



Schweizer Gesellschaft der Anwält/innen für Palästina

info@asap-ch.org

asap-ch.org

An die Mitglieder der Aussenpolitischen
Kommission des Ständerats

Lausanne, 27. Januar 2025

Betreff: Stellungnahme der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates zur Schweizer Finanzierung des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)

Sehr geehrtes Mitglied der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats,

Wir schreiben Ihnen, um unsere tiefe Besorgnis über die potenzielle Aussetzung oder Kürzung der Beiträge der Schweiz an das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina (UNRWA) zum Ausdruck zu bringen. Als Mitglied der besagten Kommission sind Sie beauftragt, Entscheidungen von entscheidender Bedeutung zu treffen, nicht nur für das Ansehen der Schweiz, sondern auch für das Überleben und die Würde von Millionen palästinensischer Flüchtlinge, die auf die Dienste der UNRWA angewiesen sind.

Als Rechtsexperten und Rechtsexpertinnen möchten wir Sie in diesem Zusammenhang auf die rechtlichen Fragen dieser Abstimmung aufmerksam machen.

Moralische und strategische Implikationen

Die UNRWA leistet durch Bildung, Gesundheitsversorgung, Nahrungsmittelforthilfe und Unterkünfte unverzichtbare Unterstützung für mehr als fünf Millionen palästinensische Flüchtlinge. Seine Bedeutung wurde von vielen unabhängigen und unparteiischen Quellen hervorgehoben, darunter *Amnesty International* und die *International Crisis Group*.

In ihren jeweiligen Untersuchungsberichten¹ betonen die beiden Organisationen, dass derzeit keine andere Agentur über die Kapazität verfügt, die Bandbreite und den Umfang der von der UNRWA geleisteten humanitären Hilfe bereitzustellen, und heben deren unersetzliche Rolle bei der Stabilisierung der Region und der Verhinderung einer weiteren soziopolitischen Verschlechterung hervor. Die UNRWA bildet das "Rückgrat" der humanitären Operationen in Gaza².

Der Bundesrat hat auch anerkannt, dass es keine praktikable Alternative zur UNRWA gibt³. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es umso unverzichtbarer, um die Verteilung der in Gaza eintreffenden humanitären Hilfe gemäss dem Waffenstillstandsabkommen zu gewährleisten.

¹ Amnesty International, "Israel/OPT: States must reverse cruel decision to withdraw UNRWA funding", 29. Januar 2024; International Crisis Group, "UNRWA's Reckoning: Preserving the UN Agency Serving Palestinian Refugees", *Middle East Report* No. 242, 15. September 2023.

² Peace Research Institute Oslo (PRIO), "Consequences of the Israeli UNRWA Ban", policy brief, Januar 2025: "As the ceasefire takes effect, significantly increased amounts of humanitarian aid will finally be allowed into Gaza. That aid will need to be distributed, a role UNRWA will lead as the 'backbone' of the humanitarian operation in Gaza. The UNRWA-ban will therefore create a contradiction - just as more aid is coming in, the logistical support for this will be destroyed", siehe Dokument im Anhang.

³ "Il n'y a pas d'alternative à l'UNRWA, affirment l'ONU et le Conseil fédéral", *Le Temps*, 13. September 2024.

Im Jahr 2024 reduzierte die Schweiz ihren Beitrag für die UNRWA von 20 auf 10 Millionen Franken und zieht nun eine vollständige Aussetzung der Finanzierung in Betracht. Diese Entscheidung steht in starkem Kontrast zur Politik der mit der Schweiz verbündeten Länder, die nach einer vorübergehenden Aussetzung ihrer Unterstützung ihre Beiträge wieder in vollem Umfang einsetzten. Die Abstimmung, an der Sie teilnehmen werden, findet zudem in einem äusserst besorgniserregenden Kontext statt, da Israel aktiv versucht, die UNRWA verbieten zu lassen. In diesem Zusammenhang ist es unerlässlich, dass die humanitäre Schweiz Massnahmen vermeidet, die als implizite Unterstützung dieser Versuche aufgefasst werden könnten.

