

95.3289

Postulat Zwygart
Israel. Verlegung
der Schweizer Botschaft
nach Jerusalem
Israël. Transfert
à Jérusalem
de l'ambassade de Suisse

Wortlaut des Postulates vom 21. Juni 1995

Der Bundesrat wird eingeladen, die sofortige Verlegung der Schweizer Botschaft in Israel von Tel Aviv nach Jerusalem in die Wege zu leiten.

Texte du postulat du 21 juin 1995

Le Conseil fédéral est prié d'envisager le transfert immédiat de l'ambassade de Suisse de Tel-Aviv à Jérusalem.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Dünki, Sieber (2)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Jerusalem ist die Hauptstadt Israels. Aus pragmatischen Gründen befindet sich die Schweizer Botschaft in Tel Aviv. Zu den Zeiten der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) (1949–1990) hatte der Bundesrat keine Bedenken, die Botschaft unseres Landes – entgegen den völkerrechtlichen Bestimmungen – in Berlin (Ost) zu errichten, obwohl Berlin (Ost) niemals einen integralen Bestandteil der DDR gebildet hatte.

In den Vereinigten Staaten von Amerika wird zurzeit die Verlegung der Botschaft nach Jerusalem ernsthaft geprüft.

Betreffend Israel beruft sich der Bundesrat auf die Praxis der Völkergemeinschaft und nicht auf das Völkerrecht. Im übrigen könnte die Schweizer Botschaft durchaus im völkerrechtlich unbestrittenen westlichen Teil von Jerusalem eingerichtet werden.

Fünfzig Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa und fünfzig Jahre nach dem schrecklichen Völkermord an den Juden ist es an der Zeit, betreffend den Sitz der Schweizer Botschaft in Israel ein unmissverständliches Zeichen zu setzen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 23. August 1995

Rapport écrit du Conseil fédéral
du 23 août 1995

Der Bundesrat sieht keine Veranlassung, seine Haltung der Jerusalemfrage gegenüber zu ändern, wie er sie zuletzt in seiner Antwort auf eine einfache Anfrage Oester vom 16. September 1985 dargelegt hat, da sich die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen seit damals nicht grundsätzlich geändert haben.

Das Völkerrecht kennt keine Anerkennung einer bestimmten Stadt als Hauptstadt eines Staates durch andere Staaten, sondern nur die Anerkennung von Staaten als gleichwertige Völkerrechtssubjekte durch die anderen Staaten. Welche Stadt als Hauptstadt Sitz der Regierung, der gesetzgebenden Behörde und damit im Normalfall auch der dort etablierten ausländischen Vertretungen ist, bestimmt jeder Staat grundsätzlich selbst. Es gibt auch Staaten, bei denen sich mehrere Städte in diese Funktion teilen. Aus dieser Regel ergeben sich im Normalfall auch keinerlei Kontroversen, und zwar unabhängig davon, welche innere Ordnung der betreffende Staat aufweist, d. h., ob er demokratisch regiert ist oder nicht. Probleme ergeben sich lediglich da, wo die territoriale Zugehörigkeit einer Stadt, die zur Hauptstadt erklärt werden soll, völkerrechtlich umstritten ist. Dies ist bei Jerusalem der Fall. Jerusalem, samt näherer Umgebung, wurde von der Uno-Generalversammlung noch vor der Gründung des Staates Is-

rael zu einer für Juden und Araber gleichermaßen zugänglichen Stadt unter internationaler Schirmherrschaft bestimmt. Nach der Gründung des Staates Israel und des im Gefolge der damaligen jüdisch-arabischen Kämpfe geschlossenen Waffenstillstandes wurde der westliche Teil der Stadt von Israel, der östliche von Jordanien verwaltet. Nach dem Krieg von 1967 geriet auch der östliche Teil unter israelische Kontrolle.

