

Die Schweiz und die UNO

Einleitung

Die Schweizer Sicherheitspolitik befindet sich im Umbruch in Richtung einer sicherheitspolitischen Öffnung.¹ Damit hat sich auch die Frage des Beitritts zur UNO beziehungsweise zur EU wieder aktualisiert.

Kaum hatten Volk und Stände im Mai 2000 den sieben sektorialen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU mit einem Stimmenanteil von 67 Prozent und 21 von 23 Ständesstimmen zugestimmt, verursachte die Volksinitiative „Ja zu Europa“, die vom Bundesrat (Bundesregierung) die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU verlangte, heftige Kontroversen über das Vorgehen in der Europafrage. Bei einem Referendum am 4. März 2001 lehnten 76,7 Prozent der Abstimmenden das Begehren ab.² Kurz darauf umriss Vizekanzler Achille Casanova die Position des Bundesrates so: „Der Bundesrat zieht sein Beitrittsgesuch zur EU von 1992 nicht zurück. Längerfristig hält er somit an seinem Ziel fest ...“³ Die Schweizer Regierung sah keinen Zusammenhang zwischen dem Nein zur Initiative „Ja zu Europa“ und der Abstimmung über einen UNO-Beitritt.⁴

Der Bundesrat hat den UNO-Beitritt zu einem Ziel der Legislaturperiode 2000 bis 2003 erhoben. Dieser Entscheid stieß mehrheitlich auf positives Echo. Der von der rechtskonservativen Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) und der konservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) angekündigte Widerstand macht aber deutlich, dass dieses Ziel bis zum voraussichtlichen Abstimmungstermin im Mai 2002 umstritten bleiben wird. Ende März 2001 weilte UNO-Generalsekretär Kofi Annan zu einem offiziellen Besuch in der Schweiz. Auch dabei bildeten die Beziehungen der Schweiz zur UNO einen Gesprächsschwerpunkt. Die Schweiz soll auch zu den Gründungsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofes in Den Haag gehören. Das Parlament gab am 13. März 2001 die Genehmigung zur Ratifizierung des Statuts.

Seit 1994 hat der Militärsoziologe an der Militärischen Führungsschule der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) in Zürich, Dozent Karl W. Haltiner, Jahr für Jahr wachsende Unterstützung für einen UNO-Beitritt festgestellt, und seit 1997 zeigten seine Umfragen auch einen Trend zu einem EU-Beitritt. Die Umfrage 2000 hat jedoch für beide Vorhaben eine schwindende Unterstützung ergeben. So schrumpfte die Mehrheit für den UNO-Beitritt um neun Prozentpunkte auf 57 Prozent. Der Autor der Studie vermutete einen „temporären Rückfall in den Autonomismus“. Die vorhergehenden Werte waren: 30 Prozent (1989/90), 48 Prozent (1990/91), 46 Prozent (1993), 40 Prozent (1994), 41 Prozent (1995), 51 Prozent

-
- 1 Vgl. Sicherheit durch Kooperation – Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik in der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7.6.1999. E. F. Enzelsberger: Die sicherheitspolitische Öffnung der dauernd Neutralen: Der Schweizer „Bericht Brunner“ und der österreichische „Optionenbericht“. In: E. Reiter (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999. Hamburg, Berlin, Bonn 1999, S. 398ff
 - 2 Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 5.3.2001, S. 1. D. Felder, Chr. Kaddous (Hg.): Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen). Basel 2001. Nein zur Initiative, nicht zur EU – Die VOX-Analyse zu den Abstimmungen vom 4. März. In: Neue Zürcher Zeitung, 21./22.4.2001, S. 13
 - 3 Die bundesrätliche Sprachregelung. In: Neue Zürcher Zeitung, 10./11.3.2001, S. 13
 - 4 Vgl. Weitere Nachwehen zum Abstimmungssonntag – UNO-Beitritt für Bundesrat anders gelagert. In: Neue Zürcher Zeitung Online, 16.3.2001

(1996), 57 Prozent (1997), 59 Prozent (1998), 62 Prozent (1999/I) und 66 Prozent (1999/II). Bei der jüngsten Mitte Januar/Anfang Februar 2001 durchgeführten Umfrage stimmten zwar wieder 60 Prozent für einen UNO-Beitritt, doch liegt dieser Wert – so Haltiner – im statistischen Fehlerbereich von plus/minus drei Prozent. Es könnte sich also auch nichts verändert haben, wobei er jedoch von einer leichten Zunahme der Pro-Stimmen ausgehe, so Haltiner.⁵

Der Zürcher Völkerrechtsprofessor Daniel Thürer wies im April 2001 bei einem Seminar der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik auf die in der Schweiz zuwenig beachtete Tendenz hin, nicht die Staaten oder die Machträger, sondern das Recht und die Träger der Menschenrechte als souverän zu betrachten: „Ist die Neutralität – ein Gewaltverzicht – ein Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit und der Bürgerrechte, so harmonisiert sie mit dem Recht der UNO.“ Letztlich gehe es aber nicht so sehr um juristische Fragen, sondern um Tradition und Selbstverständnis. Darauf richtete sich Thürers Aufforderung, schweizerische „Talente“ wie Demokratie, Föderalismus oder Umweltschutz international wirken zu lassen und die Identität dadurch zu stärken, dass man sie mit anderen teile.

Neutralität und Solidarität

Das Verhältnis der Schweiz zur UNO war neben der Neutralität als Hauptmaxime von Komplementärmaximen schweizerischer Außenpolitik bestimmt, wobei Solidarität und Universalität die wichtigste Rolle spielten. Nachdem nämlich im Sommer 1946 klar wurde, dass ein UNO-Beitritt der Schweiz in absehbarer Zeit nicht realisierbar sein würde, gewannen diese neue Bedeutung. Mittels Solidarität und Universalität konnte die Schweiz beweisen, dass sie keine grundsätzlich isolationistische Politik betrieb.⁶ Der „Bericht über die Außenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren“ brachte eine neue Gewichtung. Fiel sie nämlich früher zugunsten der Neutralität aus, trat seit damals die Solidarität zumindest im präventiven Sicherheitsbereich in den Vordergrund.⁷

