Abschied vom Sonderfall

Die 90-Prozent-Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen

THOMAS BERNAUER · SANDRA LAVENEX

Die Schweiz erlangte 1948 den Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen, ist der Weltorganisation jedoch bis heute nicht beigetreten. Dieser Status der Eidgenossenschaft als Zaungast der UN ist für viele Beobachter des Weltgeschehens nur schwer nachvollziehbar. Zumal im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts die Mitgliederzahl der Vereinten Nationen erneut kräftig anwuchs; auch das ansonsten eng an die Schweiz angelehnte Fürstentum Liechtenstein gehört längst dazu[1]. Nach der Aufnahme Tuvalus als 189. Mitglied wird die Schweiz, sieht man vom Sonderfall der Vatikanstadt[2] ab, der einzige Staat der Welt sein, der den UN nicht angehört. Gleichzeitig ist das Land Mitglied aller Sonderorganisationen der Vereinten Nationen sowie einer der größten Beitragszahler des UN-Systems. Doch verzichtet es freiwillig auf die Mitsprache in der Generalversammlung und kann auch nicht in den Sicherheitsrat gewählt werden.

Bereits vor 20 Jahren sprach sich die schweizerische Regierung für einen UN-Beitritt des Landes aus. Das letzte Wort in dieser Angelegenheit hat in der Schweiz jedoch das Volk – und dieses lehnte 1986 einen Beitritt mit überwältigender Mehrheit ab[3]. Erst ein Jahrzehnt nach dieser verheerenden Niederlage der UN-Befürworter gelangte die Beitrittsfrage erneut auf die außenpolitische Tagesordnung. Die Regierung (der Bundesrat) und die beiden Parlamentskammern – die Volksvertretung (Nationalrat) und die Vertretung der Kantone (Ständerat) – beabsichtigen, im Jahre 2002 diese Frage dem Volk erneut zur Abstimmung vorzulegen.

Der geplante UN-Beitritt ist nun, und dies ist im Vergleich zu 1986 neu, Teil einer durch die einschneidenden sicherheitspolitischen und weltwirtschaftlichen Veränderungen seit 1989/90 notwendig gewordenen und größer angelegten Neuorientierung der Schweizer Außenpolitik. Eine Vielfalt von Ereignissen und Entwicklungen – allen voran der Umbruch in Mittel- und Osteuropa, der Golfkrieg, der Kosovokonflikt, die Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union (EU) sowie der Streit um die »Schatten des Zweiten Weltkriegs« (nachrichtenlose Vermögen und Raubgold) – haben der außenpolitischen Elite der Schweiz mehrheitlich immer klarer werden lassen, daß Sicherheit und Wohlstand nur in enger Zusammenarbeit mit dem Ausland erreicht und bewahrt werden können. Das Nein des Volkes zum Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) von 1992 wie zur sogenannten Blauhelm-Vorlage von 1994[4] haben den schon vor rund zehn Jahren eingeleiteten außenpolitischen Anpassungsprozeß allerdings in ein enges Korsett geschnürt und die Anpassungsgeschwindigkeit enorm verlangsamt.

Das wohl gewichtigste Reformvorhaben auf dem Gebiet der Außenpolitik besteht derzeit darin, die Beziehungen der Schweiz zur EU auf eine neue Grundlage zu stellen. Mit dem Abschluß eines komplexen Pakets von bilateralen Verträgen, das das Schweizervolk am 21. Mai 2000 mit Zweidrittelmehrheit angenommen hat, wurde eine aus Sicht vieler EU-Staaten wohl bescheidene, mit Blick auf die EU-Skepsis in der Schweiz allerdings bedeutende Annäherung an ›Europa‹ erzielt. Der zweite Eckpfeiler der außenpolitischen Neuorientierung besteht aus dem geplanten Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen, der Gegenstand dieses Beitrags ist. Erörtert werden die Gründe für das Abseitsstehen der Schweiz ebenso wie die Frage, ob die 90-Prozent-Mitgliedschaft der Schweiz in den kommenden Jahren in eine vollständige Mitwirkung münden könnte.

Von der Beobachterin zur Beitrittskandidatin

Die Schweiz gehörte bekanntermaßen nicht zu den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs und demzufolge auch nicht zu den Gründungsmitgliedern der Weltorganisation. Mehr noch, bis Mitte 1946 war die Schweiz den UN keineswegs willkommen. Besonders von seiten Frankreichs, der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion wurde ihr vorgeworfen, sie habe vom Krieg wirtschaftlich profitiert, ohne sich am Kampf gegen den Nationalsozialismus zu beteiligen[5]. In dieser Zeit sondierte der Bundesrat informell bei verschiedenen UN-Staaten die Möglichkeit einer Schweizer Mitgliedschaft mit einem Sonderstatus als neutraler Staat. Dieser Status sollte die Schweiz von kollektiven Zwangsmaßnahmen der UN dispensieren und ihr im Gegenzug gewisse Sonderpflichten zuordnen, etwa im Bereich der Guten Dienste und der humanitären Hilfe. Dieser Vorschlag stieß auf breite Ablehnung. Mangels anderer Optionen beschloß der Bundesrat,

- die Tätigkeiten der Organisation zu verfolgen;
- dem Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH) und den UN-Sonderorganisationen beizutreten sowie
- die Niederlassung der Vereinten Nationen in der Schweiz, wo ja schon der Völkerbund angesiedelt war, zu erleichtern.

Zu diesem Zweck ersuchte die Regierung um einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen und erhielt diesen 1948 als erster Staat. Gleichzeitig führten der einsetzende Kalte Krieg und die damit einhergehende politische Polarisierung innerhalb der Weltorganisation zu einer Bestärkung der (zumindest in der Selbstwahrnehmung bedeutenden) Sonderrolle der Schweiz. Damit verbunden war eine sehr eng definierte und weit über die völkerrechtlichen Normen hinausgehende Form der Neutralität als außenpolitische Handlungsmaxime. So verfestigte sich in den fünfziger Jahren das Selbstbild einer unparteiischen, aber engagierten Schweiz, die durch ihre Guten Dienste eine wichtige Funktion in der Weltpolitik erfüllen könne[6].

