

90.713

## Interpellation Meier Josi

### Stellung der Schweiz zur Uno

### Attitude de la Suisse vis-à-vis de l'ONU

*Wortlaut der Interpellation vom 20. September 1990*

Die veränderten Weltverhältnisse haben die Bedeutung der Uno gestärkt. Sie ist unverzichtbar bei der Lösung von zwischenstaatlichen Konflikten und bei der Entwicklung des (auch Kleinstaaten betreffenden) Völkerrechts.

Die Gruppe der Nichtmitglieder schmilzt.

Gibt diese Entwicklung dem Bundesrat Anlass, das Dossier Beitritt wieder zu öffnen oder unsere Stellung neu zu formulieren?

*Texte de l'interpellation du 20 septembre 1990*

Les modifications de la situation mondiale ont renforcé l'importance de l'ONU. Cette organisation est incontournable dans le règlement des conflits interétatiques et dans le développement du droit international public, même lorsque ce dernier s'applique à de petits Etats.

Le groupe des pays non membres se réduit.

Ces éléments incitent-ils le Conseil fédéral à reprendre le dossier de l'adhésion ou à reformuler notre position?

*Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun*

**Onken:** Die Schweiz, wir wissen es, ist im Umbruch und mit ihr fast alle sicheren Werte unserer Identität, selbst die konstituierenden, scheinbar unverzichtbaren Elemente unseres nationalen Selbstverständnisses.

Auch die Neutralität ist mit einem Mal nicht mehr, was sie einmal war, jedenfalls nicht mehr dieser unverrückbare, unverzichtbare Pfeiler helvetischen Nationalbewusstseins.

Wie unerwartet, fast verstörend schnell das geht! Erst unlängst ist man doch noch unter ihrer Fahne gegen die Uno ins Feld gezogen und hat einen überwältigenden Erfolg der schweizerischen Eigenständigkeit errungen. Und wie eloquent hat man vor der Abstimmung zur GSoA-Initiative sie als «Immerwährende» beschworen oder hat ihr im ersten Integrationsbericht, quasi als Vorbehalt, als Hindernis, ein fülliges Kapitel gewidmet. Im zweiten Bericht, den wir kürzlich erhalten haben, liest sich dieses Kapitel bereits sehr viel zurückhaltender, fast ein wenig zweifelnd.

Wir sind uns etwas verdutzt gewahr geworden, dass die Neutralität zwar immer noch ein gewichtiges Thema ist, aber vor dem schillernden Hintergrund Europa meines Erachtens doch nicht mehr das wichtigste und das strittigste. Ich wage sogar die plakativ verknappte Behauptung, dass die Abwehr gegen die 40-Tonnen-Pression der Europäischen Gemeinschaft dieses Land und seine Bevölkerung heute wohl weit mehr zusammenschweisst, also weit identitätsstiftender ist, als das Prinzip der Neutralität. Die eine aufbegehrende Eigenwilligkeit hat die andere abgelöst. Der Sonderfall ist tot. Es lebe der Sonderfall.

Anderere – so will es mir scheinen – haben sich dem unangetasteten Grundsatz schon sehr viel früher entfremdet oder ihn wenig umgangen. Ich will die Anschaffung des Uebermittlungssystems Harpoon, das die Puk 2 in ihrem Zusatzbericht aufgedeckt hat, nicht abschliessend würdigen. Doch unter neutralitätsrechtlichen Aspekten ist diese Anschaffung in unübersehbarer Anlehnung an die Nato doch in höchstem Masse fragwürdig. Auch das neue Leitbild der Schweizerischen Offiziersgesellschaft wirft neutralitätspolitisch zumindest irritierende Fragen auf. Allenfalls scheint man – wenn alle Stricke reissen – lieber an einer europäischen Armee festhalten zu wollen als an der Neutralität.

