

Friedenserhaltende Aktionen und
schweizerische Aussenpolitik

Kurzreferat gehalten von Marianne von Grünigen,
Diplomatische Adjunktin beim Eidgenössischen
Politischen Departement, an der Generalversammlung
der Schweizerischen Gesellschaft für die Vereinten
Nationen vom 14. Mai 1977 in Basel

I.

1. Die tragende Maxime der schweizerischen Aussenpolitik ist die Neutralität, die von den am Wiener Kongress von 1815 versammelten europäischen Grossmächten als im Interesse ganz Europas liegend anerkannt und damit im Völkerrecht verankert worden ist. Neutralität bedeutet aber nicht, dass sich ein Staat jeglicher Aussenpolitik enthalten soll. Sie bildet vielmehr die Grundlage und den Rahmen für diese Politik.

Aus der Neutralität abgeleitet hat die Schweiz vor allem zwei traditionelle Elemente ihrer Aussenpolitik, nämlich ihre humanitäre Mission und die Leistung guter Dienste. Darüber hinaus hat sie sich in den letzten Jahren auch auf andern Gebieten vermehrt am internationalen Geschehen beteiligt. So hat sie ihre Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten und zu Europa ausgebaut. Sie trat den wirtschaftlichen Organisationen OECE (der späteren OECD) und EFTA bei. Als erster politischer Organisation schloss sie sich dem Europarat an. Mit den Europäischen Gemeinschaften traf sie ein Freihandelsabkommen, und an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa nahm sie aktiv teil. In der Schlussakte von Helsinki wurde bekanntlich auf Initiative der Schweiz das erste Prinzip dahingehend ergänzt, dass das Recht auf Neutralität zu den der Souveränität innewohnenden Rechten der an der Konferenz beteiligten Staaten gehört.

Auch mit den Staaten der Dritten Welt hat die Schweiz den Dialog vertieft, indem sie in Organen und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen mitwirkt und ihre dortige Tätigkeit nach Möglich-

./.



keit noch zu intensivieren sucht, und indem sie als einer der acht Vertreter der Industriestaaten an der Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, dem sogenannten Nord-Süd Dialog in Paris, teilnimmt.

Vor diesem Hintergrund der vermehrten aussenpolitischen Anstrengungen müssen wir die Frage einer schweizerischen Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen untersuchen.

2. Bis jetzt hat sich die Schweiz nicht direkt an bewaffneten Blauhelmaktionen beteiligt. Hingegen hat sie in der einen oder andern Form einen Beitrag an diese Aktionen geleistet. So stellte sie 1956 für die erste derartige Aktion im Mittleren Osten, die UNEF I, ein Flugzeug für den Truppentransport zur Verfügung. Zur Unterstützung der Kongo-Aktion entsandte sie eine Gruppe von Aerzten und Technikern. An die Finanzierung der Friedenstruppe in Zypern leistet sie seit deren Schaffung im Jahre 1964 jährlich einen freiwilligen Beitrag in der Höhe von 850 000 Franken. Schliesslich waren im Mittleren Osten bis 1973 auf Kosten des Bundes zwei Flugzeuge mit schweizerischer Besatzung, eines für Materialtransporte, das andere zur Personenbeförderung, für die UNO-Waffenstillstandsorganisation in Palästina (UNTSO) im Einsatz. Sie wurden 1973 durch ein einziges Mehrzweckflugzeug ersetzt, das vom Bund zu Eigentum erworben wurde und sowohl der UNTSO als auch der nach dem Oktoberkrieg von 1973 aufgestellten UNEF II zur Verfügung steht.
3. Der Gedanke, dass sich die Schweiz mit militärischen Kontingenten an den Blauhelmaktionen beteiligen könnte, ist erstmals 1965 von Bundesrat Wahlen im Nationalrat aufgenommen worden. Eine daraufhin eingesetzte interdepartementale Studienkommission kam in ihrem Bericht von 1967 zum Schluss, dass eine schweizerische Beteiligung an Friedenstruppen unter gewissen Bedingungen mit unserer Neutralität vereinbar wäre, dass aber eine Verwendung schweizerischer

- 3 -

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 Friedenstruppen der Vereinten Nationen wieder aufzunehmen. Das Politische Departement wird dieser Anregung wohl nachkommen. Heute kann ich Ihnen aber noch keine offizielle Stellungnahme unseres Departementes überbringen, sondern lediglich einige Ueberlegungen zu den Punkten anstellen, die für unsere Untersuchungen im Rahmen unseres aussenpolitischen Konzepts bedeutsam sein werden.

II.

Die friedenserhaltenden Aktionen sind praktisch an die Stelle der in der Charta vorgesehenen Zwangsmassnahmen getreten und tragen heute zur Erfüllung der wichtigsten Aufgabe der Vereinten Nationen bei, den Weltfrieden zu wahren.

