

u

Neutralitätspolitik in der UNO

Vortrag gehalten von Botschafter Emanuel Diez
Leiter der Direktion für Völkerrecht im Eidgenössischen
Departement für auswärtige Angelegenheiten
St. Gallen, 3. Februar 1984

1. Einleitung

In seinem Vortrag "Der UNO-Beitritt ist jetzt fällig", hat Herr Bundesrat Friedrich die Frage klar beantwortet, ob die Schweiz der UNO beitreten soll. Es verbleibt mir die Aufgabe, zu einer zweiten Frage Stellung zu nehmen, nämlich, ob die Schweiz der UNO beitreten kann. Bevor ich auf die zentrale Frage der Neutralitätspolitik in der UNO zu sprechen komme, werde ich kurz die Ausgangslage schildern, die den Bundesrat schliesslich dazu bewogen hat, in seiner Botschaft vom 21. Dezember 1981 den eidgenössischen Räten den Beitritt der Schweiz zur UNO vorzuschlagen, nachdem er zur Erkenntnis gekommen war, dass heute UNO-Beitritt und dauernde schweizerische Neutralität nicht mehr unvereinbar sind. Nicht nur in der öffentlichen Diskussion, sondern auch in den Beratungen der nationalrätlichen Kommission wird der Neutralitätsfrage grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Sie bildete auch einen wichtigen Gegenstand der von der Kommission veranstalteten Hearings.

2. Die Ausgangslage

Bei der Gründung der UNO nach Ende des Zweiten Weltkrieges führten die schweizerischen Sondierungen in bezug auf einen möglichen Beitritt zu einem eindeutig negativen Ergebnis. Dauernde Neutralität und Verpflichtungen der UNO-Charta wurden damals als unvereinbar betrachtet. Der Bundesrat beschloss daher, die Frage

eines Beitritts vorläufig nicht weiterzuverfolgen, aber dennoch die Beziehungen zur UNO konsequent auszubauen. Als Stichworte seien in diesem Zusammenhang genannt: europäischer UNO-Sitz in Genf; Beitritt zu den meisten Spezialorganisationen; später die Errichtung einer schweizerischen Beobachtermission beim UNO-Sitz in New York und schliesslich die Unterstützung von zahlreichen konkreten UNO-Aktionen, vor allem auch durch freiwillige finanzielle Beiträge.

Herr Bundesrat Friedrich hat mit Recht auf die starken Wandlungen hingewiesen, welche die UNO in den letzten 30 Jahren durchgemacht hat, ohne dass allerdings der Wortlaut der Satzung diesen Wandlungen angepasst worden wäre. Insbesondere ist die Idee der kollektiven Sicherheit stark in den Hintergrund getreten. Die Friedenssicherung wird heute mit anderen friedenserhaltenden Massnahmen angestrebt, und die UNO befasste sich in jüngster Zeit neben der Friedenserhaltung vor allem mit allen grossen Problemen, die sich der Menschheit weltweit stellen, wie z.B. Entwicklung, Hunger, Umweltschutz, Rohstoffe, Abrüstung, usw.

Seit dem Beitritt der beiden Deutschland anfangs der Siebzigerjahre ist die UNO praktisch universell geworden. Die ursprüngliche Siegerkoalition hat sich zur Organisation der Staatengemeinschaft gewandelt. Die UNO ist also kein Block, dem wir beizutreten hätten; vielmehr geht es darum, ob sich die Schweiz als vollwertiges Mitglied in die einzige bestehende politische Organisation der Staatengemeinschaft einreihen will.

Das Beispiel von Schweden und Oesterreich hat eindeutig gezeigt, dass der Beitritt dauernd neutraler Staaten heute nicht nur möglich, sondern von der UNO aus gesehen sogar erwünscht ist. Auch die Erfahrungen der erwähnten neutralen Staaten mit ihrer UNO-Mitgliedschaft haben die Unbedenklichkeit eines Beitritts in bezug auf die Neutralität eindeutig bestätigt.