Während sich in der breiten Öffentlichkeit des Landes dieses Selbstbild immer mehr verfestigte, sah sich die Regierung aus zwei Gründen zu einer Überprüfung ihrer Position veranlaßt. Erstens traten andere neutrale Staaten (Schweden 1946, Finnland und Österreich

---

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Thomas Bernauer, geb. 1963, ist Professor für Internationale Beziehungen an der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich.

Dr. Sandra Lavenex, geb. 1970, ist Oberassistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.

Jens Martens, Dipl.-Volksw., geb. 1962, ist im Vorstand von ›Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V.‹ (WEED) in Bonn für den Programmbereich Nord-Süd-Politik (UN und EU) zuständig.

Dr. Wolfgang Weinz, geb. 1953, ist Koordinator für strategische Projekte der Internationalen Union der Landwirtschafts- sowie Lebens- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUF) in Genf.

1955) den UN bei. Zweitens wandelten sich die Vereinten Nationen, nachdem Italien (1955), Japan (1956) und die beiden deutschen Staaten (1973) beigetreten waren, von einer Koalition der Sieger des Zweiten Weltkriegs zu einer weltumspannenden Organisation. Erst 1981 begann sich der Bundesrat jedoch konkret mit der Beitrittsfrage auseinanderzusetzen.

Trotz ihrer vor allem neutralitätspolitisch motivierten Bedenken gegen einen UN-Beitritt entwickelte sich die Schweiz im Zeitraum von 1948 bis Anfang der achtziger Jahre zu einem Quasi-Mitglied der Weltorganisation. 1948 richtete sie auf der Grundlage einer informellen Vereinbarung mit dem UN-Generalsekretär eine Beobachtermission in New York ein, trat praktisch allen neu gegründeten Sonderorganisationen bei[7] und ratifizierte das IGH-Statut. Erstaunlicherweise beteiligte sie sich auch an einigen friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen. So finanzierte sie beispielsweise Lufttransporte in der Suez-Aktion von 1956/57. Sie stellte Helfer und Nahrungsmittel für die Operation im Kongo 1960/61 zur Verfügung und trug zum Unterhalt der seit 1964 auf Zypern stationierten Friedenstruppe bei[8]. Schließlich beteiligte sich die Schweiz personell und finanziell an fast sämtlichen Spezialorganen sowie Sonderorganisationen.

Trotz ihrer aktiven Mitarbeit machte die Schweiz stets auch die Grenzen ihres Engagements deutlich. Als brisante Frage erwies sich schon früh die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen, insbesondere die Entsendung von militärischem Personal ins Ausland. 1965 aufgeworfen, wurde diese Frage Ende der sechziger Jahre von einer Expertenkommission so beantwortet, daß die Neutralität schweizerischen Truppen im Ausland lediglich die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben oder Polizeifunktionen erlaube, und dies nur solange die Zustimmung der beteiligten Konfliktparteien gesichert sei. Auch bei Wirtschaftssanktionen der UN, wie denjenigen gegen Südrhodesien, wurden die Grenzen der Schweizer Mitarbeit deutlich sichtbar. Vom UN-Generalsekretär zur Beteiligung an diesen Sanktionen aufgefordert, antwortete die Regierung jeweils, daß die Schweiz als Nichtmitglied rechtlich nicht an die betreffenden UN-Beschlüsse gebunden sei.

Als sich der Bundesrat nach langem Abwägen 1981 für einen Beitritt zu den Vereinten Nationen aussprach, bejahte er die Frage nach der Kompatibilität von UN-Mitgliedschaft und Neutralität. Eine explizite und kritische Diskussion dieser Frage fand jedoch nicht statt. In einer bundesrätlichen Botschaft von 1981 kommt die fortbestehende Ambivalenz zum Ausdruck. Dort wird festgehalten, daß auch nach einem Beitritt im Falle einer Kollision der Neutralitätsgrundsatz Vorrang vor den Verpflichtungen aus UN-Resolutionen hätte[9].

Das Abstimmungsdebakel von 1986

Der ›kleine Kalte Krieg‹ Anfang der achtziger Jahre nach der sowjetischen Intervention in Afghanistan bewog die Regierung, die Volksabstimmung zur Beitrittsfrage noch etwas hinauszuzögern – je konflikthafter das internationale Umfeld, desto größer der Hang des Schweizervolks zum außenpolitischen Isolationismus, so die Annahme der Regierung. Am 16. März 1986 war es dann soweit. Die Schweizer Bürgerinnen und Bürger stimmten über die Frage einer UN-Mitgliedschaft ab – ein Novum in der Geschichte der Weltorganisation, waren doch bislang alle Beitrittsentscheide durch Regierungs- und Parlamentsbeschlüsse erfolgt. Gemäß der Schweizer Bundesverfassung untersteht die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, die Bestimmungen über die kollektive Sicherheit umfassen, dem obligatorischen Referendum.

Das Ergebnis der Abstimmung ließ an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig: 75,7 vH der Abstimmenden votierten mit Nein, nur 24,3 vH mit Ja; die Stimmbeteiligung war mit 50,2 vH für Schweizer Verhältnisse recht hoch. Zusätzlich scheiterte die UN-Vorlage an der Hürde des sogenannten Ständemehrs: In allen 26 Kantonen wurde die Vorlage verworfen. Hohe Ja-Anteile (zwischen 30 und 40 vH) wiesen lediglich die Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, Tessin, Genf und Jura auf.

Dieses Abstimmungsresultat ist als klares Mißtrauensvotum gegen Regierung und Parlament zu werten. Beide Institutionen – wie auch Gewerkschaften, Jugendverbände, Hilfswerke, Frauenorganisationen und die meisten Medien – hatten sich deutlich für ein Ja ausgesprochen. In der Geschichte der Schweizer Abstimmungsdemokratie ist diese massive öffentliche Verweigerung durch alle Landesteile gegenüber einem Anliegen der Regierung und des Parlaments höchst selten. Um vor diesem Hintergrund die Erfolgschancen der Ende der neunziger Jahre erneut lancierten UN-Beitrittsdebatte abschätzen zu können, ist es sinnvoll, näher auf die Gründe für das Debakel von 1986 einzugehen.

