

26. April 1978

Die Friedenstruppen der UNO im Süd-Libanon (FINUL) und die Schweiz

- Politisches Departement. Antrag vom 4. April 1978 (Beilage)
 Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 19. April 1978
 (Beilage)
 Politisches Departement. Stellungnahme vom 21. April 1978
 (Zustimmung)
 Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Mitbericht vom
 17. April 1978 (Zustimmung)

Gestützt auf den Antrag des Politischen Departements und auf das
 Mitberichtsverfahren hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Von der Notiz des Politischen Departements vom 4. April 1978
 wird Kenntnis genommen.
2. Da weder im Voranschlag noch im neuen Finanzplan vom 15.3.1978
 Mittel für eine solche Hilfsaktion vorgesehen sind, wird
 das Politische Departement beauftragt, bei einem möglichen
 Aufruf der UNO vorerst abzuklären, wie der gewünschte Beitrag
 finanziert werden könnte.

Protokollauszug an:

- EPD 15 zum Vollzug
- FZD 7 zur Kenntnis
- VED 5 " "
- EPK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

S. M. ...

o.715.8 - GR/mb

Bern, 4. April 1978

Notiz an den Bundesrat

Die Friedenstruppen der UNO im
Süd-Libanon (FINUL) und die Schweiz

I.

Nach der militärischen Intervention israelischer Truppen im Süd-Libanon hat der Sicherheitsrat der UNO am 19. März 1978 auf amerikanische Initiative hin die Resolution 425 verabschiedet, worin die strikte Wahrung der territorialen Integrität, der Souveränität und der politischen Unabhängigkeit des Libanon innerhalb seiner international anerkannten Grenzen gefordert und Israel ersucht wird, seine militärische Aktion gegen den Libanon sofort einzustellen und seine Truppen unverzüglich zurückzuziehen. Um den Rückzug der israelischen Truppen zu bekräftigen und den Frieden und die internationale Sicherheit wieder herzustellen, beschloss der Sicherheitsrat ferner, eine interimistische Truppe der Vereinten Nationen für den Libanon (Force intérimaire des Nations Unies pour le Liban, FINUL) zu schaffen.

Der Generalsekretär der UNO unterbreitete dem Sicherheitsrat noch am selben Tag einen Bericht über Organisation, Mandat und Finanzierung dieser Truppe, dem der Rat unverzüglich mit Resolution 426 zustimmte. Damit soll die FINUL vorerst für sechs Monate eingesetzt werden.

Für die Schweiz stellt sich die Frage, ob und in welcher Weise sie allenfalls einen Beitrag an die FINUL leisten könnte.

II.

Die friedenserhaltenden Aktionen der UNO sind im Lauf der Jahre praktisch an die Stelle der in der Charta vorgesehenen militärischen Zwangsmassnahmen getreten und tragen heute zur Erfüllung der wichtigsten Aufgabe der Vereinten Nationen bei, den Weltfrieden zu wahren. Sie haben lediglich zum Ziel, den Frieden wieder herzustellen, ohne sich zugunsten einer Konfliktpartei in die Auseinandersetzung einzumischen und ohne Gewalt anzuwenden. Ausserdem sind sie auf freiwilliger Basis organisiert und können nur mit Zustimmung der am Konflikt beteiligten Parteien und des Staates, auf dessen Gebiet die Friedenstruppen stationiert werden sollen, durchgeführt werden. In einem gewissen Sinne kann man friedenserhaltende Aktionen als eine moderne Form "guter Dienste" betrachten, zu deren Leistung sich nicht am Konflikt beteiligte, vorab also neutrale Staaten, am besten eignen.

III.

Damit die friedenserhaltenden Aktionen mit der Neutralität vereinbar sind, müssen sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, die alle darauf hinauslaufen, dass die Aktionen weder obligatorisch sein, noch Zwangscharakter haben dürfen. Die wichtigsten Bedingungen sind die Zustimmung des Staates, auf dessen Gebiet die Aktion durchgeführt werden soll, und aller Konfliktparteien, das unparteiische Verhalten der Truppen und das Verbot von Waffengebrauch ausser zur Selbstverteidigung.

Die bisherigen friedenserhaltenden Aktionen erfüllen im allgemeinen diese Voraussetzungen. Dies hindert indessen nicht, dass ein neutraler Staat jede einzelne Aktion genau prüfen muss, bevor er sich zur Mitwirkung entschliesst. Dass die Aktionen grundsätzlich mit der Neutralität vereinbar sind, wird aber unter anderem auch dadurch unterstrichen, dass sich an den bisherigen Aktionen regelmässig

neutrale Staaten mit Kontingenten beteiligt haben. Seit der UNEF I (1956 im Mittleren Osten) war man sich einig darüber, dass die "Neutralität" dieser Aktionen nur gewahrt sei, wenn die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates keine Truppen zur Verfügung stellten, sondern sich die UNO lediglich an Staaten wende, die ausserhalb des konkreten Konflikts stehen.

