



11.09.2025

Völkerrechtliche Beurteilung der möglichen Anerkennung Palästinas

Bilaterale Anerkennung im Allgemeinen

Der Entscheid, ob ein Staat einen anderen Staat als solchen anerkennen möchte, ist in erster Linie ein strategischer aussenpolitischer Entscheid, unter Berücksichtigung der Gesamtsituation. Das Recht des Staates, andere als solche zu anerkennen, ergibt sich aus der Souveränität des anerkennenden Staates. Es gibt keine völkerrechtliche Anerkennungspflicht. Anerkennt ein Staat einen anderen, so ist dies jedoch mit völkerrechtlichen Konsequenzen verbunden, wie beispielsweise die Immunität der staatlichen Funktionsträger. Als völkerrechtlicher Orientierungspunkt für die Staatenanerkennung gilt die sogenannte Drei-Elementen-Lehre.

Gemäss der Drei-Elementen-Lehre soll ein Staat folgende Eigenschaften aufweisen: Ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine Staatsgewalt. Massgebend bei der Beurteilung dieser Kriterien sind die tatsächlichen Umstände. Diese Kriterien wurden im Zuge der Geschichte der UNO nicht immer gleich beurteilt, auch politische Überlegungen sowie der Zeitgeist spielten eine Rolle. Gerade im Zuge der Dekolonialisierung wurde die Drei-Elemente-Lehre nicht immer befolgt. Insbesondere das Kriterium der effektiven Regierung wurde nicht immer strikt angewandt.

Die Schweizer Anerkennungspraxis ist im Wesentlichen geprägt durch die Prinzipien der Universalität (Grundsatz, wonach die Schweiz im Rahmen des Möglichen mit sämtlichen Staaten internationale Beziehungen unterhält) und der Effektivität (Erfordernis der tatsächlichen Souveränität des zu anerkennenden Staates). In ihrer Praxis orientiert sich die Schweiz an der Drei-Elementen-Lehre, wobei der Entscheid einer Anerkennung im politischen Ermessen der Schweiz liegt. So hatte sie Kosovo als Staat anerkannt, obschon das Kriterium der effektiven Staatsgewalt zum Zeitpunkt der Anerkennung aufgrund der internationalen Militär- und Zivilpräsenz als noch nicht vollständig erfüllt betrachtet worden war.

Bilaterale Anerkennung Palästinas

- Drei Elemente im Falle Palästinas

Wie auch bei anderen Fällen in der Vergangenheit ist für eine mögliche Anerkennung von Palästina als Staat die Frage der Staatsgewalt entscheidend. Die Elemente Staatsgebiet und Staatsvolk sind erfüllt. Die Tatsache, dass das Staatsgebiet teilweise besetzt oder annektiert und auf verschiedene Gebiete verteilt ist, führt nicht dazu, dass es sich nicht um ein Staatsgebiet im völkerrechtlichen Sinn handelt. Hinsichtlich Staatsgewalt definiert das Völkerrecht nicht, wie der genaue Grad der Ausübung der effektiven Hoheitsgewalt aussehen muss, um von einer effektiven Staatsgewalt zu sprechen. Das Völkerrecht und die Praxis lassen den Staaten bei dieser Beurteilung einen gewissen Ermessensspielraum. Damit eine Regierung als effektiv gilt, muss sie aber tatsächlich in der Lage sein, die staatlichen Funktionen auszuüben, sowohl innerhalb des eigenen Territoriums als auch gegen aussen.

Die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) übt die effektive Hoheitsgewalt gegenwärtig nicht vollumfänglich aus. Sie strengt Reformbemühungen zur Steigerung ihrer Effektivität an.¹ Die Kontrolle

¹ Etwa mit der Ernennung einer Technokratenregierung 2024 oder mit dem Entscheid für Wahlen eines neuen Palästinensischen Nationalrates und der Einrichtung eines Ausschusses zur Ausarbeitung einer Übergangsverfassung 2025, die zum Ziel hat, die Grundlagen für den Staat Palästina und seine Institutionen zu schaffen.

der PA ist in den gemäss den Osloer Abkommen der PA zugewiesenen Gebieten in zivilen Bereichen sowie bei der inneren Sicherheit gegeben, wobei gewisse quasi-staatliche Dienstleistungen in Bereichen wie Gesundheit oder Bildung im besetzten palästinensischen Gebiet (wie auch in Libanon, Syrien und Jordanien) durch das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) wahrgenommen werden. Die äusseren Grenzen werden jedoch durch Israel kontrolliert, darunter auch die Grenzen, der Luftraum und ebenso der Personen- und Warenverkehr, die Währung und die natürlichen Ressourcen.