Sozialwissenschaftliche Analysen der Abstimmung von 1986 ergeben kein klares Profil der Beitrittsgegner[10]. Bürgerinnen und Bürger mit höherer Ausbildung stimmten zu 48 vH für den Beitritt. Die Zustimmung der Frauen war mit 30 vH etwas höher als diejenige der Männer (20 vH). Die geringste Zustimmung findet sich bei Landwirten und Arbeitern. Alter, Eigentumsverhältnisse, Siedlungsart, Konfession sowie Sprachregion der Befragten hatten nur wenig Einfluß auf das Abstimmungsverhalten. Hinsichtlich politischer Bezugsindikatoren zeigt sich, daß das bürgerliche Lager zwischen Regierungsloyalität und ablehnender Haltung zu den UN hin und her gerissen war. Auf nationaler Ebene hatte sich die rechtskonservative Schweizerische Volkspartei (SVP) gegen den Entschluß von Bundesrat und Parlament gestellt; auf kantonaler Ebene schloß sich der SVP eine Mehrheit der Parteiorganisationen der beiden anderen bürgerlichen Parteien – der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) und der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) – an. Als einzige Regierungspartei konnten die Sozialdemokraten (SP) eine Mehrheit ihrer Sympathisanten hinter ihre befürwortende Haltung vereinigen. Eine klare Mehrheit der Anhänger der drei bürgerlichen Bundesratsparteien votierte gegen den Beitritt, bei der SVP fand die Nein-Parole eine Bestätigung im Verhältnis von 4 zu 1.

In Befragungen wurden folgende Gründe für das wuchtige Nein ermittelt:

- Bedenken gegenüber einer Veränderung der Neutralitätspolitik sowie Befürchtungen über einen Verlust der Selbständigkeit oder Unabhängigkeit des Landes;
- Opposition gegen zusätzliche finanzielle Aufwendungen bei einem als gering bewerteten Nutzen einer Mitgliedschaft und
- Kritik an den UN selbst (etwa dahin gehend, diese seien ein »Instrument des Weltkommunismus« oder der »Großmachtpolitik«).

Die Befürworter ließen sich vor allem von folgenden Motiven leiten:

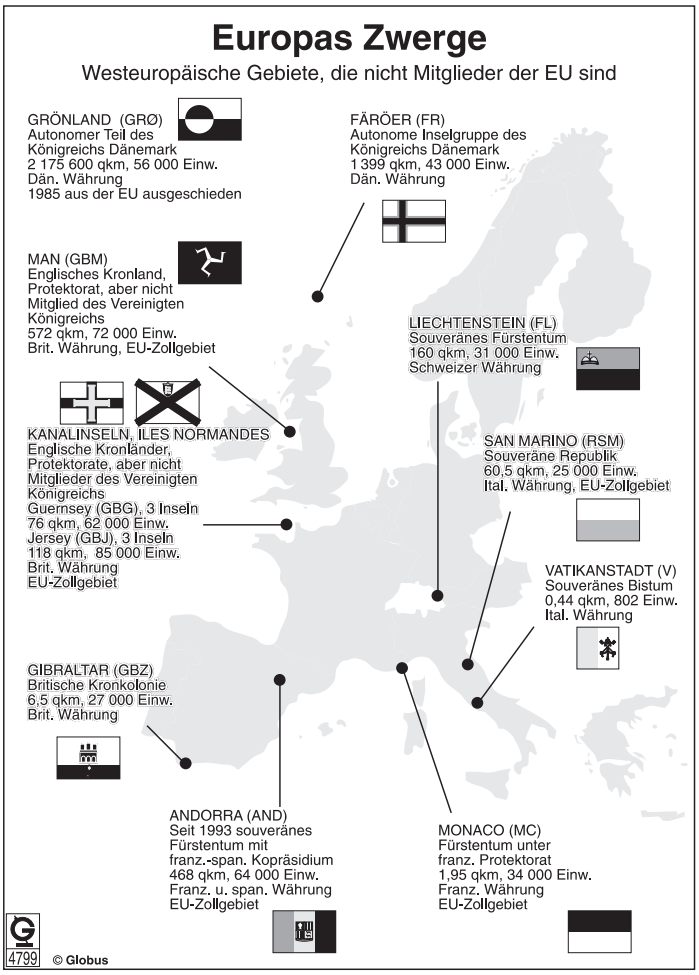
- Pragmatismus (es sei »an der Zeit, daß die Schweiz Vollmitglied wird«),
- Erwartung politischer und wirtschaftlicher Vorteile,
- Idealismus oder
- Forderung nach einem grundsätzlich neuen Kurs der schweizerischen Außenpolitik.

Weitere Gründe für das deutliche Nein lassen sich im Verlauf der Abstimmungsdebatte orten. Obschon die auf den 16. März 1986 anberaumte UN-Abstimmung der erste Urnengang mit außenpolitischer Fragestellung seit mehreren Jahren war, kam der Abstimmungskampf sehr spät in Gang, erst im Januar des Jahres. In diesem kurz und heftig geführten Disput ist ein gewisses Paradox nicht zu übersehen. Einerseits hatten Befürworter und Gegner Mühe, für ihre Abstimmungskampagnen Finanzmittel zu mobilisieren; weder Private und Firmen noch die Parteien waren bereit, für diesen Abstimmungskampf tief in die Tasche zu greifen. Die damals größten Regierungsparteien FDP und CVP blieben in der Beitrittsfrage gespalten. Und Wirtschaftskreise sowie viele Politiker wollten sich auf Grund der mangelnden wirtschaftlichen Tragweite des Entscheids an