Der Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik vermag ebenfalls nicht alle Unsicherheiten auszuräumen, im Gegen-

teil. Er schafft neue und oszilliert irgendwo zwischen dem Bestreben, am Traditionellen, Bewährten festzuhalten, und der unausweichlichen Notwendigkeit, den internationalen Entwicklungen – auch dem irreversiblen Ende der Ost-West-Konfrontation – durch eine Neuinterpretation und durch entsprechende Anpassungen Rechnung zu tragen. Kurz: Es besteht ein dringender Klärungsbedarf, und das nicht erst seit den Wirtschaftssanktionen gegen den Irak. Das Umfeld hat sich weltweit grundlegend verändert. Die geostrategische Lage hat sich gewandelt. Der europäische Integrationsprozess hat uns in seiner Dynamik und auch mit seinen Turbulenzen erfasst. Und die Bevölkerung ist nicht darauf gefasst, vom Bundesrat nun bloss ein lakonisches «Neutralitätspolitik ist Interessenpolitik» zu hören, nachdem diese Neutralität jahrelang – auch mit gütiger Unterstützung des Bundesrates – zu einem fast unumstösslichen Dogma aufgepöppelt worden ist, das – wie es Kollege Rhinow gestern abend in einem Vortrag formuliert hat – «den Geist der Enthaltensamkeit, ja des Desinteresses an ausserpolitischen Fragen» gefördert hat. Was wir heute von seiten gewisser selbsternannter Unterhändler an Uneinsichtigkeit und Besserwisserei erleben, ist wohl ebenfalls – teilweise jedenfalls – auf dieses Konto einer langjährigen Abstinenz abzubuchen, die ein ausserpolitisches Vakuum und damit ein erhebliches Nachholbedürfnis hinterlassen hat.

Die Begründung für die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak sind bekannt. Sie sind in diesem Rat anlässlich der letzten Session bereits dargelegt worden: eklatante Verletzung des Völkerrechts durch den Irak, der einstimmige Uno-Sicherheitsrat, der erstmals in einem zwischenstaatlichen Konflikt Wirtschaftssanktionen verhängt hat, eine solidarische Staatengemeinschaft, der man sich nicht ohne Schaden zu nehmen zu entziehen können glaubt, die universelle Durchführung dieser Sanktionen und ihre erwartete, aber bisher kaum eingetretene Wirkung.

Die Begründung des Bundesrates macht aber dennoch etwas stutzig. Solidarität mit der weltweit einigen Staatengemeinschaft: vorbehaltlos ja. In-die-Schranken-Weisen eines despotischen Rechtsbrechers und Aggressors: ebenfalls ja. Doch was ist etwa von folgender Begründung zu halten? Ich zitiere aus einer Informationsnotiz der Direktion für Völkerrecht an die ausserpolitische Kommission des Ständerates: «Die Teilnahme an den Wirtschaftssanktionen drängte sich auch unter dem Gesichtspunkt der Solidarität mit unseren westeuropäischen Partnern auf.» Und dann der vielsagende Satz: «Ein Abseitsstehen der Schweiz hätte unter anderem unsere Position bei den gegenwärtigen Verhandlungen über einen EWR schwächen können.» Darf das wirklich ein Beweggrund sein? Da, meine ich, gerät die Interessenpolitik fast zur Berechnung, ja fast zum Opportunismus. Wenn endlich – ganz und gar unzulässig, aber immerhin möglich – kurzgeschlossen werden sollte, dass Schweizer im Irak wegen Sanktionen festsitzen, bloss damit unsere Verhandlungsdelegation in Brüssel mit ihrem EWR-Vertrag über die Runden kommt, dann Gnade dem EDA aber Gott!

Eingeräumt sei: Von einem dramatischen Kurswechsel, von einem Schlachten der heiligen Kuh zu sprechen, ist sicher überraschend, ist sicher falsch. Andererseits kann aber auch nicht von einer gänzlich kohärenten und völlig kontinuierlichen schweizerischen Neutralitätspolitik gesprochen werden, wie das das EDA bis anhin darzustellen versucht hat. Der Wandel und das Neue an den Massnahmen, die getroffen worden sind, können nicht verborgen bleiben.

