

Gedanken zur Gestaltung der Neutralitätspolitik der Schweiz in der Uno

Von alt Ständerat Dr. Eduard Zellweger †

Im Jahre 1969 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen umfassenden Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinigten Nationen unterbreitet. Gemäss diesem vom Parlament mit Zustimmung zur Kenntnis genommenen Bericht verzichtete die Landesregierung in jenem Zeitpunkt auf einen konkreten Beitrittsantrag; doch fasste sie eine Reihe konkreter Massnahmen ins Auge, durch die in vermehrtem Masse die Solidarität mit der in den Vereinigten Nationen verkörperten internationalen Gemeinschaft zum Ausdruck gebracht „und eine weitere Annäherung an die Organisation angestrebt“ werden sollte. Als eine dieser Massnahmen ist die Intensivierung der Arbeit in der Beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinigten Nationen zu betrachten. Ihr Präsident, alt Ständerat Dr. Eduard Zellweger, Rechtsanwalt in Zürich, hat die Bereinigung des Kommissionsberichts nicht mehr erlebt; er ist in der Nacht vom 7. auf den 8. Juli nach einem Schlaganfall gestorben. Seine Gedanken zur Gestaltung einer schweizerischen Neutralitätspolitik in der Weltorganisation hat er noch vor kurzem, am 7. Juni, in einem an der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für die Vereinigten Nationen gehaltenen Vortrag formuliert, den wir nachstehend in einer von der Redaktion gekürzten und mit Untertiteln versehenen Form wiedergeben.

Wenn die Schweiz ihr Neutralitätsstatut als Mitglied der Uno beibehalten will, muss sie auch in ihrem Schosse eine Politik zu führen in der Lage sein, welche die *Glaubwürdigkeit der Neutralität* nicht beeinträchtigt. Sie muss also in der Uno eine Neutralitätspolitik treiben. Neutralitätspolitische Relevanz wird dabei vornehmlich dem *Abstimmungsverhalten* der Schweiz in der Generalversammlung und ihren Kommissionen zukommen. Es ist jedermann bekannt, dass in der Generalversammlung *Resolutionsanträge* eingebracht werden, die eine *Parteinahme* erheischen, zum Beispiel für oder gegen Südafrika, für oder gegen Portugal, für oder gegen Israel, ja gelegentlich für oder gegen eine der Supermächte. So schloss zum Beispiel die an der letzten, der 29. Generalversammlung angenommene Rhodesienresolution Nr. 3298 neben verschiedenen Postulaten eine Verurteilung der amerikanischen Chromimporte aus Rhodesien in sich. Ergebnis der Abstimmung über diese Resolution: 97 Ja- Stimmen, worunter diejenige des neutralen Finnland, kein Nein, 18 Enthaltungen, worunter diejenige Oesterreichs und Schwedens und übrigens auch der Vereinigten Staaten selbst.

Einfachste Lösung: Stimmenthaltung?

Es liegt auf der Hand, dass die neutralitätspolitisch *einfachste Lösung* in der *Stimmenthaltung* liegt, wenn immer eine mit politischer Brisanz angereicherte Resolution zur Abstimmung gebracht wird. Heisst dies, dass die Schweiz regelmässig Stimmenthaltung zu üben hätte, wenn ihr Ja oder Nein eine Parteinahme bedeuten würde oder als solche ausgelegt werden könnte? Eine stete und *regelmässige Enthaltung* bei Abstimmungen über Resolutionen hochpolitischen Charakters wäre aussenpolitisch und innenpolitisch *unbefriedigend*. Sie würde auf eine Art Gesinnungs-Eunuchentum hinauslaufen. Sie würde für die Schweiz einen *Verlust an politischem Profil* bedeuten, das Image der Schweiz beeinträchtigen. Soll der Neutrale schweigen zu *Konflikten*, welche die *Welt in Aufruhr* versetzen, rief der Rechtsberater des schwedischen Aussenministeriums in einem Votum aus, das er an einer Veranstaltung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik abgegeben hat. Die Antwort lautet; Nein.