diesem Thema nicht die Finger verbrennen. Andererseits räumten die Medien dem Meinungsbildungsprozeß großen Raum ein, und es entspann sich eine konfliktreiche Diskussion, die zumindest gewisse Teile der Bevölkerung erfaßte.
Nach einem anfänglichen Austausch bereits seit Jahren diskutierter Pros und Contras verlagerte sich die Kontroverse rasch in Bereiche, die mit der Beitrittsfrage nur sehr indirekt zusammenhingen. Die SVP hatte bereits 1981 eine Polemik gegen die angebliche »Propagandawalze« des Bundesrats lanciert und verstand es, breiten Bevölkerungskreisen die Abstimmung als einen »anti-elitären, anti-modernen Anti-Establishment Entscheid«[11] schmackhaft zu machen. Als Folge dieser Attacken reduzierte die Regierung ihre Informationstätigkeit zu den UN erheblich, was zum geringen Informationsstand der Abstimmenden beitrug.
Ein Regierungsbeschluß Ende Februar zur Anhebung der Zölle auf Heizöl, Erdgas und Benzin verlieh diesem Feldzug der SVP Auftrieb. Insbesondere lieferte er den UN-Gegnern eine willkommene Gelegenheit, um die Frage der Kosten einer Mitgliedschaft ins Spiel zu bringen und die Mehrkosten von 20 bis 30 Mill Schweizerfranken pro Jahr (verglichen mit 170 Mill, welche die Schweiz damals pro Jahr schon an die UN bezahlte) dem in ihren Augen geringen Nutzen der Mitgliedschaft gegenüberzustellen. In grober Verzerrung der Tatsachen addierten die UN-Gegner sogar die bei einem (getrennt von der UN-Beitrittsfrage zu entscheidenden) Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen erforderlichen Beiträge. So vermittelten sie der Öffentlichkeit Beitrittskosten in Milliardenhöhe.
In der letzten Phase des Abstimmungskampfs dominierte die Frage der Neutralität. Diese Diskussion entwickelte eine erstaunliche Eigendynamik und entspann sich von einer anfänglich völkerrechtlichen Frage der Kompatibilität von Neutralität und Beitritt zu einer Frage der schweizerischen Identität. Die UN-Gegner erhoben sich zu den Bewahrern der traditionellen Schweizer Werte, zitierten gern den Eremiten des 15. Jahrhunderts Nikolaus von der Flüe (Bruder Klaus) mit seinen Warnungen, sich »nicht in fremde Händel zu mischen« und »den Zaun nicht zu weit zu stecken«. Sie wurden hingegen von den UN-Befürwortern als im politischen Reduit des Zweiten Weltkriegs zurückgebliebene Träumer mit einem gefährlichen Hang zur Selbstüberschätzung der Schweiz dargestellt. Umgekehrt brandmarkten die Gegner die Befürworter als Leute, die zum »Ausverkauf der Heimat« bereit seien. In diesem Punkt hatte die Nachkriegsrhetorik, die das Abseitsstehen der Schweiz als moralische Stärke dargestellt hatte, polarisierende und lähmende Spätfolgen.
Das Zusammentreffen der Selbstwahrnehmung als neutraler Sonderfall mit einem sich rasch wandelnden internationalen Umfeld sollte bewirken, daß bis heute eine wichtige innenpolitische Bruchlinie der Schweiz in ihrer Außenpolitik angelegt ist. In den neunziger Jahren dehnte sich diese Bruchlinie vom Problem der UN-Mitgliedschaft zur Frage eines EU-Beitritts aus. Ein Ausdruck dieser Gegensätze ist die im Juni 1987 aus dem ›Schweizerischen Aktionskomitee gegen UNO-Beitritt‹ hervorgegangene AUNS (Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz), die bis heute eine der einflußreichsten politischen Organisationen des Landes ist. Sie bezeichnet sich als »politische Frontorganisation«, wird vom Rechtspopulisten und SVP-Nationalrat Christoph Blocher geführt und hat sich die Verhinderung einer verstärkten Einbindung der Schweiz in supranationale und internationale Institutionen (vor allem EU und UN) auf die Fahnen geschrieben.

Zwischen Partizipation und Isolation

Das Nein von 1986 bescheinigte ein krasses Auseinanderklaffen von öffentlicher Meinung und Regierungsinteressen. Der Möglichkeit des formellen und vollumfänglichen Beitritts vorläufig beraubt, baute der Bundesrat seine Beziehungen zu den Vereinten Nationen den-



Europäische Union (EU) gleich (West-)Europa? Ganz geht die Gleichung auch nach der letzten Erweiterungsrunde der EU nicht auf: Andorra, Island, Liechtenstein, Malta, Monaco, Norwegen und San Marino – allesamt Mitglieder der Vereinten Nationen – sowie die Schweiz gehören der EU nicht an. Keine Vollmitglieder der EU sind auch einige westeuropäische Territorien, die aber großenteils politisch respektive wirtschaftlich mit EU-Mitgliedern verbunden sind.

noch weiter aus. Die Schweiz wurde so zu einem der »treuesten und zuverlässigsten Partner« der Weltorganisation[12]. Dieser Trend wurde durch das Ende der Ost-West-Konfrontation gefördert. Die Überwindung des Kalten Krieges bewirkte nicht nur eine neue, ungeahnte Handlungsdynamik der UN, sondern veränderte auch die Rahmenbedingungen für die Selbstpositionierung der Schweiz in ihrem internationalen Umfeld.
Die immer stärkere Annäherung der Schweizer Außenpolitik an die Zielsetzungen der UN-Charta[13] ging mit einer Neudefinition der Sicherheits- und Friedenspolitik der Schweiz einher. Als erster konkreter Prüfstein für diese Umorientierung erwies sich der Golfkrieg von 1991, der den neuen sicherheitspolitischen Konsens des Sicherheitsrats symbolisierte. In diesem Zusammenhang formulierte der Bundesrat 1990 den Grundsatz des »autonomen Nachvollzugs«, auf dessen Grundlage sich die Schweiz erstmals vollständig an Wirtschaftssanktionen der UN beteiligte. 1993 stellte der Bundesrat schließlich fest, daß das Neutralitätsrecht auf Zwangsmaßnahmen der UN keine Anwendung mehr finde. Hintergrund war die Überlegung, daß es zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise mißachtet oder den Frieden gefährdet, einerseits und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft andererseits keine neutrale Haltung mehr geben könne. Die Vereinten Nationen müßten somit als ein Organ zur Durchsetzung einer gemeinsamen

Rechtsauffassung der internationalen Staatengemeinschaft angesehen werden[14]. Folglich wurden, entgegen der früheren Praxis, auch Transit- und Überflugrechte für internationale Streitkräfte gewährt, deren Einsatz auf einem Mandat des Sicherheitsrats beruhte.

