

DIREKTION FUER VOELKERRECHT

Original direkt weitergeleitet

p.B.51.10-BT/DUP

Bern, 13. Dezember 1990

Rechtsgutachten betreffend die Frage der Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit dem militärischen Sanktionensystem der Vereinten Nationen

Bis anhin konnte die Schweiz der heiklen Problematik der Vereinbarkeit ihrer Neutralität mit dem militärischen Sanktionensystem der Vereinten Nationen und dem grundsätzlichen Widerspruch zwischen Neutralität und kollektiver Sicherheitsordnung immer unter Hinweis auf die Funktionsunfähigkeit des UNO-Sicherheitssystems ausweichen. Im Gefolge des Irak-Kuwait-Konfliktes scheint dieses System der kollektiven Sicherheit zum ersten Mal seine volle Wirksamkeit zu entfalten. Aufgrund der Resolution 678 des Sicherheitsrates ist es möglich, dass militärische Zwangsmassnahmen gegen den Rechtsbrecher Irak ergriffen werden. Dadurch stellen sich für die dauernd neutrale Schweiz - ähnlich wie bei den Wirtschaftssanktionen der UNO - die schwierigen Fragen, wie sie sich angesichts dieser neuen Situation zu verhalten hat und wie sie insbesondere auf eine Aufforderung zur Teilnahme oder Unterstützung der militärischen Sanktionen reagieren soll. Diese Fragen sollen einer Beantwortung zugeführt und die Optionen der Schweiz aufgezeigt werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Das militärische Sicherheitssystem der Vereinten Nationen
2. Die Neutralitätspflichten
3. Widerspruch zwischen Neutralität und dem UNO-System der kollektiven Sicherheit
4. Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der UNO als Ausweg ?
5. Militärische Sanktionen im Irak-Kuwait-Konflikt
6. Optionen der Schweiz

Literaturverzeichnis

HANS-PETER BRUNNER, Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert - Bestandesaufnahme und Ausblick, Zürich 1989

JEAN-PIERRE COT / ALAIN PELLET, La Charte des Nations Unies, Paris 1985

JUERG MARTIN GABRIEL, Schweizer Neutralität im Wandel hin zur EG, Frauenfeld 1990

ANTON GREBER, Die dauernde Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen, Diss. Zürich 1967

PAUL GUGGENHEIM, Das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen und die schweizerische Neutralität, Neue Schweizer Rundschau, 1945

HANS HAUG, Das Problem der vollen Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen, HBchAP 1975, S. 591 ff.

DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität, HBchAP 1975, S. 159 ff

LUZIUS WILDHABER, Die Mitgliedschaft dauernd neutraler Staaten im UNO-Sicherheitsrat, in: Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik, Jahrgang 11, Heft 3

1. Das militärische Sicherheitssystem der Vereinten Nationen

- a) Den Vereinten Nationen liegt das System der kollektiven Sicherheit zugrunde. Die internationale Sicherheit und der Friede wird durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensstörer aufrechterhalten oder wiederhergestellt. Die UNO und ihr Sicherheitsrat sind die ordentlichen Träger von Zwangsaktionen. Den Mitgliedstaaten verbleibt nur in Ausnahmefällen das Recht, aus eigener Kompetenz nach aussen Gewalt anzuwenden (insbesondere zur Selbstverteidigung).

Die UNO-Charta unterscheidet im VII. Kapitel (Art. 39 ff.) dreierlei Massnahmen, über die der Sicherheitsrat im Falle einer Bedrohung, eines Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung beschliessen kann: vorläufige Massnahmen (Art. 40), nicht-militärische (Art. 41) und militärische (Art. 42) Massnahmen. Gemäss diesen Bestimmungen werden **chartamässige militärische Zwangsmassnahmen** in einem festgefügteten Verfahren ergriffen: Nachdem der Sicherheitsrat eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung formell festgestellt hat und wirtschaftliche Zwangsmassnahmen für unzureichend gehalten werden, so kann der Sicherheitsrat mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen durchführen. Die Aktionen können Demonstrationen, Blockaden und andere durch Streitkräfte der Mitgliedstaaten durchgeführte Operationen einschliessen. Gemäss Art. 43 verpflichten sich alle Mitglieder der UNO - nach Massgabe von Sonderabkommen - Streitkräfte zur Verfügung zu stellen, Beistand zu leisten und Erleichterungen einschliesslich des Durchmarschrechtes zu gewähren. Die Sonderabkommen werden zwischen dem Sicherheitsrat einerseits und Einzelstaaten andererseits abgeschlossen und von den Staaten nach Massgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert (Art. 43 Abs. 3). Die