IV.

Die Frage, ob sich auch die Schweiz mit militärischen Kontingenten an Friedenstruppen der UNO beteiligen sollte, ist erstmals am 7. Oktober 1965 von Bundesrat Wahlen im Nationalrat aufgeworfen worden, als er die Interpellation Furgler und Hubacher über die Ueberprüfung der Aussenpolitik der Schweiz, insbesondere im Verhältnis zu den Vereinten Nationen, beantwortete. Er sah in der Beteiligung an Friedenstruppen eine Möglichkeit, im Geiste der Solidarität die Tätigkeit der Vereinten Nationen auf allen Gebieten zu unterstützen, auf denen keine neutralitätspolitischen Hindernisse bestehen.

In der Folge wurde eine interdepartementale Studienkommission mit der Abklärung der sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen rechtlicher, politischer und militärischer Natur beauftragt. In ihrem Bericht vom 24. April 1967 kam sie zum Schluss, dass unter gewissen Bedingungen eine schweizerische Beteiligung an Friedenstruppen mit unserer Neutralität vereinbar wäre, dass aber eine Verwendung schweizerischer Armeeangehöriger in einer Friedenstruppe ausserhalb unseres Landes noch zusätzlicher Abklärungen bedürfte.

Die Angelegenheit trat dann vor der umfassenderen Frage eines schweizerischen UNO-Beitritts etwas in den Hintergrund, die - ebenfalls 1967 - durch das Postulat Bretscher im Nationalrat an Aktualität gewann. Die beratende Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO hat indessen in ihrem Bericht von 1975 angeregt, die früheren Studien über die Möglichkeit einer direkten Beteiligung an UNO-

- 4 -

Friedenstruppen wieder aufzunehmen. Der Bundesrat hat diese Möglichkeit in seinem Bericht vom 29. Juni 1977 offen gelassen. Zurzeit ist diese Frage unseres Erachtens nicht aktuell, denn nach der guten Aufnahme dieses Berichts durch das Parlament müssen unsere Bemühungen primär auf den UNO-Beitritt ausgerichtet sein.

V.

Schon heute leistet die Schweiz einen Beitrag an die friedenserhaltenden Aktionen der UNO. So beteiligen wir uns aufgrund verschiedener Aufrufe des UNO-Generalsekretärs mit jährlich 850'000 Franken an der Finanzierung der UNO-Truppe in Zypern (UNFICYP). Im Mittleren Osten waren bis 1973 auf Kosten des Bundes zwei Flugzeuge mit schweizerischer Besatzung für die UNO-Waffenstillstands-Beobachtungsorganisation in Palästina (UNTSO) im Einsatz. 1973 kam der Bundesrat mit dem Sekretariat der UNO überein, die beiden bisherigen Maschinen durch ein Mehrzweckflugzeug zu ersetzen, das den Bund auf jährlich 1,5 Millionen Franken zu stehen kommt. Er erwarb das Flugzeug zu Eigentum und übergab es der UNTSO kurz nach dem Waffenstillstand im Oktoberkrieg. Der Vertrag mit der Balair, die dieses Flugzeug betreibt, läuft Ende dieses Jahres aus. Einen Antrag, ihn für weitere drei Jahre zu verlängern, haben wir Ihnen am 30. März 1978 unterbreitet.

VI.

Auch bei der Friedenstruppe im Libanon (FINUL) könnte sich die Frage eines schweizerischen Beitrages stellen.

UNO-Generalsekretär Waldheim hatte unmittelbar nach dem Beschluss des Sicherheitsrates Schweden und Oesterreich angefragt, ob sie bereit wären, einen Teil ihrer bereits im Rahmen anderer UNO-Friedenstruppen im Mittleren Osten stationierten Kontingente der FINUL zur

Verfügung zu stellen, bis andere Kontingente eintrüfen. Beide Regierungen haben gezögert. Einmal war die Frage der Zustimmung aller Konfliktparteien zumindest am Anfang nicht eindeutig geklärt. Zum zweiten ist die Truppe in einer besonders risikoreichen Gegend des Mittleren Ostens stationiert und ihr Mandat so formuliert, dass eine Auseinandersetzung zwischen Blauhelm-Einheiten und regulären militärischen Verbänden der Konfliktparteien nicht ausgeschlossen ist. Schweden hat schliesslich gleichwohl eingewilligt, wenigstens für die Uebergangsphase Angehörige seiner Kontingente transferieren zu lassen. Oesterreichische Blauhelme stehen jedoch vorderhand nicht im Einsatz für die FINUL.

Gemäss dem auch für UNO-Truppen anerkannten Prinzip der angemessenen geographischen Verteilung werden fürs erste Kontingente aus Frankreich, Norwegen, Nepal und Iran teilnehmen. Ungewöhnlich ist an dieser Zusammensetzung vor allem die Mitwirkung Frankreichs, das bekanntlich ständiges Mitglied des Sicherheitsrates ist. Grund für seine Teilnahme sind wohl seine traditionellen Beziehungen zum Libanon (Grossbritannien stellt aus dieser Ueberlegung heraus auf Zypern ein Kontingent).

