

Beitritt der Schweiz zur UNO – Wandel in der Neutralitätspolitik?

Emanuel Jenni

Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

Ganz kurzfristig bin ich für den verhinderten Schweizer Referenten *Dr. Thomas Fischer* eingesprungen, der über das Thema „Beitritt der Schweiz zur UNO – Wandel in der Neutralitätspolitik?“ hätte kompetent referieren sollen. Sicher haben Sie Verständnis dafür, daß ich wegen dieser Kurzfristigkeit und wegen der Tatsache, daß ich kein gelernter Völkerrechtler sondern nur ein diplomatischer Generalist bin, Ihnen nun kein pfannenfertiges und ausführliches Referat zum Thema vorlege, sondern eher, in Absprache mit *Dr. Volger*, eine Art ausführliches Statement abgebe.

Auf einen kurzen Nenner gebracht: Nicht der Beitritt zur UNO bringt oder brachte einen Wandel der schweizerischen Neutralitätspolitik, sondern ein über die Jahre stattfindender langsamer Wandel in der Neutralitätspolitik in Verbindung mit einem entsprechenden Lernprozeß in der öffentlichen Meinung machte erst den Beitritt möglich. Es wandelte sich sowohl die Schweiz als auch die UNO mit dem Wegfall der bipolaren Weltordnung 1989/90.

Erster Auslöser nach dem Ende des Kalten Krieges war der Irak-Kuwait-Krieg 1990. Die schweizerische Regierung, der Bundesrat, beschloß, sich auch als UNO-Nichtmitglied an den Wirtschaftssanktionen gegen den Irak zu beteiligen, jedoch nicht an den militärischen. Insbesondere wurde den Alliierten nicht gestattet, militärische Überflüge über die Schweiz zu tätigen. Humanitäre Überflüge wurden gestattet. Der UNO wurden sogar nach dem Krieg B- und C-Waffenexperten zur Verfügung gestellt. Damit wurde klar, daß die strikte Neutralitätspolitik, die noch in den Fällen Rhodesiens und Südafrikas bei den Wirtschaftssanktionen kein Mitmachen, sondern nur ein Verharren auf dem „Courant normal“ erlaubte, bereits einen Wandel erlebt hatte. Dieser Wandel bestätigte sich weiter, indem die Schweiz in den Neunzigerjahren die von der UNO gegen verschiedene Staaten verhängten Wirtschaftssanktionen zwar nicht automatisch, was sie als Nicht-Mitglied gar nicht konnte, sondern in einem „autonomen Nachvollzug“ selber anwandte und sich so der internationalen Gemeinschaft anschloß.

Schriftlichen Ausdruck fand diese neue Haltung 1993 im Neutralitätsbericht des Bundesrates, wo zwar am außen- und sicherheitspolitischen Konzept der dauernden Neutralität festgehalten wurde, wo aber erstmals auch von solidarischem Handeln, kollektiver Sicherheit und internationaler Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung die Rede war. Bis dahin war es der Schweiz wegen ihrer strikten Auslegung nicht einmal möglich gewesen, der UNO beizutreten – d.h. die Regierung wollte es zwar, wurde aber von drei Vierteln des Volkes 1986 im Regen stehen gelassen. Dieselbe Haltung verhinderte auch, daß die Schweiz zu den Gründerstaaten des nun wirklich unverdächtigen Europarates gehörte, dem sie erst später beiträt. Um doch nicht ganz von der immer bedeutenderen internationalen Zusammenarbeit ausgeschlossen zu sein, machte man eine Unterscheidung zwischen wirtschaftlich-technischen und politischen internationalen Organisationen. Zur letzten Gruppe gehörte die UNO, zur ersten Gruppe die Sonderorganisationen der UNO wie WHO, UNESCO, ITU, UPU, WIPO usw., weshalb die Schweiz dort überall von Anfang an als Vollmitglied mitmachte. Und selbst bei der „politischen“ UNO komplizierte sich die Lage, indem die Schweiz bereits 1948 dem Statut des Internationalen Gerichtshofes beiträt, also eigentlich in dieser Organisation Vollmitglied wenigstens eines Hauptorgans war, eine wahrhaft nicht jedem eingängige Konstruktion. Die öffentliche Meinung vertrat dieses rigide Verständnis. Letztlich war es diese Haltung, die das erste UNO-Debakel 1986 verursachte, begleitet natürlich von anderen Elementen wie z.B. dem viel zu teuren Mitgliederbeitrag und anderen Kosten. Exakt dieselbe Opposition war wieder im Abstimmungskampf 2001/2002 zu hören, die UNO-Gegner hatten in der sich wandelnden Welt in 15 Jahren keinen Schritt gemacht.

