, jedenfalls dann nicht, wenn dies ausdrücklich gesagt wird.

5. Art der notwendigen Privilegien und Immunitäten

Von der Natur der schweizerischen Vertretung her gesehen läge es im Grunde nahe, lediglich konsularische Immunitäten und Privilegien zu verlangen. Diese wären zwar für den Schutz der Niederlassung genügend, gewährten aber unserem Personal in der heiklen spezifischen Lage der besetzten Gebiete keinen ausreichenden Schutz (nur funktionelle Privilegien und Immunitäten). Es wäre deshalb angebracht, trotz des nicht diplomatischen Status unserer Vertretung zumindest bezüglich des Personals die ex gratia und analoge Anwendung der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen zu verlangen.

Als Rechtfertigung dafür könnte neben der offensichtlich aussergewöhnlichen Situation der besetzten Gebiete der Umstand ins Feld geführt werden, dass unsere Vertretung neben konsularischen Aufgaben auch die Abwicklung des Hilfsprogramms wahrnimmt, was eine Aufgabe sui generis darstelle. Man muss sich indessen bewusst sein, dass der Status, den die Schweiz bisher der palästinensischen Vertretung in Bern anbietet, bezüglich der Privilegien und Immunitäten dem konsularischen sehr viel näher steht als dem

diplomatischen. Trotz der offensichtlichen Unterschiede der Situation müsste man unter Umständen mit Reziprozitätsforderungen seitens der Palästinenser rechnen.

6. Konkretes Vorgehen

Es bleibt das konkrete Vorgehen für die Eröffnung eines Kooperations- oder Verbindungsbüros zu klären. Ein formelles Gesuch an die israelischen Behörden scheint aus den erwähnten Gründen nicht angebracht. Soweit eine legitime Hoheit über die Gebiete existiert, wird diese von den palästinensischen Autonomiebehörden repräsentiert (s.o.). Diese üben zwar keine volle Souveränität aus und dürfen gemäss Friedensabkommen insbesondere keine Aussenbeziehungen unterhalten; die für die Abwicklung des Hilfsprogramms und für die konsularischen Beziehungen relevanten Bereiche fallen jedoch ganz oder wenigstens weitgehend in ihren Zuständigkeitsbereich. Von daher gesehen scheint es möglich und angebracht, ein Kooperations- oder Verbindungsbüro bei diesen Behörden zu "akkreditieren" und mit ihnen auch dessen Status, namentlich die Gewährung von Privilegien und Immunitäten auszuhandeln.

Wenngleich dieses Vorgehen mit dem völkerrechtlichen Status der besetzten Gebiete und insbesondere mit dem Text des israelisch-palästinensischen Friedensabkommens vereinbar scheint, ist es sicherlich angezeigt, Israel vorgängig darüber zu informieren und allfällige israelische Reaktionen zu berücksichtigen.

Darüberhinaus müsste von Israel eine Zusicherung erwirkt werden, dergemäss die in den besetzten Gebieten verbleibenden Vertreter des israelischen Staates die Privilegien und Immunitäten des Personals des schweizerischen Kooperations- oder Verbindungsbüros respektieren. Aus praktischen Gründen sollte sich eine derartige Zusicherung auch auf Aufenthalte in Israel beziehen, da nicht nur der Weg von Jericho nach Gaza, sondern auch die internationalen Flugverbindungen über israelisches Territorium führen. Zudem gestattete es dies, die Frage des Status Ostjerusalems offenzulassen, insofern als die Abdeckung sowohl der besetzten Gebiete als auch des Staates Israel es beiden Seiten ermöglichte, stillschweigend auf ihrem Standpunkt bezüglich der Zugehörigkeit Ostjerusalems zu beharren.

Möglicherweise wäre es sinnvoll, vor der Kontaktnahme mit Israel Erkundigungen einzuholen, wie diejenigen Staaten, die in Ostjerusalem Konsulate unterhalten, welche direkt von der Zentrale abhängen, bei der Akkreditierung und bezüglich der Immunitäten und Privilegien vorgehen.

Unseres Erachtens bestehen aus den folgenden Gründen gute Chancen, dass die israelischen Behörden sich flexibel und entgegenkommend zeigen werden:

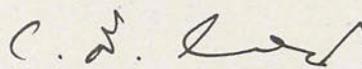
- Die Gewährung substantieller Hilfe an die besetzten Gebiete entspricht einem ausdrücklichen israelischen Wunsch. Die Schweiz hat gemessen an ihrem Bruttosozialprodukt bisher einen der grössten Beträge dafür gesprochen. Für die

Abwicklung eines derartigen Programms scheint die Errichtung einer Vertretung am Sitz der zuständigen Behörden angebracht.

- Die direkte Abhängigkeit einer konsularisch für die besetzten Gebiete zuständigen Vertretung von der Zentrale entspricht der von Israel tolerierten Praxis bezüglich der verschiedenen Konsulate in Ostjerusalem.
- Die Wahl Jerichos als Sitz des Büros kommt israelischen Wünschen entgegen, im jetzigen Zeitpunkt das Thema Jerusalem nicht zu berühren. Diesbezüglich dürfte das schweizerische Vorgehen Israel sehr viel weniger Kopfzerbrechen bereiten als dasjenige anderer westlicher Staaten, welche die Gebiete von ihren Konsulaten in Ostjerusalem aus betreuen wollen.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT

i.A.



(Held)

LX 26. Okt. 93 18

Kopie geht an:

- Sekretariat Departementschef
- Sekretariat Staatssekretär
- DIO
- DEH
- DVA
- Politisches Sekretariat
- Botschaft in Tel Aviv
- Botschaft in Tunis
- RX
- FMD
- AMA
- CAF
- KT
- DW
- BWE
- HEC
- GER
- SAG
- BCH