Nationalrat
Conseil national
Consiglio nazionale
Cussegl naziunal

24.328 s Kt. Iv. GE. Für eine Anerkennung des Staates Palästina durch die Schweiz

Bericht der Aussenpolitischen Kommission vom 27. Oktober 2025

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) hat an ihrer Sitzung vom 27. und 28. Oktober 2025 die vom Kanton Genf am 25. November 2024 eingereichte Standesinitiative vorgeprüft.

Die Standesinitiative fordert die Bundesversammlung auf, den Staat Palästina anzuerkennen und alles zu unternehmen, um einen gerechten und dauerhaften Frieden zwischen Israel und Palästina herbeizuführen und sich dabei insbesondere an der «Genfer Initiative» zu orientieren.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 17 zu 8 Stimmen bei 0 Enthaltung, der Initiative keine Folge zu geben.

Die Minderheit (Fehlmann Rielle, Arslan, Badertscher, Friedl Claudia, Gysin Greta, Molina, Nussbaumer, Rumy) beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Berichterstattung: Vontobel (d), Weber (f)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Laurent Wehrli

Inhalt des Berichtes
1 Text und Begründung
2 Stand der Vorprüfung
3 Erwägungen der Kommission

$

1 Text und Begründung

1.1 Text

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999,
Artikel 115 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung und
Artikel 156 des Geschäftsreglements vom 13. September 1985 des Grossen Rates des Kantons Genf (Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève);
fordert der Grosse Rat des Kantons Genf die Bundesversammlung auf,
- den Staat Palästina anzuerkennen,
- alles zu unternehmen, um einen gerechten und dauerhaften Frieden zwischen Israel und Palästina herbeizuführen und sich dabei insbesondere an der «Genfer Initiative» zu orientieren.

1.2 Begründung

Der Grosse Rat formuliert diese Forderungen in Anbetracht dessen, dass
- der britische Aussenminister Lord Balfour in seiner Deklaration vom 2. November 1917 erklärte, dass die britische Regierung bereit ist, in Palästina eine «nationale Heimstätte für das jüdische Volk» zu errichten;
- zwischen Israel und Palästina am Tag, nachdem am 14. Mai 1948 die Unabhängigkeit des Staates Israel ausgerufen wurde und sich die Arabische Liga weigerte, den von der UNO im Nachgang zum Zweiten Weltkrieg und zur Schoah im November 1947 beschlossenen Teilungsplan für Palästina anzuerkennen, ein Krieg ausbrach, dessen heute als Nakba gedacht wird;
- die israelische Besetzung des Westjordanlands, Ostjerusalems und des Gazastreifens seit 1967 anhält und der Sicherheitsrat im gleichen Jahr seine Besorgnis zum Ausdruck brachte und dabei betonte, dass der Gebietserwerb durch Krieg unzulässig ist und auf einen gerechten und dauerhaften Frieden hingearbeitet werden muss, in dem die Sicherheit jedes Staats dieser Region gewährleistet ist;
- die Schweiz den Staat Israel 1949 anerkannte;
- am 13. September 1993 die Osloer Abkommen unterzeichnet wurden, mit welchen die allgemeinen Leitlinien für die künftigen Verhandlungen und die Prinzipien für eine vorübergehende palästinensische Selbstverwaltung im Westjordanland und im Gazastreifen festgelegt wurden;
- das UNO-Beitrittsgesuch Palästinas seit 2011 hängig ist;
- die Schweiz dem Status Palästinas als ständiger Beobachterstaat an der UNO-Versammlung vom 29. November 2012 zugestimmte;
- nach dem blutigen Angriff der Hamas vom 7. Oktober 2023 der bewaffnete Konflikt neu aufgeflammt ist und sich seither die humanitäre Katastrophe verschärft hat, mit einer steigenden Zahl von Todesopfern – darunter erschreckend viele Kinder – und unzähligen verletzten Kindern, deren Traumata auch künftige Generationen prägen werden;
- UNICEF nach den Angriffen der Hamas vom 7. Oktober 2023 bis zum 28. Mai 2024 zahlreiche Tote und Verletzte vermeldet hat – in Israel waren es 1200 Tote (darunter 37 Kinder) und 7500 Verletzte, wovon 134 Personen (darunter 2 Kinder) immer noch als Geiseln im Gazastreifen gehalten werden, und im Gazastreifen 36 050 Tote (darunter 14 100 Kinder und 9000 Frauen) und 81 000 Verletzte (darunter 12 300 Kinder);
- die Schweiz und Genf als Friedenshauptstadt, europäischer Sitz der Vereinten Nationen und Wiege der Genfer Konventionen über das humanitäre Völkerrecht, auch als Kriegsvölkerrecht (ius in bello) bezeichnet, die humanitäre Tradition wahren müssen;
- alles unternommen werden muss, um einen dauerhaften Waffenstillstand zu erreichen und zu einem Prozess beizutragen, der einen dauerhaften Frieden für die künftigen Generationen schafft;

