

Bern, 28. März 1984

0.714.1

Die sicherheitspolitischen Aspekte eines UNO-Beitritts der Schweiz

Botschafter Emanuel DIEZ, Leiter der Direktion für Völkerrecht
im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten

DIE UNO-DEBATTE IM NATIONALRAT HAT DIE ABSTIMMUNGSPOLITISCHE BEDEUTUNG DES NEUTRALITAETSPROBLEMS BESTAETIGT. DEMGEGENUEBER SIND ALLGEMEINE SICHERHEITSPOLITISCHE UEBERLEGUNGEN NUR AM RANDE ERWAEHNT WORDEN. UNSERE SICHERHEITSPOLITIK VERLANGT IN ZUNEHMENDEM MASSE, DASS SICH DIE SCHWEIZ VERMEHRT AM WELTWEITEN DIALOG, UNTER EINSCHLUSS DER ENTWICKLUNGSLAENDER, BETEILIGT. EIN UNO-BEITRITT KOENNTE UNS BESSERE MOEGlichkeiten VERSCHAFFEN, UNSERE SICHERHEITSPOLITISCHEN ZIELE AUCH IM GLOBALEN RAHMEN WIRKSAM ZU VERTRETEN.

1. Der bisherige Verlauf der UNO-Debatte

Am 15. März 1984 hat der Nationalrat nach einer ausgiebigen und lebhaft geführten Beratung mit 112 zu 78 Stimmen dem Antrag des Bundesrats und damit dem Beitritt der Schweiz zur UNO zugestimmt. Wir stehen damit gewissermassen bei der Halbzeit der parlamentarischen UNO-Debatte.

Im Dezember 1981 unterbreitete der Bundesrat, nachdem er auftragsgemäss den eidgenössischen Räten in drei ausführlichen Berichten seine Auffassung zur umstrittenen Beitrittsfrage dargelegt hatte, eine Botschaft und schlug darin vor, der UNO unter gleichzeitiger Abgabe einer Neutralitätserklärung beizutreten. Die Kommission des Nationalrates führte zunächst verschiedene Hearings durch, die vor allem dem Neutralitätsproblem gewidmet waren. Nach ausgiebiger Debatte beantragte sie dem Nationalrat mehrheitlich, auf die Vorlage einzutreten. Dabei entschied sie sich allerdings für eine etwas geänderte Neutralitätserklärung, die - wohl vor allem für den internen Gebrauch im Hinblick auf die Volksabstim-



mung - den Willen der Schweiz zur Beibehaltung ihrer dauernden und bewaffneten Neutralität noch deutlicher zum Ausdruck bringt. Abklärungen durch den damaligen Staatssekretär Raymond Probst beim Generalsekretär der UNO in New York hatten die bereits in der Botschaft enthaltene Annahme bestätigt, dass ein formeller Neutralitätsvorbehalt nicht möglich sei.

Die Debatte im Plenum des Nationalrates ergab zwar nur wenige neue Gesichtspunkte, führte aber doch in der Öffentlichkeit zu einer Wiederbelebung der UNO-Diskussion. Auch im Nationalrat wurde auf eine saubere Lösung des Neutralitätsproblems grosser Wert gelegt. Von seiten der Beitrittsgegner wurde nicht nur die schon in den Hearings von namhaften Völkerrechtsexperten widerlegte These der Unvereinbarkeit eines Beitritts mit unserer dauernden und bewaffneten Neutralität erneut vorgebracht; als Hauptargument gegen einen Beitritt wurde das "völlige Versagen der UNO bei der Erhaltung und Wiederherstellung des Friedens" geltend gemacht. Die Schweiz habe in einem solchen Gremium nichts zu suchen; sie habe ohne UNO-Beitritt ihre Unabhängigkeit wahren und ihren Wohlstand sogar mehren können; ein Beitritt bringe die Schweiz in die Gefahr, in fremde Händel hineingezogen zu werden; dadurch sei nicht nur ihre Neutralität, sondern namentlich auch ihr innerer Zusammenhalt gefährdet; ein UNO-Beitritt bringe der Schweiz deshalb nur Nachteile, keine Vorteile. Dieser stark vereinfachenden Betrachtungsweise wurde von Vertretern verschiedener Parteien - auch solcher, deren Fraktionssprecher Nichteintreten beantragt hatten - entgegengehalten, dass sich zwar eine gewisse Zurückhaltung der UNO gegenüber durchaus rechtfertige, dass es aber nicht darum gehen könne, der UNO den Prozess zu machen, sondern vielmehr darum, zu prüfen, ob die Schweiz als dauernd neutraler Staat der UNO beitreten könne oder nicht, und ob ein solcher Beitritt insofern im Interesse der Schweiz liege, als er ihr verbesserte Chancen für die Wahrung ihrer politischen, wirtschaftlichen und anderen Interessen bieten könne. Beide Fragen wurden von zahlreichen Rednern bejaht. Andere erklärten etwas zurückhaltender, dass ihrer Auffassung nach bei der Abwägung der Vor- und Nachteile