Pläne für die Anwendung von Waffengewalt werden vom Sicherheitsrat mit Unterstützung des Generalstabsausschusses, der sich aus den Generalstabschefs der ständigen Sicherheitsratsmitglieder zusammensetzt, aufgestellt (Art. 46, 47). Gemäss Art. 48 steht es schliesslich dem Sicherheitsrat frei, alle oder nur gewisse Mitglieder zur Durchführung der von ihm beschlossenen Massnahmen zu verpflichten. Damit verfügt er über die Möglichkeit, die Ausdehnung eines Konfliktes in gewissen Grenzen zu halten und besonderen Situationen, in denen sich einzelne Mitgliedstaaten befinden, Rechnung zu tragen.¹

- b) Im einzelnen bestehen über das Kapitel VII der Charta mannigfache Unklarheiten, die vor allem auch darauf zurückzuführen sind, dass diese Bestimmungen bisher weitgehend toter Buchstabe geblieben sind.² Umstritten ist etwa, ob der Sicherheitsrat die oberste Führung beim Einsatz der Streitkräfte behalten muss und diese vollständig unter UNO-Kommando handeln müssen, oder ob der Sicherheitsrat auch Aufträge zu militärischen Aktionen an einzelne Staaten erteilen kann, die von diesen unter eigenem Kommando durchgeführt werden.

(1) Näheres bei COT/PELLET, S. 4 704 ff., 747 ff.

(2) Beim Vorgehen im Koreakrieg handelt es sich nicht um einen Anwendungsfall von Art. 42. Die entsprechenden Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates waren lediglich Empfehlungen, nicht Beschlüsse. Es wurden keine Sonderabkommen gemäss Art. 43 abgeschlossen. Der Sicherheitsrat hatte keine Kontrolle über die Führung der Streitkräfte. Auch die heutigen Blauhelmtuppen kommen nicht im Rahmen von verbindlichen Zwangsmassnahmen des Sicherheitsrates zu stande.

Umstritten ist aber vor allem, ob der Sicherheitsrat die Staaten zur Teilnahme an militärischen Sanktionen verpflichten kann oder ob die Mitwirkung vom freiwilligen Abschluss von Sonderabkommen abhängt. Hier werden zwei Meinungen vertreten:

1. Die Lehre geht mehrheitlich davon aus, dass die einzelnen Mitglieder zur Teilnahme an Zwangsaktionen verpflichtet seien, wenn der Sicherheitsrat dies von ihnen verlangen würde. In den Sonderabkommen würden lediglich die Modalitäten der Mitwirkung festgelegt. Wenn keine derartige Pflicht zur Unterstützung des Sicherheitsrates bestünde, wäre das ganze System der militärischen kollektiven Sicherheit funktionsunfähig (vgl. COT/PELLET, S. 710 ff.).
 2. Demgegenüber wird teilweise die Ansicht vertreten, kein Mitgliedstaat könne automatisch zum Ergreifen von militärischen Sanktionen gezwungen werden; durch Nichtabschluss eines Sonderabkommens könne jeder Staat auf die Teilnahme an derartigen Aktionen verzichten (so ausdrücklich die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO, BBl 1982 I 546 f., 1969 I 1550; ähnlich die Haltung der UdSSR, ferner GREBER, S. 69 ff., HAUG, S. 600).
- c) Eine Klärung dieser offenen Fragen wird erst durch eine vermehrte praktische Implementation des Systems der kollektiven Sicherheit herbeigeführt werden. Vorläufig werden daher auch die tatsächlichen Auswirkungen von militärischen Zwangsmassnahmen auf die neutrale Schweiz nicht mit Sicherheit bestimmt werden können. Insbesondere muss offen bleiben,
- ob der Sicherheitsrat gestützt auf Art. 48 die Schweiz auf ihr Gesuch hin von der Teilnahme an militärischen Sanktionen entbinden würde;
 - ob sich die Schweiz durch den Nichtabschluss eines Sonderabkommens gemäss Art. 43 der Teilnahme und

Unterstützung der militärischen Sanktionen selbständig entziehen könnte.