DIE WEITEREN MAXIMEN⁸

- Die Disponibilität: Darunter wird die „ständige Verfügbarkeit zur Leistung guter Dienste“ verstanden. Im Februar 2001 hat der Ständige Beobachter der Schweiz bei der UNO in New York, Botschafter Jenö Staehelin, festgestellt, dass aber heute die guten Dienste maßgeblich von der UNO ausgehen beziehungsweise in deren Rahmen initiiert werden.⁹ Im Vergleich zu anderen Staaten sei die Schweiz in einer günstigen, aber nicht entscheidend vorteilhaften Position. Es sei kein Vorteil, nicht Mitglied der UNO zu sein. Die Schweiz müsse häufig darum kämpfen, dass sie in gewisse Friedensanstrengungen

5 Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich, Heer – Militärische Führungsschule an der ETH-Zürich, Dozentur Militärsoziologie. K. W. Haltiner: Sicherheit 2001. Jährliche repräsentative Trenderhebung, Mitte Januar – Ende Februar 2001, 1235 Stimmbürger und Stimmbürgerinnen. Gespräch mit dem Autor am 16.2.2001

6 Vgl. M. Mantovani: Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947 – 1963. Zwischen angelsächsischen Containment und Neutralitätsdoktrin. Zürich 1999. D. Möckli: Neutralität, Solidarität, Sonderfall – Die Konzeptionierung der schweizerischen Außenpolitik der Nachkriegszeit 1943 – 1947. Zürich 2000 (= Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 55). R. P. Haegler: Schweizer Universalismus – UNO Partikularismus. Mit einem Geleitwort von Nationalrat Prof. Heinrich Ott. Bern 1983

7 Vgl. J. M. Gabriel: Sackgasse Neutralität. Zürich 1997, S. 129ff. Neutralität für den Notfall. Der Bericht des Bundesrats zur Außenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren (1995)

8 Vgl. O. Walter: Die Schweiz und die Europäische Integration. Wien 1996 (= Forschungsbericht 9607 des Ludwig Boltzmann Institut zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten), S. 99ff

9 Vgl. J. Staehelin: Ein Markt mit vielen Anbietern. Die guten Dienste der Schweiz und die UNO. In: Neue Zürcher Zeitung Online, 19.2.2001

einbezogen wird. So etwa in den neunziger Jahren auf dem Balkan, einer Konfliktzone, an deren Befriedung die Schweiz direktes Interesse habe. Die Schweiz spiele auf dem Gebiet der guten Dienste bei weitem nicht die wichtige Rolle, die sie spielen könnte. Die beiden Weltkriege beziehungsweise die Zwischenkriegszeit seien die große Zeit schweizerischer guter Dienste gewesen. Unter anderem wurde auch im Kosovo-Konflikt deutlich, dass deren Leistung längst nicht mehr den Neutralen vorbehalten ist.

- Die Universalität: Die Schweiz sollte demnach als „Motor“ der Weltgemeinschaft fungieren und sich die weltweite Konfliktregelung zur Aufgabe machen. Durch die Universalität konnte sich Bern über deren Teilorganisationen der UNO anzunähern.
- Die Solidarität. Die „Korrektive“, wie sie auch genannt wurde, sollte dazu beitragen, das internationale Ansehen der Neutralität zu verbessern. Auslöser für diese Wende in der Neutralitätsauffassung war Bundesrat Max Petitpierre (Außenminister von 1945 bis 1961), der nach dem Zweiten Weltkrieg eine Mitwirkung der Schweiz am Wiederaufbau Europas forderte. Er hatte am 7. Oktober 1947 in einer Rede vor dem Ständerat den Begriff „Neutralität und Solidarität“ geprägt. Zwar sollte der Schweiz eine Mitarbeit in politischen und militärischen Organisationen verwehrt bleiben, hingegen sollte eine solche in humanitären, wirtschaftlichen und technischen Organisationen möglich sein (Petitpierre-Doktrin). Das Wort „Solidarität“ erscheint aber bereits 1917 in einer Rede von Bundesrat Felix Calonder. „Angesichts des Krieges“, so führte er aus, „kann die Schweiz nichts Besseres und nichts Würdigeres tun, um ihre internationale Solidarität zu bekunden, als ihren Samariterdienst ... fortzusetzen“¹⁰.

Die Schweiz und der Völkerbund¹¹

Am Ende des Ersten Weltkrieges hatte der Schweizer Bundesrat einer Kommission den Auftrag zur Ausarbeitung eines Völkerbundentwurfes gegeben. Maßgeblich beteiligt war der Schweizer Völkerrechtler und Diplomat Max Huber. Der Entwurf, der sich nicht durchsetzte, sah für die Weltgemeinschaft, die Recht, soziale Gerechtigkeit und Demokratie als Grundlage haben sollte, einen konföderativen Aufbau und ein System kollektiver Sicherheit vor.

Am 6. Mai 1920 hatten die Schweizer in einer Abstimmung mit 416 870 Ja-Stimmen gegen 323 719 Nein-Stimmen (11½ gegen 10½ Stände) den Beitritt zum Völkerbund (VB) beschlossen. Die Schweiz wollte aber nicht von ihrem Status dauernder Neutralität abgehen. Schließlich kam es zu einem Kompromiss. Der VB verzichtete auf die Teilnahme der Schweiz an etwaigen militärischen Sanktionen (Londoner Deklaration von 1920), andererseits erklärte sich die Schweiz bereit, an den wirtschaftlichen Sanktionen des VB mitzuwirken (differenzielle Neutralität). Sie bekannte sich als erster Staat zum Obligatorium der Schiedsgerichtsbarkeit, 1929 trat sie dem Briand-Kelloggpackt bei, der den Krieg als Mittel nationaler Politik für unerlaubt erklärte. Später beteiligte sich die Schweiz an den vom VB gegen Italien wegen dessen Aggression gegen Äthiopien 1935 verhängten wirtschaftlichen Maßnahmen. Da dieselben aber nur eine schwächliche Reaktion des VB gegen das von Italien gesetzte Unrecht darstellten, im darauffolgenden Jahr wieder aufgehoben wurden und so der Schweiz als Nachbarstaat Italiens wirtschaftlich und politisch geschadet hatten, ohne wirklich zur internationalen Sicherheit beigetragen zu haben, sah sich die Schweiz veranlasst, ihre Haltung zu überdenken. Schließlich kehrte sie am 13. Mai 1938 mit Zustimmung des VB-Rates zur integralen Neutralität zurück, wodurch sie sich der Sanktionspflichten entledigte.