eines Beitritts die Vorteile überwögen. Nach der deutlichen Ablehnung eines Rückweisungsantrages und verschiedener Anträge, die praktisch einem Neutralitätsvorbehalt entsprochen hätten, entschied sich der Nationalrat in einer Namensabstimmung mit 112 zu 78 Stimmen für Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates.

Bevor wir im einzelnen auf die sicherheitspolitischen Aspekte eines UNO-Beitritts zu sprechen kommen, sei kurz der gegenwärtige Stand der Diskussion über die Neutralitätsfrage skizziert.

2. Das Neutralitätsproblem

Wie nicht anders zu erwarten war, spielte das Neutralitätsproblem auch in der Debatte im Nationalrat eine zentrale Rolle. Einig war man sich darüber, dass eine Aufgabe der Neutralität nicht in Betracht kommt. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass sich der Bundesrat von jeher eindeutig auf den Standpunkt gestellt hatte, ein Beitritt sei nur unter Beibehaltung unserer bewährten dauernden und bewaffneten Neutralität denkbar.

In der Botschaft wurde vor allem zur heiklen Sanktionenfrage Stellung genommen und in Übereinstimmung mit den später in den Hearings angehörten Experten dargelegt, dass ein Mitgliedstaat ohne seine Zustimmung nicht zur Ergreifung militärischer Sanktionen gezwungen werden könne. Schwieriger ist die Frage der Vereinbarkeit nichtmilitärischer, also vor allem wirtschaftlicher Sanktionen mit der Neutralität zu beantworten. Auch hier waren sich die massgebenden Völkerrechtsexperten einig, dass keine Verletzung des Neutralitätsrechtes zu befürchten sei, dass sich aber allenfalls neutralitätspolitische Probleme ergeben können. Vereinfacht gesagt werden in wichtigen Konflikten, an denen Grossmächte beteiligt sind, wegen des Vetorechts ohnehin keine bindenden Sanktionsbeschlüsse zustandekommen. Sollte es in anderen Fällen doch zu solchen Beschlüssen kommen, so werden sich entweder alle Mitgliedstaaten der UNO diesen Beschlüssen unterziehen; ein Ausscheren der Schweiz wäre praktisch nicht möglich, ob sie nun Mitglied ist oder nicht; die Neutralität verlangt keineswegs, dass sich

ein Staat in einem solchen Falle in Widerspruch zur gesamten Staatengemeinschaft stellt. Oder aber ein Sanktionsbeschluss wird von den Mitgliedstaaten der UNO nur teilweise befolgt, so kann nichts die Schweiz hindern, sich auf ihre dauernde Neutralität zu berufen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem die Tatsache, dass sich in der Sanktionenfrage, der ohnehin eher theoretische als praktische Bedeutung zukommt, gewisse neutralitätspolitische Probleme für die Schweiz ergeben können, ob sie nun der UNO als Mitglied angehört oder nicht.