Ich rufe in diesem Zusammenhang beispielsweise die prägende Interpretation von Professor Rudolf Bindschedler in Erinnerung, die für das EDA – man kann sagen: bis vor kurzem – eine eigentliche Richtschnur war. Ich zitiere aus diesen Leitsätzen, die oft sogar als offizielle Schweizer Konzeption der Neutralitätspolitik dargestellt worden sind: «Im übrigen besteht keine wirtschaftliche Neutralität, es sei denn, dass der neutrale Staat durch wirtschaftspolitische Massnahmen die Aufrüstung oder politisch motivierte, gegen ihren Gegner gerichtete wirtschaftliche Massnahmen anderer Staaten ausdrücklich und absichtlich unterstützt, so dass die Haltung des neutralen Staates in einem Kriege präjudiziert wäre und Zweifel an seiner Haltung aufkommen.»

Nach meinem Dafürhalten wird nun mit den mitgetragenen Sanktionen entgegen anderslautender Beteuerungen eindeutig und ganz markant ein anderes Signal gesetzt als bis anhin. Ich finde das richtig; wir alle finden es richtig. Daran darf kein Zweifel aufkommen. Aber ich meine, man muss sich auch über die Tragweite dieser Neuorientierung – denn nichts anderes ist es – bewusst sein, und man muss darauf jetzt und für die Zukunft eine neue Konzeption aufbauen.

Ich fasse zusammen:

1. In der West-Ost-Konfrontation hatte die Neutralität eine klare, eindeutige Position. Wir bildeten eine Art Pufferzone zwischen den Blöcken. Diese akute Spannung ist jetzt weg, und daraus ergibt sich dringend die Notwendigkeit zu einer ersten Aenderung und Anpassung.

2. Der europäische Integrationsprozess zieht uns immer stärker in seinen Bann. Vielleicht geht im Rahmen des EWR – sollte er gelingen – der Kelch eines neutralitätspolitischen Offenbarungseides nochmals an uns vorbei. Die Option Beitritt jedoch – auch wenn es eine mittelfristige, vielleicht ferne Möglichkeit ist – ruft nach einer vertieften Auseinandersetzung mit den neutralitätspolitischen Fragen, wie sie bereits in Oesterreich viel intensiver, viel eingehender geführt worden ist; anknüpfend an eine Aeusserung von Herrn Gadiant möchte ich hier anfügen, dass ich mich weigere, davon auszugehen, dass es nur «prendre» oder «laisser» gebe. Auch in der EG unterliegt selbst diese Frage einem Wandel, und die letzte abschliessende Antwort zum Neutralitätsstatus ist noch nicht gegeben.

3. Sollte sich in Europa – was sich jetzt abzeichnet, wenngleich es noch in weiterer Ferne ist – ein System kollektiver Sicherheit verwirklichen lassen – und wir sind aufgerufen und, soweit ich das verstehe, auch willens dazu beizutragen –, ergäbe sich nochmals eine Variante, die schon heute dazu auffordert, über die Verhaltensweise, die Stellung, die Rolle unseres Landes nachzudenken. Innerhalb eines solchen Systems verlöre die Neutralität vollends ihre Bedeutung.

4. Der bloss mittelbar bedeutsame Schritt, die Irak-Sanktionen mitzutragen – ein Entscheid, den ich vorbehaltlos begrüsse –, selbst dieser erfordert eine nachvollziehbare Folgerichtigkeit, eine Begründung auch in die Zukunft hinein, wenn es nicht bei einer vereinzelt Schwalbe bleiben soll, die bekanntlich noch keinen Sommer macht.

Ich erwarte heute keine abschliessende Erklärung zu diesen heiklen neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen; denn vieles ist in der Tat noch im Fluss, und es ist vielleicht noch zu früh für eine Neufundierung unserer Neutralitätspolitik. Die Interpellation soll Ihnen, Herr Bundesrat, jedoch immerhin zu spüren geben, dass das Parlament und mit ihm natürlich auch die interessierte Öffentlichkeit diese Problematik aufmerksam verfolgten und eine vorausschauende, folgerichtige Politik erwarteten, eine Neutralitätspolitik, die aktiv ist, die aber auch Tiefenschärfe hat, die verlässlich und berechenbar ist – damit auch nach aussen hin glaubwürdig – und die wieder besser verständlich gemacht werden kann.