10 Vgl. R. P. Haegler: a.a.O., S. 40ff

11 Vgl. H. F. Köck, P. Fischer (Hg.): Das Recht der internationalen Organisationen. Wien ³1997, S. 145ff. R. P. Haegler: a.a.O., S. 41ff. M. Huber: Völkerbundprobleme. Diskussionsgrundlagen für die Beratungen der Expertenkommission. In: Botschaft zum Völkerbundsbeitritt. Separatdruck. Beilage I, Ziff. 4, Sommer 1918

Das Verhältnis der Schweiz zur UNO¹²

Die UNO-Charta enthielt keine Möglichkeit, die Neutralität eines Mitglieds anzuerkennen. In Jalta hatten Roosevelt, Stalin und Churchill beschlossen, die Unterzeichner der „Erklärung der Vereinten Nationen“ und alle weiteren Staaten, die bis 1. März 1945 Deutschland den Krieg erklärt hatten, zur am 25. April 1945 eröffneten UNO-Gründungsversammlung nach San Francisco einzuladen – darunter fiel die Schweiz nicht. Die Teilnehmer erweiterten in der Charta den Kreis der Mitglieder über die anwesenden Staaten hinaus: „Mitglied der UNO können aber auch alle sonstigen friedliebenden Staaten werden, welche die Verpflichtung aus der Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen.“ Dies traf für die Schweiz zu. Das Haupthindernis, das einem Beitritt entgegenstand, war die dauernde Neutralität. „Zusätzliche, aber überwindbare Hindernisse“ für einen damaligen UNO-Beitritt der Schweiz sieht der frühere Generalstabschef Hans Senn in den Ankäufen von deutschem Raubgold, den fehlenden diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion und der ab 1944 erfolgten Umlenkung eines Teils der Waffenexporte von Deutschland auf Franco-Spanien.¹³

Eine vom Bundesrat bestellte Kommission beschäftigte sich bald nach der Gründung der UNO mit der Frage, ob die Schweiz ohne Aufgabe ihrer dauernden Neutralität Mitglied der UNO werden könnte. Diese Kommission befürwortet eine Mitgliedschaft unter dem Vorbehalt, dass die sich aus der dauernden Neutralität der Schweiz ergebende besondere Lage gewahrt werde. Der Bundesrat legte die Richtlinien für seine Politik gegenüber der UNO im Sinne der Empfehlung von Experten und der Konsultativversammlung in einem Schreiben des Vorstehers des Politischen Departements vom 19. Oktober 1946 an den Präsidenten der Generalversammlung (GV) der UNO fest.¹⁴

Die im Geschäftsbericht des Bundesrates für 1946 zusammengefassten Grundsätze bestanden in folgendem Kompromiss:

- Genaue Verfolgung der Tätigkeiten der UNO,
- Beitritt zum Internationalen Gerichtshof (IGH) und den Spezialorganisationen der UNO und
- Erleichterung der Niederlassung der UNO in der Schweiz.¹⁵

Im Rahmen dieser Leitlinien haben sich seither die Beziehungen der Schweiz zur UNO entwickelt.

Im Sommer 1946 schuf der Bundesrat beim Schweizer Generalkonsulat in New York eine Verbindungsstelle zum Hauptsitz der UNO, die am 5. November 1948 zur Ständigen Mission aufgewertet wurde. Deren Chef wurde zu einem beim Generalsekretariat der UNO akkreditierten Ständigen Beobachter der Schweiz ernannt. Bei ihrer letzten Sitzung am 18. April 1946 beschloss die Völkerbundversammlung, die Gebäude des VB in Genf an die UNO zu übertragen.

12 Vgl. K. Bretscher-Spindler: Vom heißen zum kalten Krieg 1943 bis 1968. Zürich 1997, S. 78ff. U. Pieper: Neutralität von Staaten. In G. Gornig: Schriften zum internationalen und öffentlichen Recht 15. Frankfurt/Main 1997, S. 322ff

13 Vgl. H. Senn: Von der militärischen Landesverteidigung zur umfassenden Sicherheitspolitik. Historische Erkenntnisse für die Ausgestaltung und das internationale Engagement der Schweizer Armee. In: H. Eberhart, A. A. Stahel (Hg.): Schweizerische Militärpolitik der Zukunft – Sicherheitsgewinn durch starkes internationales Engagement. Zürich 2000, S. 61

14 Vgl. den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16.6.1969, S. 49

15 Vgl. den Geschäftsbericht des Bundesrats für das Jahr 1946, S. 142

Die öffentliche Meinung zum Beitritt der Schweiz in die UNO war angesichts des Kalten Krieges eher skeptisch. UNO-Generalsekretär Trygve Lie unterstützte diese Einstellung durch seine Äußerung, er kenne das Wort Neutralität nicht, es sei in der UNO-Charta nirgends erwähnt. Hingegen waren die außenpolitisch engagierten Kreise damals offener als das Volk. Im Jahre 1949 ging der Bundesrat von einer grundsätzlichen Übereinstimmung des Geistes der ständigen Neutralität mit den Grundsätzen der UNO-Charta aus. Er stellte fest, dass „die der Charta innewohnende Idee der kollektiven Sicherheit theoretisch wohl mit der Neutralität unvereinbar ist“, wesentlich sei jedoch, dass „beide auf die Erhaltung des Friedens ausgerichtet sind. Insofern steht die Neutralität nicht nur in keinerlei Widerspruch zu den Bestimmungen der Charta, sondern mit deren oberster Zielsetzung im Einklang.“ In die UNO-Satzung wurde eine Bestimmung, die die Unvereinbarkeit von Mitgliedschaft und Neutralität festlegte offenbar deshalb nicht aufgenommen, weil eine solche als selbstverständlich angesehen wurde. Hans Kelsen wollte noch 1950 in seinem Kommentar zur UNO-Satzung aus Art. 2 Ziff. 6 sogar für UNO-Nichtmitglieder ein Verbot der Neutralität ableiten.¹⁶ Auch in der offiziellen Schweizer Konzeption der Neutralität von 1954 hieß es über einen neutralen Staat in Abs. III Nr. 1: „Er darf insbesondere keine Verträge schließen, die ihn zum Kriegführen verpflichten, zum Beispiel ... Abkommen über kollektive Sicherheit.“¹⁷ Der Schweizer Völkerrechtler Paul Guggenheim untersuchte 1956 die neutralitätspolitischen Grundfragen der Schweizer Außenpolitik. Im Mittelpunkt stand das Verhältnis der Schweiz zur UNO. Das größte Problem sah er dabei nicht bei den Sanktionsbeschlüssen des UNO-Sicherheitsrates (SR), sondern bei jenen der GV.¹⁸