Am 30. Juli 1980 verabschiedete das israelische Parlament ein Verfassungsgesetz, welches das gesamte Gebiet der Stadt Jerusalem – West und Ost vereinigt – zur israelischen Hauptstadt erklärte. Diesem einseitigen Akt ist bis heute die internationale Anerkennung versagt geblieben, und zwar in Anwendung des völkerrechtlichen Grundsatzes, wonach gewaltsamer Gebietserwerb bis zum Abschluss einer einvernehmlichen Regelung zwischen den Parteien keinerlei Rechtswirkungen nach sich zu ziehen vermag. So legte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 7. November 1984 an die eidgenössischen Räte betreffend das Abkommen mit Israel über soziale Sicherheit dar, dass es gelte, die Haltung des Bundesrates «in bezug auf den Status von Jerusalem nicht zu präjudizieren» (BBl 1984 III 1079f.). Eine Verlegung der Schweizer Botschaft nach Westjerusalem, wie vom Urheber des Postulates angeregt, kommt für die Schweiz nicht in Frage, weil die Errichtung einer Botschaft im Westteil der Stadt einer indirekten Anerkennung der völkerrechtswidrigen Annexion von Ostjerusalem gleichkäme.

Der Status des ehemaligen Ostberlins unterschied sich entscheidend von jenem Jerusalems: Der Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik von 1972 enthält zumindest eine implizite Anerkennung Ostberlins als Hauptstadt der DDR aufgrund von Artikel 8 Absatz 1 des Vertrages, der den Austausch ständiger Vertretungen der beiden Deutschland vorsah, die am «Sitz der jeweiligen Regierung» errichtet werden sollten. Ab 1973 waren zahlreiche Staaten in beiden Teilen Berlins offiziell vertreten, darunter auch die drei Westmächte im östlichen Teil, ohne dass diese Entwicklung zu Einsprachen seitens der Vier Mächte oder der BRD geführt hätte. Es liess sich deshalb von einer De-facto-Anerkennung von Berlin-Ost als Hauptstadt der DDR sprechen.

Im Gegensatz dazu ist der Status von Jerusalem bis heute umstritten, und es haben denn auch fast alle Staaten, die in Israel eine diplomatische Mission unterhalten, ihre Vertretung in Tel Aviv errichtet; in Jerusalem vertreten sind lediglich Costa Rica, El Salvador, Paraguay, Vanuatu und Bhutan. Auch die schweizerische Botschaft befindet sich seit jeher in Tel Aviv.

Was die neueren Entwicklungen im Rahmen des Madrider Friedensprozesses betrifft, so sieht die am 13. September 1993 von Israel und der PLO in Washington unterzeichnete «Grundsatzklärung» vor, dass der Status von Jerusalem erst in den Verhandlungen über den permanenten Status behandelt wird, welche spätestens zu Beginn des dritten Jahres der Interimsperiode, d. h. im Mai 1996, beginnen sollen.

Es gibt infolgedessen keine Veranlassung, eine Verlegung der Schweizer Botschaft nach Jerusalem zu erwägen.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Zwygart Otto (U, BE): Ich verlange, wie die Überschrift sagt, in meinem Postulat die Verlegung der Schweizer Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem.

Der Bundesrat führt in seiner Stellungnahme aus, dass es nach Völkerrecht keine Anerkennung einer bestimmten Stadt als Hauptstadt eines Staates gibt. Dem pflichte ich bei. Eben darum habe ich diesen Vorstoss auch gemacht, überhaupt machen können.

Es geht um eine praktische Frage, wenn wir sehen – nach meinen Recherchen ist es so –, dass unser Botschafter in Israel bis dreimal täglich von Tel Aviv nach Jerusalem reisen muss. Für Israel ist diese Stadt der Verwaltungsort und somit befinden sich dort die wichtigen und entscheidenden Stellen. Je-

der Botschafter hat zu Beginn mit dem Beglaubigungsschreiben in Jerusalem vorzusprechen. Dort finden auch die offiziellen Regierungsanlässe statt. Somit wäre aus rein praktischen Gründen Jerusalem als Sitz für unsere Botschaft viel geeigneter.

Nun gibt es natürlich auch eine politische Komponente. Der Bundesrat führt aus, dass die Uno in ihren Entscheiden Jerusalem zu einer für die Juden und Araber gleichermaßen zugänglichen Stadt bestimmte. Wir wissen aus der Geschichte, dass das erst seit dem Krieg von 1967 so ist. Vorher war das nicht der Fall, trotz der Erklärung der Uno. Gerade unsere Unabhängigkeit von der Uno gibt uns im übrigen die nötige Rückenfreiheit; die Verlegung der Botschaft unseres Landes in die Wege zu leiten. Für mich ist es seltsam, dass sich die Schweiz, die nicht Mitglied der Uno ist, an solche Entscheide gebunden fühlt.