Der Durchbruch einer auf Solidarität und auf kollektiver Sicherheit fußenden Neutralität im bereits erwähnten Neutralitätsbericht setzte sich weiter fort. Die große Mehrheit der Völkerrechtler in der Schweiz und außerhalb bestätigten, daß es bei einer kollektiven Aktion der UNO keine Neutralität geben könne, da es sich völkerrechtlich nicht um einen Krieg handle. Neutralität greife nur bei einzelstaatlichen Kriegen. So ist es auch einfach zu verstehen, daß sich die Schweiz in logischer Konsequenz im kürzlichen Anwendungsfall des Irak-Krieges klar zur Neutralität bekannte und den Alliierten den Überflug verbot, da kein UNO-Mandat vorlag.

In einem Bericht des Bundesrates von 1998 über das Verhältnis der Schweiz zur UNO, also zur Zeit, als die Schweiz noch nicht Mitglied war, wurde die „moderne“ Neutralitätskonzeption so weit weiterentwickelt, daß festgehalten wurde, die Schweiz müsse als UNO-Mitglied Wirtschaftssanktionen automatisch mittragen und umsetzen, also anders handeln als bei Rhodesien, nicht aber Militärsanktionen, da für diese

nach Art. 43 der Charta ein Sonderabkommen mit dem Sicherheitsrat nötig sei. Für solche Abkommen bestehe jedoch keine Pflicht. Wenn es dennoch zu Militärsanktionen komme, so beruhen diese auf freiwilliger Truppenstellung der mitmachenden Staaten. Allerdings werde die Schweiz solche Sanktionen auch nicht behindern, was wohl Ausfluß von Art. 25 der Charta wäre, wo die Mitglieder gehalten sind, Beschlüsse des Sicherheitsrates „anzunehmen und umzusetzen“, was interpretativ wohl heißen dürfte, ein Mitglied dürfe Sanktionshandlungen anderer nicht behindern. Die gleiche Argumentation wurde in der Botschaft des Bundesrates zum Beitritt wiederholt.

Damit war über die Jahre ein Abrücken von der früheren klassischen Doktrin vollzogen worden. In der kollektiven Friedenssicherung hatte es nun Platz für ein neutrales UNO-Mitglied, das nicht abseits stand. Noch einen Schritt weiter ging die Schweiz bereits 2001, als mit einer Änderung des Militärgesetzes ermöglicht wurde, daß unter gewissen Bedingungen und nach Bewilligung des Parlaments schweizerische Truppen in friedenserhaltenden Aktionen (nicht friedenserzwingenden) bewaffnet sich beteiligen können, wenn ein UNO- oder OSZE-Mandat sowie das Einverständnis der Konfliktparteien vorliegt. Auch dies war ein großer Schritt, nachdem das Volk noch 1994 ein Mitmachen bei den Blauhelmen deutlich abgelehnt hatte.