Für einen Staat, der sich mit der Völkergemeinschaft solidarisch fühlt, friedlich mit ihr zusammen leben und seinen Teil an Verantwortung übernehmen will, stellt die Mitwirkung an solchen Aktionen grundsätzlich eine geeignete Aufgabe dar.

III.

Im Zentrum der Ueberlegungen, ob sich die Schweiz im Rahmen ihrer Aussenpolitik mit militärischen Kontingenten an friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen beteiligen könnte, steht die Vereinbarkeit einer solchen Beteiligung mit unserer Neutralität.

Wie Sie wissen, verpflichtet die ständige Neutralität den neu-
./.

- 4 -

tralen Staat, alles zu tun, um nicht in Feindseligkeiten hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was dazu führen könnte. Im Rahmen der Neutralitätspolitik geht es vor allem darum, eine Parteinahme und eine Intervention in politischen Konflikten zu vermeiden.

Friedenserhaltende Aktionen haben indessen 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.

Die friedenserhaltenden Aktionen der UNO sind nicht in der Charta verankert, sondern wurden bisher jeweils auf einer ad hoc-Basis, einer Resolution der Generalversammlung oder - bei den Aktionen neueren Datums - des Sicherheitsrates, aufgestellt.

Damit sie 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, d.h. des sogenannten "Gaststaates", das unparteiische Verhalten der Streitkräfte und das Verbot von Waffengebrauch ausser zur Selbstverteidigung.

- a) Einer der wichtigsten Grundsätze, der die friedenserhaltenden Aktionen von den in der Charta vorgesehenen Zwangsmassnahmen unterscheidet, ist die vorherige Zustimmung aller direkt beteiligten Parteien sowie des Gaststaates. Mit seiner Zustimmung verzichtet

der Gaststaat in allen Fragen, welche die Anwesenheit und die Tätigkeit der Friedenstruppe betreffen, vorübergehend auf seine ausschliessliche nationale Zuständigkeit.

Die Zustimmung erlischt nicht nur, wenn der Gaststaat sie zurückzieht, wie dies der Fall war, als der ägyptische Präsident Nasser 1967 den Abzug der UNEF I forderte. Sie würde auch fehlen, wenn sich der Gaststaat einer Verlängerung des Mandats der Truppe widersetzt, wie dies verschiedentlich bei den neueren, jeweils auf einige Monate befristeten Aktionen im Mittleren Osten, der UNEF II und der UNDOF, zur Diskussion stand. Ferner wäre bei jeder Erweiterung des Mandats der Truppe die zumindest stillschweigende Zustimmung des Gaststaates einzuholen.

Die Zustimmung bezieht sich im allgemeinen auf den Grundsatz, dass überhaupt eine Friedenstruppe geschaffen und auf dem Territorium des Gaststaates stationiert wird. In der Regel umfasst sie auch die Zusammensetzung der Truppe - d.h. ein Mitspracherecht bei der Entscheidung, welche Staaten Kontingente zur Verfügung stellen! - und die Modalitäten der Präsenz der Truppe.

Für die Mitwirkung eines neutralen Staates an einer friedenserhaltenden Aktion ist die Zustimmung schon deshalb unerlässlich, weil solche Aktionen eine direkte Intervention mit Streitkräften auf dem Gebiet eines fremden Staates, wenn auch ohne Gewaltanwendung, bedeuten. Ohne Zustimmung aller Parteien und des Gaststaates würde sich die Aktion gegen zumindest einen dieser Beteiligten richten; damit würden die Blauhelme unweigerlich zu einer Konfliktpartei. Möglicherweise würde es auch zur Gewaltanwendung kommen. Eine solche Aktion wäre nicht mehr mit unserer Neutralitätspolitik vereinbar. Uebrigens haben Finnland und Schweden bereits bei der UNEF I, die 1956 nach der Suez-Krise geschaffen worden war, bestätigt, dass ihre Kontingente nicht ohne Zustimmung des betroffenen Staates auf fremdem Gebiet stationiert würden.

- b) Bei allen bisherigen Aktionen ging man davon aus, dass die "Blauhelme" trotz ihrer Bewaffnung keine militärischen Ziele verfolgen

und keine kriegsführenden Funktionen haben. In der Regel kontrollieren sie Demarkationslinien, trennen in Feindseligkeiten verwickelte Streitkräfte, greifen bei Zwischenfällen ein, übernehmen Verwaltungs- und Hilfeleistungen an die Bevölkerung und sorgen unter Umständen für die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern eines Staates.