Ungeklärt blieb indes die Frage, inwieweit sich die Schweiz im Rahmen von Friedensoperationen der UN mit bewaffneten Soldaten beteiligen könne. Nachdem in der Vergangenheit wiederholt ziviles Personal und unbewaffnete Militärpersonen zur Verfügung gestellt worden waren[15], erreichte diese Diskussion 1994 mit der Blauhelm-Vorlage, welche die Aufstellung eines 400 bis 800 Personen umfassenden bewaffneten Schweizer Blauhelmkontingents vorsah, ihren vorläufigen Höhepunkt. Am 12. Juni 1994 wurde sie in einer Volksabstimmung mit 57 vH der Stimmen verworfen[16]. Der OSZE-Vorsitz der Schweiz im Jahre 1996 und die Entsendung von unbewaffneten ›Gelbmützen‹ ins ehemalige Jugoslawien bewirkten jedoch, daß diese Frage nicht von der Tagesordnung verschwand. Gegenwärtig sind Bestrebungen zur Revision des schweizerischen Militärgesetzes in Gang, um die Auslandseinsätze bewaffneter Truppen in einem eng abgesteckten Rahmen zu erlauben. Bei einer künftigen Abstimmung über einen UN-Beitritt wird die Frage bewaffneter Auslandeinsätze mit Bestimmtheit eine zentrale Rolle spielen, obschon die gegenwärtige Beschränkung kein direktes Hindernis für einen Beitritt ist.

Das verstärkte Engagement der Schweiz für eine gemeinsame Friedens- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Weltorganisation manifestiert sich auch im Bereich der Konfliktprävention und friedlichen Konfliktbeilegung sowie der Rüstungskontrolle. So forderte 1997 die UN-Generalversammlung die Schweiz als Depositarstaat der Genfer Konventionen auf, eine Konferenz über die Einhaltung des humanitären Völkerrechts in den von Israel besetzten Gebieten vorzubereiten. Ein Jahr später wurde diese Konferenz abgehalten. 1996 trat die Schweiz der Genfer Abrüstungskonferenz bei und schuf mit dem ›Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik‹ und dem ebenfalls in Genf ansässigen ›Zentrum für humanitäre Minenräumung‹ zwei neue Institutionen, die eng mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiten. Die Schweiz beteiligte sich substantiell an der Sonderkommission (UNSCOM), die für die Umsetzung der Abrüstungsverpflichtungen Iraks verantwortlich war, und wirkt aktiv an der Umsetzung des weltweiten Verbots chemischer Waffen und des umfassenden Verbots von Atomwaffentests mit.

Zudem beteiligt sich die Schweiz heute aktiver als je zuvor an den Bemühungen der Vereinten Nationen zum Schutze der Menschenrechte; die wichtigsten Übereinkommen auf diesem Gebiet hat sie mittlerweile ratifiziert. Auch wurde sie wiederholt im Rahmen der Menschenrechtskommission aktiv. Mehrmals traten Schweizer Staatsbürger als Sonderberichterstatter der Kommission in Erscheinung oder unterstützten als Experten die Hohe Kommissarin für Menschenrechte. Schließlich stellt die Schweiz mit Carla del Ponte seit Mitte September 1999 die Chefanklägerin des Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda.

Am stärksten mit den UN verflochten ist die Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, auf den gut zwei Drittel aller finanziellen Beiträge der Schweiz an das UN-System entfallen. Insgesamt beteiligt sich die Schweiz mit etwa 470 Mill Franken pro Jahr an den Aktivitäten der Vereinten Nationen, das sind nur 36 Mill Franken weniger, als sie bei einer Vollmitgliedschaft zu entrichten hätte[17].

Die wachsende inhaltliche, finanzielle und institutionelle Verflechtung der Schweiz mit dem System der Vereinten Nationen hat die Nachteile der Nicht-Mitgliedschaft in jüngerer Zeit immer deutlicher sichtbar werden lassen. In der Generalversammlung kann die Schweiz das Wort nur nach einem langwierigen Verfahren ergreifen, während in ihren Hauptausschüssen ein vereinfachtes Verfahren gilt. Zwar kann die Schweiz ihre Vertreter in die Aufsichtsgremien etwa der Spezialorgane wählen lassen, doch bleibt das aktive Wahlrecht im Wirtschafts- und Sozialrat, der diese Gremien bestellt, den UN-Mitgliedern vorbehalten.

Auch die Rahmenbedingungen für die Ausübung des Beobachterstatus haben sich über die Jahre hinweg zum Nachteil geändert. Zum einen ist das politische Gewicht der Beobachterstaaten stark gesunken: von den 17 zumindest zum Teil politisch und wirtschaftlich bedeutenden Ländern, die früher diesen Status hatten – unter ihnen Italien, Japan sowie die beiden deutschen wie die beiden koreanischen Staaten –, ist neben dem Heiligen Stuhl heute nur die Schweiz übriggeblieben. Zudem stellen sich bei der Gestaltung dieses Status zunehmend komplizierte rechtliche und politische Fragen, da neben der Schweiz, dem Heiligen Stuhl und der hinter dem Namensschild ›Palästina‹ plazierten Befreiungsorganisation PLO ansonsten verschiedene internationale Institutionen sowie nichtstaatliche Organisationen diesen Status aufweisen. All diese Gründe hatten zehn Jahre nach der verheerenden Niederlage der UN-Befürworter zu einer Neuauflage der Beitrittsdiskussion geführt.

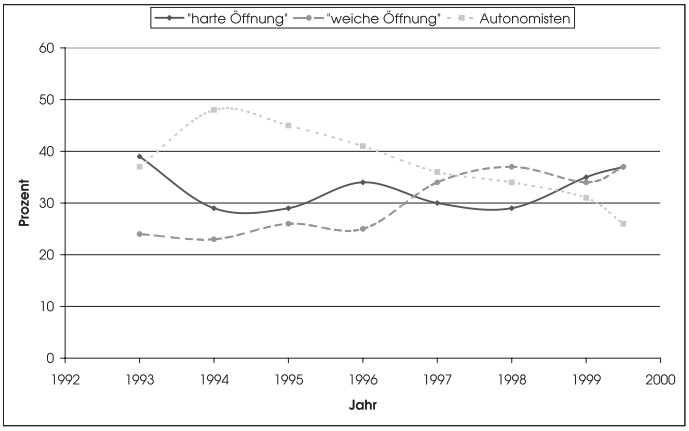
Von der 90-prozentigen zur 100-prozentigen Mitgliedschaft?