Das Neutralitätsproblem stellt sich vor allem im Zusammenhang mit der Sanktionenfrage, kann doch gemäss UNO-Charta der Sicherheitsrat auf diesem Gebiet bindende Beschlüsse fassen. Diese unterliegen allerdings dem Vetorecht der Grossmächte, weshalb bis heute Sanktionsbeschlüsse nur in den Fällen Südafrika und Rhodesien möglich waren. (Dabei handelte es sich streng genommen gar nicht um internationale Konflikte, weshalb rechtlich gesehen die völkerrechtliche Verbindlichkeit dieser Beschlüsse in Zweifel gezogen wurde.) Im Falle Südafrikas hatte die Schweiz bereits früher ein Waffenembargo erlassen; bei Rhodesien sah sie sich gezwungen, durch den autonomen Erlass von Sanktionsmassnahmen zu verhindern, dass die Schweiz zur Drehscheibe von Umgehungs-geschäften wurde; sie wandte dabei, ähnlich wie im Zweiten Weltkrieg, das System des sogenannten "courant normal" an. Praktisch war die Schweiz also auch ohne UNO-Mitgliedschaft gezwungen, die Sanktionen der UNO nachzuvollziehen.

Die UNO-Charta kennt militärische und nicht-militärische Sanktionen. Die Teilnahme an militärischen Sanktionen setzt ein ratifikationsbedürftiges Abkommen, somit die Zustimmung des Staates voraus, der Truppen zu stellen hat. Der dauernd neutrale Staat braucht diese Zustimmung nicht zu erteilen; er kann zur Teilnahme an militärischen Sanktionen nicht gezwungen werden. Bleiben somit die nicht-militärischen Sanktionen, vor allem solche auf wirtschaftlichem Gebiet. Gemäss dem Wortlaut der Charta sind alle Mitgliedstaaten zur Teilnahme verpflichtet. Dabei ist aber zu beachten, dass, wie die Erfahrung gezeigt hat, solche Beschlüsse in der Praxis äusserst selten sein werden. Bei wichtigen internationalen Konflikten werden ohnehin die Grossmächte die Beschlüsse blockieren. Kommt ausnahmsweise kein Veto zustande, so sind zwei Fälle denkbar: Entweder halten sich nur einzelne Staaten an den Beschluss des Sicherheitsrates: dann kann sich die Schweiz auf ihre Neutralität berufen und die Teilnahme ohne weiteres verweigern. Halten sich aber praktisch alle Staaten daran, so würde die Nichtteilnahme die Schweiz nicht nur der gesamten Staatengemeinschaft gegenüberstellen; sie liefere zudem das Risiko, ihrer-

seits Ziel der UNO-Sanktionen zu werden. Zu einem solchen Verhalten verpflichtet sie aber das Neutralitätsrecht in keiner Weise.

Wenn auch in bezug auf diese nicht-politischen Sanktionen ein gewisses neutralitätspolitisches Risiko bestehen bleibt, so ist zu bedenken, dass ohne Risiko weder eine Aussenpolitik im allgemeinen, noch eine Neutralitätspolitik im besonderen geführt werden kann. In solchen Extremfällen kann die Schweiz diesem Risiko aber ohnehin nicht entgehen, ob sie der UNO angehört oder nicht, da sie sich ja, wie erwähnt, nicht nur der UNO, sondern der gesamten Staatengemeinschaft gegenübersteht; zudem sieht Artikel 2 Ziffer 6 der UNO-Charta ausdrücklich vor, dass auch Nichtmitgliedstaaten zu friedenserhaltendem Verhalten verpflichtet sind.

3. Vorschlag des Bundesrates zum UNO-Beitritt

Von jeher bestand für den Bundesrat absolute Klarheit darüber, dass ein UNO-Beitritt der Schweiz nur unter Beibehaltung ihrer dauernden und bewaffneten Neutralität in Betracht kommen kann. Nach den Bestimmungen der UNO-Charta ist ein Neutralitätsvorbehalt weder rechtlich möglich, noch politisch denkbar. Dies hat den Bundesrat dazu veranlasst, den UNO-Beitritt unter gleichzeitiger Abgabe einer Neutralitätserklärung ins Auge zu fassen. Er hat deshalb folgendes vorgeschlagen (Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur UNO in Artikel 2 und 3):

"Art. 2

Der Bundesrat wird ermächtigt, an den Generalsekretär ein Beitrittsgesuch zu richten, in dem erklärt wird, dass die Schweiz gewillt ist, die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Verpflichtungen auf sich zu nehmen.