Der Bundesrat zählt im weiteren auf, welche Staaten eine Mission in Jerusalem unterhalten. Das sind im übrigen Uno-Mitglieder. Dabei wurde natürlich nicht erwähnt, dass längere Zeit auch die Niederlande eine Vertretung hatten. Die EU hat die Niederlande dann im Zusammenhang mit verschiedenen politischen Ereignissen unter Druck gesetzt, das seinen Entschluss schliesslich rückgängig machte. Als Folge davon ist der niederländische Botschafter aus Protest zurückgetreten. Weiter ist uns bekannt, dass das Parlament der USA einen Entschluss zugunsten von Jerusalem gefällt hat. Der Antrag, Böden für eine amerikanische Botschaft zu kaufen, um diese bis ins Jahr 1999 nach Jerusalem verlegen zu können, pasierte im Senat mit 93 zu 3 Stimmen und im Kongress mit 474 zu 37 Stimmen. Diese eindeutigen Entscheide des amerikanischen Parlamentes sind ein Signal. Das können wir doch ruhig aufnehmen und dieses Zeichen auch setzen.

Die Regierung der USA hat sich mit der Begründung dagegen geäußert, dass das ein störender Faktor für den Friedensprozess sein könnte. Ich bin mir durchaus bewusst, dass der Konflikt im Nahen Osten noch nicht gelöst ist. Die aktuelle Lage zeugt ja davon. Die Jerusalemfrage wurde als Verhandlungsthema bezeichnet. Aber neben der politischen Dimension geht es mir eben vor allem um die praktische Seite.

Jerusalem hat im übrigen im vergangenen Herbst sein dreitausendjähriges Bestehen gefeiert. Da können wir noch so viele Wenn und Aber vorbringen: Diese Stadt ist mit der Neugründung des Staates Israel schon nur wegen ihrer Lage untrennbar in dieses Land eingebunden. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis sie auch de facto die Hauptstadt von Israel sein wird.

Ich hoffe darum, dass der Bundesrat trotz der politisch wirren Lage bereit ist, hier ein Zeichen zu setzen. Denn zum Selbstverständnis der Juden gehört Jerusalem als Hauptstadt. Darum bitte ich auch unseren Rat, der Regierung den Anstoss zu geben, unsere diplomatische Vertretung in absehbarer Zeit in Jerusalem vorzusehen und mein Postulat zu überweisen.

Scherrer Werner (–, BE): Ich möchte das Postulat Zwygart sehr unterstützen.

Ich glaube, es ist wichtig und auch richtig, dass wir einerseits die politische Entwicklung in und um Israel auch als neutrales Land aufmerksam betrachten. Andererseits sehen wir, dass Jerusalem als Hauptstadt gewählt worden und anerkannt ist. Es würde der Schweiz sehr gut anstehen – gerade auch im Hinblick auf die zukünftigen Verhandlungen und Entwicklungen –, wenn wir unabhängig von Uno-Resolutionen und anderen verschiedenen Druckversuchen dieses Postulat unterstützen könnten.

Ich bin etwas enttäuscht über die Antwort des Bundesrates. Er lässt sich meines Erachtens zu stark von anderen Überlegungen leiten. Ich finde das nicht besonders gut.

Also: Unterstützen Sie dieses Postulat.

Ziegler Jean (S, GE): Ce serait une folie absolue que d'accepter ce postulat. Vous savez que Jérusalem est la capitale de deux pays, de deux peuples – le peuple martyr de Palestine et le peuple martyr d'Israël – qui s'affrontent. Jérusalem

abrite le troisième monument le plus sacré de l'Islam – la mosquée d'où le prophète est monté au ciel pour les musulmans – et abrite le temple. Le fait que le Conseil fédéral refuse ce postulat n'est évidemment pas seulement une réponse d'opportunité politique, mais aussi une réponse d'intelligence historique. Avant que la paix ne soit faite il y a trois ans, dans les accords d'Oslo, Jérusalem a été l'objet final de la négociation. Les accords disent que Jérusalem est destinée à devenir la capitale des deux peuples, et d'ailleurs Peres et les travaillistes – les socialistes israéliens – ont déjà trouvé une solution pour que la capitale ne soit pas divisée, mais qu'Arafat puisse installer le Gouvernement de l'Etat palestinien dans une banlieue de la capitale.