Auch die Neutralitätsdebatte im Nationalrat hinterliess übrigens den Eindruck, dass allzu oft die Neutralität mit aussenpolitischer Abstinenz gleichgesetzt wird. Diese Auffassung trägt indessen den tatsächlichen Verhältnissen und vor allem der Entwicklung der letzten Jahre nicht Rechnung. Es darf nicht vergessen werden, dass die Neutralität in erster Linie ein politisches Verhalten im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt darstellt und auch den dauernd neutralen Staat keineswegs grundsätzlich daran hindert, in politischen Diskussionen Stellung zu beziehen. Oft wurde man bei der Verteidigung eines derart starren Neutralitätsbegriffs das Gefühl nicht los, dass dafür weniger die Sorge um unsere Neutralitätspolitik massgebend war, als vielmehr die Absicht, die von den Schweizern zu Recht hochgeschätzte Neutralität als willkommenes Argument gegen einen aus emotionellen Gründen abgelehnten Beitritt zu verwenden. Auch das Bestreben, mit allen Mitteln eine ausdrückliche Anerkennung der dauernden und bewaffneten Neutralität durch die UNO zu erwirken, übersieht die Tatsache, dass die schweizerische Neutralität in ihrer heutigen Form von niemandem bestritten wird und längst einen Teil des Völkergewohnheitsrechts bildet; diese Neutralität bedarf anlässlich eines UNO-Beitritts weder der Auslegung noch der ausdrücklichen Anerkennung. Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Neutralitätserklärung soll einfach festgehalten werden, dass die Schweiz ihre bisherige Neutralitätspolitik auch nach einem Beitritt zur UNO in gleicher Weise weiterführen wird.

3. UNO-Beitritt und Sicherheitspolitik

Während in der nationalrätlichen Debatte ausgiebig über die Neutralität gesprochen wurde, kamen eigentliche sicherheitspolitische Aspekte lediglich am Rande zur Sprache. Es dürfte deshalb - nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Behandlung des Geschäftes im Ständerat - nützlich sein, der Frage nachzugehen, ob ein UNO-Beitritt im Lichte unserer Sicherheitspolitik überhaupt wünschbar ist.

In seinem Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 27. Juni 1973 hat der Bundesrat die Ziele der schweizerischen Sicherheitspolitik im Sinne von BV Artikel 2 wie folgt umschrieben: Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit; Wahrung der Handlungsfreiheit der Regierung; Schutz der Bevölkerung; Behauptung des Staatsgebietes.

Von den einzelnen Bereichen unserer Gesamtverteidigung interessiert hier vor allem das strategische Mittel der Diplomatie bzw. der Aussenpolitik; es dient der Erreichung der sicherheitspolitischen Ziele mit diplomatischen Mitteln.

Der strategische Auftrag an die Aussenpolitik lautet wie folgt:

- Sicherung der völkerrechtlichen Existenz;
- Prinzip der bewaffneten Neutralität im Sinne der Kriegsverhinderung;
- Aussenhandelspolitik: Versorgung von Volk und Armee;
- Gute Dienste im weitesten Sinne als Beitrag zur friedlichen Streiterledigung;
- Humanitäre Aktionen und Entwicklungszusammenarbeit;
- im Verteidigungsfall: die diplomatische Unterstützung der Armee zur Erreichung unserer Verteidigungsziele.

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass die Neutralität nicht das Ziel, sondern das - allerdings wichtigste - Mittel unserer Sicherheitspolitik darstellt.

In unserem sicherheitspolitischen Konzept kommt der Armee als Machtmittel des Staates eine zentrale Bedeutung zu. Sie dient einerseits durch ihre Verteidigungsbereitschaft der Kriegsverhinderung (Dissuasion), andererseits, im Falle eines Angriffs, dem militärischen Abwehrkampf. Im Rahmen unserer Gesamtverteidigung sollen

sodann Zivilschutz, Kriegswirtschaft, Information und Staatsschutz das Durchhaltevermögen, das Ueberleben und den Schutz der Bevölkerung ermöglichen.