Art. 3

Vor dem Beitritt wird der Bundesrat eine Erklärung abgeben, in der er ausdrücklich darauf hinweist, dass die Schweiz ihre dauernde und bewaffnete Neutralität beibehält."

Nachdem die nationalrätliche Kommission zur Behandlung der UNO-Botschaft Eintreten beschlossen hatte, wurden Zweifel geäußert, ob die Erklärung den Willen auf Beibehaltung der Neutralität klar genug ausdrücke. Staatssekretär Probst benützte eine Reise in die USA dazu, dieses Problem mit dem Generalsekretär der UNO, Perez de Cuellar, und dem Rechtsberater der UNO eingehend zu erörtern. Diese Sondierung ergab eine eindeutige Bestätigung der Unmöglichkeit der Anbringung eines formellen Vorbehalts. Andererseits wies der Generalsekretär darauf hin, dass der Abgabe einer solchen Erklärung grundsätzlich nichts entgegenstehe; der endgültige Entscheid liege indessen beim Sicherheitsrat und bei der Generalversammlung.

In Anbetracht der kritischen Bemerkungen in der Kommissionsberatung entschloss sich der Bundesrat, die vorerwähnten Artikel 2 und 3 des Genehmigungsbeschlusses im Sinne einer Klarstellung wie folgt zu ergänzen:

"Art. 2

Vor dem Beitritt wird der Bundesrat eine feierliche Erklärung abgeben, in der er ausdrücklich bekräftigt, dass die Schweiz ihre dauernde und bewaffnete Neutralität beibehält. In einer an alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gerichteten Note, mit der er sie über die Absicht der Schweiz unterrichtet, der Organisation beizutreten, wird er sie auf den Inhalt dieser Erklärung aufmerksam machen.

Art. 3

Der Bundesrat wird ermächtigt, an den Generalsekretär ein Gesuch der Schweiz um Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen und eine Erklärung über die Annahme der in der Charta enthaltenen Verpflichtungen zu richten. Im Beitrittsgesuch wird die Schweiz ausdrücklich ihre Neutralität in Erinnerung rufen."

Die Kommission stimmte dieser Fassung mehrheitlich zu; sie wird den Beratungen im Plenum des Nationalrates (voraussichtlich Mitte März 1984) zugrundeliegen.

Bei dieser Gelegenheit verlangte die nationalrätliche Kommission in einem Postulat ein gewisses Mitspracherecht des Parlamentes bei der Gestaltung der schweizerischen UNO-Politik.

4. Inbesondere die schweizerische Neutralitätspolitik in der UNO

Die Vertretung einer konsequenten Neutralitätspolitik in internationalen Gremien stellt für die schweizerische Diplomatie kein neues Problem dar. Nicht nur in den zahlreichen Spezialorganisationen der UNO, denen die Schweiz als Mitglied angehört (z.B. UNESCO) hatte die Schweiz wiederholt Gelegenheit, soweit notwendig, die Besonderheiten ihrer Neutralitätspolitik darzulegen; die politische Zusammenarbeit im Europarat und in neuester Zeit in der KSZE führten dazu, dass sich schweizerische Delegierte immer wieder mit heiklen internationalen Problemen (beispielsweise Menschenrechtspolitik in der Türkei, Besetzung von Afghanistan, Intervention in Grenada, usw.) auseinandersetzen hatten.

Wie bereits angedeutet wurde, wird heute allgemein anerkannt, dass dauernd neutrale Staaten der UNO angehören können. Kein einziger Mitgliedstaat der UNO hat sich übrigens dahin geäußert, die Schweiz könne als dauernd neutraler Staat nicht UNO-Mitglied werden. Vielmehr wird das Abseitsstehen der Schweiz, nicht zuletzt auch von seiten der westlichen Industriestaaten, oft als Zeichen mangelnder Solidarität unseres Landes gewertet.

Im Hinblick auf einen UNO-Beitritt ist auch die Tatsache nicht zu unterschätzen, dass die Schweiz in vermehrtem Masse die Bedeutung und die Besonderheiten der schweizerischen Neutralität international darlegen könnte. Es kann auf die Dauer nicht befriedigen, dass in der UNO nur von der schwedischen und der österreichischen Neutralität gesprochen wird, also von Neutralitäten, die sich in manchen Punkten von unserer historisch gewachsenen dauernden und bewaffneten Neutralität nicht unwesentlich unterscheiden.