2. Die Neutralitätspflichten

- a) Die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten im Kriegsfall ergeben sich zur Hauptsache aus den Haager Abkommen von 1907 über die Neutralität im Landkrieg bzw. im Seekrieg. Danach treffen den Neutralen im Kriegsfall folgende Pflichten:
- 1) Der neutrale Staat darf den Kriegführenden keine Kriegshilfe leisten. Er darf mit seinen Streitkräften selber nicht in das Kriegsgeschehen eingreifen und einem kriegführenden Staat auch keine Streitkräfte zur Verfügung stellen.
 - 2) Der Neutrale darf einem Kriegführenden sein Staatsgebiet zu keinerlei militärischen Zwecken zur Verfügung stellen, weder als Operationsbasis noch zum Durchmarsch oder zum Ueberfliegen mit Truppen-, Munitions- oder Verpflegungstransporten.
 - 3) Die staatliche Lieferung von Kriegsmaterial durch den Neutralen an einen Kriegführenden ist verboten.
 - 4) Der Neutrale darf nicht durch Gewährung finanzieller Mittel die Aufrüstung eines Kriegführenden ermöglichen.
 - 5) Der Neutrale darf den kriegführenden Staaten weder besondere Anlagen zur Uebermittlung militärischer Nachrichten zur Verfügung stellen noch ihnen militärische Nachrichten über den Kriegsgegner weitergeben.
 - 6) Der neutrale Staat ist verpflichtet, alle den Krieg betreffenden Vorschriften, die er nach eigenem Ermessen erlässt, auf die einzelnen Kriegführenden gleichmässig anzuwenden.

7) Darüber hinaus ist der dauernd neutrale Staat verpflichtet,

- in jedem Krieg neutral zu bleiben (dies schliesst für ihn die Möglichkeit der Wahl zwischen Beteiligung am Krieg und Neutralität aus)
- seine Neutralität und Unabhängigkeit zu verteidigen;
- die sogenannten sekundären Pflichten oder Vorwirkungen der dauernden Neutralität einzuhalten.

b) Eine Teilnahme an militärischen Massnahmen gemäss Art. 42 UNO-Charta ist mit den Pflichten eines Neutralen gemäss dem klassischen Neutralitätsrecht und Neutralitätsverständnis nicht vereinbar.³ Aus diesem Grunde wurde in der "Londoner Erklärung", die der Völkerbundsrat am 13.2.1920 erliess, die Schweiz ausdrücklich von allen militärischen und gebietsmässigen Sanktionsleistungen befreit und nur zur Teilnahme an wirtschaftlichen Massnahmen verpflichtet.⁴

(3) In diesem Sinne die UNO-Botschaft, BBl 1982 I 546 f.; GREBER, S. 96 f.; HAUG, S. 600; SCHINDLER, S. 167.

(4) vgl. JOSEPH BOESCH, Epochen der schweizerischen Aussenpolitik, HBchAP, S. 113 f.

3. Widerspruch zwischen Neutralität und dem UNO-System der kollektiven Sicherheit

- a) Es besteht ein tiefgreifender Widerspruch zwischen der Neutralität und der in der UNO-Charta verankerten Idee der kollektiven Sicherheit. Während das Neutralitätsrecht auf der klassischen, indifferenten Sicht des Krieges als eines normalen, durchaus legitimen Mittels der zwischenstaatlichen Streitaustragung (Carl von Clausewitz: Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln) basiert, geht das UNO-Satzungsrecht in Wiederaufnahme der Lehre vom gerechten Krieg von ungerechtfertigter und gerechtfertigter Gewaltanwendung aus. Der Krieg wird als Mittel der internationalen Konfliktregelung geächtet. Es gibt im Wortschatz der UNO den Begriff "Krieg" gar nicht mehr. Man spricht nur von "Aggression", wenn die illegale Gewalt gemeint ist, und von "Zwangsmassnahmen", wenn man die legale Gewalt anspricht. Ebenso spricht die UNO-Charta nirgends von der Neutralität, weil es für die klassische Neutralitätskonzeption in einem stets funktionierenden System der kollektiven Sicherheit dem Grundsatz nach keine Daseinsberechtigung mehr gibt. Dieses System verlangt immer und von allen Staaten aktives Handeln gegen den Friedensbrecher.⁵

(5) Dieses Uebergehen des Status der Neutralität hängt eng mit der neutralitätsfeindlichen Stimmung an der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco zusammen. Näheres bei BRUNNER, S. 20 ff.; GABRIEL, S. 64 ff., GREBER, S. 85 ff.