In seinem außenpolitischen Bericht vom November 1993[18] sprach sich der Bundesrat für die Vollmitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen aus, ohne allerdings einen Zeithorizont zu nennen. Mangels konkreter Schritte seitens des Bundesrats starteten Befürworterkreise am 8. September 1998 eine Volksinitiative für den UN-Beitritt. Nach erheblichen Schwierigkeiten bei der Sammlung von Unterschriften (mindestens 100 000 sind gefordert) wurde diese Initiative am 8. März 2000 mit Erfolg in Bern eingereicht. Parallel dazu wurde der Bundesrat am 9. Juni 1998 durch eine von 81 Nationalräten unterzeichnete parlamentarische Vorlage mit der Vorbereitung des Beitritts beauftragt. Diese Beitritts-Initiative verpflichtet nun die Regierung, eine Volksabstimmung durchzuführen, was sie in der laufenden Legislaturperiode (1999-2003) zu tun gedenkt; anvisiert wird das Jahr 2002.

Deutlicher als 1986 stellt sich der Gesamtbundesrat heute auf die Seite der Befürworter[19]. Gleiches gilt für das Parlament. Sind somit die Chancen für einen Beitritt in diesem zweiten Anlauf besser? Abstimmungsergebnisse werden bekanntlich von unzähligen Einflußgrößen bestimmt, die sich auch sehr kurzfristig verändern können. Prognosen wären zum heutigen Zeitpunkt deshalb wenig sinnvoll. Dennoch lassen sich aus Befragungsdaten sowie qualitativen Analysen einige, wenn auch grobe Aussagen zu den Trends im Prozeß der Meinungsbildung machen.

Befragungsdaten aus dem Jahre 1999 zeigen, daß die Bevölkerung der Einbindung in internationale Kooperationsprozesse gegenwärtig etwas geneigter ist als 1986. Die Volatilität der entsprechenden Indikatoren ist jedoch erheblich. Gleichermaßen ergeben sich nicht zuletzt auf Grund unterschiedlicher Stichproben, Befragungszeitpunkte und Formulierungen der Fragen teilweise markant unterschiedliche Ergebnisse.

Laut einer Zürcher Studie[20] sind drei mit Blick auf die UN-Abstimmung wichtige Trends zu verzeichnen. Erstens nimmt der Anteil der Befürworter einer außen- und sicherheitspolitischen Öffnung der Schweiz leicht zu, während der Anteil der ›Autonomisten‹ kontinuierlich abnimmt. Wie sich dieser Trend erklären läßt, bleibt unklar. Die empirischen Daten liefern keine Bestätigung der populären These, daß die Autonomisten bei steigender Konflikthaftigkeit des internationalen Umfelds mehr Zulauf bekommen. Daraus abzuleiten, daß allfällige Störungen im internationalen Umfeld den Ausgang der künftigen Abstimmung nicht negativ beeinträchtigen werden, ist jedoch ebenfalls unzulässig. Die vorsichtigere Prognose sollte lauten, daß das Abstimmungsverhalten von der Konflikthaftigkeit des internationalen Umfelds der Schweiz aus gegenwärtiger Sicht vermutlich weniger stark beeinflußt werden könnte, als von manchen vermutet wird.



Zweitens deuten Befragungsdaten mehrheitlich darauf hin, daß die Popularität eines Beitritts gestiegen ist. Allerdings zeigen sich je nach Formulierung der Frage deutliche Unterschiede bei den Befragungsergebnissen[21].

Drittens scheint eine pragmatischere Sicht der Neutralität den Neutralitäts-Traditionalismus zu verdrängen.
Anders als bei der Abstimmung von 1986 scheint sich bei den sozialen Profilen der UN-Befürworter und -Gegner einiges verändert zu haben. Hohe Zustimmungsraten finden sich bei Personen aus der französischsprachigen Schweiz, jüngeren Personen, Befragten aus dem linken politischen Spektrum sowie Personen mit höherem Bildungsgrad. Aus hohen Zustimmungsraten für einen UN-Beitritt werden hier eher gute Chancen des zweiten Anlaufs abgeleitet.
Im Gegensatz dazu bleiben die Autoren einer Studie der Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS) von 1999[22] skeptisch. Die Optimisten weisen darauf hin, daß die Schweizerinnen und Schweizer eine außenpolitischen Öffnung mehrheitlich (61 vH) befürworten. 41 vH sprechen sich für eine aktivere Neutralität, 14 vH gar für eine Aufgabe der Neutralität aus. Gleichzeitig ist die breite Ablehnungsfront von 1986 aufgebrochen, vor allem entlang der oben erwähnten sozialen Linien wie Sprache, Alter, Siedlungsart und Schichtzugehörigkeit. Personen mit überdurchschnittlichem Einkommen und höherem Bildungsabschluß sind wie 1986 schon mehrheitlich im Lager der Befürworter anzutreffen. In der 1994 in der Volksabstimmung verworfenen Blauhelm-Vorlage deutete sich diese Entwicklung bereits an. Während die UN-Abstimmung von 1986 weitgehend im Sinne eines Elite-Basis-Konflikts (Regierungsmißtrauen) zu deuten ist und Studierende beziehungsweise Hochschulabsolventen die wichtigsten Befürworter waren, sind die Zustimmenden von 1994 mehrheitlich Anhänger der SP, bis 30 Jahre alt, Bewohner großer Agglomerationen, besitzen eine höhere Ausbildung und ein höheres Einkommen, und stammen aus französischsprachigen Kantonen[23].
Die Skeptiker argumentieren, daß der Anteil der Zustimmenden recht labil sei. 41 vH der Stimmberechtigten würden sich laut einer 1999 durchgeführten Befragung an einer Abstimmung beteiligen, woraus eine relative, aber keine gesicherte absolute Mehrheit für den Beitritt resultieren könnte. Zum Zeitpunkt der GfS-Befragung (1999) waren 40 vH der Befragten für einen Beitritt, 29 vH dagegen, und 31 vH konnten oder wollten sich nicht zu dieser Frage äußern. Die GfS schätzt, daß bei einer Stimmbeteiligung von über 40 vH der Anteil der Befürworter abnehmen könnte. Die Skeptiker weisen darauf hin, daß die Neutralität ungebrochen populär sei, auch wenn sie nicht mehr als Gegensatz zu vermehrter internationaler Zusammenarbeit gesehen wird (Zustimmung 74 vH). Der gestärkte Wille, sich außenpolitisch zu öffnen, sei jedoch eher auf flexiblere Formen der bilateralen oder Ad-hoc-Zusammenarbeit und weniger auf internationale Organisationen bezogen. Schließlich bleibt die Schweizer Bevölkerung bezüglich der Effizienz der Vereinten Nationen nach wie vor skeptisch.

