

DR. IUR. KURT FURLER  
RECHTSANWALT

—  
TELEPHON (071) 228513  
POSTCHECKKONTO 90-12787

9000 ST. GALLEN, 27. November 1968  
POSTSTRASSE 9

persönlich

Herrn Bundespräsident  
Dr. Willy Spühler  
Bundeshaus

3003 Bern

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

mit grossem Interesse habe ich inzwischen den Guggenheim-Bericht gelesen. Ihrer Aufforderung zur Stellungnahme möchte ich hiermit nachkommen. Ich beschränke meine Stellungnahme auf die zukunftsweisenden Abschnitte des Berichtes.

1. Schweizer UN-Truppe:

Ich stimme mit der skeptischen Schlussfolgerung überein. Dennoch möchte ich zwei Vorbehalte anbringen.

1.1. Vielleicht sollte man - zusätzlich zum prekären Rechtsstatut und zur Zweckentfremdung der "Friedenstruppen" durch nachträgliche Anwendung des 7. Kapitels der UN-Charta - auf das unwürdige Finanzierungssystem verweisen, die Gefahr der Verwicklung in einen Bürgerkrieg ohne Anwendung des 7. Kapitels (sic Kongo) und die negative Stellungnahme der sowjetischen Regierung von 1967, die eine befriedigende Regelung der Finanzierung und der Rechtsstellung der Friedenstruppen einstweilen unmöglich macht.

✓ 1.2. Abgesehen von diesen Ergänzungen möchte ich eine zukunfts-offenere Formulierung vorschlagen, indem die Begründung der

gegenwärtigen Zurückhaltung verknüpft wird mit der Darlegung der hauptsächlichlichen und insbesondere der neutralitätsbedingten Voraussetzungen einer Bereitstellung von Schweizer Blauhelmen.

## 2. Begründung des schweizerischen UN-Beitritts:

Die auf S. 188 ff aufgeführten Argumente zugunsten eines Beitritts scheinen mir zu dürftig. Kein Gegner des UN-Beitritts wird sich von diesen Argumenten überzeugen lassen. Dieser Abschnitt sollte deshalb ganz neu konzipiert und sorgfältig überdacht werden. Ich denke vor allem an vier Gesichtspunkte.

- 2.1. Unbedingt gehört in diesen Abschnitt eine Bewertung der Vereinten Nationen. Es geht um den Nachweis, dass die Vereinten Nationen besser sind als ihr schweizerischer Ruf. Ein vorzüglicher Ansatz hiefür findet sich auf S. 182 ff. Der dort skizzierte Gedankengang gehört in den Abschnitt über Argumente für einen schweizerischen UN-Beitritt. Aber dieser Gedankengang sollte historisch vertieft und ergänzt werden, indem der Stellenwert der Vereinten Nationen in der historischen Entwicklung seit dem Westfälischen Frieden, also seit der Entstehung des modernen Staatensystems, aufgezeigt wird. Die Vereinten Nationen sind ein Markstein auf dem Weg, auf der Suche nach einer neuen gesicherteren internationalen Friedensordnung (Beschränkung der reinen Machtpolitik, Zurückdrängen der Gleichgewichtspolitik zugunsten der kollektiven Sicherheitspolitik, Absage an das absolute Souveränitätsdogma, Aufwertung des Völkerrechts, Bereitstellung eines Forums, wo sich die Ansätze einer internationalen Moral

und die öffentliche Weltmeinung bilden können). Der Denkfehler vieler UN-Gegner besteht darin, dass sie die Vereinten Nationen an einem utopischen Idealbild messen, statt realistisch in die geschichtlichen Gegebenheiten einzuordnen.

- 2.2. Ein zweiter Grund für den schweizerischen UN-Beitritt ist die Notwendigkeit der optimalen Präsenz der Schweiz, die durch die Ablösung des traditionellen Bilateralismus durch den Multilateralismus immer dringlicher wird und zu einer grundsätzlichen Neubewertung der schweizerischen Mitarbeit in den zwischenstaatlichen und überstaatlichen Organisationen zwingt.
- 2.3. Ein dritter Grund ist der Solidaritätsgedanke.
- 2.4. Ein vierter Grund ist die Tatsache, dass wir als Nichtmitglied zunehmend zu "Pflichten" angehalten werden (Finanzhilfe, Rhodesien), ohne die Rechte eines Mitglieds zu besitzen.

### 3. Völkerrechtliches Beitrittsverfahren:

- 3.1. Die Schlussfolgerungen in bezug auf das völkerrechtliche Beitrittsverfahren (S. 195 ff) scheinen mir zu verschwommen. Im Bericht werden drei Varianten erörtert:
  1. Ein durch ein Abkommen oder eine einseitige Erklärung vom Sicherheitsrat anerkanntes Neutralitätsstatut (nach dem Beispiel des Völkerbundes)
  2. Ein einseitiger Neutralitätsvorbehalt der Schweiz (nach dem Beispiel des schweizerischen Beitritts zur IMCO und zur Atomenergie-Agentur) und
  3. der stillschweigende Beitritt (nach dem österreichischen und schwedischen Beispiel).

Von diesen drei Varianten werden die ersten beiden als unrealistisch mehr oder weniger verworfen und die dritte Variante suggeriert, wenn auch nicht empfohlen. Damit sind wir genauso klug wie vorher. In der entscheidenden Frage hilft uns der Guggenheim-Bericht nicht weiter.