- b) Diesem grundsätzlichen Widerspruch konnte der dauernd Neutrale während Jahrzehnten ausweichen, weil das kollektive Sicherheitssystem der UNO wegen des Ost-West-Gegensatzes nie vollständig funktionierte.⁶ Im Gefolge des Irak-Kuwait-Konflikts, der sich nach und nach zum symbolischen Testfall für eine neue Aera der internationalen Zusammenarbeit zu entwickeln scheint, muss nun der dauernd Neutrale die grundsätzliche Frage beantworten, ob die zu Beginn dieses Jahrhunderts kodifizierten Regeln des Neutralitätsrechtes, die auf herkömmliche Kriege zwischen vergleichbaren, durch Einzelstaaten gebildete Konfliktparteien zugeschnitten wurden, überhaupt durchgehend auf das Verhältnis zwischen der universellen UNO und einem isolierten staatlichen Rechtsbrecher übertragbar sind, ohne dass sie ihres ursprünglichen Sinnes verlustig gehen.

Als Ausweg aus dem Dilemma bietet sich folgende Argumentation an: Das Eintreten von neutralitätsrechtlichen Pflichten setzt das Bestehen eines Krieges oder einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen zwei oder mehreren Staaten voraus. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO handelt es sich um legale Gewalt gegen einen Rechtsbrecher und nicht um einen Krieg im völkerrechtlichen Sinne. Daher wird bei militärischen Massnahmen der UNO das Neutralitätsrecht nicht aktualisiert und den Neutralen treffen keine Neutralitätspflichten. Er darf gar an derartigen Sanktionen aktiv teilnehmen, wenn dies aufgrund der UNO-Charta notwendig wird.⁷

-
- (6) Die verschiedenen Berichte des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen sowie die Botschaft zum UNO-Beitritt sind beredtes Beispiel für dieses permanente Ausweichen.
- (7) So äusserte sich auch der oesterreichische Aussenminister Mock im Sinne einer vorläufigen Stellungnahme. Ein Auftrag zur gründlichen Abklärung dieser Frage ist an die zuständigen Instanzen der oesterreichischen Verwaltung ergangen.

4. Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der UNO als Ausweg ?

Rein rechtlich gesehen kann die Schweiz gegen eine Aufforderung der UNO zur Teilnahme an militärischen Sanktionen den Einwand erheben, dass sie als Nichtmitglied nicht an die Bestimmungen über die kollektive Sicherheit gebunden sei und ihr die völker-gewohnheitsrechtlichen Neutralitätspflichten eine derartige Teilnahme verbieten würden. In Tat und Wahrheit ist dieser Weg aber - wie bei den Wirtschaftssanktionen der UNO - stark eingeschränkt. Wenn die Staatengemeinschaft gestützt auf Art. 2 Ziffer 6 der Charta ein Nichtmitglied zur Unterstützung ihrer militärischen Sanktionen auffordert, wird es für diesen Staat angesichts der Universalität der UNO, des tatsächlichen Kräfteverhältnisses und der Gefahr, dass die UNO auch gegen ihn Zwangsmassnahmen ergreift, fast unmöglich, sich dem Druck der UNO zu entziehen. Neben seinen Neutralitätspflichten obliegen dem Nichtmitglied eben auch Solidaritätspflichten gegenüber der Staatengemeinschaft. Er kann einen autoritativen Entscheid der Staatenwelt, der zwischen der guten und der schlechten Sache unterscheidet, nicht einfach ignorieren. Ein Alleingang des Neutralen gegen die durch einen Sicherheitsratsbeschluss vereinte Front der Grossmächte und der übrigen Staatenwelt kann überdies für ihn äusserst schwerwiegende politische, wirtschaftliche und allenfalls sogar sicherheitspolitische Folgen zeitigen. Sein Abseitsstehen könnte von den übrigen Staaten als einseitige Begünstigung des mit Sanktionen belegten Staates angesehen werden. Der unserer Neutralitätspolitik zugrundeliegende Gleichbehandlungsgrundsatz kann auch hier nicht auf zwei so ungleiche Konfliktparteien wie einen einzelnen Rechtsbrecher einerseits und die ganze Staatengemeinschaft anderseits angewendet werden.