Die vom Bundesrat eingesetzte *Beratende Uno-Kommission* hat sich einlässlich mit der Frage der Stimmenthaltung befasst, unter anderem mit der neutralitätspolitisch gebotenen Häufigkeit derselben. Ein Mitglied der Kommission hat eine Liste der von der Generalversammlung in den Jahren 1970 bis 1972 behandelten *Resolutionen politischen Anstrichs* angefertigt. Es bezifferte die Zahl derselben auf 313, wobei sich die Schweiz bei Beibehaltung ihres bisherigen neutralitätspolitischen Kurses seiner Ansicht nach in

128 Fällen der Stimme hätte enthalten müssen. Seine Wertung ist in der Kommission allerdings nicht unbestritten geblieben.

Keine Angst vor Isolierung

Das Kommissionssekretariat hat eine Studie erstellt über die Stimmabgabe sämtlicher Uno- Mitglieder bei der Beschlussfassung über 29 an der Generalversammlung des letzten Jahres eingebrachte *Resolutionsanträge*, die politisch stark umstritten waren. 18 dieser 29 Resolutionen betrafen den Nahostkonflikt sowie die Apartheid- und Namibia-Politik Südafrikas, also Materien von möglicher neutralitätspolitischer Relevanz. Die – natürlich hypothetischen – Ergebnisse, zu denen die Studie gelangt, sind folgende: in 16, eventuell aber nur in 11 der 29 Fälle hätte sich die Schweiz wahrscheinlich der *Stimme enthalten*. Dabei wäre sie aber *nie allein gewesen*. In den untersuchten 29 Fällen übten je nach Resolution zwischen 9 und 37 Staaten Stimmenthaltung, Oesterreich 12mal, Schweden 11mal. Nach Auffassung des Kommissionsmitgliedes, das die neutralitätspolitisch gebotene Stellungnahme der Schweiz in den Abstimmungen über 313 politische Resolutionen in den Jahren 1970 bis 1972 zu bestimmen versucht hat, hätte sich die Schweiz nicht in 11 oder 16, sondern in 26 von den 29 Fällen der Stimme enthalten müssen. Die Diskrepanz der Resultate offenbart den *Ermessensumfang*, der für die Gestaltung der Neutralitätspolitik in der Uno besteht.

Wichtig ist der in der Sekretariatsstudie erbrachte Nachweis, dass die Schweiz mit einer Stimmenthaltung nie isoliert dastünde, sondern dass *Stimmenthaltung* in Abstimmungen über umstrittene Fragen *regelmässig auch von anderen*, und *nicht nur von neutralen Staaten* geübt wird. In dieser Beziehung ist auch eine aus der Bundesrepublik Deutschland stammende wissenschaftliche Studie über „Das Abstimmungsverhalten der EG-Länder zum südlichen Afrika“ aufschlussreich. Sie bezieht sich auf die einschlägigen Abstimmungen der 28. ordentlichen Generalversammlung, das heisst derjenigen des Jahres 1973. Untersucht wird das Verhalten der EG-Staaten und zusätzlich dasjenige von Japan, Kanada und den USA in Abstimmungen über Resolutionen betreffend die südafrikanische Apartheidpolitik, die portugiesische Kolonialpolitik, die Rechtsstellung von afrikanischen Befreiungsbewegungen und ähnliche brisante Streitfragen, die mit dem weltweiten Entkolonisierungsprozess zusammenhängen. Die Entwicklungsländer, unterstützt von den kommunistischen Staaten, bedienen sich bekanntlich der Uno, um die Entkolonisierung mit Nachdruck voranzutreiben. Analysiert wird in der erwähnten BRD-Studie die Stimmabgabe der genannten 12 Staaten in 20 Abstimmungen über von *Entwicklungsländern* beantragte Resolutionen. Die Analyse bezieht sich auf 240 Willensäusserungen und ergibt folgendes Bild: 121 Enthaltungen, 89 Ja-Stimmen, 30 Nein-Stimmen. Es zeigt sich demnach, dass die EG, die USA, Kanada und Japan ihr *mangelndes Einverständnis* mit Resolutionen der gekennzeichneten Art *lieber durch Stimmenthaltung als durch eine Nein-Stimme ausdrücken*.