Die Beitrittsdiskussionen 1969 bis 1994¹⁹

In den sechziger Jahren begann eine neue Diskussion über einen UNO-Beitritt der Schweiz. Nationalrat Willy Bretscher verlangte in einem Parlamentsantrag (Postulat) vom 28. Februar 1967 einen Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und über die Möglichkeiten des Beitritts unter Wahrung der Neutralität. In mehreren Berichten an das Parlament, nämlich vom 16. Juni 1969, 17. November 1971, 29. Juni 1977 und vom 1. Juli 1998 ging der Bundesrat auf diese Fragen ein. Im Bericht von 1969 findet sich der bekannte Satz: „Entweder funktioniert das System der kollektiven Sicherheit – wie dies bisher der Fall war – nicht: dann bleibt unsere Neutralität ungefährdet, ob wir Mitglied oder Nichtmitglied sind. Oder das System funktioniert: dann würde die Neutralität durch Sanktionsbeschlüsse berührt, ob wir Mitglied oder Nichtmitglied sind.“²⁰

Insgesamt kam der Bundesrat zu dem Schluss, dass die Schweiz ihre Neutralität als UNO-Mitglied unter den seit 1945 veränderten Bedingungen auch ohne formellen Vorbehalt zur Charta aufrechterhalten kann. Damit übernahm er die österreichische Auffassung. Am 21. Dezember 1981 unterbreitete er dem Parlament die Botschaft über den Beitritt. Er wurde am 16. März 1986 von Volk und Ständen mit einer für Schweizer Verhältnisse hohen Stimmbeteiligung von fast 51 Prozent mit nur 24,3 Prozent Ja-Stimmen verworfen. Die nach

16 H. Kelsen: *The Law of the UN. A Critical Analysis of Fundamental Problems*. London 1950, S. 108

17 Vgl. R. L. Bindschedler: *Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik*. Vortrag vor der Österreichisch-Schweizerischen Gesellschaft. Wien, 25.2.1976

18 Vgl. P. Guggenheim: *Die Vereinten Nationen und die Schweizer Neutralitätspolitik*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28./29.12.1956. *Die Vereinigten Nationen und die Schweiz*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1.4.1946

19 Vgl. J. Späni-Schleidt: *Die Interpretation der dauernden Neutralität durch das schweizerische und österreichische Parlament*. Bern 1983 (= *Schriftenreihe der Schweizer Gesellschaft für Außenpolitik* 8). Botschaft über die Volksinitiative „Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)“ vom 4.12.2000 <<http://www.uno.admin.ch>>

20 UNO-Bericht vom 16.6.1969, S. 120

der Abstimmung erstellte VOX-Analyse stellte fest, dass die Vorlage vor allem an einer als ungenügend aufgefassten Kosten-Nutzen-Relation gescheitert war. Daneben dominierte bei den Gegnern ein generell negatives Bild der UNO, während sie gleichzeitig Bedenken bezüglich der Neutralität anführten. Die VOX-Analyse meinte aber auch, das Votum dürfe nicht als isolationistisch interpretiert werden, vertraten doch 71 Prozent die Ansicht, die Schweiz solle auch weiter weltweite Kontakte mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen pflegen. Seit damals hat die UNO 33 neue Vollmitglieder erhalten.

Danach trat dieses Thema hinter den Beitritt zu den Bretton Woods-Institutionen (im Mai 1992 vom Volk angenommen), den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR, im Dezember 1992 von Volk und Ständen verworfen) und die sektoriellen Abkommen der Schweiz mit der EU (im Mai 2000 vom Volk angenommen) zurück. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurden vier parlamentarische Anträge (Motionen) eingereicht, die den UNO-Beitritt forderten. Der Bundesrat nahm diese mit Billigung der Eidgenössischen Räte als Postulate entgegen.

Bei einem Referendum am 12. Juni 1994 lehnten bei einer Stimmbeteiligung von 47 Prozent 57 Prozent die „Blauhelmvorlage“, das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen (BTFO) ab. Das Parlament ergänzte daraufhin das Militärgesetz (MG). So verankerten die Räte in Art. 66 MG, dass schweizerische Peace keeping-Einsätze nur unbewaffnet erfolgen dürfen. Lediglich in Ausnahmefällen wurde dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, für Einzelpersonen eine leichte Bewaffnung zu gestatten. Am 10. Juni 2001 wurde über eine Teilrevision des MG abgestimmt. Dabei ging es auch um die Ermächtigung des Bundesrates, im Einzelfall die „für den Schutz der durch die Schweiz eingesetzten Personen und Truppen sowie für die Erfüllung ihres Auftrages“ erforderliche Bewaffnung anzuordnen.

Die Situation ab 1997

Seit 1997 erhielt die Diskussion um einen UNO-Beitritt wieder Auftrieb:

- Am 5. Juni 1997 reichte Nationalrat Remo Gysin eine Motion ein, die den Bundesrat aufforderte, Vorbereitungen für den UNO-Beitritt zu treffen. Der Bundesrat erklärte sich bereit, die Motion, die von beiden Kammern mit großen Mehrheiten überwiesen wurde, in verbindlicher Form anzunehmen.
- In einem Postulat vom 18. Juni 1997 verlangte Nationalrat Andreas Gross vom Bundesrat einen Bericht, der aufzeigen sollte, wie sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und der UNO seit 16. März 1986 entwickelt hatten. Der Bundesrat veröffentlichte den Bericht am 1. Juli 1998. Er endete mit der Aussage: „Der Bundesrat hält fest, dass er das strategische Ziel der Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen zum politisch frühestmöglichen Zeitpunkt erreichen möchte.“
- Am 8. September 1998 lancierte ein überparteiliches Komitee eine Volksinitiative „Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)“ und reichte diese am 6. März 2000 mit der ausreichenden Anzahl von 124 772 Unterschriften ein. Mit Verfügung vom 11. April 2000 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative formell zustande gekommen ist.
- Am 23. Dezember 1998 hat der Bundesrat den UNO-Beitritt in die Liste der Legislaturziele 1999 bis 2003 aufgenommen. Dieses Ziel wurde von den eidgenössischen Räten zur Kenntnis genommen und die Absicht am 1. März 2000 formalisiert.
- Der Bundesrat hat am 28. Juni 2000 das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) beauftragt, gem. Art. 147 der Bundesverfassung ein Verfahren zur Stellungnahme (Vernehmlassungsverfahren) über den Beitritt der Schweiz zur UNO

durchzuführen. Die Antwortfrist endete am 9. Oktober 2000. 94 Körperschaften und 61 Private haben sich zum Beitritt geäußert.