- 3.2. Ich neige auch zu der Auffassung, dass die erste Variante mit Blick auf die UNO unrealistisch und die zweite mindestens sehr schwer zu realisieren ist. Aber auch die dritte Variante scheint mir unrealistisch, diesmal mit Blick auf die schweizerische Volksabstimmung. Ich frage mich, ob es nicht eine vierte Variante gibt, die aus diesen Sackgassen herausführen könnte, die bisher meines Wissens nicht erörtert worden ist und die noch am ehesten sowohl die stillschweigende Zustimmung der UNO als auch die ausdrückliche Zustimmung des Schweizervolkes finden könnte. Diese Variante bestünde in einem nicht als formellen Vorbehalt gekennzeichneten Memorandum über die Auslegung der UN-Charta durch die Schweiz. Das Memorandum müsste zum Zeitpunkt des Beitritts den UN-Mitgliedstaaten und der UNO selbst zur Kenntnis gebracht werden. Im Memorandum wäre in geeigneter Form auf die Tatsache hinzuweisen, dass drei neutrale Staaten UN-Mitglieder sind, dass demzufolge die Neutralität auf Grund der Staatenpraxis mit der UN-Mitgliedschaft nicht unvereinbar ist, dass die Schweiz unter dieser Annahme den Vereinten Nationen beitrifft, dass die Schweiz insbesondere von der Annahme ausgeht, der Sicherheitsrat werde gestützt auf Art. 48 der UN-Charta davon absehen, die Schweiz als neutralen Staat zu Zwangsmassnahmen zu

zwingen, dass die Schweiz andernfalls unter Umständen vom (umstrittenen) Austrittsrecht Gebrauch machen müsste. Ich möchte anregen, die völkerrechtliche Tragfähigkeit dieser vierten Variante von Prof. Guggenheim prüfen zu lassen.

#### 4. Landesrechtliches Beitrittsverfahren:

4.1. In bezug auf das innerstaatliche Vorgehen werden im Guggenheim-Bericht drei Varianten erörtert:

1. Unterwerfung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum des Volkes gemäss BV Art. 89 Abs. 4,
2. Unterstellung unter das obligatorische Referendum von Volk und Ständen gemäss BV Art. 118 ff (entsprechend dem Völkerbundsbeitritt) und
3. ein zweistufiges Verfahren.

4.2. Bei der Erörterung der drei Varianten fällt eine wesentliche Lücke auf. Die Unvereinbarkeit der UN-Charta mit der Bundesverfassung wird zwar behauptet, aber lediglich durch ein Beispiel belegt. Mir scheint, dass diese wichtige Frage in ihrer ganzen Tragweite durch den Experten geklärt werden muss.

4.3. Die dritte Variante, die zum ersten Mal in die Diskussion geworfen wird, halte ich für sehr erwägenswert. Bedenken habe ich insofern, als es nicht leicht sein wird, den Sinn und die Tragweite der ersten Phase, also der Verfassungsrevision, dem Stimmbürger plausibel zu machen. Wird nicht der Eindruck einer Trockenübung erweckt?

4.4. Im Interesse einer präzisen Terminologie frage ich mich ferner, ob man von einer "Abtretung von Souveränitätsrechten" sprechen darf, weil damit dem Irrtum von der Teilbarkeit der Souveränität Vorschub geleistet wird (besser würde man von Kompetenzen oder von Hoheitsrechten sprechen. (Vgl. den Aufsatz von Bindschedler über die Souveränität, Festschrift Guggenheim 1968, S. 175 f)

Ferner zweifle ich, ob man den politischen Charakter einer internationalen Organisation mit der "Abtretung von Souveränitätsrechten" identifizieren kann. Der Europarat ist politisch, besitzt aber keine Hoheitsrechte; die Rheinschiffahrtskommission besitzt Hoheitsrechte, ist aber unpolitisch. Die Formulierung der vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmung - Beitritt zu politischen internationalen Organisationen fällt, unter dem Vorbehalt des fakultativen Staatsvertragsreferendums, in die Zuständigkeit der Bundesversammlung - scheint mir deshalb unklar und unbefriedigend. Der Begriff des "Politischen" ist zu verschwommen und vieldeutig, um in einer Verfassung als Kriterium Eingang zu finden (ich verweise auf den Aufsatz von Staatssekretär Karl Carstens in der Festschrift Hallstein 1966, S. 96 ff).

##### 5. Option des Bundesrates:

Ich finde es sehr richtig, dass der Experte nur die Alternativen aufzeigt und die politische Option für diese oder jene Alternative offenlässt. Der Bundesrat jedoch sollte in seinem Bericht darüber

hinausgehen und klar Stellung beziehen. Er muss sich entscheiden, ob er den Beitritt in nächster Zukunft anstreben will und, wenn ja, welchem völkerrechtlichen und welchem landesrechtlichen Beitrittsverfahren er den Vorzug gibt. Falls der Bundesrat für den Beitritt optiert, so ist der entscheidende Passus des ganzen Berichts die Begründung. Die Darstellung der Argumente, die für den Beitritt sprechen, ist aber ausgerechnet die schwächste Stelle des vorliegenden Berichts.

In der Hoffnung, dass Ihnen meine paar Bemerkungen bei der departementsinternen Ueberarbeitung nützlich sein werden und mit dem Wunsch, dass der sehr eindrückliche und lehrreiche Bericht Prof. Guggenheims eine weite Verbreitung finden möge, versichere ich Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, meiner ausgezeichneten Hochschätzung

  
Kurt Furgler