Recht auf Stimmenthaltung

Die amerikanische *Stanley-Stiftung* hat im Jahre 1974 eine Studientagung abgehalten; an der Uno-Sachverständige von 22 Mitgliedstaaten, zumeist deren ständige Uno-Botschafter in New York, sowie zwei Uno-Untergeneralsekretäre mitwirkten. Die Teilnehmer stammten sowohl aus westlichen Industrieländern als auch aus sozialistischen Staaten und aus Staaten der Dritten Welt. Sie hielten einmütig dafür, dass es gewissen Bedenken zum Trotz gültige Gründe für die Stimmenthaltung gebe, und sprachen ausdrücklich von einem *Recht* auf Stimmenthaltung. Die Stimmenthaltung stellt also nicht *an sich* einen *Makel* dar, der das aussenpolitische Ansehen eines Staates zwangsläufig beeinträchtigen würde.

Nuancen der Stellungnahme

Indessen liegt auf der Hand, dass Stimmenthaltung allein nicht genügt, um einem Uno-Mitglied und seiner Politik ein Gesicht zu verleihen. Eine schweizerische Uno-Delegation wird deshalb die Gründe für ihr Abstimmungsverhalten einlässlich und wenn möglich überzeugend darzulegen haben, damit die Schweiz nicht einfach mit der einen oder anderen Staatengruppe identifiziert wird. Einer schweizerischen Delegation stünde das heute vorhandene reiche Arsenal von Möglichkeiten zur Verfügung, um die schweizerische

Position nuanciert zum Ausdruck zu bringen: Stimmabgabe einschliesslich Stimmenthaltung kann in Generalversammlung und Kommissionen motiviert werden. Bei abschnittweiser Abstimmung über einen Resolutionstext kann zu den einzelnen Abschnitten eine unterschiedliche Haltung eingenommen und begründet werden. Die Stellungnahme zu einem kontroversen Resolutionsantrag kann sich in einem Abänderungsantrag manifestieren, dessen Ablehnung zur Begründung der Stimmenthaltung verwendet wird usw. Die schweizerischen Vertreter könnten sich auch in Sonderausschüsse, Redaktionskomitees und ähnliche Gremien wählen lassen, wo sie, wie dies andere Neutrale mit Erfolg tun, bei den Beratungen vermittelnd wirken könnten.

Zusammenarbeit mit andern Neutralen

In solchen Fällen ist eine fruchtbare *Zusammenarbeit mit anderen Neutralen* möglich. Darauf hat Botschafter Turrettini, langjähriger bei der Uno akkreditierter Beobachter der Schweiz, nachdrücklich hingewiesen, als er von der Beratenden Uno-Kommission angehört wurde. Nach seiner Meinung geht es für die kleinen neutralen Staaten darum, durch eine an Grundsätzen orientierte, konsequente und daher berechenbare Politik Vertrauen zu gewinnen und gewonnenes Vertrauen zu bewahren. Seiner Ansicht nach gibt es nur wenige Fragen – die allerdings in den Debatten einen relativ breiten Raum einnehmen –, welche für den Neutrale heikel sind. Die Erfahrung der anderen Neutralen zeige jedoch, dass die Glaubwürdigkeit der Neutralität durch das Abstimmungsverhalten nicht erschüttert werde, sondern dass das neutrale Uno-Mitglied *besser als ein neutrales Nichtmitglied* in der Lage sei, *Verständnis für seine Haltung* und Vertrauen zu gewinnen.