- Am 18. Oktober 2000 beschloss der Bundesrat, sein Legislaturziel mittels der Behandlung der Volksinitiative umzusetzen und diese zur Übernahme zu empfehlen.
- Am 4. Dezember 2000 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsergebnis zur Kenntnis genommen und die Botschaft über die Volksinitiative „Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)“ an das Parlament überwiesen.
- Nach Art. 29 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes war die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative spätestens bis 5. März 2001 der Bundesversammlung zu unterbreiten. Diese muss bis spätestens 5. September 2002 Beschluss gefasst haben.

Nach einer Annahme der Volksinitiative kann der Bundesrat jederzeit das Beitrittsgesuch beim UNO-Generalsekretär einreichen. In diesem Schreiben würde die Schweiz darauf hinweisen, dass sie weiter neutral bleibt. Beitrittsverhandlungen gibt es nicht. Nach erfolgter Aufnahme würde die Schweiz vor der UNO-GV nochmals die Beibehaltung der Neutralität unterstreichen.

DIE ARGUMENTE DES BUNDESRATES

In seiner Botschaft über die Volksinitiative „Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)“ führt der Bundesrat folgende Beitrittsgründe an:

- Die Schweiz soll in der UNO präsent sein.
- Die Ziele der UNO-Charta entsprechen den Zielen der Schweizer Außenpolitik.
- Die Beziehungen der Schweiz zur UNO sind intensiv, die Zeit für den Beitritt reif.
- Die Schweiz kann in der UNO ihre Interessen bei der Regelung globaler Fragen wahren.
- Der UNO-Beitritt verleiht der Schweiz einen größeren internationalen Handlungsspielraum.
- Der UNO-Beitritt ist ein Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der globalen schweizerischen Wirtschaft.
- Die Schweiz gewinnt bei der Gestaltung des Völkerrechts Einfluss.
- Die Möglichkeiten zur Vertretung der Interessen des internationalen UNO-Standortes Genf werden erweitert. Im April 2001 arbeiteten für die Kern-UNO in Genf 3953 ständige Mitarbeiter, davon 415 oder 10,5 Prozent Schweizer.
- Die UNO bereitet sich durch Reformen auf neue Aufgaben vor.

Einige Punkte wird der Bundesrat bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu unterstreichen haben, so Bundesrat (Außenminister) Joseph Deiss bei der Präsentation des Vernehmlassungsergebnisses und der Botschaft über die Volksinitiative „Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der vereinten Nationen (UNO)“ am 8. Dezember 2000:

- Die Schweiz bleibt als UNO-Mitglied neutral.
- Die Mehrkosten des Beitritts sind mit jährlich 50 bis 60 Millionen Schweizerfranken (Basis 2000) angemessen.
- Die Mitgliedschaft bei der UNO verpflichtet die Schweiz in keiner Weise, Truppen – bewaffnet oder unbewaffnet – für friedenserhaltende Operationen zur Verfügung zu stellen. Diese Entscheidung bleibt völlig bei der Schweiz.

Die Schweiz im UNO-System²¹

Die Beziehungen der Schweiz zum UNO-System sind trotz der Reduzierung auf die Beobachterrolle in der „Kern-UNO“ vielfältig. Sie haben sich seit der Gründung der UNO laufend weiterentwickelt. Formell ist die Schweiz Mitglied folgender Institutionen des UNO-Systems:

- des Statuts des IGH, einem der sechs Hauptorgane der „Kern-UNO“,
- aller UNO-Spezialorganisationen,
- der Bretton-Woods-Institutionen, die den Status von UNO-Spezialorganisationen haben und
- der (formal nicht zur UNO gehörenden, aber in dieser eingebetteten) Abrüstungskonferenz.

DER BEOBACHTERSTATUS DER SCHWEIZ²²

Die Schweiz ist seit 1948 Beobachter bei der UNO. Es ist ihr möglich, folgendermaßen in der „Kern-UNO“ mitzuwirken:

- Sie verfolgt die Arbeiten der UNO-Hauptorgane, erhält die entsprechenden Dokumentationen und nimmt an ihren Sitzungen – mit Einschränkungen – teil.
- Sie beteiligt sich zwar, vor allem im Rahmen der Hauptkommissionen der Generalversammlung (GV) und des Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council – ECOSOC) am Entwurf der UNO-Resolutionen, ist aber von der Beschlussfassung ausgeschlossen.
- Sie ist Vertragspartei der meisten UNO-Konventionen und beteiligt sich an den Wahlen für die Konventionsorgane.
- Sie engagiert sich in zentralen UNO-Fonds und -Programmen, unterstützt diese finanziell und ist Mitglied ihrer Verwaltungsräte.
- Sie unterstützt Projekte dieser Organe finanziell, teils auch personell.
- Sie konnte an allen thematischen „Weltkonferenzen“ teilnehmen.
- Sie bezahlt als Beobachter 30 Prozent des jährlichen Beitrags an das reguläre Budget der UNO, den sie als Mitglied bezahlen müsste. Der Beobachterstatus schränkt die Schweiz aber ein:
- Sie kann in der GV nur das Wort ergreifen, wenn kein Mitglied dagegen Einwände erhebt.
- Sie kann nicht an den Abstimmungen in der GV teilnehmen.
- Sie kann bei Wahlen, die durch die GV vorgenommen werden nicht wählen und in der Regel auch nicht gewählt werden, insbesondere nicht in den SR und nicht in das ECOSOC.
- In verschiedenen Kommissionen des ECOSOC und den Kommissionen der GV hat sie nicht Sitz und Stimme. Insbesondere ist ihr die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission versagt.
- Sie kann die Interessen des internationalen UNO-Standortes Genf nicht ausreichend wahren.

21 Vgl. F. Nordmann, D. Petter: Die Rolle der UNO in der Schweizerischen Außenpolitik. In: Die Volkswirtschaft, 7/1993, S. 18ff. M. Rühl: Von Meilen und Stolpersteinen. Wenn NGO die UNO-Politik mitgestalten. In: Die Schweiz und die Welt 3/1995, S. 14f

22 Vgl. P. Seger: Die Stellung der Schweiz als Beobachter bei den Vereinten Nationen in New York. In: Schweizerische Zeitschrift für nationales und europäisches Recht 5/1995, S. 479ff

- Der Sitz in verschiedenen diesbezüglich wichtigen Komitees, insbesondere im Gaststaatskomitee und im Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen, ist der Schweiz versagt.