Falls der Sicherheitsrat militärische Sanktionen verhängt, ist somit ein neutrales Nichtmitglied in einer ähnlichen Lage wie ein neutrales Mitglied der UNO (so auch die UNO-Botschaft, BBl

1982 I 547). Darüber hinaus trägt das Nichtmitglied die Bürde, dass es sich gegenüber dem Staat, der Gegenstand der Zwangsmassnahme ist, zur Rechtfertigung seiner Haltung nicht auf seine Mitgliedschaft bei der Weltorganisation berufen kann (vgl. BBl 1969 I 1551).

5. Militärische Sanktionen im Irak-Kuwait-Konflikt

Die Resolution 678 des Sicherheitsrates vom 29.11.1990 bevollmächtigt in Anwendung des Kapitels VII der Charta die Mitgliedstaaten alle notwendigen Mittel einzusetzen, um die Resolution 660 und "alle relevanten darauffolgenden Resolutionen zu verwirklichen, um den Frieden und die internationale Sicherheit in der Region wiederherzustellen, wenn der Irak nicht bis zum 15. Januar 1991 die obengenannten Resolutionen" voll angewendet hat. Ferner fordert der Sicherheitsrat alle Staaten auf, den in dieser Resolution "beschlossenen Massnahmen die angemessene Unterstützung zu gewähren".

Die Resolution ist sehr vage. Sie droht dem Irak nicht ausdrücklich einen militärischen Schlag an, eröffnet aber eindeutig den Spielraum auch für militärische Massnahmen ("alle notwendigen Mittel"). Sie überlässt den Entscheid, ob und welche zusätzlichen Massnahmen getroffen werden sollen, dem Ermessen der Mitgliedstaaten, und sanktioniert zugleich deren allfällige militärische Aktion. Diese Kompetenzdelegation widerspricht eindeutig dem Wortlaut der Art. 42 ff. UNO-Charta; es ist nicht der Sicherheitsrat, der beraten durch den Generalstabsausschuss mit einer UNO-Streitmacht unter UNO-Flagge militärische Zwangsmassnahmen durchführen wird. Daher stellt sich vom rechtlichen Standpunkt aus die Frage, ob hier überhaupt UNO-satzungsgemässer kollektiver Zwang ausgeübt wird.

Aus eher pragmatischer Sicht kann angeführt werden, dass sich die Bestimmungen von Art. 42 ff. eben als nicht praktikabel erwiesen haben; deshalb bemüht sich die Staatengemeinschaft unter Beachtung von Sinn und Geist von Art. 42 ff. diese Lücke zu füllen, und lässt militärischen Zwang unter Führung und Hoheit des Einzelstaates, aber mit Ermächtigung des Sicherheitsrates ausüben. Für das hier in Frage stehende Problem wird vor allem entscheidend sein, ob sich die Staatengemeinschaft geschlossen hinter das in Resolution 678 gewählte Vorgehen stellen wird und ob auch in Zukunft militärische Aktionen der UNO in der sich nun abzeichnenden Art und Weise durchgeführt werden.

6. Optionen der Schweiz

Es ist nicht zweckmässig, zum jetzigen Zeitpunkt das Verhalten der Schweiz bei militärischen Sanktionen der UNO für den Einzelfall im voraus bestimmen zu wollen. Aehnlich wie bei Wirtschaftssanktionen muss die Schweiz unter Abwägung aller Gesichtspunkte eine dem Einzelfall und den schweizerischen Interessen gerechten Entscheid über ihre Mitwirkung oder ihr Abseitsstehen fällen. Als relevante Kriterien fallen dabei insbesondere ins Gewicht:

- die Schwere der Rechtsverletzung
- die Art und Weise der militärischen UNO-Sanktionen
- die Geschlossenheit der Staatengemeinschaft (materielle, finanzielle und politische Unterstützung durch eine Vielzahl von Staaten?)
- der gegenüber der Schweiz ausgeübte Solidaritätsdruck
- die Verpflichtungen der Schweiz aus ihrer dauernden Neutralität.