Prozeß der Meinungsbildung

Die gegenwärtig verfügbaren Informationen zum Meinungsbildungsprozeß zeigen, daß die Schweizer Öffentlichkeit der Haltung ihrer Regierung und Legislative mit einigen Jahren Zeitverzögerung folgt und gegenwärtig einer stärkeren Einbindung in Systeme multilateraler Kooperation – und damit auch einem UN-Beitritt – etwas stärker geneigt ist. Auch wenn Umfragedaten mit größter Vorsicht zu genießen sind und in der Regel eine schlechte Grundlage für Abstimmungsprognosen liefern, scheint die Ausgangslage für die kommende UN-Abstimmung etwas günstiger zu sein als 1986. Von einem fundamentalen Gesinnungswandel der Eidgenossenschaft zu sprechen wäre allerdings verfehlt. Die Einstellungen der (befragten) Öffentlichkeit zu den UN bleiben labil. Die Festigkeit der Haltungen pro oder contra scheint eher gering zu sein – wieviele Abstimmende kurzfristig ihre Haltung ändern werden, ist somit unklar. Wie hoch die Stimmbeteiligung sein wird, ist ebenso ungewiß. Hinzu kommt ein teilweise erschreckend tiefer Informationsstand über die UN.
Ob die Beitritts-Initiative eine Chance hat, hängt unter anderem davon ab, ob es den isolationistischen Kräften, allen voran der AUNS, gelingen wird, die Frage des UN-Beitritts wie schon 1986 zur Identitätsfrage hochzustilisieren und auch die immer noch vorhandene, latente Opposition gegen eine (längst fällige) Überwindung traditioneller Formen der Neutralität zu mobilisieren. Das zeitliche Aufeinandertreffen der UN-Beitrittsfrage mit den Diskussionen über die bilateralen Verträge mit der EU, bewaffnete Auslandseinsätze von Schweizer Truppen in Friedensmissionen und die Frage eines EU-Beitritts birgt die Gefahr einer inhaltlichen Vermengung, welche Ängste vor einer außenpolitischen Öffnung verstärkt und den Stillstand fördert. In diesem Zusammenhang könnte der nunmehr bloß symbolische Schritt der Schweiz von der 90-Prozent- zur 100-Prozent-Mitgliedschaft leicht zur Gretchenfrage werden, an der sich die künftige Ausrichtung der schweizerischen Außenpolitik entscheidet.

Dieser Beitrag entstand an dem von der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) und der Universität Zürich gemeinsam getragenen Zentrum für Internationale Studien (Center for International Studies, CIS) Zürich (Internet-Kennung: http://www.cis.ethz.ch/). Die Autorin und der Autor danken Roy Suter, Daniel Möckli und Jürg Martin Gabriel für ihre Kommentare zum ersten Entwurf dieses Beitrags.

1 Siehe Günther Unser, Liechtenstein: rühriger Fürst, zögerndes Volk. Der Weg eines europäischen Kleinstaats in die Vereinten Nationen, VN 5/1990 S. 163ff.
2 Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen hat der Heilige Stuhl, eine nichtstaatliche souveräne Macht. Er ist zu unterscheiden vom Staat Vatikanstadt, dessen Staatsqualität allerdings umstritten ist. Mit den Lateranverträgen von 1929 wurde letzterer als souveränes Bistum geschaffen; heute würde man wohl die Form des Amtssitzabkommens – wie 1947 zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten geschlossen – wählen, um die Exterritorialität einer internationalen Einrichtung zu gewährleisten.
3 Siehe Jakob Streuli, Menetekel am 16. März. Warum die Schweizer nicht den Vereinten Nationen beitreten wollten, VN 3/1986 S. 95ff.
4 Vgl. VN 4/1994 S. 147f.
5 Jürg Martin Gabriel, The American Conception of Neutrality after 1941, St.Gallen (Universität St. Gallen, Habilitationsschrift) 1989, S. 66ff.
6 Siehe Jürg Martin Gabriel, Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG, Frauenfeld 1990.

7 Den Bretton-Woods-Institutionen, also dem IMF und der Weltbankgruppe, trat die Schweiz allerdings erst 1992 bei, nachdem eine Volksabstimmung am 17.5.1992 eine Zustimmung von 55,8 vH ergeben hatte.
8 Vgl. Robert Diethelm, Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995, Bern 1997.
9 Vgl. Daniel Möckli, Vor einer neuen Uno-Abstimmung: Drei Erkenntnisse aus der Niederlage von 1986, in: Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (hrsg. v. d. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich), Zürich 2000, S. 53-87 (61).
10 Vgl. Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS), Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 16. März 1986, Bern 1986.
11 Neue Zürcher Zeitung v. 12.12.1995.
12 François Nordmann / Dominique Petter, Die Rolle der UNO in der schweizerischen Aussenpolitik, in: Die Volkswirtschaft, 7/1993, S. 18-28(26).
13 Vgl. Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren v. 29.11.1993, BBl 1994 I, S. 153ff.
14 Zum Wandel der Schweizer Neutralität siehe Jürg Martin Gabriel, Sackgasse Neutralität, Zürich 1996.
15 Beispiele sind etwa die Entsendung von Sanitätseinheiten nach Namibia (1989/90) und in die Westsahara (1991-1994) sowie seit 1993 die Entsendung von Militärbeobachtern und Polizisten in verschiedene Konfliktgebiete.
16 Siehe Anm. 4.
17 Hinzu käme der Pflichtbeitrag für die Friedensoperationen, der für 1998 ca. 22,5 Mill Franken betragen hätte.
18 Siehe Anm. 13.
19 Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 1998 über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen. Berichte ähnlicher Art wurden bereits 1969, 1971 und 1977 erstellt. Vgl. auch die Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) von 1981.
20 Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger, Sicherheit 1999. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Zürich (Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH) 1999.
21 Siehe neben der Zürcher Studie (Anm. 20) auch die der GfS, Aktiv und neutral als Erfordernisse der Aussenpolitik im 21. Jahrhundert. Schlussbericht zur Planungsstudie UNO-Kommunikation in der Schweiz, Bern 1999.
22 GfS-Studie (Anm. 21).
23 GfS-Studie (Anm. 21), S. 15.

