

DIE SCHWEIZ UND DIE UNOReferat von Botschafter E. Diez

Zunächst ein Wort zum Gesprächsrahmen. Der Bundesrat hat erklärt, dass der Beitritt wünschenswert sei, und das Parlament hat dem Bundesrat den Auftrag gegeben, eine entsprechende Botschaft vorzulegen. Die heute zu diskutierende Frage kann deshalb nicht lauten: UNO-Beitritt ja oder nein, sondern vielmehr: Beitritt wann und allenfalls wie. Im Parlament sollten sich eigentlich keine neuen Schwierigkeiten ergeben; das Ergebnis der Volksabstimmung ist aber noch völlig offen. Gemäss BV Artikel 89 Absatz 5 muss der Beitritt zu einer Organisation kollektiver Sicherheit Volk und Ständen obligatorisch vorgelegt werden. Heute bestehen im Grunde genommen die Schwierigkeiten nicht im aussenpolitischen, sondern im innenpolitischen Bereich.

In der bisherigen Diskussion ist in der Schweiz die Beitrittsfrage sehr oft auf das Neutralitätsproblem reduziert worden. Es ist deshalb zu prüfen, wie echt vor allem die neutralitätspolitischen Schwierigkeiten sind. Bei der älteren Generation bestehen noch starke Hemmungen wegen der negativen Erfahrungen mit dem Völkerbund, vor allem wegen der Sanktion gegen Italien im Abessinienkrieg. Bekanntlich kehrte die Schweiz erst 1938 zur integralen Neutralität zurück. Der Bundesrat könnte heute dem Volke aber keine differenzielle Neutralität vorschlagen; ein UNO-Beitritt kommt nur unter Beibehaltung der bisher von der Schweiz geführten Neutralitätspolitik in Betracht.

Bei der Schaffung der UNO bestand allgemein die Meinung, ein neutraler Staat wie die Schweiz habe in der Organisation nichts zu suchen. Die Vereinten Nationen waren damals eine Siegerkoalition; Neutralität galt als mit den Satzungsverpflichtungen

(namentlich wegen der Sanktionsbestimmungen) unvereinbar. Die Schweiz verzichtete deshalb konsequenterweise auf einen Antrag zum Beitritt, und lange Zeit war die Beitrittsfrage für die Schweiz nicht mehr aktuell.

Im Grunde genommen ist die Neutralitätsfrage aber nur eines der Probleme des UNO-Beitritts, der überhaupt aussenpolitisch nicht überbewertet werden sollte. Die Neutralität ist bekanntlich ein Mittel unserer Aussenpolitik und nicht ihr Ziel. Es ist deshalb vor allem zu prüfen, ob heute die schweizerische Neutralität immer noch ein Hindernis für einen Beitritt der Schweiz zur UNO darstellt.

Gibt uns die UNO-Charta selbst eine Antwort auf diese Frage? Die in Artikel 1 der Charta umschriebenen Ziele der Organisation stimmen weitgehend auch mit den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik überein. Die Neutralität wird in der Charta nirgends erwähnt. Von französischer Seite wurde seinerzeit einem Antrag, die Neutralität als ausdrücklichen Hinderungsgrund für einen Beitritt zu erwähnen, keine Folge gegeben, da dies als selbstverständlich betrachtet wurde. Die UNO-Charte sieht keine Möglichkeit des Beitritts mit Vorbehalten vor; insbesondere ist kein Neutralitätsvorbehalt möglich.

Für einen dauernd neutralen Staat wie die Schweiz sind vor allem die in Kapitel VII der Charta vorgesehenen Massnahmen bei Bedrohungen des Friedens, bei Friedensbruch und Angriffshandlungen von Bedeutung. Es geht hier um die Zwangsmassnahmen aufgrund von bindenden Beschlüssen des Sicherheitsrates, die allerdings durch das Veto der Grossmächte blockiert werden können.