Die erwähnten Einschränkungen werden dadurch verschärft, dass der Status des staatlichen Beobachters in der UNO-Charta nicht festgelegt und auch nicht durch eine Resolution der GV umschrieben ist. Diesen Status nimmt heute neben der Schweiz nur noch der Heilige Stuhl ein.

Schweizer Neutralität und UNO²³

Sowohl die Unterstützung von UNO-Operationen als auch die aktive Teilnahme daran werden von der Regierung als mit der Schweizer Neutralität „vollkommen vereinbar“ erachtet. Das Neutralitätsrecht finde nur auf militärische Auseinandersetzung zwischen Staaten Anwendung. Schreite hingegen die UNO in einem Konflikt ein, entstehe eine völlig andere Situation: Die UNO handelt nicht als Kriegspartei, sondern als durch das Völkerrecht legitimierte Ordnungsmacht. Sie agiert ausschließlich aufgrund von Beschlüssen des SR und ausnahmsweise der UNO-GV. Diese wurden von den UNO-Mitgliedern in der Charta zu diesen Entscheidungen befugt. Die UNO geht im Auftrag der Völkergemeinschaft gegen jene vor, die den Weltfrieden gebrochen haben beziehungsweise ihn gefährden. Zwischen der UNO und diesen Parteien kann keine Situation entstehen, die mit dem Neutralitätsstatut der Schweiz unvereinbar ist. Aus neutralitätspolitischer Sicht rechtfertigt sich für die Schweiz die Unterstützung der Maßnahmen der UNO. Diesen kommt eine dem Frieden dienende Ordnungsfunktion zu, die dem Sinn und Geist der Neutralität entspricht. Selbst eine bewaffnete Teilnahme der Schweiz an einer UNO-Friedensmission steht mit der Neutralität im Einklang. Eine solche Teilnahme hängt insbesondere von der Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen in der Schweiz ab, wobei klar ist, dass sich Schweizer Armeeangehörige in keiner Weise an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung beteiligen werden. Die Entscheidung darüber ist unabhängig vom UNO-Beitritt und wird durch diesen nicht präjudiziert. Die Aufstellung eines Schweizer Blauhelmbataillons als Folge eines UNO-Beitritts ist nicht vorgesehen.

Bereits jetzt werden Angehörige der Armee oder Zivilpersonen in UNO-Friedensmissionen eingesetzt. Das ist ein seit Jahrzehnten bewährter Teil des Schweizer außen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums.

UMSETZUNG VON MAßNAHMEN MIT MILITÄRISCHER KOMPONENTE

- Das notwendige Personal für Friedenserhaltende Operationen der UNO (meist so genannte „Blauhelmoperationen“) wird in der Praxis von den Staaten freiwillig gestellt. Solche Operationen müssten von der Schweiz finanziell mitgetragen, aufgrund dieser Praxis aber weder mit Personal noch Material unterstützt werden.
- Von der UNO ermächtigte Zwangsmassnahmen gemäß Kapitel VII der Charta werden von einer „Koalition der Willigen“ finanziert und abgewickelt. Die Schweiz kann über ihre direkte Beteiligung, zum Beispiel durch Zur-Verfügung-stellen von Personal oder Material selbst entscheiden.

23 Vgl. H. Türk: Neutralität und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen. In: K. Ginther u.a. (Hg.): Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität. Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag. Berlin 1994, S. 439ff

- Bezüglich der Durchmarsch- und Überflugsrechte sieht die UNO-Charta im Art. 43 Ziffer 1 vor, dass diese durch die Mitglieder nach Maßgabe von Sonderabkommen erteilt werden. Solche wurden bisher jedoch noch nicht erarbeitet. Die Gewährung dieser Rechte durch die Mitgliedsstaaten erfolgte in der Praxis bisher ohne besondere rechtliche Verpflichtung. Auch der Bundesrat hat verschiedentlich Transitrechte an UNO-Operationen, die auch die Befugnis zu militärischer Gewaltanwendung gemäß Kapitel VII der Charta beinhalten, erteilt (zum Beispiel Überflugrechte für SFOR in Bosnien und KFOR für Kosovo). Als UNO-Mitglied wäre die Schweiz gehalten, gemäß Artikel 25 Beschlüsse des SR im Einklang mit der Charta durchzuführen. Auch nach dem UNO-Beitritt würde die Schweiz solche Operationen zumindest nicht behindern.

Die Schweiz stellt der Staatengemeinschaft drei Zentren in Genf zur Verfügung:

1. das in der sicherheitspolitischen Ausbildung tätige Zentrum für Sicherheitspolitik,
2. das für humanitäre Minenräumung sowie jenes
3. für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte.

Im sogenannten Interlaken-Prozess (1997 bis 1999) hat sich die Schweiz mit dem UNO-Sekretariat der Frage angenommen, wie unerwünschte Nebenwirkungen gewisser UNO-Sanktionen auf die Zivilbevölkerung und Wirtschaft verringert werden können. Erarbeitet wurden eine Musterresolution sowie ein Mustergesetz, welche die UNO in die Lage versetzen sollen, künftig differenziertere Sanktionen zu verhängen („smart sanctions“). Unter anderem hat die Schweiz anlässlich der Kosovo-Krise dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge UNHCR während dreier Monate Militärhelikopter zur Verfügung gestellt. Weiter hat sich der Bundesrat im Oktober 1999 zur schweizerischen Teilnahme an einer NATO-geführten PfP-Operation unter UNO-Mandat (KFOR) entschieden und der KFOR eine schweizerische Logistikeinheit zur Verfügung gestellt.