Für die Schweiz kommt eine Entsendung von Blauhelmen zurzeit aus grundsätzlichen Erwägungen nicht in Frage. Unserer Ansicht nach wäre eine Mitwirkung mit Truppenkontingenten nur als UNO-Mitglied wirklich sinnvoll. Ausserdem wären innerstaatliche Vorbereitungen, namentlich der Erlass der erforderlichen Rechtsnormen, unerlässlich.

Hingegen könnte sich eventuell die Frage eines freiwilligen finanziellen Beitrags stellen. Gemäss dem vom Sicherheitsrat angenommenen Bericht des UNO-Generalsekretärs erfolgt die Finanzierung der FINUL allerdings - wie jene der beiden andern Friedenstruppen im Mittleren Osten - durch das ordentliche Budget der Vereinten Nationen gemäss Artikel 17 Absatz 2 der Charta. Weder für die UNEF II, noch für die UNDOF sind wir je aufgefordert worden, eine finanzielle Leistung zu

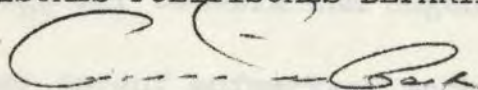
- 6 -

erbringen. Dafür fliegt unser der UNTSO zur Verfügung gestelltes Flugzeug auch Einsätze für diese beiden Truppen.

Im Hinblick darauf, dass unser Flugzeug in der ersten Aprilwoche zur Revision in die Schweiz geflogen werden muss, sind wir vom Sekretariat der UNO informell angefragt worden, ob wir während der Revision ein anderes Flugzeug entsenden könnten, das eventuell über eine längere Zeitspanne als zusätzliche Maschine vor allem für die FINUL Flüge durchführen würde. Kurzfristig stand keine Maschine mit der erforderlichen Kapazität zur Verfügung. Für einen längerfristigen Einsatz wäre zudem ein Antrag für einen Zusatzkredit nötig gewesen. Während der Revision wird nun eine iranische Maschine eingesetzt. Ausserdem ist die Bundesrepublik Deutschland bereit, ein Flugzeug in den Dienst der FINUL zu stellen.

Für Ende April hat UNO-Generalsekretär Waldheim eine kurze ausserordentliche Generalversammlung einberufen, die der Frage der Finanzierung der FINUL gewidmet sein wird. Es ist denkbar, dass er zu einem späteren Zeitpunkt auch an die Schweiz gelangen wird mit der Bitte, einen finanziellen Beitrag an diese neue Friedenstruppe zu leisten. Gegebenenfalls schiene es uns angezeigt, einen solchen Aufruf - selbstverständlich unter Berücksichtigung der politischen Lage im Mittleren Osten - mit aller Aufgeschlossenheit zu prüfen.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT



Pierre Aubert

Protokollauszug an:

- Eidgenössisches Politisches Departement (15 Exemplare)
- Finanz- und Zolldepartement (5 Exemplare)

3003 Bern, den 19. April 1978

Ausgeteilt

A n d e n B u n d e s r a t

Die Friedenstruppen der UNO im
Süd-Libanon (FINUL) und die Schweiz

971.

M i t b e r i c h t

zur

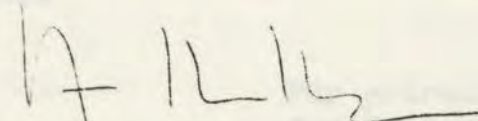
Notiz des Eidgenössischen Politischen Departementes vom 4. April 1978

Das Finanz- und Zolldepartement nimmt von der oben erwähnten Notiz
Kenntnis.

Für die Schweiz kommt eine Beteiligung an Friedenstruppen der UNO zur Zeit aus grundsätzlichen Erwägungen nicht in Frage. Hingegen beteiligt sich unser Land schon heute an friedenserhaltenden Aktionen der UNO (UNFICYP, CYPERN, Fr. 850 000.-- jährlich; UNO-Waffenstillstands-Beobachtungs-Organisation in Palästina, UNTSO: 1,5 Mio Franken jährlich). Zudem fliegt unser der UNTSO zur Verfügung gestelltes Flugzeug auch Einsätze für die UNEF II und die UNDOF. Auch die Friedenstruppe im Libanon (FINUL) könnte eventuell die Frage eines freiwilligen finanziellen Beitrags der Schweiz zum Gegenstand haben.

Diesbezüglich müssen wir aber darauf aufmerksam machen, dass im Voranschlag sowie im neuen Finanzplan vom 15. März 1978 keine Mittel für eine solche Hilfsaktion vorgesehen sind. Bei einem möglichen Aufruf der UNO müsste deshalb vorerst abgeklärt werden, wie der gewünschte Beitrag finanziert werden könnte.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



G.-A. Chevallaz