Im Zusammenhang mit dem UNO-Beitritt ist immer wieder befürchtet worden, die Schweiz könnte durch einen UNO-Beitritt in der Möglichkeit eingeschränkt werden, Gute Dienste zu leisten. Da praktisch sämtliche Staaten der UNO angehören, besteht eine solche Gefahr nicht; im Gegenteil: immer mehr Mandate gehen von der UNO aus, wobei begreiflicherweise neutrale UNO-Mitglieder der Schweiz gegenüber immer wieder bevorzugt werden.

Noch eine kurze Bemerkung zu den sicherheitspolitischen Aspekten eines UNO-Beitritts. Trotz aller Ohnmacht der UNO, die es ihr weitgehend erschwert, bewaffnete Konflikte zu verhindern, ist die Weltorganisation eines der wichtigsten Gesprächs- und Nachrichtenzentren für die Weltsicherheitspolitik. Aber auch hier gilt der Grundsatz "les absents ont toujours tort". Durch eine Nichtmitgliedschaft verzichten wir freiwillig auf wertvolle Kontaktmöglichkeiten, die für einen neutralen Staat besonderes Gewicht haben.

5. Bilanz

Unsere bisherigen Ausführungen dürften gezeigt haben, dass zahlreiche Einwände der UNO-Beitrittsgegner, die sich vor allem auf neutralitätspolitische Erwägungen berufen, nicht stichhaltig sind. Abgesehen davon, dass die Neutralität in zahlreichen Fällen einer prononcierten Antipathie gegen die UNO nur als Vorwand dient, operieren die Beitrittsgegner mit einem starren Neutralitätsbegriff, der weder der Wirklichkeit noch den völkerrechtlichen Erfordernissen entspricht. Neutralität bedeutet nicht Verzicht auf eine eigene Aussenpolitik; auch dem dauernd neutralen Staat ist die Vertretung seiner eigenen Interessen durchaus erlaubt. Er darf sich dazu aller Mittel bedienen, die völkerrechtlich zulässig sind. Dazu gehört namentlich auch die Mitgliedschaft bei der UNO. Selbst der Einwand der Beitritts-

gegner, die Schweiz dürfe keinerlei neutralitätspolitische Risiken eingehen, zielt an der Wirklichkeit vorbei. Unsere starke wirtschaftliche Verflechtung mit dem Ausland, vor allem unsere weitgehende Abhängigkeit auf dem Gebiet der Rohstoff- und Energieversorgung, sind sicherheitspolitisch weit bedenklicher als alle denkbaren neutralitätspolitischen Risiken, die wir je mit einem UNO-Beitritt eingehen können. Die Argumente der Beitrittsgegner würden - konsequent zu Ende gedacht - zu einer sicherheitspolitisch bedenklichen Isolierung der Schweiz führen. Es ist auch daran zu erinnern, dass die Neutralität nicht Selbstzweck ist, sondern wichtigstes Mittel zur Erhaltung unserer Unabhängigkeit in Frieden.

All dies führt zum Schluss, dass die Schweiz gut beraten ist, ihre dauernde und bewaffnete Neutralität beizubehalten. Dies soll sie aber nicht daran hindern, durch einen UNO-Beitritt eine noch bessere Verankerung ihrer Aussenpolitik im weltweiten Rahmen zu suchen. Die Abgabe einer Neutralitätserklärung anlässlich des Beitritts soll zum vornherein alle Zweifel in bezug auf die Weiterführung unserer bewährten Neutralitätspolitik ausschliessen. Für die Bewahrung unserer Neutralität ist vor allem ihre Glaubwürdigkeit massgebend, verbunden mit dem festen Willen, sie gegen jeden Angreifer, nötigenfalls auch mit Waffengewalt, zu verteidigen.

Abschliessend lässt sich somit sagen: Der UNO-Beitritt der Schweiz ist nicht nur neutralitätspolitisch möglich, sondern auch sicherheitspolitisch erwünscht.