- die Schweiz Palästina bis heute nicht als Staat anerkannt hat;
- die beiden Nationen nach dem Neutralitätsprinzip einander gleichzustellen sind, damit gleichberechtigte Verhandlungen möglich sind, die für einen dauerhaften Frieden unerlässlich sind;
- sich die Schweiz bei der Anerkennung von Staaten an die vorherrschende Drei-Elemente-Lehre hält, d. h. das Vorhandensein eines Staatsgebiets, eines Staatsvolkes und einer Staatsgewalt (sprich einer unabhängigen Regierung als Ausdruck der staatlichen Souveränität, die sich sowohl nach innen als auch nach aussen manifestiert);
- sich die Schweiz neben Grossbritannien an der Tagung des UNO-Sicherheitsrates vom 18. April 2024 der Stimme enthielt, als darüber abgestimmt wurde, den Antrag Palästinas auf eine UNO-Vollmitgliedschaft der UNO-Generalversammlung zu unterbreiten, und dieser Antrag trotz der Zustimmung von zwölf anderen Mitgliedstaaten letztlich am Veto der USA scheiterte;
- sich die Schweiz an der UNO-Vollversammlung vom 10. Mai 2024 – neben 24 anderen Staaten – erneut der Stimme enthielt, als es um die Mitgliedschaft Palästinas in der UNO ging, während sich 143 Staaten dafür und 9 Staaten dagegen aussprachen (Argentinien, Israel, Mikronesien, Nauru, Palau, Papua-Neuguinea, Tschechische Republik, Ungarn, USA);
- die Schweiz an derselben Sitzung die Existenzberechtigung eines palästinensischen Staates nicht bestritt und anerkannte, dass der Beobachterstaat Palästina über die erforderlichen Voraussetzungen für die Aufwertung seines Status, die er in der Generalversammlung anstrebt, erfüllt und die Schweiz betonte, dass ihre Enthaltung in keiner Weise die im Anhang der Resolution erwähnten Vorrechte betrifft. Diese stünden im Einklang mit dem Beobachterstatus, für den sich die Schweiz 2012 aussprach, und den der Beobachterstaat Palästina bislang angemessen erfüllt habe. Ausserdem argumentierte die Schweiz, dass dieser Schritt angesichts der grossen Instabilität in der Region für eine Entspannung der Lage vor Ort nicht förderlich ist und es besser ist, die Aufnahme Palästinas zu einem Zeitpunkt in Betracht zu ziehen, zu dem dies in die Logik eines sich abzeichnenden Friedens passen wird;
- die Schweiz bei der Anerkennung von Staaten sehr wohl bereits eine Vorreiterrolle gespielt hat, z. B. bei der Anerkennung der Volksrepublik China 1950 oder der Anerkennung des Kosovo 2008;
- parallel zu den 143 UNO-Mitgliedstaaten, die sich für die Anerkennung des Staates Palästina ausgesprochen haben, auch zahlreiche europäische Staaten wie Irland, Spanien, Norwegen und Slowenien den Staat jüngst ebenfalls anerkannt haben;
- die von der Schweiz und der internationalen Gemeinschaft angestrebte Zweistaatenlösung angesichts der Entwicklungen des bewaffneten Konflikts gefährdet ist;
- der UNO-Generalsekretär Antonio Guterres am 23. Januar 2024 zu einem Waffenstillstand in Gaza aufrief mit dem Ziel, Hilfslieferungen zu ermöglichen und die Geiseln der Hamas zu befreien. Wie Guterres sagte, ist Frieden zwischen dem palästinensischen und dem israelischen Volk nur mit einer Zweistaatenlösung möglich. Er sieht darin die einzige Möglichkeit, den Sicherheitsbedürfnissen der Israeli sowie den berechtigten Forderungen der Palästinenserinnen und Palästinensern nach einem eigenen Staat gerecht zu werden;
- die Anerkennung des Staates Palästina Teil eines Prozesses für einen gerechten und dauerhaften Frieden für alle beteiligten Parteien ist und ein geeintes Auftreten erforderlich ist, um die Israeli sowie die Palästinenserinnen und Palästinenser zu unterstützten, damit sie einen echten Friedensprozess entschlossen vorantreiben;
- Artikel 54 der Bundesverfassung vorsieht, dass der Bund «zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» beiträgt;
- Artikel 146 der Genfer Verfassung vorsieht, dass der Staat die internationale Berufung Genfs zum Zentrum des Dialogs, der Entscheidungen und der internationalen Zusammenarbeit auf der Grundlage der humanitären Tradition und des Rechts sowie der Werte des Friedens und der Solidarität unterstützt. Derselbe Artikel besagt ausserdem, dass der Staat eine Politik der internationalen Solidarität betreibt, welche die Wahrung und Verwirklichung der Menschenrechte,