Weltsozialordnung und globale Zivilgesellschaft

Zur Lage internationaler Gerechtigkeitsstandards

WOLFGANG WEINZ

Ein Begriff, der noch vor wenigen Jahren völlig unbekannt war, dominiert mittlerweile den internationalen politischen Diskurs, angefangen bei UN-Generalsekretär Kofi Annan: die ›Globalisierung‹. Was sie umfaßt und wann sie einsetzte, ist ein dankbares Diskussionsthema. Hat sie mit dem Römischen Reich begonnen, mit den Kreuzzügen, mit der vorgeblichen Entdeckung Amerikas, mit dem Beginn oder mit dem Ende des Kolonialzeitalters? War das Vordringen der ›United Fruit Company‹ nach Mittelamerika und von ›Standard Oil‹ nach Nigeria der Beginn eines unaufhaltsamen Siegeszugs des Kapitalismus (wahlweise: des freien Unternehmertums), der in der Präsenz von Coca-Cola und McDonald auf dem Roten Platz in Moskau oder in der Verbotenen Stadt in Beijing seinen symbolischen, aber nur vorläufigen Höhepunkt gefunden hat? Oder markiert gerade die Internationalisierung und weltweite Vernetzung des Protests gegen die Millenniums-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) im Herbst 1999 in Seattle erst die wirkliche Globalisierung? Der Meinungsaustausch hat seinen intellektuellen Reiz und wird auch in dieser Zeitschrift geführt[1]. Beim genaueren Hinsehen zeigt sich, daß viele Bestandteile der Debatte gar nicht neu sind, sondern um zentrale Anliegen der Vereinten Nationen kreisen, nicht zuletzt um die Menschenrechte. Hier wird es ernst mit der Gleichrangigkeit der ›bürgerlichen und politischen‹ und der ›wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte‹. Das zeigt, daß die Globalisierung, wie immer man sie definiert, des Rahmens und der Regeln bedarf. Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)[2], sind der Ort zur einvernehmlichen Festlegung globaler Gerechtigkeitsstandards.

Mit der Diskussion um die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) initiierten Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) im Frühjahr 1998 und spätestens nach dem WTO-Debakel in Seattle Ende 1999 hat die oftmals gespenstisch anmutende Globalisierungsdebatte eine neue Qualität erhalten. Bis dahin hatten neoliberal orientierte Regierungen verschiedener Provenienz im Verbund mit internationalen Finanz- und Handelsorganisationen und Unternehmerverbänden so getan, als verliefe die Globalisierung wie ein Naturereignis – unwiderruflich, unbeeinflußbar und vollständig entkoppelt von Staat, Gesellschaft und Gewerkschaften.
Ein wichtiger Wendepunkt lag darin, daß die in faktischer Geheimhaltung durchgeführte Beratung zum MAI, das dem Schutz privater Großinvestoren dienen sollte, öffentlich und das Ausmaß der Zumutungen transparent gemacht wurde. Schließlich verkündete der französische Premierminister im Oktober 1998, daß er für ein internationales Investitionsabkommen die OECD für denkbar ungeeignet halte; vielmehr seien die WTO und die ILO der richtige Platz. Andere Regierungen folgten dieser Auffassung – der Rest ist Episode.
Das Scheitern der dritten Ministerkonferenz der WTO – der Millenniums-Runde – in Seattle ist eine logische Folge dieser Entwicklung. Erstens, weil die Vorschläge, die als Reaktion auf die Gewerkschaftsforderungen nach klaren Formulierungen der Arbeitnehmerrechte unterbreitet wurden, ungenügend waren. Sie entsprachen in keiner Weise dem dringenden Erfordernis, wirksame Verfahren und Einrichtungen zu schaffen, um die weltweite Einhaltung der grundlegenden Übereinkommen der ILO sicherzustellen. Zweitens haben die Ereignisse von Seattle wirksam dazu beigetragen, daß die WTO in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion rückt – wo sie auch hingehört. Denn die Globalisierung ist ein politisch bewußter und gewollter Prozeß und somit beeinflußbar. Haupthindernis bei der Beeinflussung des Prozesses sind Regierungen, die sich hinter dem angeblich Unvermeidlichen verschanzen, um so ihre Passivität zu legitimieren, oder die ›anonyme Märkte und Mächte‹ für ihre unsoziale Politik verantwortlich machen. Damit verbunden ist die Undurchschaubarkeit und mangelnde demokratische Kontrolle von Einrichtungen wie dem IMF, der Weltbank und der WTO.

GLOBAL SIND ALLEIN DIE SOZIALEN FOLGEN DER GLOBALISIERUNG

Der Begriff Globalisierung ist entzaubert und eine realistische und differenzierte Sicht der Dinge gewinnt die Oberhand. Der Auffassung des Wirtschaftswissenschaftlers Jeffrey Sachs, der die heutige Zeit mit dem Ende des 19. Jahrhunderts vergleicht[3], als der Mangel an verbindlichem internationalem Recht schließlich den Kollaps des globalen Marktes bewirkte, ist zuzustimmen. Die Durchsetzung und Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen, also auch sozialer Mindeststandards, gehört zum Kern einer dauerhaften und zukunftsfähigen globalen Ordnungspolitik.
Was den Welthandel betrifft, so gibt es die globale Wirtschaftsintegration im Grunde nur innerhalb der gegenwärtig 29 OECD-Staaten. Zwischen diesen marktwirtschaftlich verfaßten Industrieländern wird mehr als die Hälfte des Welthandels und der größere Teil des in-