Frau **Meier Josi**: Ich habe meine Interpellation am 20. September auf dem Hintergrund von drei Fakten eingereicht: erstens das neue Zusammengehen ehemaliger Supermachtgegner, wodurch sich die Bedeutung der Uno entscheidend geändert hat. Die Uno wurde endlich funktionsfähig, was sich auch im Entscheid zur Irak-Aggression in Kuwait gezeigt hat. Zweitens unsere verstärkte faktische Einbindung in Uno-Aktionen wie Beteiligung an den Irak-Sanktionen und, vorher, der Namibia-Einsatz, ohne dass wir bei den ursprünglichen Uno-Resolutionen das Geringste mitbestimmen konnten, und drittens der Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zur Uno, womit unsere Isolation auf dem Beobachtersitz noch offensichtlicher wurde als je zuvor.

Inzwischen haben aber am 24. September verschiedene Personen und Gruppen im Nationalrat drei gleichartige Vorstösse lanciert, u. a. zwei Motionen, und der Bundesrat hat schriftlich darauf geantwortet. Ich habe Verständnis für die Wertung, die er dabei vornahm. Er äusserte sich u. a. zur Priorität unserer Aussenpolitik, die momentan der europäischen Integration

gilt, und andererseits hat er versprochen, seine Aufmerksamkeit dem Problem Uno weiter zu widmen.

Ich habe mich gefragt, ob ich meinen Vorstoss überhaupt zurückziehen sollte. Das wäre aber ein falsches Signal gewesen; deshalb halte ich ihn aufrecht. Er spricht für sich: Diese Frage muss einfach mittelfristig wieder aufs Tapet kommen – je schneller, desto lieber.

**M. Felber**, conseiller fédéral: Je remercie M. Onken de ses conclusions. J'ai peur car le droit de la neutralité et de la politique de neutralité a autant de définitions que de spécialistes. Il faut nous laisser un peu de temps pour réfléchir. L'important, c'est que les autorités suisses puissent fixer ce qui sera leur politique en la matière.

A l'origine, la neutralité de la Suisse découle de la position adoptée par notre pays face aux antagonismes qui ont caractérisé les rapports entre les grandes puissances en Europe, et cela durant des siècles. Par la suite, la neutralité est devenue une institution fondée sur le droit international, et elle constitue une des maximes de la politique étrangère suisse. Brièvement définie, la neutralité, telle que nous la comprenons ou comprenions, signifiait ou signifie «la non-participation à un conflit armé». C'est ce que chacun comprend. En temps de paix, le droit de la neutralité n'impose en effet qu'un nombre très restreint d'obligations à l'Etat qui est neutre en permanence. Il n'y a pas de conflit, donc pas de risque de participation. La plus importante obligation consiste pour un Etat neutre permanent à éviter d'être entraîné par sa politique dans un conflit armé. Les décisions et les mesures que l'Etat prend à cette fin ressortissent à sa politique de neutralité dont la mise en œuvre est laissée à sa discrétion. L'Etat neutre détermine librement la manière dont il entend faire usage de la très grande marge de manoeuvre dont il dispose dans le cadre d'une politique crédible de neutralité.

Comme le Conseil fédéral l'a déjà relevé à plusieurs reprises déjà, la neutralité suisse, selon la Constitution fédérale, revêt un caractère purement instrumental. Elle ne constitue pas en soi un but de notre politique étrangère, mais l'un des moyens visant à réaliser celle-ci et notre politique extérieure en général. Aussi est-ce pour cette raison que la politique suisse de neutralité ne peut pas être arrêtée, fixée, cristallisée une fois pour toutes et faire l'objet d'une définition sans doute immuable. Ce serait peut-être plus facile. Mais non, dans un monde en pleine mutation, la neutralité doit au contraire être analysée en fonction du but à atteindre et être adaptée de manière souple aux nouvelles exigences, ce qui a toujours été et demeure plus que jamais l'une des tâches primordiales du Conseil fédéral.

Nous n'ignorons pas que le processus d'intégration européenne, les changements politiques intervenus en Europe de l'Est et en Europe centrale, notamment l'éloignement des antagonismes Est-Ouest, de même que le renforcement du système des sanctions de l'ONU dans le conflit Irak-Koweït, modifient profondément le cadre de la politique étrangère suisse et, partant, modifient également le cadre dans lequel peut évoluer notre politique de neutralité. D'une manière générale, il deviendra nécessaire pour la Suisse, en raison de la collaboration internationale toujours plus intense, de renforcer, dans le cadre de la marge de manoeuvre que nous offre la neutralité, la participation active de la Suisse aux efforts entrepris par la communauté des Etats en vue d'obtenir un ordre international juste et pacifique qui pourrait être garanti.