TEILNAHME AN FRIEDENSERHALTENDEN OPERATIONEN IM RAHMEN VON UNO UND OSZE²⁴

Schweizer Militärpersonal hat an folgenden friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der UNO und der OSZE teilgenommen (Stand Juli 2000):

UNO-Beobachtermissionen:

- UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization) und UNMOs (United Nations Military Observers); Einsatzraum: Libanon, Syrien, Israel; Schweizer Beteiligung seit Mai 1990; elf Beobachter;
- UNMOP (United Nations Mission of Observers in Prevlaka); Einsatzraum: Kroatien; Schweizer Beteiligung seit April 1992; ein Beobachter;
- UNOMIG (United Nations Observer Mission in Georgia); Einsatzraum: Georgien; Schweizer Beteiligung seit Jänner 1994; vier Beobachter;
- MONUC (Mission de l'organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo); Einsatzraum: Demokratische Republik Kongo; Schweizer Beteiligung seit Juni 2000 ; ein Beobachter;

Weitere Spezialisten:

²⁴ Vgl. Schweizer Armee 2001. Verteidigung und Bevölkerungsschutz in der Schweiz. Redigiert von J. Inauen. Hg. in Zusammenarbeit mit dem Truppeninformationsdienst. Frauenfeld, Stuttgart, Wien 2000, S. 99ff. R. Diethelm: Die Schweiz und friedenserhaltenden Operationen 1920 bis 1995. Bern, Stuttgart, Wien 1997 (= St. Galler Studien zur Politikwissenschaft)

- UN Mine Action Centre; Einsatzraum: Kosovo; Schweizer Beteiligung seit August 1999; zwei Stabsoffiziere;
- UN Mine Action Centre; Einsatzraum: Aserbaidschan; Schweizer Beteiligung seit August 1999; ein Stabsoffizier;
- UNMIK (United Nations Mission to Kosovo); Einsatzraum: Kosovo; Schweizer Beteiligung seit Juli 1999; ein Verbindungsoffizier;
- UNDP/NMAP (United Nations Development Programm/National Mine Action Programm); Einsatzraum: Jemen; Schweizer Beteiligung seit Jänner 2000; ein Logistikkoffizier;

Kontingente:

- NNSC (Neutral Nations Supervisory Commission for the Armistice in Korea); Einsatzraum: Korea; Schweizer Beteiligung seit August 1953; fünf Offiziere;
- SHQSU (Swiss Headquarters Support Unit to the OSCE Mission in B/H); Einsatzraum: Bosnien-Herzegowina; Schweizer Beteiligung von März 1996 bis Dezember 2000; max. 45 Personen;
- SWISSCOY (Swiss Company); Einsatzraum Kosovo; Schweizer Beteiligung seit Oktober 1999; max. 160 Personen;

1992 wurde der erste Schweizer UNO-Militärbeobachterkurs mit internationalem Kursstab durchgeführt. Seither finden jährlich solche Kurse mit internationaler Beteiligung in der Schweiz statt. Militärbeobachter und weitere Spezialisten sind der jeweiligen UNO-Organisation einsatzunterstellt. Die Abteilung friedenserhaltende Operationen im Generalstab koordiniert den Einsatz des schweizerischen Militärpersonals in friedenserhaltenden Operationen und stellt Auswahl, Ausrüstung und Ausbildung der Militärbeobachter sicher.

UMSETZUNG NICHTMILITÄRISCHER MASSNAHMEN²⁵

Die Schweiz setzt faktisch seit 1965 (Maßnahmen des SR gegen Rhodesien) UNO-Wirtschaftssanktionen autonom um. Sie beschränkte sich nach der Verhängung von UNO-Sanktionen zumeist weitgehend darauf, den Sanktionsgegner wirtschaftlich nicht zu begünstigen. Das geschah durch die Aufrechterhaltung des „Courant normal“. Als Richtschnur diente der vorher bestehende Wirtschaftsverkehr. In der Kosovo-Krise nahm die Schweiz an Wirtschaftssanktionen teil, die nicht von der UNO beschlossen wurden, nämlich an denjenigen der EU gegen die Bundesrepublik Jugoslawien. Die Schweiz hat sich im Herbst 2000 auch dem Beschluss der EU angeschlossen, die Bankkonten des damals noch amtierenden jugoslawischen Regierungschefs Milošević zu sperren, um eine Umgehung dieser Sanktionen über ihr Land zu verhindern.

Während des zweiten Golfkonflikts 1991 entschied sich die Schweiz erstmals in ihrer jüngeren Geschichte für umfassende Wirtschaftssanktionen, die sich gegen den Irak richteten. Als Begründung führte sie an, sie würde sich sonst von der Staatengemeinschaft isolieren. Als UNO-Nichtmitglied beschloss sie Maßnahmen, die den Entscheidungen des SR entsprachen. Die Schweiz untersagte jedoch im Hinblick auf ihre dauernde Neutralität über die SR-Beschlüsse hinaus Waffenlieferungen nach Saudi Arabien, Bahrein und den Arabischen Emiraten. Zudem wies sie Ende 1991 darauf hin, dass ein Überflug ihres Gebietes allen

25 Vgl. Neutralität heißt nicht Passivität – kein Hindernis für völkerrechtlich abgestützte Einsätze. In: Neue Zürcher Zeitung Online, 23.11.2000. Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30.8.2000. K. Zemanek: Dauernd neutrale Staaten in den Vereinten Nationen In: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik, 4/1978, S. 265ff

Parteien des Golfkonflikts nicht gestattet sei. Sie verletzt durch den Nachvollzug von Sanktionen ihre Neutralität nicht, weil die UNO nicht Kriegspartei ist, sondern, wie erwähnt, im Namen der gesamten Staatengemeinschaft für Recht, Frieden und Ordnung sorgt. Deshalb bejaht der Schweizer Bundesrat bereits heute die Vereinbarkeit der Teilnahme an UNO-Sanktionen mit der Neutralität im Einklang mit der herrschenden Völkerrechtslehre und Staatenpraxis. Als UNO-Mitglied wäre die Schweiz in jedem Fall verpflichtet, die von der UNO beschlossenen verbindlichen nichtmilitärischen Maßnahmen mitzutragen. Die Distanzierung von Einsätzen wie jenen der NATO in Jugoslawien könnte sich in Zukunft allerdings ändern, wenn sie international als völkerrechtskonform anerkannt würden, erklärte Staatssekretär Franz von Däniken am 22. November 2000. Denkbar wäre dies in Fällen, in denen gravierende Menschenrechtsverletzungen nicht anders verhindert werden können und wenn die UNO durch das Veto eines Ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates handlungsunfähig ist.

SICHERHEITSPOLITISCHE KOMPONENTE²⁶

Auf die „Sicherheitspolitische(n) Auswirkungen eines UNO-Beitritts“ geht der Sicherheitspolitische Bericht 2000 (SIPOL B 2000) im Abschnitt 5.5. ein. Allerdings ist in ihm das offizielle Ziel der Schweiz, der UNO und der EU beizutreten, nicht aufgenommen.