Im einzelnen nennt die Charta folgende Sanktionen:

Art. 40: vorläufige Massnahmen (sie stellen für den Neutralen kein Problem dar);

Art. 42: militärische Massnahmen, und

Art. 43: Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zum Abschluss entsprechender Sonderabkommen. Da diese ratifikationspflichtig sind, kann ein neutraler Staat ohne seine Zustimmung nicht zur Stellung von Streitkräften verpflichtet werden. Die Charta ermöglicht somit, ohne die Neutrale zu nennen, neutralitätskonforme Lösungen.

Art. 41 nennt nicht-militärische Massnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet, solche bezüglich Verkehrsverbindungen und den Abbruch diplomatischer Beziehungen.

Als bisher wichtigsten Anwendungsfall kennen wir die Rhodesien-Sanktionen. Die Schweiz hat als Nichtmitgliedstaat die automatische Anwendung abgelehnt (Artikel 2 Absatz 6 der Charta sieht allerdings Verpflichtungen für die Nichtmitglieder im Falle der Gefährdung des Friedens vor). Uebrigens wurde die juristische Auffassung vertreten, dass Rhodesien kein Sanktionsfall gemäss UNO-Charta darstelle (interner Konflikt, nicht Bedrohung des Weltfriedens), so dass das Kapitel VII nicht anwendbar sei. Weder Grossbritannien noch die USA legten ein Veto ein. Zur Vermeidung der Umgehung von Sanktionen via schweizerisches Territorium hat die Schweiz autonome Massnahmen ergriffen: Blockierung der Nationalbank-Konten, Bestätigung des bereits bestehenden Waffenausfuhr-Verbots und "courant normal" für Einfuhren aus Rhodesien (praktisch vor allem Rindfleisch und Tabak).

Am Beispiel der Rhodesiensanktionen hat sich gezeigt, dass auch Nichtmitglieder bei einem weltweiten Boykott gegen UNO-Mitgliedstaaten direkt betroffen sind. Der Unterschied der Stellung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern der UNO ist somit relativ gering. Auch für den Nichtmitgliedstaat stellen sich heikle neutralitätspolitische Probleme.

Steht die Staatengemeinschaft einem einzelnen Rechtsbrecher gegenüber, so stellt sich die Frage, ob die Neutralität überhaupt noch möglich und sinnvoll ist.

Das Abstimmungsverhalten in der GV und im Sicherheitsrat wird Gegenstand weiterer neutralitätspolitischer Ueberlegungen im Falle einer schweizerischen Mitgliedschaft sein. Erfahrungen der anderen Neutralen (vor allem Oesterreichs und Schwedens) haben gezeigt, dass diese Probleme durchaus lösbar sind; es haben sich bisher keine Konflikte ergeben. In der schweizerischen Oeffentlichkeit ist vielerorts noch die Vorstellung verbreitet, als sei die Schweiz eine Idylle, stark und autark genug, um dem Gezänk in der UNO fernzubleiben. Viele wollen weder den Machtverlust Europas und der Weissen, noch die Tatsache wahrhaben, dass es Entwicklungsländer und damit ein Nord-Süd-Problem gibt.

Wir kommen damit zu den politischen Aspekten eines UNO-Beitritts der Schweiz. Im Grunde genommen geht es einerseits um die Frage, wozu ein solcher Beitritt diene und ob er wünschbar oder notwendig sei, und andererseits ob es sich die Schweiz auf die Dauer leisten könne, der einzigen umfassenden Weltorganisation fernzubleiben. Auf die letzte Frage kann die Antwort nur nein heissen. Der UNO-Beitritt hat für die Schweiz vor allem auch einen sicherheitspolitischen Aspekt. Die Schweiz hat Teil an der Staatengemeinschaft; dies könnte durch eine verstärkte Präsenz in New York noch unterstrichen werden. Im Konfliktfall oder für den Fall, dass die Schweiz in einen Konflikt hineingezogen oder sogar ganz oder teilweise besetzt wäre, könnte der Anerkennung der Schweiz durch die UNO für die völkerrechtliche Weiterexistenz des Staates eine ausschlaggebende Bedeutung zukommen. Andererseits wäre das in der Charta vorgesehene Sanktionensystem, das bisher praktisch nicht funktioniert hat, sicherheitspolitisch für die Schweiz kein Ersatz für die Neutralitätspolitik.