C'est donc une question de justice, d'intelligence politique et de vision d'avenir que de refuser ce postulat et de souhaiter sincèrement que les deux peuples puissent régler, conformément aux accords d'Oslo, le problème de Jérusalem et en faire la double capitale de deux Etats également pacifiques, également démocratiques, et également indépendants. Au nom de l'avenir, rejetez donc ce postulat tout à fait malvenu.

Cavalli Franco (S, TI): Ich glaube, wir müssen auch bedenken, in welchem Moment wir uns jetzt befinden. Gerade jetzt – da man es mit einer stark nationalistisch gefärbten Regierung zu tun hat, die den Friedensprozess von Oslo unterhöhlt und alles unternommen hat, um den Frieden zu verhindern – einen solchen Entscheid zu treffen, wäre unklug. Es würde bedeuten, dass man diese Regierung, die gegen den Frieden ist, belohnt. Ich glaube daher, dass es heute nicht der Moment ist, um einen derart wichtigen Entscheid zu treffen, der nach aussen immerhin eine starke Wirkung hätte.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Ce postulat a reçu du Conseil fédéral la réponse que vous connaissez le 23 août de l'année passée. La première question que l'on doit bien sûr se poser est la suivante: est-ce que la situation, depuis la réponse du Conseil fédéral, s'est modifiée de manière importante, de sorte que, éventuellement, la position du Conseil fédéral pourrait changer?

Je voudrais tout de suite poser la prémisse que j'ai beaucoup de compréhension pour la sensibilité historique, pour la sensibilité culturelle, pour les éléments de fond qui sont à la base de la requête de M. Zwygart dans son postulat. Si l'on devait entrer dans le détail de tous les éléments qui tourment autour de Jérusalem, de sa vocation historique, de son sort actuel, avant encore bien sûr de son sort passé, on aurait probablement la possibilité de discuter pendant des jours et des jours et, en même temps, de discuter d'une manière certainement fascinante.

Mais je reviens à la question spécifique qui est, au fond, une question très pragmatique, je dirais très formelle dans la formulation qu'elle reçoit. Il s'agit donc pour M. Zwygart de transférer le siège de notre ambassade en Israël de Tel-Aviv à Jérusalem. Là, je dois vraiment dire que l'examen que nous avons entrepris, sachant que le sujet serait discuté aujourd'hui, ne peut pas modifier l'attitude que le Conseil fédéral avait adoptée il y a une année et demie. Finalement, le problème ne concerne pas une question pratique et pragmatique. Il s'agit au fond d'une question de droit international, suivant lequel, nous le savons, le statut même de Jérusalem reste contesté, largement contesté. La Suisse n'a d'ailleurs jamais reconnu l'annexion de Jérusalem-Est par l'Etat d'Israël.

Devant des situations de ce type, une prise de position différente du Conseil fédéral ne se laisserait justifier en aucune manière. Je dis cela indépendamment des réflexions que MM. Ziegler et Cavalli peuvent avoir faites ici. Même en restant sur le plan beaucoup plus formel que je viens d'évoquer, il n'y a aucun doute qu'actuellement un choix de ce type de la part du Conseil fédéral ne contribuerait aucunement à faire progresser une situation qui est, comme vous le savez surtout après les événements récents, terriblement figée. Je dois dire d'ailleurs que, malheureusement – j'ajoute cela à titre de renseignement pour le Parlement –, la situation figée

est à la base de la diminution d'efficacité de nos engagements à la suite des mandats qui nous ont été attribués à Montreux. Tout cela nous préoccupe. Pour le reste, je signale que la décision du Congrès américain, à laquelle M. Zwygart a fait référence, ne lie en aucune manière la politique étrangère américaine et, en particulier, les compétences du président.

Le Conseil fédéral en reste donc à sa déclaration du 23 août passé et propose simplement le rejet du postulat.

Abstimmung – Vote
Für Überweisung des Postulates
Dagegen

11 Stimmen
91 Stimmen