Die Bedeutung informeller Kontakte

Bei der politischen Gewichtung der Generalversammlungsdiskussionen über kontroverse Resolutionsentwürfe fällt ein weiterer Faktor in Betracht, der die politische Bedeutung dieser Diskussionen relativiert. Die Teilnehmer an der erwähnten, von der Stanley-Stiftung organisierten Studientagung unterstrichen den „zunehmenden Gebrauch *informeller Konsultationen und Verhandlungen*“ und begrüßten diesen. Bezüglich dieses Sachverhalts verdient zitiert zu werden, was der hervorragende amerikanische Journalist *Walter Lippmann* schon vor Jahren geschrieben hat: „Die Generalversammlung ist ein Ort, wo es sich niemand leisten kann, sich en public zu erheben und vernünftig zu reden, denn er wird bei sich zu Hause als Verräter betrachtet werden. In der Praxis ist es deshalb notwendig geworden, die Generalversammlung zu überlisten, indem man sie doppelsinnig reden lässt und dann schweigt, während geheim und ruhig Angelegenheiten privat besprochen, ja erledigt werden, die nie öffentlich erörtert werden könnten.“

Schon bisher Zwang zu Stellungnahmen

Es war vorher von Grundsätzen und Richtlinien die Rede, an denen sich das Verhalten eines neutralen Uno-Mitglieds zu orientieren habe, um seine Neutralität glaubwürdig und die diesem Zwecke dienende Politik berechenbar zu machen. Wie müssten solche Grundsätze, solche *Richtlinien* aussehen? Können sie umschrieben, inhaltlich näher bestimmt werden? Es *gibt* sie schon, denn es gab bisher immer wieder Situationen, die eine Stellungnahme der Schweiz erheischten, zum Beispiel wenn eine Regierung mit umstrittenem Status das Gesuch um Beitritt zu einer Konvention stellte, für welche die Schweiz Depositarstaat ist, oder wenn es sich fragte, ob der Bundesrat Einladungen zu diplomatischen Konferenzen an Regierungen ergehen lassen sollte, deren Status international umstritten war.

Vor allem sah sich aber die Schweiz dem Zwang zur Stellungnahme unterworfen in internationalen Organisationen, deren Mitgliedschaft sie bereits besitzt, insbesondere in gewissen Uno-Spezialorganisationen, und zwar in Fällen wie den folgenden: Aufnahme von Staaten, deren Status umstritten ist; Ausschluss, Suspendierung oder Nichtzulassung von gewissen Staaten zu bestimmten Konferenzen oder sonstige Beschneidung der Mitgliedrechte aus politischen Gründen; Verabschiedung von Resolutionen mit politischer Zielsetzung, die in einer Konfliktsituation gegen eine oder mehrere Parteien gerichtet sind und von den Betroffenen als Parteinahme interpretiert werden; rein politisch motivierte

Ablehnung der Vollmachten gewisser Regierungsdelegationen; rein politisch motivierte Verurteilung bestimmter Staaten oder Regierungen durch Resolutionen usw.

Bundesrat und Verwaltung sahen sich also schon bisher mit den meisten politischen Fragen konfrontiert, die sich für die Gestaltung einer schweizerischen Neutralitätspolitik in der Uno stellen würden. Zwar würde die Zahl der damit verbundenen Probleme zunehmen, und die an sich bekannten Fragen könnten sich in *grösserer Schärfe* stellen. Auch geniessen Stellungnahmen in der Uno wohl *grössere Publizität*, weshalb mit einem intensiveren Echo in der Schweiz zu rechnen wäre.

Katalog neutralitätspolitischer Prinzipien

Die *Prinzipien*, an denen die Schweiz ihre Politik im allgemeinen, die Neutralitätspolitik im besondern in den Sonderorganisationen, als Depositarstaat internationaler Konventionen und in anderen Fällen orientiert, dürften auch für das Verhalten einer schweizerischen Uno-Delegation richtunggebend sein. Es handelt sich nach Mitteilung von EPD-Angehörigen um folgende Prinzipien:

1. Eine neutralitätsbedingte *Rechtspflicht der Schweiz* darf durch ihre Stellungnahme nicht verletzt werden (dies ist an sich kein neutralitätspolitisches Postulat).
2. Der *Mitgliederkreis* der weltweiten Organisationen und der *Anwendungsbereich* von auf weltweite Wirksamkeit gerichteten multilateralen Konventionen sind möglichst *umfassend* zu gestalten (dieses Postulat ergibt sich aus dem Prinzip der Universalität).
3. Die *Gesamtinteressen* der Organisation geniessen vor Partikularinteressen den Vorrang.
4. *Klare Rechtsnormen* dürften nicht aus politischen Gründen missachtet werden; bei völkerrechtlich umstrittenen Fragen verdient die Rechtsauffassung von Staaten, die den gleichen Rechtstraditionen verpflichtet sind wie die Schweiz, den Vorzug.
5. *Stellungnahmen* internationaler Organisationen zu Revolutionen, Sezessionen, Befreiungskriegen, Konflikten aller Art sind nur zulässig, soweit sich solche gemäss den *Satzungen* der betreffenden Organisationen rechtfertigen lassen.
6. Bei jeder Stellungnahme sind die Auswirkungen auf die allfällige spätere Inanspruchnahme *Guter Dienste* sowie auf die umfassende Verwirklichung des *Rotkreuzgedankens* zu berücksichtigen.
7. Berücksichtigt werden selbstverständlich auch lebenswichtige *Wirtschaftsinteressen der Schweiz* und die Interessen bestehender *Schweizerkolonien*.
8. Im Rahmen des *Ermessensraumes*, der nach Beobachtung der eben aufgezählten Prinzipien bleibt, sind folgende Richtlinien für die Bestimmung der schweizerischen Haltung massgebend:
 - Achtung von *Menschenwürde und Menschenrechten* (Rechtsgleichheit, individuelle Freiheitsrechte und soziale Rechte);
 - Nichteinmischung in innere Angelegenheiten* anderer Staaten, ohne jedoch sich bietende Gelegenheiten zum Eintreten für rechtsstaatliche und demokratische Grundsätze zu versäumen;
 - Selbstbestimmungsrecht der Völker;
 - Lösung aller *Konflikte* durch Anwendung *friedlicher Mittel*.

Natürlich können im konkreten Fall einzelne der aufgezählten Prinzipien miteinander in Konflikt geraten.

Rücksicht auf das IKRK

Von den für die Orientierung der schweizerischen Neutralitätspolitik in der Uno aufgezählten Grundsätzen wird derjenige eine vorrangige Rolle spielen, der eine *Rücksichtnahme auf die Mission des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK)* gebietet, das heisst ein schweizerisches Abstimmungsverhalten befürwortet, welches die Tätigkeit des IKRK nicht behindert. Der Bundesrat hat schon in seinem ersten Uno-Bericht (1969) erklärt, dass er sich als Depositar und Treuhänder der internationalen Rotkreuzkonventionen seiner Verantwortung gegenüber dem IKRK bewusst und entschlossen sei, den Rotkreuzgedanken auch in und gegenüber den Vereinten Nationen zu verfechten. Ueber die möglichen Rückwirkungen einer Uno-Mitgliedschaft auf die Tätigkeit des IKRK fand ein sehr gründlicher *Meinungsaustausch* zwischen diesem und der Beratenden Uno-Kommission statt.

Das IKRK hob hervor, dass sich seine Tätigkeit hauptsächlich abstütze auf die *Neutralität der Schweiz*, sei es in Kriegen, Bürgerkriegen oder internationalen Wirren, und dass sie darauf gerichtet sei, alle Opfer an jeder Front und ohne jede Diskriminierung zu schützen. Dank dieser Neutralität verfügten die Kriegführenden über eine *zusätzliche Garantie der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit* des IKRK. Einzig die strikte Befolgung des Neutralitätsrechtes und die rigorose Beibehaltung der Neutralitätspolitik würden die Risiken ausschliessen, die sich für das IKRK aus einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur Uno ergeben könnten. In diesem Zusammenhang befürchtet das IKRK nämlich, dass das *Abstimmungsverhalten* der Schweiz eventuelle *negative Konsequenzen* für seine Tätigkeit zeitigen konnte.