Im einzelnen lassen sich je nach Entwicklung folgende Fallgruppen unterscheiden:

- a) Das militärische kollektive Sicherheitssystem von Kapitel VII der UNO-Charta kommt nicht zur Anwendung, z.B. weil sich der Sicherheitsrat nicht auf eine verbindliche Entscheidung über militärische Zwangsmassnahmen einigen kann oder weil er oder die Generalversammlung den Staaten lediglich empfehlen, einem angegriffenen Staat beizustehen:
- Es handelt sich dabei um eine dem klassischen Krieg ähnliche Lage, wie sie seit 1945 bereits mehrfach vorlag. Im Falle eines bewaffneten Konfliktes bleibt die Schweiz neutral. Wenn ein Teil der Staatengemeinschaft gegen einen anderen Staat militärische Aktionen unternimmt, gewährt sie keinerlei Unterstützung (keine Ueberflugrechte, Gleichbehandlung bei Beschränkung und Ausfuhr kriegswichtiger Güter).
- b) Der UNO-Sicherheitsrat sanktioniert militärische Aktionen, delegiert den Entscheid, ob und welche Massnahmen durchzuführen sind, aber an die Mitgliedstaaten (Fall der Resolution 678):
- Es führen nur wenige Staaten militärische Aktionen durch. Die internationale Solidarität bricht auseinander:
 - Die Schweiz unterstützt militärische Aktionen der Mitgliedstaaten nicht, weil diese nicht UNO-satzungsgemäss durchgeführt werden und die Pflichten aus der dauernden Neutralität vorgehen.
 - Es führen mehrere Staaten eine militärische Aktion durch und finden dabei die Unterstützung einer Vielzahl von Staaten. Die Staatengemeinschaft übt auf die Schweiz Druck aus:
 - Wegen ihrer Solidaritätspflichten gegenüber der Staatengemeinschaft und der Unmöglichkeit der Gleichbehandlung zweier so ungleicher Konfliktparteien erklärt die Schweiz gewisse Neutralitätspflichten für hinfällig. Sie verzichtet insbesondere auf die Gleichbehandlung bei der Be-

schränkung der Waffenausfuhr und gewährt allenfalls gewisse Ueberflug- und Durchfuhrrechte für militärische Transporte. Schon aus innenpolitischen Gründen kommt hingegen eine direkte militärische oder finanzielle Beteiligung der Schweiz an diesen Massnahmen nicht in Frage.

- Wenn diese vom Wortlaut der Art. 42 ff. UNO-Charta abweichende Form der Durchführung von militärischen Sanktionen in Zukunft geltende Praxis wird, so muss die Schweiz das im nachfolgenden Fall c umschriebene Vorgehen wählen.

c) **Der UNO-Sicherheitsrat führt militärische Sanktionen im Sinne von Art. 42 ff. UNO-Charta durch** oder das Vorgehen gemäss Resolution 678 wird geltende Praxis:

- Die Schweiz kann versuchen, vom Sicherheitsrat gemäss Art. 48 UNO-Charta von der Teilnahme an den militärischen Zwangsmassnahmen ausgenommen zu werden.
- Die Schweiz kann überdies die Haltung einnehmen, dass der Sicherheitsrat die Modalitäten ihrer Teilnahme an militärischen Sanktionen in einem Sonderabkommen festlegen muss, das der Genehmigung im verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren bedarf (Art. 43 Abs. 3); gemäss allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen darf der Abschluss eines derartigen Staatsvertrages nicht erzwungen werden.
- Sofern die UNO diese beiden Auswege nicht akzeptiert, bleibt der Schweiz nur folgende Argumentation zur Lösung des Widerspruchs zwischen der kollektiven Sicherheit und den Neutralitätspflichten: Bei militärischen Zwangsmassnahmen des Sicherheitsrates handelt es sich um legale Gewalt gegen einen Rechtsbrecher, nicht aber um Krieg im völkerrechtlichen Sinne. Daher wird das Neutralitätsrecht nicht aktualisiert. Die Schweiz kann an den militärischen

- 15 -

Sanktionen der UNO teilnehmen.

Dies ist die zweckmässigste aller Lösungen. Sie befreit die Schweiz im Hinblick auf einen allfälligen Beitritt zur UNO oder zu einem europäischen Sicherheitssystem von der unmöglichen Aufgabe, die Vereinbarkeit von Neutralität und funktionierender kollektiver Sicherheit argumentativ zu beweisen. Ueberdies trägt sie dem veränderten Stellenwert der Neutralität im ausgehenden 20. Jahrhundert Rechnung.



Thomas G. Borer