In der Oeffentlichkeit ist die Frage aufgeworfen worden, ob ein schweizerischer Beitritt zur UNO nicht eine völlige Abkehr von der bisherigen bewährten schweizerischen Sicherheitspolitik darstellen würde: wenn sich die Schweiz auf die kollektive Sicherheit der Weltorganisation verlasse; verliere die militärische Landesverteidigung weitgehend ihre Bedeutung; es sei mehr als fraglich, ob ein solches Sicherheitskonzept besser sei als das heutige. Es braucht wohl nicht besonders betont zu werden, dass der Bundesrat in keinem Moment daran gedacht hat, das bewährte Sicherheitskonzept der bewaffneten Neutralität mit einem derart illusionären Modell zu vertauschen. Wie in der Botschaft dargelegt wird, hat das System der kollektiven Sicherheit praktisch versagt, und es wäre völlig unverantwortlich, sich für die Sicherheit unseres Landes darauf verlassen zu wollen.

Wichtiger ist etwa der Einwand zu nehmen, ein schweizerischer UNO-Beitritt berge wegen des Zwangs zur politischen Stellungnahme, vor allem in der Generalversammlung, die Gefahr in sich, in fremde Streitigkeiten hineingezogen zu werden. Die damit verbundene diplomatische Betriebsamkeit gefährde unnötigerweise unsere Neutralität; ein UNO-Beitritt sei deshalb sicherheitspolitisch kontraproduktiv. Diese Auffassung übersieht, dass die Schweiz bereits heute in zahlreichen Spezialorganisationen und Unterorganisationen der UNO immer wieder in heiklen politischen Fragen Stellung bezogen hat, ohne sich deswegen grössere Schwierigkeiten aufzuladen, als dies normalerweise im diplomatischen Verkehr üblich ist. Jedenfalls vermögen die Risiken, die sich aus solchen Stellungnahmen für die Schweiz vor allem auf neutralitätspolitischem Gebiet ergeben können, in keiner Weise den Nachteil aufzuwiegen, der sich aus einem Abseitsstehen der Schweiz daraus ergäbe, dass sie in den politischen Organen der UNO ihre eigenen Interessen nicht selber vertreten kann. Die Debatte im Nationalrat hinter-

liess den Eindruck, dass solche Einwände oft einer Ueberängstlichkeit entspringen; man will den unerfreulichen internationalen Entwicklungen dadurch aus dem Wege gehen, dass man gewisse Erscheinungen, wie etwa die zunehmende Bedeutung der Entwicklungsländer, einfach nicht zur Kenntnis nehmen will. Ein solches aussenpolitisches Konzept der Schweiz, das einem freiwilligen Abseitsstehen gleichkommt, wäre aber für sie nicht nur kurzsichtig, sondern sicherheitspolitisch geradezu gefährlich.

Mochte es früher noch genügt haben, dass die Schweiz mit ihrem unmittelbaren Nachbarn im Frieden lebt, so hat es sich in den letzten Jahren längst als notwendig erwiesen, die sicherheitspolitische Interessensphäre auf ganz Europa, einschliesslich ihrer unmittelbar angrenzenden Gebiete, auszudehnen. Der Beitritt der Schweiz zum Europarat, ihre aktive Beteiligung an den europäischen Integrationsbestrebungen und namentlich auch ihre konstruktive Mitarbeit an der KSZE, sind sichtbare Zeichen eines weitergefassten sicherheitspolitischen Konzepts. Wenn sich der Bundesrat frühzeitig für eine Beteiligung an der KSZE entschlossen hat, so nicht deshalb, weil er sich der Illusion hingegeben hätte, es gelinge dieser Konferenz, all die zahlreichen Probleme zu lösen, die einen dauernden Frieden in Europa gefährden; vielmehr betrachtete es der Bundesrat als unerlässlich, dass die Schweiz dort zugegen ist, wo über die Sicherheit Europas gesprochen wird, da die Sicherheit Europas auch unmittelbar unsere eigenen Sicherheitsinteressen berührt.