Zusammenfassend wiederhole ich den eingangs bereits erwähnten kurzen Nenner meines Referats: Die Schweiz konnte der UNO beitreten und dabei ohne Opposition des Sicherheitsrates oder der Mitglieder überhaupt klarmachen, sie trete als neutrales Mitglied bei und wolle es auch bleiben, weil ihre Neutralitätspolitik sich bereits gewandelt und bei einer Mehrheit des Volkes gefestigt hatte. Insofern ist der Arbeitstitel, der ja gerade von der umgekehrten Reihenfolge ausgeht, falsch. Als UNO-Mitglied verfolgt die Schweiz ihre Politik weiter, die sie bereits beim Beitritt entwickelt hatte.

Die Schweiz in den Vereinten Nationen – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

In der Diskussion wurden verschiedene Punkte behandelt. Allgemeine Erwartungen, mit diesem neuen und potenten Mitgliedstaat werde ein frischer Wind am East River wehen (*Wüstenhagen, Bummel*), wurden mit konkreten Vorschlägen, die Schweiz solle das Instrument der menschenrechtlichen Staatenbeschwerde – beispielsweise wegen der Situation in Guantánamo Bay gegen die USA – mit Leben erfüllen (*de Zayas*), kontrastiert. Hierzu wurde angemerkt, daß die Schweiz durchaus eine aktivere Rolle im Menschenrechtsbereich, etwa durch die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission, anstrebe (*Jenni*). Aus der Sicht der Parlamentarier erscheine es reizvoll, so *Gysin*, die Anregung *de Zayas'* aufzugreifen.

Weitere Fragen kreisten um die Arten und Voraussetzungen möglicher Blauhelmeinsätze der schweizerischen Armee, etwaige Vorbehalte zur UN-Charta und Fortschritte beim Umweltschutz (*Hüfner*). Einen Vorbehalt im strengen Sinne habe es beim Beitritt nicht gegeben; allerdings habe die Regierung klar zum Ausdruck gebracht, daß sie auch als Mitgliedstaat neutral bleiben wolle (*Jenni*). Einsätze des schweizerischen Militärs seien auf Anfrage der Vereinten Nationen und der OSZE zulässig; das Parlament habe dabei ein Mitentscheidungsrecht. Die Armee dürfe allerdings nicht in Kampfhandlungen eingreifen, was wohl praktische Probleme aufwerfen werde (*Gysin*). Thematisiert wurde auch das Verhältnis der Verbindlichkeit von Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates und der schweizerischen Neutralität (*Klein*); *Jenni* nahm an, daß ein solcher Fall so heikel sei, daß sich bereits im Sicherheitsrat keine Mehrheit finden würde. Letztendlich müsse die Schweiz sich aber auf ihre beim Beitritt erklärte Neutralität als Schranke berufen.

Außerdem ging es um die diplomatische Aktivität der Schweiz gegen die Sicherheitsratsresolution Nr. 1422 (Freistellung von Blauhelmsoldaten vor Kriegsverbrecherprozessen) und um eine parlamentarische Initiative zur stärkeren Verbindlichkeit der Regeln des Global Compact für die transnationalen Unternehmen (*Hamm*).

Bei letzterem handele es sich um eine breite, zivilgesellschaftlich unterstützte Initiative, erläuterte *Gysin*. Je drängender die Forderungen gegenüber den Unternehmen würden, desto eher schalteten aber gerade auch die eigentlich kooperationsbereiten unter ihnen auf stur. Es erscheine ihm für die Zukunft notwendig, bei der Politikgestaltung aus dem

Parlament heraus auf die Zivilgesellschaft zuzugehen und diese in den Prozeß der Beratung und Formulierung einzubeziehen.

Erörtert wurde auch das Verhältnis der USA zu den Vereinten Nationen und die eventuellen Einwirkungsmöglichkeiten der Schweiz hierauf (*Neugebauer, Klein, Jenni, Gysin*).

Von den vielen weiteren Fragen, die diskutiert wurden, seien noch die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit (*Völkel, Gysin*) und die Desiderate der UN-Forschung aus schweizerischer Sicht (*Brauch, Jenni*) erwähnt.