Die vollständige Einstellung der Beiträge an die UNRWA würde einen Rückzug von der grundsätzlichen Haltung der Schweiz zu Menschenrechten und internationaler Solidarität bedeuten und Millionen von Flüchtlingen ohne Hoffnung lassen. Ein solches Vorgehen widerspricht den Erklärungen der Schweiz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in denen sie kontinuierlich die unverzichtbare Rolle der UNRWA bekräftigt hat.

Rechtliche Verpflichtungen der Schweiz

Das Engagement der Schweiz für die Einhaltung des Völkerrechts muss ihre Entscheidungsfindung leiten. Als Unterzeichnerin der Völkermordkonvention und der Genfer Konventionen ist die Schweiz verpflichtet, alle in ihrer Macht stehenden Massnahmen zu ergreifen, um Völkermord sowie jede Verletzung des humanitären Völkerrechts zu *verhindern*⁴.

Artikel 2 der Völkermordkonvention listet fünf spezifische Handlungen auf, die, wenn sie in der Absicht begangen werden, eine (nationale, ethnische, rassische oder religiöse) Gruppe ganz oder teilweise zu zerstören, ein Völkermordverbrechen darstellen. Dazu gehört die "vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen" (Art. 2, c).

Jüngste Analysen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Internationalen Gerichtshofs (IGH) haben Folgendes hervorgehoben:

- Die humanitäre Krise in Gaza hat katastrophale Ausmasse angenommen, wobei durch die **vorsätzliche Vorenthaltung wichtiger Güter und Dienstleistungen, die plausible Gefahr eines Völkermords besteht**⁵.
- **Die Aussetzung der Beiträge an die UNRWA könnte als Verstoss gegen die negative Verpflichtungen der Schweiz nach Artikel I des Völkermordübereinkommens ausgelegt werden**, da ein solcher Entscheid, die einzige Agentur, die in der Lage ist, lebenswichtige humanitäre Hilfe in Gaza zu leisten, direkt schädigen würde⁶.
- **Die Aussetzung der Beiträge an die UNRWA könnte eine Verletzung der Verpflichtungen darstellen, die sich aus dem gemeinsamen Art. 1 der Genfer Konventionen ergeben**, der die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, sich der Unterstützung einer Partei zu enthalten, die gegen das Recht verstösst⁷.

In einem Bericht, der am 5. Dezember 2024 nach einer mehrmonatigen Untersuchung veröffentlicht wurde⁸, stellt Amnesty International ausserdem unmissverständlich fest, dass, **"was die Menschen in Gaza seit Beginn der Offensive des Staates Israel erleiden, drei Handlungen entspricht, die den Tatbestand Völkermord nach der Genozidkonvention von 1948 erfüllen"**. Die drei von der NGO beobachteten Handlungen sind die *Tötung von Mitgliedern der Gruppe* (Art. 2, a), *Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe* (Art. 2, b) und die *vorsätzliche Auferlegung von*

⁴ Art. 1 der Völkermordkonvention und gemeinsamer Art. 1 der vier Genfer Konventionen.

⁵ Internationaler Gerichtshof, Beschluss vom 26. Januar 2024 im Fall Südafrika gegen Israel.

⁶ "UNRWA Financing: a embarrassing document passed under silence", RTS, 14. November 2024.

⁷ Vgl. E-Mail von Frau Schneider Rittener, Leiterin der Sektion Humanitäres Völkerrecht und Internationale Strafrecht des EDA, im Anhang.

⁸ "Wir fühlen uns wie Untermenschen' - Israels Völkermord an Palästinensern und Palästinenserinnen in Gaza", Amnesty International, Dezember 2024.

Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen (Art.2, c).

Im September 2024 verurteilte der Sonderausschuss der Vereinten Nationen zur Untersuchung der israelischen Praktiken zudem den Einsatz von Hunger als Kriegswaffe gegen die Zivilbevölkerung in Gaza, was ein Kriegsverbrechen darstellt⁹. Die Hungersnot in Gaza ergibt sich direkt aus der Behinderung der Lieferung von grundlegenden Dienstleistungen und lebenswichtigen Gütern nach und innerhalb von Gaza.