Die Friedenstruppe muss sich unparteiisch verhalten. Ihr Einsatz darf der Lösung der politischen Fragen in keiner Weise vorgreifen. Weder darf sie gewisse Positionen einer Partei schützen, noch eine Partei zur Annahme eines bestimmten politischen Resultats anhalten oder das politische Gleichgewicht beeinflussen. Ihr einziges Ziel soll es sein, die Voraussetzungen zu schaffen, die eine politische Lösung des Konflikts ermöglichen.

Für einen neutralen Staat, der sich an einer friedenserhaltenden Aktion beteiligt, ist es wichtig, dass das Mandat der Truppe innerhalb dieser Grenzen bleibt. Gerade die "Neutralität" der Aktion selbst ist es, die ihm erlaubt, mitzuwirken. Ist sie nicht gesichert, riskiert er, in einen Konflikt verwickelt zu werden, was seinem Neutralitätsstatut widersprechen würde.

- c) Im Hinblick auf die Zielsetzung der friedenserhaltenden Aktionen stand von Anfang an fest, dass die "Blauhelme" ihre Waffen nur zur Selbstverteidigung benützen sollten. Gemäss allgemeinem Völkerrecht setzt das Recht auf Selbstverteidigung die Existenz aussergewöhnlicher bedrohlicher Umstände voraus, die keine andere Lösung als den Waffengebrauch zulassen. Die im Mandat für die Friedenstruppen übliche Formel ist das Verbot, die Initiative zum Waffengebrauch zu ergreifen. Dabei wurde regelmässig davon ausgegangen, dass Selbstverteidigung nicht nur den Schutz von Leib und Leben in sich schliesse, sondern ebenso den Schutz der für die Durchführung der Aktion notwendigen Bewegungsfreiheit.

Es versteht sich von selbst, dass eine friedenserhaltende Aktion, bei der die Truppe ihre Waffen auch für andere Zwecke als jene der

Selbstverteidigung benützen dürfte, ihren Namen nicht mehr unbedingt verdiente und nicht mehr mit der Neutralität vereinbar wäre. So einleuchtend die Differenzierung im übrigen theoretisch klingen mag, so schwierig dürfte die Grenze in der Praxis zu ziehen sein. Die Kongo-Aktion hat dies an gewissen Punkten deutlich gezeigt. Aber bereits der "Alltag" der Blauhelme kann den einzelnen Soldaten in dieser Hinsicht vor Probleme stellen.

IV.

- a) Dass die friedenserhaltenden Aktionen im allgemeinen aber mit der Neutralität vereinbar sind, wird dadurch unterstrichen, dass sich an den bisherigen Aktionen regelmässig neutrale Staaten mit Kontingenten beteiligt haben. Seit der UNEF I war man sich einig darüber, dass die "Neutralität" dieser Aktionen nur gewahrt sei, wenn die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates keine Kontingente zur Verfügung stellten. Ausser bei der Kongo-Aktion, deren Konzeption etwas anders aussah, und der Zypern-Aktion, bei der Grossbritannien mitwirkt, hat sich die UNO immer an Staaten gewandt, die ausserhalb des konkreten Konflikts standen. Dies bedeutete, dass hauptsächlich mittlere und kleine und unter ihnen vorab die ständig neutralen Staaten aufgerufen waren, Truppen zu stellen.

Interessanterweise sind sogar an den beiden neusten Aktionen, der UNEF II und der UNDOF im Mittleren Osten, wo der Sicherheitsrat im Einvernehmen mit dem Generalsekretär beschlossen hatte, sich bei der Zusammensetzung der Friedenstruppen auf das in den Vereinten Nationen allgemein akzeptierte Prinzip der angemessenen geographischen Verteilung zu stützen, dennoch Kontingente neutraler Staaten, die traditionsgemäss an solchen Aktionen teilnehmen, relativ stark vertreten.

- b) Wenn die friedenserhaltenden Aktionen die vorher dargelegten Bedingungen erfüllen, sind sie nicht nur mit der Neutralität

vereinbar, sondern bieten dem neutralen Staat sogar eine Gelegenheit, die ihm kraft seiner Neutralitätspolitik gegenüber der Völkergemeinschaft zukommende Verantwortung auszuüben.

Allgemein setzen sich die neutralen Staaten für eine Stärkung des Rechts und damit für eine friedliche Streiterledigung ein. Die friedenserhaltenden Aktionen haben zum Ziel, die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Es liegt daher im Interesse der Neutralen, zum Erfolg dieser Aktionen beizutragen.