Im SIPOL B 2000 wird ausgeführt, dass die Schweiz mit dem UNO-Beitritt Mitglied mit allen Rechten und Pflichten würde. Sie könnte somit in Sicherheitsfragen mitentscheiden, müsste aber auch die UNO-Charta annehmen und die Beschlüsse des SR mittragen. Mit dem UNO-Beitritt entstünde eine finanzielle Verpflichtung für den obligatorischen Beitrag an das Budget der Friedensoperationen. Weiter heißt es, als UNO-Mitglied könnte die Schweiz bei den Friedensmissionen mitbestimmen und erhielte die Möglichkeit vermehrter personeller Einsätze (Mitglieder von UNO-Missionen, Sonderrepräsentanten des Generalsekretärs und andere Emissäre für gute Dienste). Weiter hätte sie besseren Zugang zu den Schlüsselstellen der UNO. Die Schweiz könnte auch Mitglied des UNO-SR werden und so direkten Einfluss bei der Beschlussfassung über militärische Operationen, friedenserhaltende und -fördernde Maßnahmen und Wirtschaftssanktionen erhalten.

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens²⁷

In der Vernehmlassung über den Beitritt der Schweiz zur UNO wurden 137 Körperschaften angeschrieben. Insgesamt trafen 155 Stellungnahmen, davon viele von nicht angeschriebenen Körperschaften und spontan antwortenden Einzelpersonen beim EDA ein. Die große Mehrheit steht dem UNO-Beitritt positiv gegenüber. Insbesondere unter den Kantonen und den Spitzenverbänden der Wirtschaft ist die Zustimmung fast einstimmig. Auch der Rückhalt bei den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sowie den weiteren Institutionen ist sehr groß. Die Freisinnig-Demokratische Partei FDP, die Christlichdemokratische Volkspartei CVP, die Sozialdemokratische Partei SP, die Evangelische Volkspartei EVP, die Liberale Partei LPS und die Grüne Partei der Schweiz äußerten sich zustimmend zu den Beitrittsbemühungen. Die Schweizerische Volkspartei SVP und die Eidgenössisch-Demokratische Union EDU sprachen sich gegen den Beitritt aus. Differenzierter präsentiert sich das Bild bei den spontan antwortenden Institutionen und Privatpersonen. Auch hier findet zwar die Vorlage mehr Unterstützung als Ablehnung, rund 70 spontane Eingaben sind aber

26 SIPOL B 2000, S. 48f

27 Vgl. den Bericht über das Vernehmlassungsverfahren über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten vom 4.12.2000

zahlenmäßig zu klein, um als repräsentativ für Aussagen über die Stimmung in der Bevölkerung gelten zu können. Der Schluss ist aber zulässig, dass die Vorlage in der Bevölkerung kritischer beurteilt wird als bei den befragten Institutionen. Das ist für den Ausgang einer Abstimmung bedeutsam. Alle Teilnehmer beweisen in ihren Antworten, dass sie ein differenziertes Bild des Wirkens der UNO haben. Diese wird mehrheitlich als wichtige und nützliche Organisation angesehen, die aber mit strukturellen und operativen Problemen behaftet ist. Nur eine Minderheit möchte aber aus diesem Grund von einem Beitritt absehen.

Die meisten der positiven Antworten teilen die im Erläuternden Bericht des Bundesrates vorgebrachte Argumentation weitgehend beziehungsweise vollständig. Eine große Zahl von Antworten unterstreicht, dass der UNO-Beitritt die Neutralität nicht berühre. Davon abweichend sprechen wenige von einer Aufwertung, andere dagegen von einer Gefährdung der Neutralität. In vielen, den Beitritt ablehnenden Antworten wird ein Zusammenhang zwischen UNO-, EU- und NATO-Beitritt hergestellt. Die Kosten des Beitritts werden in den meisten Antworten als angemessen betrachtet.

Ausblick

Das letzte Wort in der UNO-Beitrittsdiskussion wird das Schweizer Volk haben. Ein solches Referendum ist zwingend, denn nach Art. 140 Abs. 1 Bst. B der Schweizer Bundesverfassung muss die Frage des „Beitritts zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften“ Volk und Ständen unterbreitet werden. Voraussagen über Abstimmungsergebnisse sind in der Schweiz schwierig, wo – so der Militärsoziologe Karl W. Haltiner – Ergebnisse von Meinungsumfragen „notorisch schlechte Prognoseindikatoren sind“. In der Einstellung der Schweizer hat sich ein Wandel im „Öffnungsbewusstsein“ (Haltiner)²⁸ ergeben. War dieses in den letzten Jahren generell einmal stärker oder schwächer, wird jetzt differenziert. Haltiner verweist darauf, dass heute die Schweizerinnen und Schweizer deutlich zwischen Sicherheits- und Außenpolitik unterscheiden. Das heißt: Sicherheitspolitisch ist die Öffnungsbereitschaft größer als außen- und besonders europapolitisch. Laut Umfragen hat die UNO in der Schweiz ein höheres Prestige als die EU. Bei der einleitend erwähnten Umfrage stimmten 60 Prozent für einen UNO-Beitritt, aber nur 40 Prozent (gegenüber 48 Prozent im Jahr 2000) dafür, dass sich die Schweiz aktiv an der europäischen Integration beteiligen und vorbehaltlos der EU beitreten sollte. Für eine Mitwirkung der Schweiz beim Aufbau einer europäischen Armee stimmten sogar nur 35 Prozent. 68 Prozent bejahten hingegen, dass die Schweiz der UNO Friedenstruppen zur Verfügung stellen sollte. Nur 28 Prozent sind für einen NATO-Beitritt, 82 Prozent für eine Beibehaltung der Neutralität. Aus heutiger Sicht (Mai 2000) stehen die Chancen, dass die Schweizer einem UNO-Beitritt zustimmen werden, nicht schlecht. Aber es gibt auch Unsicherheiten, die Rückwirkungen auf das Abstimmungsverhalten haben können, etwa die weitere Entwicklung auf dem Balkan.

Prof. Ing. Ernest F. Enzelsberger
Redakteur der Vorarlberger Nachrichten,
Präsident der Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik Vorarlberg

28 Vgl. K. W. Haltiner: a.a.O.