Les mesures économiques prises par la Suisse à l'encontre de l'Irak doivent donc être considérées comme une continuation de cette politique menée depuis des années en direction de l'ouverture et de la participation à une coopération globale internationale. S'agissant de l'appréciation des sanctions économiques considérées sous l'angle de la politique de neutralité, nous avons répondu à cette question précise lors de la session précédente d'une manière plus détaillée. Nous tenterons maintenant de répondre aux quelques questions posées par M. Onken.

Premièrement, les transformations fondamentales auxquelles nous faisons face font actuellement l'objet d'un examen approfondi au cours duquel il conviendra également de prendre

en considération le fait que le peuple suisse est très fortement attaché à la neutralité. A la lumière des résultats de cet examen, le Conseil fédéral se penchera à nouveau sur la question de la neutralité au cours de ces prochains mois, puisque nous devons aussi renseigner sur les problèmes européens, et c'est un élément qui devra être analysé. Nous informerons le Parlement et le public de nos conclusions à ce moment.

Si la question de l'adoption de sanctions économiques par l'ONU devait se reposer à l'avenir, dans une autre situation, lors d'un autre conflit, le Conseil fédéral, de la même manière, après avoir pris en compte tous les éléments particuliers comme il l'a fait l'été dernier – en particulier les obligations découlant de notre statut d'Etat neutre en permanence – se prononcerait d'une manière autonome sur la participation de notre pays à ces mesures, en fonction du cas concret et des intérêts suisses en jeu. La décision du Conseil fédéral d'adopter de manière autonome des sanctions dans le cadre du conflit Irak-Koweït ne préjuge en rien son attitude à l'égard de sanctions qui ne seraient pas décrétées par le Conseil de sécurité et qui ne bénéficieraient pas d'un soutien universel. Nous analysons chaque cas, tout en étant conscients que nous avons fait un pas dans notre politique de neutralité extrêmement important en adoptant ces sanctions. Cela pourra servir naturellement de préalable pour toutes les analyses que nous devons faire. Depuis 1945, la Suisse a poursuivi une politique de neutralité mais aussi de solidarité et de coopération internationale. Nous avons participé aux efforts entrepris par la communauté des Etats en vue d'établir un ordre international pacifique, juste. Nous nous sommes engagés fortement pour le respect du droit international, des droits de l'homme. Nous avons proposé des solutions pour le règlement pacifique des différends. Cette attitude, même avec une politique engagée, n'affecte pas une conduite souple et cohérente de notre politique étrangère et cette dernière, même engagée, n'est pas en contradiction avec la prestation des bons offices. La différence est très souvent, et on l'oublie, qu'on confond dans notre pays bons offices et médiation. Dans le cadre des bons offices, si on nous le demande, nous restons disponibles. Nous avons fait des offres, on ne les a pas toujours retenues.

S'agissant de la question des relations entre l'intégration européenne et la neutralité suisse, nous avons eu l'occasion d'exposer notre point de vue dans le rapport que nous venons de publier sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne. En ce qui concerne la question de la neutralité, dans le contexte de la mise en place d'un système collectif de sécurité en Europe, la position du Conseil fédéral est également expliquée dans le rapport sur la sécurité de 1990. Il est clair que là nous atteignons des limites, non pas seulement de la politique de neutralité, mais peut-être même du droit de la neutralité. Nous devons, le cas échéant, répondre aux questions qui nous seront posées à ce sujet.

Voilà les quelques éléments de notre réflexion que nous pouvions communiquer à l'interpellateur, nous n'avons pas terminé ce travail.

Grâce aux succès sensibles obtenus ces dernières années, l'Organisation des Nations Unies a clairement gagné, de façon significative, en considération et en importance dans le monde, dans l'esprit aussi de nos concitoyens certainement.