Spätestens seit der Aufnahme der beiden Deutschland sowie Rotchinas in die UNO kann sie als universelle Organisation bezeichnet werden. Schweden hat von jeher erklärt, dass die Neutralität nicht gegen die Gesamtheit aller anderen Staaten spielen könne,

und Oesterreich sah durch seine einstimmige Aufnahme im Jahre 1955 seine Neutralität geradezu aufgewertet. Solange die Universalität nicht bestand, wäre ein schweizerischer Beitritt problematisch gewesen; heute kommt dem Element der Universalität für die Beitrittsfrage ausschlaggebende Bedeutung zu.

Wichtig für die schweizerische Neutralitätspolitik ist ihre Glaubwürdigkeit und vor allem das Vertrauen, das ihre Nachbarn, die Grossmächte und allfällige potentielle Konfliktparteien in sie setzen. Dabei ist zu bedenken, dass die Neutralitätspflichten restriktiv zu interpretieren sind. Im Zusammenhang mit der Glaubwürdigkeit ist zu bemerken, dass oft in der Schweiz selber an ihre Neutralitätspolitik weit höhere Ansprüche gestellt werden, als vom Ausland her. Im Zusammenhang mit einem UNO-Beitritt ist ferner zu beachten, dass auch ausserhalb des UNO-Beitritts die Schweiz verschiedene neutralitätspolitische Risiken hat eingehen müssen, die die Glaubwürdigkeit der Neutralität mehr berühren als ein UNO-Beitritt. Hier wäre etwa an den Beitritt der Schweiz zur Energieagentur zu erinnern.

Ich habe in Vorträgen wiederholt die UNO mit einem Quartierverein verglichen, dem sämtliche - sympathischen und unsympathischen - Nachbarn angehören, bei dem man aber dabei sein muss, wenn man bei Fragen der Quartiergestaltung mitreden möchte. Im übrigen gilt auch hier der Grundsatz "les absents ont toujours tort". Im Laufe ihrer Entwicklung und mit zunehmender Universalität hat sich die UNO immer mehr zu einer diplomatischen Börse entwickelt, wo die verschiedenen Anliegen der Staaten zur Sprache kommen und ein entsprechender Informationsaustausch stattfindet. Es versteht sich von selbst, dass bei allen Vorteilen eines UNO-Beitritts der Schweiz die Schwächen der Weltorganisation, die unbestreitbar bestehen, nicht verschwiegen werden dürfen. Die UNO ist aber die einzige universelle Weltorganisation. Eine Alternative dazu besteht nicht und ist auch nicht in absehbarer Zeit zu erwarten.

Was die Stellung der Schweiz als Nichtmitglied betrifft, ist anzunehmen, dass im Sanktionsfall kaum ein grundsätzlicher Unterschied besteht. Wegen der zunehmenden Interdependenz der Staaten muss die Schweiz ohnehin weitgehend auf das Verhalten anderer Staaten und damit auf die UNO Rücksicht nehmen. Ist sich die UNO einig, wird sich die Schweiz der Anwendung weltweiter Beschlüsse auf die Dauer nicht entziehen können. Würde sich die UNO spalten, könnte ein Neutraler auch ohne Risiko eine neutrale Haltung einnehmen.

Wie ausländische Kollegen durchblicken liessen, würde eine schweizerische Aufnahme mit einem Neutralitätsvorbehalt nicht akzeptiert; andererseits wäre ein Neutralitätsverzicht nicht nur unnötig, sondern auch innenpolitisch undenkbar.

* * *