Diese Situation ist verschiedenen besonderen Umständen geschuldet, darunter:

- Die Strukturen der Osloer Abkommen (Aufteilung in Zonen A, B und C mit Zuteilung von Kontrollbefugnissen an die PA und Israel), die als Interimslösung vorgesehen waren, haben sich verfestigt.
 - Die Besetzung und teilweise Annexion des besetzten palästinensischen Gebiets durch Israel hindern die PA in vielen Bereichen an der Ausübung der effektiven Hoheitsgewalt.
 - Die Hamas übt seit den Wahlen 2006 die Kontrolle in Gaza aus.
- **Palästina als völkerrechtlicher sui generis-Fall betreffend Staatsgewalt:**

Diese Aspekte zeigen, dass im Falle Palästinas betreffend Staatsgewalt ausserordentliche äussere und innere Umstände bestehen. Diese Umstände haben aus folgenden Gründen eine besondere völkerrechtliche Qualität.

- Erstens hindert die anhaltende israelische Besetzung beziehungsweise Annexion des palästinensischen Gebiets die PA an der vollumfänglichen Ausübung der effektiven Hoheitsgewalt. Am 19. Juli 2024 hat der Internationale Gerichtshof (IGH) festgestellt, dass die Präsenz Israels im gesamten besetzten palästinensischen Gebiet unrechtmässig ist.² Gemäss IGH verletzen die Massnahmen und Praktiken Israels das humanitäre Völkerrecht, die Menschenrechte wie auch das allgemeine Völkerrecht. Der IGH stellte eine Verletzung des Verbots des gewaltsamen Gebietserwerbs sowie des Rechts auf Selbstbestimmung des palästinensischen Volkes fest, was die Unrechtmässigkeit von Israels Präsenz im besetzten Gebiet zur Folge hat. Israel ist daher gemäss IGH verpflichtet, seine Präsenz im besetzten palästinensischen Gebiet so rasch als möglich zu beenden. Dieser völkerrechtlichen Pflicht ist Israel bisher nicht nachgekommen.
- Zweitens ist die Ausübung der Staatsgewalt im palästinensischen Gebiet seit 2007 zwischen Gaza und dem restlichen Gebiet zweigeteilt. Für die Erfüllung des völkerrechtlichen Kriteriums der Staatsgewalt ist es jedoch nicht erforderlich, dass diese auf dem gesamten Gebiet einheitlich ausgeübt wird. Es geht gemäss völkerrechtlicher Lehre und Praxis nicht darum, dass die Staatsgewalt absolut oder einheitlich bestehen muss. Sie kann in unterschiedlicher Ausgestaltung und Form vorkommen. Der Umstand der zweigeteilten Staatsgewalt im palästinensischen Gebiet verändert daher die völkerrechtliche Situation betreffend das Kriterium der Staatsgewalt nicht.
- Drittens beansprucht kein anderer Staat das besetzte palästinensische Gebiet für sich. Mit der Ausnahme von Ostjerusalem (annektiert) und dem Gazastreifen (Absicht der Annexion ersichtlich) sieht sich Israel nur als Besatzungsmacht. Die geteilten Zuständigkeiten der PA und Israels bei der Ausübung der Staatsgewalt gemäss den Osloer Abkommen waren nur als Interimslösung vorgesehen. Völkerrechtlich ist dies damit nicht als permanente Aufteilung der Staatsgewalt konzipiert.
- Viertens besteht ein quasi universeller Konsens der internationalen Gemeinschaft, dass die Schaffung eines Staates Palästina wünschenswert ist (gegenwärtig anerkennen 147 Staaten Palästina bilateral als Staat). Mit der Aufwertung Palästinas zum Beobachterstaat in der UNO gilt Palästina seit 2012 grundsätzlich bereits als Staat im Sinne des Völkerrechts³. Dies führt nicht dazu, dass Staaten Palästina bilateral anerkennen müssen; es zeigt jedoch, dass die beschränkte Staatsgewalt der PA die Staatsqualität Palästinas nicht ausschliesst. Ferner

² Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 19. Juli 2024 zu den «rechtlichen Folgen, die sich aus Israels Politik und Praxis im besetzten palästinensischen Gebiet, einschliesslich Ost-Jerusalem, ergeben».