den Frieden, humanitäre Tätigkeiten und die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt, und dass er dazu in Koordination mit dem Bund die geeigneten Initiativen ergreift und Mittel zur Verfügung stellt.

2 Stand der Vorprüfung

Am 9. September 2025 beschloss der Ständerat auf Antrag seiner Aussenpolitischen Kommission mit 27 zu 17 Stimmen bei 0 Enthaltung, der Standesinitiative keine Folge zu geben.

3 Erwägungen der Kommission

Die Kommissionsmehrheit weist darauf hin, dass der Nationalrat im Frühjahr 2024 das von Nationalrat Molina eingereichte Postulat 24.3367 («Zwei souveräne Staaten, Israel und Palästina, als Grundlage für einen dauerhaften und gerechten Frieden») mit 131 zu 61 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt hat, wonach der Bundesrat Palästina als Staat mit den Grenzen von 1967 hätte anerkennen sollen. In ihren Augen wäre es also nicht konsequent, einen kürzlich von einer grossen Mehrheit des Nationalrates gefassten Beschluss infrage zu stellen. Zudem würde die Anerkennung Palästinas im aktuellen Kontext ein negatives Signal aussenden und die Spannungen verschärfen, ist der Gazastreifen doch immer noch unter der Kontrolle der Hamas, die sich dem Friedensprozess widersetzt und von der Schweiz verboten wurde. Darüber hinaus erfüllt Palästina nicht die völkerrechtlichen Voraussetzungen für eine Anerkennung als Staat, denn es verfügt weder über ein klar definiertes Staatsgebiet noch über funktionierende staatliche Institutionen. Daher wäre die Anerkennung Palästinas ein rein politischer Akt bar jeglicher rechtlichen Grundlage. Zu guter Letzt gebietet die Schweizer Neutralitätspolitik eine gewisse Zurückhaltung. Die Anerkennung Palästinas würde den Einfluss der Schweiz und des internationalen Genfs schwächen.

Für die Minderheit wiederum stellt die Anerkennung Palästinas eine Voraussetzung für die Zweistaatenlösung dar. So könnte der Dialog wieder in Gang gebracht und Druck auf Israel, das der Schaffung eines palästinensischen Staates zustimmen muss, ausgeübt werden. Im Gegensatz zur Mehrheit ist die Minderheit der Auffassung, dass die Schweiz mit einer Anerkennung Palästinas glaubwürdiger würde und so ihre Chancen, eine wichtige Rolle auf dem internationalen diplomatischen Parkett zu spielen, erhöhen könnte. Zudem ist sie überzeugt, dass eine Anerkennung Palästinas völkerrechtlich möglich ist, ansonsten hätte es eine grosse Mehrheit der Länder nicht bereits getan. Neutralitätspolitisch könnte die Schweiz mit der Anerkennung Palästinas die Ungleichbehandlung von Israel und Palästina – eines wird als Staat anerkannt, das andere nicht – korrigieren.