Das Risiko eines Verstosses gegen die Verpflichtungen aus der Genozid-Konvention

Die Schweiz leistet seit vielen Jahren einen bedeutenden finanziellen Beitrag an die UNRWA, in Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen im Bereich des humanitären Völkerrechts. Ihr Beitrag ist für das Funktionieren der Agentur von entscheidender Bedeutung. Würde sie ihn beenden, würde sie sich einer potenziellen Komplizenschaft bei der Begehung internationaler Verbrechen aussetzen, insbesondere im Sinne von Artikel 3 des Völkermordübereinkommens, der unter anderem die direkte und öffentliche Anstiftung, den Versuch und die Komplizenschaft bei der Begehung von Völkermord unter Strafe stellt. Die Schweiz setzt sich auch der Gefahr aus, ihre Verpflichtung zur Verhütung und Bestrafung von Völkermord (Art. 8 des Völkermordübereinkommens) zu verletzen. Indem sie auf die Unterstützung einer Organisation verzichtet, die für den Schutz der gefährdeten palästinensischen Bevölkerung von entscheidender Bedeutung ist, riskiert sie, als indirekte Ermöglicherin von Handlungen wahrgenommen zu werden, die schwere Verletzungen des Völkerrechts darstellen könnten.

Schliesslich würde eine solche Entscheidung auch gegen die Verpflichtung der Schweiz verstossen, die Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zu respektieren, die die wichtige Rolle der UNRWA in Erinnerung rufen. Daher ist die weitere Finanzierung der UNRWA für die Schweiz eine Frage der Einhaltung ihrer internationalen Verpflichtungen und der Vorsicht, um nicht mit internationalen Verbrechen in Verbindung gebracht zu werden.

Der aktuelle Waffenstillstand in Gaza ändert nichts an den positiven Verpflichtungen der Staaten

Die am 19. Januar 2025 in Gaza eingeführte Waffenruhe ist ein Waffenstillstand und kein Friedensabkommen. Die Durchführung der drei im Abkommen vorgesehenen Phasen hängt vom Verlauf der Verhandlungen zwischen Israel und der Hamas ab. Die Einstellung der Feindseligkeiten ist daher fragil, wie die Äusserungen des israelischen Premierministers zeigen, der bereits auf die Möglichkeit einer Wiederaufnahme der Bombenangriffe auf Gaza hingewiesen hat¹⁰.

Die humanitäre Lage in Gaza ist derzeit katastrophal: Es gibt über 100'000 Verletzte, die vor Ort nicht versorgt werden können, da das Gesundheitssystem zusammengebrochen ist und die meisten Krankenhäuser völlig ausser Betrieb sind¹¹. Vor diesem Hintergrund hätte eine Kürzung der UNRWA-Finanzierung den konkreten Effekt, dass die Hilfe für die Bevölkerung während des Waffenstillstands gefährdet wäre, was das Stoppen des laufenden Völkermords gefährden würde.

Am 28. Oktober 2024 brachte das israelische Parlament zwei Gesetze ein, die es der UNRWA verbieten, auf israelischem Territorium zu operieren. Eine Entscheidung, die insbesondere von Bundesrat Ignazio Cassis angeprangert wurde¹². Nach dieser Abstimmung ordnete Israel an, dass die UNRWA seinen Sitz in Ost-Jerusalem bis zum 30. Januar 2025 verlassen muss¹³. Diese Räumung ist ein direkter Verstoß gegen die UN-Charta und das Allgemeine Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen. Sie wird von vielen NGOs als „katastrophale“ Maßnahme¹⁴, die den Waffenstillstand gefährden könnte, scharf verurteilt¹⁵.

⁹ UN A/79/363, "Bericht des Sonderausschusses zur Untersuchung der israelischen Praktiken, die die Menschenrechte des palästinensischen Volkes und anderer Araber in den besetzten Gebieten beeinträchtigen", September 2024.

¹⁰ BBC News, "Netanyahu issues warning ahead of Gaza ceasefire", 18. Januar 2025.

¹¹ Iris France, "Gaza: Humanitäre Notlage trotz Waffenstillstand", 22. Januar 2025.

¹² Swissinfo.ch, "Swiss foreign minister rebuffs Israel's UNRWA decision", 30. Oktober 2024.

¹³ UNRWA, "The Government of Israel orders UNRWA to vacate its premises in occupied East Jerusalem and cease operations in them", 26. Januar 2025.