³ Indem die Schweiz für die Resolution der UN-Generalversammlung A/RES/67/19 zur Aufwertung des Status gestimmt hat, hat sie der Staatlichkeit Palästinas im multilateralen Rahmen zugestimmt. Dies hat aber keine Auswirkung auf das bilaterale Verhältnis zwischen der Schweiz und Palästina.

scheiterte das Gesuch Palästinas um UNO-Vollmitgliedschaft im UNSC im April 2024 am US-Veto (die Schweiz enthielt sich bei der Abstimmung der Stimme). In der Folge sprach sich eine Mehrheit von 143 Staaten im Mai 2024 für eine Aufwertung des Status von Palästina in der UNO-Generalversammlung aus (die Schweiz enthielt sich der Stimme).

Aus diesen völkerrechtlichen Elementen ergibt sich, dass Palästina betreffend Staatsgewalt als *sui generis*-Fall betrachtet werden kann. Der *sui-generis* Charakter im Verhältnis zu anderen Fällen der Staatenanerkennung ergibt sich (i) aus der vom IGH festgestellten völkerrechtswidrigen Präsenz Israels im besetzten palästinensischen Gebiet, (ii) der zweigeteilten Staatsgewalt, (iii) des ansonsten nicht konkurrenzten Souveränitätsanspruchs auf das palästinensische Territorium und (vi) aus der bereits bestehenden Staatsqualität Palästinas im multilateralen Rahmen. In diesem besonderen völkerrechtlichen Kontext ist die nicht vollumfängliche Ausübung der effektiven Staatsgewalt kein Hinderungsgrund für eine bilaterale Anerkennung Palästinas.

Eine bilaterale Anerkennung Palästinas ist daher aus völkerrechtlicher Sicht möglich. Es besteht aber keine völkerrechtliche Pflicht zur Anerkennung. Es handelt sich bei der bilateralen Anerkennung, wie oben erwähnt, um einen strategischen aussenpolitischen Entscheid, unter Berücksichtigung der Gesamtsituation.

Die Anerkennung Palästinas würde als **völkerrechtliche Konsequenz** dazu führen, dass die Vertreter der PA als Regierung des Staates sowie das Staatsvermögen Palästinas vom Schutz der **völkerrechtlichen Immunität** profitieren.

Aufgrund der dauernden Neutralität der Schweiz folgt aus der Anerkennung ebenfalls die **Anwendung des Neutralitätsrechts** in zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikten Palästinas. Dies hätte im Falle des israelisch-palästinensischen Konflikts jedoch keine unmittelbaren Auswirkungen, da derzeit weder Kriegsmaterial noch andere militärische Güter aus der Schweiz nach Israel oder in die palästinensischen Gebiete exportiert werden und keine der beiden Seiten direkt militärisch unterstützt wird im Rahmen des Konflikts.

Exkurs: Anerkennung Kosovos

Die Schweiz hat Kosovo am 27. Februar 2008 anerkannt. Die drei Elemente wurden zum Zeitpunkt der Anerkennung nicht als vollständig erfüllt betrachtet. Mit Bezug auf das Element der Staatsgewalt wurde jedoch argumentiert, Kosovo verfüge trotz der internationalen Militär- und Zivilpräsenz über eine funktionsfähige Regierung und ein Parlament. Dies zeigt den Ermessensspielraum auf, über den die Staaten bei der Beurteilung des Elements der Staatsgewalt verfügen. Kosovo wurde im Übrigen mit Blick auf das Recht auf Sezession (Abspaltung) als *sui generis*-Fall behandelt, der also keinen Präzedenzfall darstellt.⁴

⁴ Die Schweiz hat – wie zahlreiche andere Staaten – im Falle Kosovos die Kriterien für die Anerkennung des externen Selbstbestimmungsrechts (Recht auf Sezession) im Detail vor dem Internationalen Gerichtshof 2009 dargelegt ([damalige schriftliche Eingabe](#)). Zentrale Elemente der Schweizer Haltung waren dabei (i) die erfolgten schweren Menschenrechtsverletzungen gegenüber der Bevölkerung Kosovos; (ii) der langjährige internationale Prozess betreffend den Status Kosovos unter Einbezug verschiedener internationaler Gremien und (iii) die Ausübung des externen Selbstbestimmungsrechts als *ultima ratio*, um die Selbstbestimmung der Bevölkerung schliesslich verwirklichen zu können. Nur aufgrund der kumulativen Erfüllung dieser drei Kriterien wurde die externe Dimension des Selbstbestimmungsrecht Kosovos durch die Schweiz schliesslich anerkannt.