Die Entwicklung der letzten Jahre hat nun aber eine verstärkte Interdependenz und ein Zusammenrücken der Staatengemeinschaft mit sich gebracht, die sich auch sicherheitspolitisch auswirken. Spätestens die Oelkrise hat gezeigt, dass selbst für die Schweiz Bedrohungen nicht nur in unmittelbarer Nähe unserer Landesgrenzen entstehen, sondern dass sich ihre Herde weit weg von Europa befinden können. Dabei sei nicht nur an die nukleare Bedrohung gedacht, die ohnehin weltweit existiert und von der grundsätzlich kein Staat ausgenommen ist; wir denken vielmehr an die

zunehmende Bedeutung der Entwicklungsländer und die grosse Zahl der für die gesamte Menschheit lebenswichtigen Probleme, die im Begriff "Nord-Süd-Dialog" zusammengefasst werden können. Der sich weiter vergrössernde Abstand zwischen dem Lebensniveau der Entwicklungsländer einerseits und der Industrienationen andererseits kann schliesslich zu gefährlichen wirtschaftlichen und politischen, ja sogar militärischen Konflikten führen, die sich auch auf unser Land unmittelbar auswirken können. Es sei in diesem Zusammenhang nur an die Beschaffung der Rohstoffe oder die Verfügbarkeit über die Energiequellen erinnert. Auch die Schweiz kommt nicht darum herum, in ihrer Sicherheitspolitik diesen globalen Aspekten Rechnung zu tragen. Bei allen Vorbehalten gegenüber der UNO darf nicht übersehen werden, dass sie heute die einzige politische Organisation ist, in der die lebenswichtigen Probleme der Menschheit global, namentlich auch unter Einbezug der Entwicklungsländer, angegangen werden. Die Schweiz ist daran interessiert, vom Nord-Süd-Dialog nicht ausgeschlossen zu werden. Dabei geht es nicht nur um wirtschaftliche und technische Fragen, bei denen es der Schweiz bisher gelungen ist, sich auch als UNO-Nichtmitglied am Rande an der Diskussion zu beteiligen. Wichtig ist vor allem auch der Informationsaustausch und die sich ständig ändernde Meinungsbildung in den politischen Gremien der UNO, vor allem in der Generalversammlung.

Damit kommen wir zu einem besonders wichtigen sicherheitspolitischen Aspekt des UNO-Beitritts. Wiederholt ist von massgebenden Experten der schweizerischen Sicherheitspolitik auf die Notwendigkeit der Kommunikation zwischen allen denkbaren Konfliktparteien hingewiesen worden. Gerade in Zeiten drohender Konflikte sollte alles unternommen werden, diesen Dialog unter keinen Umständen abbrechen zu lassen. Die Schweiz als dauernd neutraler Kleinstaat, der ausser seiner Verteidigungsarmee über keine Machtmittel verfügt, ist schon im Hinblick auf die Leistung Guter Dienste, aber auch im eigenen Interesse, ganz besonders auf diesen Dialog angewiesen. Auch die Entwicklungsländer sind in diesen Dialog einzubeziehen; dies entspricht nicht zuletzt dem von der Schweiz seit jeher vertretenen Prinzip der Universalität ihrer Aussenbeziehungen. Obwohl

die Schweiz über ein relativ dichtes diplomatisches Vertretungsnetz verfügt, kann sie nicht in sämtlichen 158 Staaten diplomatische Vertretungen unterhalten. Schon allein aus diesem technischen Grund ist eine gewisse Konzentration des aussenpolitischen Gesprächs im Rahmen und am Rande der UNO-Institutionen von New York auch für die Schweiz von Bedeutung. New York stellt nicht nur den Sitz der Hauptorgane der UNO-Organisation dar; es ist heute auch eine wichtige Nachrichtenbörse und, vor allem während der Generalversammlung, eine wichtige Begegnungsstätte für die Verantwortlichen der Aussenpolitik aller Staaten. Im Sinne einer weit ausgreifenden Sicherheitspolitik, die angesichts der weltweiten Bedrohungen auch für die Schweiz unerlässlich geworden ist, sollten wir uns deswegen auch vom sicherheitspolitischen Gesichtspunkt aus der Aktionsmöglichkeiten bedienen, die uns die Weltorganisation zu bieten vermag. Die zunehmende Abwertung unseres Beobachterstatus in New York zeigt deutlich, dass dies auf die Dauer nur durch einen Beitritt der Schweiz zur UNO wirksam geschehen kann.