¹⁴ Amnesty International Australia, "Israel's ban on UNRWA is an illegal attack on humanitarian aid", 30. Januar 2025

¹⁵ Vereinten Nationen Genf, "Israel UNRWA ban will undermine Gaza ceasefire, Security Council hears", 28. Januar 2025

Von der strafrechtlichen Verantwortung von Parlamentarier/innen: das Risiko der Beihilfe zu Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen

Jeder Parlamentarier und jede Parlamentarierin, der bzw. die für die Motion zur Streichung der Schweizer Gelder für die UNRWA stimmt, setzt sich individuell einer strafrechtlichen Verantwortung wegen Beihilfe zur Begehung internationaler Verbrechen aus¹⁶. Gemäss Artikel 25 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) kann jede Person, die die Begehung von Verbrechen erleichtert, fördert oder aktiv unterstützt, als Komplize betrachtet werden. Dies umfasst Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264a Bst. a, b und i StGB und Art. 7 §1 a, b und h des Römer Statuts), Kriegsverbrechen (Art. 264g Bst. c StGB und Art. 8 §2 b des Römer Statuts) und potenziell Völkermord (Art. 264 StGB). Abgesehen von den rechtlichen Risiken bringt ein solches Votum eine große moralische Verantwortung mit sich, da es das Leiden und die Unsicherheit von Millionen von Flüchtlingen verschlimmert.

Die Parlamentarier und Parlamentarierinnen können die Folgen ihrer Abstimmung nicht ignorieren. Sie wurden ausdrücklich gewarnt, insbesondere von Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und Ärzte ohne Grenzen sowie von Juristen des EDA, die auf die rechtlichen Risiken einer Streichung der Finanzierung hingewiesen haben. Diese Warnungen wurden auch in der Presse aufgegriffen und durch Schreiben, darunter dieses, in denen die internationalen Verpflichtungen der Schweiz und die Auswirkungen eines solchen Rückzugs detailliert dargelegt wurden, bekräftigt.

Dieses Vorwissen über die Risiken und Auswirkungen ihrer Entscheidung könnte ausreichen, um sie wegen Mittäterschaft zur Verantwortung zu ziehen, sofern ihre Stimmabgabe einen direkten Beitrag zur Gefährdung gefährdeter Bevölkerungsgruppen und zur Verschärfung der humanitären Lage darstellt.

Im Lichte dieser Überlegungen fordern wir Sie auf:

- **die Streichung der derzeitigen finanziellen Unterstützung der Schweiz für die UNRWA abzulehnen;**
- **für die Wiederherstellung der vollen Unterstützung der Schweiz - in Höhe von 20 Millionen Franken - für die UNRWA im Einklang mit ihren rechtlichen, ethischen und humanitären Verpflichtungen zu plädieren;**
- **den Staat Israel aufzufordern, seinen Befehl zur Ausweisung der UNRWA aus Ost-Jerusalem aufzuheben und das Hilfswerk seine Aufgaben gemäß dem Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen wahrnehmen zu lassen;**
- **die Bemühungen um eine strenge und transparente Regierungsführung innerhalb der UNRWA zu unterstützen.**

Die Entscheidung, die Sie treffen, wird sich weit über die Korridore des Parlaments hinaus auswirken. Sie wird sich auf unzählige Leben auswirken und das Erbe der Schweiz auf der internationalen Bühne prägen. Lassen Sie uns standhaft bleiben in unserem Engagement für Gerechtigkeit und die humanitären Grundsätze, die uns als Nation definieren.

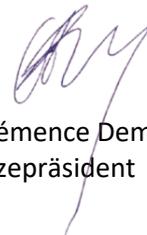
Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unserem Aufruf geschenkt haben, und verbleiben mit freundlichen Grüßen,

für die Schweizer Gesellschaft der Anwälte/innen für Palästina,



Majed Abusalama
Präsident

&



Clémence Demay
Vizepräsident

¹⁶ Gemäss art. 264n StGB ist die parlamentarische Immunität bei der Verfolgung der in den Titeln 12bis, 12ter und Art. 264k genannten Handlungen, zu denen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen gehören, ausgeschlossen.