Die Neutralität des IKRK

Bei Würdigung einer solchen Befürchtung fällt in Betracht, dass das IKRK als *selbständiges Völkerrechtssubjekt* auf seinem Aktionsfeld der Verwundeten- und Gefangenenbetreuung, der Gefangenenrepatriierung, des Schutzes der Zivilbevölkerung und der Intervention für politische Häftlinge einer *eigenen Neutralität* fähig und zu einer solchen auch verpflichtet ist. Anlässlich der Kuba-Krise und bei anderen Gelegenheiten hat sich gezeigt, dass die *Neutralität des IKRK höhere Glaubwürdigkeit* geniesst als beispielsweise die Neutralität der Schweiz.

Für das Mass gegenseitiger Unabhängigkeit, das die Schweiz und das IKRK als eigenständige Völkerrechtssubjekte geniessen, ist bezeichnend, dass die *Beziehungen des IKRK zu einem fremden Staat* sich wesentlich *unterscheiden* können vom Verhältnis der *Schweiz* zum nämlichen Staat. In dieser Hinsicht ist ein Beispiel aus der Zwischenkriegszeit aufschlussreich. Man darf ohne Uebertreibung sagen, dass die Schweiz und die Sowjetunion damals völlig zerstritten waren. Das IKRK aber unterhielt zur gleichen Zeit, genau gesagt von 1921 bis 1938, eine Delegation in Moskau, von deren Guten Diensten alle Staaten Gebrauch machten, die mangels diplomatischer Beziehungen den Kontakt zu ihren Landsleuten in der Sowjetunion verloren hatten. Die Delegation genoss ein zwar offiziell nicht anerkanntes, aber von den Sowjetbehörden praktisch respektiertes Kuriergeheimnis.

In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass Bundesrat und Bundesversammlung wiederholt über das Verhalten fremder Staaten Werturteile abgegeben haben, ohne dass die Tätigkeit des IKRK dadurch Schaden genommen hätte. Als beispielsweise Sowjettruppen am 4. November 1956 in Ungarn intervenierten, verurteilte der Bundesrat noch am gleichen Abend diesen Schlag gegen das Selbstbestimmungsrecht des ungarischen Volkes in einer öffentlichen Erklärung. Das IKRK führte zur gleichen Zeit in Ungarn eine Hilfsaktion grossen Ausmasses durch. Es war die einzige internationale Organisation, die man zur Hilfeleistung zugelassen hatte.

Vereinigt man diese Feststellungen und Erfahrungen mit der Überlegung, dass den für die schweizerische Aussenpolitik verantwortlichen Behörden die unbehinderte Tätigkeit des IKRK ein vorrangiges Anliegen ist, sind *Nachteile* einer schweizerischen Uno-Mitgliedschaft für die Erfüllung der hohen dem IKRK übertragenen Mission *nicht zu befürchten*.

Schlussfolgerungen

Der *Gründe für einen Beitritt* der Schweiz zur Uno werden immer mehr. Sie sollten um so einleuchtender werden, je mehr die weltweite, alle Lebensbereiche beherrschende Interdependenz von Völkern und Staaten als Schicksal erkannt wird. Was man euphemistisch die Erdölkrise nennt, sollte diese Interdependenz in jedermanns Bewusstsein gehoben haben. Diese Interdependenz hat die Arbeitsweise und das Instrumentarium der Aussenpolitik tiefgreifend verändert. Neben die bilaterale ist die *multilaterale Diplomatie* getreten und zunehmend wichtiger geworden. Die Uno wird immer mehr zu ihrem *Zentrum*.

Müsste die Uno-Mitgliedschaft mit dem Verzicht auf die *Neutralität* bezahlt werden, so wäre dies zurzeit ein gültiger Grund gegen den Beitritt. Die *Schweiz* ist aber nicht weniger als die anderen Neutralen in der Lage, in der Uno eine Politik zu führen, die ein Gesicht hat, für unsere Neutralität Verständnis und Vertrauen schafft und das Ansehen unseres Landes stärkt.