In der UNO-Debatte wurde immer wieder bezweifelt, ob es sich lohne, die aufwendige multilaterale Diplomatie überhaupt mitzumachen. Die Schweiz tue gut daran, ihre bewährten bilateralen Kanäle mehr als bisher voll auszunützen; sie sei durchaus imstande, ihre Interessen ohne die UNO zu wahren. Diese Auffassung zeugt von einer gefährlichen Verkennung der tatsächlichen Entwicklung der modernen Staatenwelt und ihrer Arbeitsmethoden. Mit Recht wurde darauf hingewiesen, dass bei einem Bestand von über 150 Staaten die Staatengemeinschaft irgendeiner Organisation bedarf. Sämtliche auch für uns wichtigen Probleme universellen Charakters werden heute - ob uns das nun passt oder nicht - in der UNO behandelt. Vor allem in der Generalversammlung werden heute wichtige politische Vorentscheide getroffen, von denen wir ohne Mitgliedschaft ausgeschlossen sind. Zudem werden immer mehr auch für die Schweiz lebenswichtige Probleme nur noch in multilateralen Gremien behandelt.

Bei Abwägung aller Vor- und Nachteile eines Beitritts zur UNO hat der Bundesrat der Neutralitätsfrage die ihr gebührende Aufmerksamkeit geschenkt. Den ursprünglichen Bedenken ist die Erkenntnis

gewichen, dass gerade auch vom Neutralitätspolitischen Gesichtspunkt aus ein Beitritt für die Schweiz nicht nur gewisse, im übrigen durchaus kalkulierbare, Risiken mit sich bringt, sondern dass die Schweiz mit einem Beitritt auch in die Lage versetzt wird, in den UNO-Organen immer wieder auf die Besonderheiten der schweizerischen Neutralität hinzuweisen und sie in den verschiedenen Diskussionen selber zur Geltung zu bringen. Wenn heute innerhalb der UNO von Neutralität die Rede ist, so betrifft dies die österreichische oder die schwedische Neutralität oder auch die Neutralität anderer Mitgliedstaaten, nur nicht diejenige der Schweiz. Gerade auch im Hinblick auf die Wahrung unserer Neutralität und die Bekräftigung ihrer Glaubwürdigkeit eröffnet uns ein Beitritt zur UNO neue Möglichkeiten. Es nützt uns nichts, wenn wir in unserem stillen Winkel unsere ideale Neutralität hegen und pflegen und uns gegenüber der rauhen Wirklichkeit der weltpolitischen Entwicklung möglichst abschirmen. Die Neutralität erhält auch in sicherheitspolitischer Hinsicht ihren vollen Wert erst mit ihrer vorbehaltlosen Anerkennung durch die gesamte Staatenwelt.

4. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass besonders auch sicherheitspolitische Überlegungen für einen UNO-Beitritt sprechen. Wohl würden sich die negativen Auswirkungen unseres Abseitsstehens erst in einigen Jahren in vollem Umfange bemerkbar machen; gerade sicherheitspolitische Überlegungen verlangen aber, dass wir unsere Aussenpolitik vorausschauend im Hinblick auf eine langfristige Entwicklung ausrichten. Deshalb lässt sich auch ein weiteres Hinauszögern des schon längst fälligen Entscheides im Grunde genommen nicht verantworten.

Auf militärischem Gebiet haben wir uns längst daran gewöhnt, uns laufend der technischen Entwicklung anzupassen, auch wenn uns dies immer mehr Geld kostet. Was aber für die Glaubwürdigkeit der militärischen Landesverteidigung gilt, namentlich ihre Anpassung an die laufende Entwicklung, das sollten wir auch auf

anderen Gebieten unserer Sicherheitspolitik beherzigen. Gerade weil wir an unserer dauernden und bewaffneten Neutralität so eindeutig festhalten, sollten wir uns zu ihrer Wahrung eines optimalen Rahmens bedienen. Ein UNO-Beitritt würde neue Aktionsmöglichkeiten bieten, die letzten Endes nicht nur einer wirksameren Vertretung unserer Interessen, sondern auch einer Verbesserung unserer Sicherheitspolitik dient. Was wir brauchen, ist nicht eine möglichst "handgelismete" Sicherheitspolitik, sondern eine solche, die unsere Neutralität und Unabhängigkeit in optimaler Weise zu schützen vermag.