In der Vergangenheit haben sich Finnland, Oesterreich und Schweden mit Kontingenten an friedenserhaltenden Aktionen beteiligt. Um solche Kontingente rasch und nutzbringend zur Verfügung stellen zu können, sollte der betreffende Staat Bereitschaftstruppen, sogenannte "stand-by Forces" schaffen. In den Sechzigerjahren haben Finnland, Oesterreich und Schweden die erforderlichen Gesetze erlassen. Die innerstaatliche Gesetzgebung erlaubt nicht nur die Regelung der Bereitschaftstruppen als solche, sondern darüber hinaus die Festlegung der Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit diese Truppen der UNO für eine friedenserhaltende Aktion zur Verfügung gestellt werden können. Sämtliche Gesetze verlangen eine individuelle Prüfung jedes konkreten Mandats einer Friedenstruppe.

- c) Diese Prüfung ist umso notwendiger, als der Mitwirkung neutraler Staaten an friedenserhaltenden Aktionen gewisse Grenzen gesetzt sind.

Auch wenn das Mandat der Truppen vor allem bei den neueren Aktionen einigermaßen genau umschrieben ist und der Sicherheitsrat heute im Gegensatz zu gewissen früheren Aktionen eine wirksame Kontrolle ausübt, so birgt doch jede Aktion das Risiko in sich, in eine Zwangsmassnahme auszuarten, sei es, dass der Gaststaat droht, seine Zustimmung zurückzuziehen, sei es, dass die Blauhelme in Operationen verwickelt werden, wo sie Gefahr laufen, die Grenze der Selbstverteidigung überschreiten zu müssen, insbesondere wenn

sie in einen Kampf mit regulären Truppenverbänden hineingezogen werden, wie dies zeitweise im Kongo der Fall gewesen ist und leicht hätte geschehen können, als türkische Truppen in Zypern landeten.

Deshalb muss der neutrale Staat das Mandat der Truppe vor und während des Einsatzes sorgfältig kontrollieren. Praktisch wäre es allerdings nicht unproblematisch, ein Kontingent genau in dem Moment zurückzubeordern, in dem sich die Blauhelme in einer besonders schwierigen Lage befinden.

Gewisse Grenzen sind der Mitwirkung eines neutralen Staates heute wohl auch von aussen gesetzt. Zurzeit der Aufstellung der UNEF I im Jahre 1956 schienen die friedenserhaltenden Aktionen eine ideale Aufgabe für neutrale Staaten zu bilden. In neuerer Zeit gilt aber für die Zusammensetzung der Friedenstruppen wie für die andern Unternehmungen der Vereinten Nationen das Prinzip der angemessenen geographischen Verteilung. Die ständig neutralen Staaten gehören alle derselben geographischen Gruppe an. Es ist somit denkbar, dass ihr Spezialstatut sie in Zukunft nicht mehr in gleichem Masse wie bisher für die Teilnahme an friedenserhaltenden Aktionen prädestiniert. Ueberdies ist nicht auszuschliessen, dass ein Gaststaat in Zukunft weniger geneigt sein wird, Kontingente eines klassischen neutralen Staates zu akzeptieren, weil er der Auffassung ist, jener sei allzu sehr mit der westlichen Welt verflochten und stehe folglich trotz seiner ständigen Neutralität nicht genügend ausserhalb des Konflikts.

V.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der neutrale Staat in der Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen eine seiner Aussenpolitik angemessene Aufgabe finden kann. Seine Entscheidung würde wohl erleichtert, wenn in der UNO bestimmte Richtlinien für solche Aktionen beständen. Seit den Sechzigerjahren **ist der** sogenannte "Ausschuss der 33" mit der Ausarbeitung der-

- 10 -

artiger Richtlinien befasst. Ein erster Entwurf liegt vor, welcher der Konzeption der Neutralen sicher entgegenkäme, indem er unter anderem die Entscheidungsbefugnis dem Sicherheitsrat überträgt und den Ermessensspielraum des Generalsekretärs relativ eng bemisst. Ueber gewichtige Punkte konnten sich die Grossmächte jedoch bisher nicht einigen, so dass die Aktionen wohl noch einige Zeit auf einer ad hoc-Grundlage fussen werden.

VI.

Sollte man in der Schweiz zum Schluss kommen, dass die Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen unserem aussenpolitischen Konzept entspreche, stellt sich für uns - jedenfalls zurzeit - ein weiteres Problem, nämlich ob es angebracht wäre, unsere Beteiligung anzubieten, ohne Mitglied der UNO zu sein, oder ob die Beitrittsfrage zur Weltorganisation Vorrang haben müsste. Der Aufruf des Sicherheitsrates ergeht stets an die Mitgliedstaaten der UNO, was allerdings nicht bedeutet, dass die Schweiz bewusst ausgeschaltet, sondern vielmehr, dass ihr "Sonderfall" nicht in Betracht gezogen, ja sogar vergessen wird.

Ich kann diese Frage im jetzigen Zeitpunkt nicht beantworten, möchte sie aber zur Diskussion stellen.