Les deux raisons principales de ce changement sont connues, bien qu'elles ne soient pas perceptibles de la même manière. D'une part, le rapprochement des deux blocs et les bouleversements profonds en Europe centrale et de l'Est ont sans aucun doute permis à l'ONU de mener ses activités de manière plus efficace et plus substantielle.

D'autre part, la plus grande marge de manoeuvre de l'ONU est due au fait que les débats qui étaient, auparavant, toujours dominés par les oppositions idéologiques se sont depuis le milieu 1980 de plus en plus orientés, même avant les événements en Europe, vers une discussion des problèmes réels. Cela a conduit à une sensibilisation croissante aux problèmes majeurs de notre planète, tels que la surpopulation, les atteintes continues à l'environnement. La stagnation du développement dans le tiers monde, l'émigration, etc., sont aussi des problèmes qui intéressent les Nations Unies et pas seulement chaque Etat ou chaque groupe d'Etats. C'est donc une ten-

dance à une plus grande objectivité qui est également perceptible dans la préparation des solutions que proposent les Nations Unies aux conflits régionaux, que ce soit le Cambodge, l'Afghanistan le Sahara occidental, on l'a vu, la Namibie.

Dans ce contexte, il est donc juste de constater que l'ONU remplit de mieux en mieux sa fonction de sécurité collective. La preuve la plus frappante, c'est sans aucun doute les derniers événements Irak-Koweït.

Comme jusqu'ici, le Conseil fédéral reste de l'avis qu'il est dans l'intérêt de notre pays d'adhérer à l'Organisation des Nations Unies. Durant les années qui ont suivi le refus de l'adhésion, nous avons mis en pratique l'intention qui avait été clairement exprimée alors et, systématiquement, étendu, approfondi nos collaborations Suisse-ONU, même en tant qu'Etat non membre et également au sein des institutions dont nous faisons partie.

En accord avec les grandes lignes de notre politique étrangère, le Conseil fédéral a mis l'accent sur un engagement accru de la Suisse dans le domaine des mesures en faveur du maintien de la paix appuyant, aussi budgétairement les dépenses engagées à cet effet. L'augmentation des efforts de la Suisse a été perçue par tous les Etats membres de l'ONU, et en particulier par le secrétariat général de façon très positive. Cela ne doit cependant pas nous faire oublier le désavantage qu'il y a de ne pas être membre, de ne pas pouvoir nous exprimer, de ne pas pouvoir côtoyer les autres Etats. Mis à part Saint-Marin, Monaco et le Saint-Siège, la Suisse est le seul Etat qui n'appartient pas à l'Organisation des Nations Unies.

Nous suivons donc ces événements avec beaucoup d'attention. Nous prendrons, au Conseil fédéral, les mesures qui s'imposent dans le cadre de nos relations avec l'ONU, en fonction de l'évolution aussi de la situation. Nous tenons cependant à affirmer et à préciser que nous ne pouvons pas ne pas tenir compte de l'avis très fortement majoritaire de la population suisse il y a peu de temps, en 1986. En tenant compte de cela, nous avons fixé un certain nombre de priorités qui sont d'abord les problèmes de l'intégration européenne, ensuite le problème de notre adhésion aux institutions de Bretton Woods et enfin, le cas échéant, la reprise du dossier de l'entrée de la Suisse à l'ONU.

**Onken:** Ich möchte dem Bundesrat für die Antwort danken. Ich teile zwar nicht alle Überlegungen, die dargelegt worden sind, halte es z. B. auch für etwas widersprüchlich, einerseits zu sagen, die Irak-Sanktionen seien «un pas extrêmement important» gewesen, also ein ausserordentlich bedeutsamer Schritt, und andererseits die «continuation» der bisherigen Neutralitätspolitik herauszustreichen. Da klappt ein Widerspruch. Aber ich kann mich mit der Antwort zufrieden erklären, insbesondere im Blick auf das «examen approfondi», das noch ansteht und von dem ich mir noch mehr Tiefenschärfe und eine zusätzliche Anreicherung der Neutralitätspolitik in einem gewandelten Umfeld erhoffe.

**Präsident:** Frau Meier Josi erklärt sich von der Antwort des Bundesrates als befriedigt.