

o.714.1 - GR/ky

Bern, den 5. November 1981

AktennotizUNO-Botschaft:
Neutralität

I.

Seit 1945 hat der Bundesrat immer wieder erklärt, ein Beitritt der Schweiz zur UNO käme nur unter Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität in Frage. In der Einleitung des Botschaftsentwurfs haben wir deshalb den Satz eingefügt: "Es versteht sich von selbst - und der Bundesrat erklärt es hier zu Beginn dieser Botschaft in aller Form -, dass die Schweiz auf jeden Fall an ihrer dauernden und bewaffneten Neutralität festhalten wird, und dass sie sich auch weiterhin an die traditionellen Grundsätze ihrer Aussenpolitik halten wird".

Wir haben uns die Frage gestellt, ob und gegebenenfalls wie dieser Wille der Schweiz der UNO im Zeitpunkt des Beitritts kundgetan werden soll, und haben folgende Formel gewählt: "Anlässlich des Beitritts wird der Bundesrat eine Erklärung abgeben, in der er ausdrücklich darauf hinweist, dass die Schweiz ihre dauernde und bewaffnete Neutralität beibehält." Wichtig ist bei der Wahl des Verfahrens, dass wir sowohl dem Anspruch der UNO, wonach ein neuer Mitgliedstaat die Verpflichtungen aus der Charta zu übernehmen hat, als auch dem Willen des Stimmbürgers, im Hinblick auf die Neutralität abgesichert zu sein, gerecht werden. Ausserdem stellt sich die Frage, wie und zu welchem Zeitpunkt unsere Haltung auf diplomatischem Wege bekannt zu machen ist.

./.

- 2 -

II.

Theoretisch waren die Vor- und Nachteile von vier Möglichkeiten gegeneinander abzuwägen, bis wir zur jetzt vorgeschlagenen Formel gelangten.

1. Keine ausdrückliche Erwähnung der Neutralität beim Beitritt:
Weder Schweden (1946) noch Oesterreich (1955) haben anlässlich ihres UNO-Beitritts ihre dauernde Neutralität zum Ausdruck gebracht. Bei Oesterreich lag der Fall namentlich deshalb anders, weil es im selben Jahr den Staatsvertrag mit den vier Mächten abgeschlossen hatte und allen Staaten, mit denen es diplomatische Beziehungen aufnahm, seine künftige dauernde Neutralität notifizierte.

Die Schweiz geht zwar ebenfalls davon aus, ihre dauernde Neutralität sei allgemein anerkannt. Sie hat sie aber nicht systematisch allen heutigen UNO-Mitgliedern formell zur Kenntnis gebracht. Ausserdem wäre es innenpolitisch nicht zu verantworten, der UNO ohne Hinweis auf die Neutralität beizutreten. Diese Variante fällt daher weg.

2. Ausdrücklicher Vorbehalt: Die Charta enthält keine Bestimmungen, welche die Anbringung von Vorbehalten erlauben würden. Nach Artikel 20 des Wiener Uebereinkommens über das Vertragsrecht bedarf ein Vorbehalt der Annahme durch das zuständige Organ der Organisation, sofern ein Vertrag die Gründungsurkunde einer internationalen Organisation bildet und keine Vorbehaltsbestimmung enthält. Ein Neutralitätsvorbehalt müsste folglich vom Sicherheitsrat und von der Generalversammlung mit Zweidrittelsmehrheit genehmigt werden. Abgesehen von der

./.

Unsicherheit, ob ein solcher Vorbehalt der Schweiz die erforderliche Mehrheit gewinnen würde, besteht bei einem solchen Verfahren auch die Gefahr, dass unsere Neutralität in der UNO zum Gegenstand von Diskussionen und Auslegungen würde, die keineswegs in unserem Interesse liegen und sogar das Risiko bergen, uns eine "differenzielle Neutralität" zuzumuten. Diese Variante fällt somit ebenfalls dahin.

3. Neutralitätserklärung nach dem Beitritt: Denkbar wäre, dass der schweizerische Vertreter erst nach der formellen Aufnahme in die Organisation in seiner Dankesrede in der Generalversammlung die dauernde Neutralität unseres Landes in Erinnerung rufen würde. Diese Lösung ist insofern problematisch, als die UNO-Mitglieder - obwohl wir davon ausgehen, dass sie unsere dauernde und bewaffnete Neutralität als Teil des Völkergewohnheitsrechts anerkannt haben - überrascht und allenfalls ablehnend auf eine solche Erklärung reagieren könnten. Ausserdem dürfte - wie Aussprachen mit Staats- und Völkerrechtlern und Politikern unseres Landes ergeben haben - diese Form der Neutralitätsbekundung für unsere innenpolitischen Zwecke wohl etwas schwach sein. Wir haben diese Variante deshalb auch nicht berücksichtigt.

4. Ausdrücklicher Hinweis auf die Aufrechterhaltung der Neutralität bei der Einreichung des Beitrittsgesuchs: Diese Lösung ermöglicht es, bereits im Zeitpunkt der Hinterlegung des Beitrittsgesuchs beim Generalsekretär mit aller Klarheit und Offenheit kundzutun, dass der Beitritt zur UNO für unser Land kein Abweichen von seiner traditionellen Neutralität bedeutet. In einem persönlichen Gespräch zwischen unserem ständigen Vertreter bei der UNO und dem Rechtsberater der Organisation stellte sich heraus, dass diese Formel wohl das Aeusserste ist, was die UNO von einem Beitrittskandidaten annehmen kann. Wir optieren daher für diese

- 4 -

Variante, die allenfalls mit der Variante 3 kombiniert werden könnte.

III.

"Anlässlich des Beitritts" lässt vor allem zwei Verfahrensformen zu. Die Neutralität kann im Beitrittsgesuch selbst oder in einer beigefügten Erklärung behandelt werden. Das erwähnte persönliche Gespräch zwischen unserem Vertreter und dem Rechtsberater der UNO ergab, dass die UNO von ihrem Standpunkt aus wohl einer Neutralitätsklausel in der Präambel des Beitrittsgesuchs den Vorzug geben würde; anschliessend könnte mit der Einleitung "Vu ce qui précède" das eigentliche Gesuch mit der Erklärung, die Verpflichtungen aus der Charta zu übernehmen, gestellt werden.

Die definitive Form der Neutralitätserklärung kann wohl erst gewählt werden, wenn der Zeitpunkt des Beitritts feststeht und gewisse Vorabklärungen mit der UNO stattgefunden haben. Deshalb haben wir in der Botschaft auf eine Konkretisierung der Formulierung "anlässlich des Beitritts" verzichtet.

IV.

Wir schlagen indessen vor, dass unser Departement demnächst mit dem Sekretariat der UNO in New York, hauptsächlich mit dem Rechtsberater, informell Kontakt aufnimmt und die Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Neutralitätserklärung noch genauer abklärt. Ausserdem wäre diese Frage einmal mit den Vertretern der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und allenfalls anderer wichtiger Staaten im vertraulichen Gespräch zu erörtern.


(von Grünigen)