

Verschiedenes

Schweiz: Nein zum ›Blauhelmggesetz‹ – UN-Beitritt in weiter Ferne (19)

(Vgl. auch Jakob Streuli, Menetekel am 16. März. Warum die Schweizer nicht den Vereinten Nationen beitreten wollten, VN 3/1986 S. 95 ff.)

›Eigenbrötlerische Schweizer‹ überschreibt die ›Süddeutsche Zeitung‹ einen Kommentar zur Ablehnung des sogenannten Blauhelmggesetzes durch das eidgenössische Wahlvolk in dem Referendum vom 12. Juni 1994. Gerade ausländische Beobachter sehen in dem negativen Abstimmungsergebnis zunehmende Isolationstendenzen in weiten Teilen der Schweizer Bevölkerung erneut bestätigt. Nach dem »Menetekel« vom 16. März 1986, als der Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen mit einem Stimmenanteil von 75,7 vH massiv verworfen wurde, und nach dem knappen, aber negativen Votum der Bürger über die Teilnahme der Schweiz am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) Ende 1992 (50,3 vH) verweigerte das Volk nunmehr zum dritten Male in einer außenpolitischen Grundsatzfrage der Regierung und dem Parlament in Bern die Gefolgschaft. Diese Entwicklung, die auf eine gefährliche Distanz zwischen den Gewählten und ihrer Wählerschaft in Fragen der außenpolitischen Öffnung schließen läßt, wird in vielen Schweizer Nachbetrachtungen als systemgefährdend und als Alarmsignal gewertet.

I. Die Ausarbeitung des Gesetzes, das die rechtliche Grundlage für eine Beteiligung Schweizer Truppen an friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen und der KSZE schaffen sollte, ist im Kontext der Beziehungen zwischen der Schweiz und den Vereinten Nationen nach der ablehnenden Beitrittsentscheidung vom 16. März 1986 und den weltpolitischen Veränderungen seit dem Ende der achtziger Jahre zu beurteilen.

Seit langem unterhält die Schweiz mit den Vereinten Nationen vielfältige und enge Beziehungen, die fast als ›Quasi-UN-Mitgliedschaft‹ gewertet werden können. Trotz der Entscheidung von 1986 hat sich die engagierte und den Vereinten Nationen zugewandte Politik des Landes seither nicht verändert. Vielmehr ist die Schweiz seit dem 17. Mai 1992 durch ihren Beitritt zum IMF und zur Weltbankgruppe Mitglied aller UN-Sonderorganisationen. Auch ist die Schweiz eines der wichtigsten Geberländer des UN-Systems. Seit 1990 entrichtet sie 30 vH ihres hypothetischen Mitgliedsbeitrages und beteiligt sich rege an der freiwilligen Finanzierung von wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Aktivitäten der Vereinten Nationen (so 1992 mit insgesamt 665 Mill Schweizer Franken).

Am 14. März 1988 verabschiedete der Bundesrat ein Konzept über den Ausbau der Beteiligung an friedenssichernden UN-Operationen, mit dem die Schweiz ihr friedenspolitisches UN-Engagement durch eine erhebliche Erhöhung der Finanzmittel und mit umfangreichen Materiallieferungen sowie einer stärkeren personellen Beteiligung an UN-Aktionen intensivierte; seither erstellt der Bundesrat jährlich ein

entsprechendes Maßnahmenpaket zur Friedensförderung.

Finanziell wurden bisher insbesondere die UN-Friedenstruppen auf Zypern (UNFICYP) und im Libanon (UNIFIL) unterstützt. Der Bund stellte der UNTSO im Nahen Osten sowie der UNIKOM im irakisch-kuwaitischen Grenzgebiet Flugzeuge samt Besatzung zur Verfügung und lieferte ins frühere Jugoslawien Fahrzeuge an die UNPROFOR. Daneben sind seit dem Frühjahr 1990 unbewaffnete Schweizer Militär- und Zivilbeobachter für die Vereinten Nationen bei der UNTSO und bei der UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien tätig. Auch sind derzeit etwa 65 Offiziere als Militärbeobachter einsatzbereit. Schweizer Sanitätseinheiten bestritten bisher zwei Einsätze: 1989/90 mit rund 400 Personen im Rahmen der UNTAG-Mission in Namibia und 1991 im Rahmen der MINURSO in der Westsahara. Auch nahm die Schweiz aktiv an Wahlbeobachtungen teil, und Schweizer Militärs und Diplomaten bekleiden derzeit leitende Funktionen in UN-Missionen in Georgien (UNOMIG) und bei der UNPROFOR. Insgesamt wandte die Schweiz für friedensfördernde UN-Aktivitäten 1993 die für einen Nicht-Mitgliedstaat beträchtliche Summe von 37,4 Mill Franken auf.

II. Im März 1991 beschloß der Bundesrat, die gesetzlichen Voraussetzungen für den künftigen Einsatz von bewaffneten Truppenverbänden (›Blauhelmtuppen‹) bei multilateralen Friedenssicherungsoperationen im Rahmen der UN zu schaffen. Einen entsprechenden Gesetzesentwurf verabschiedete der Bundesrat am 24. August 1992, dem im März respektive im Juni 1993 die beiden Parlamentskammern mit überwältigender Mehrheit (Ständerat: 27 zu 0 Stimmen; Nationalrat: 106 zu 18 Stimmen) zustimmten. Das ›Blauhelmggesetz‹ ist mit acht Artikeln vergleichsweise kurz gefaßt. Artikel 1 weist dem Bundesrat die Kompetenz zu, den Vereinten Nationen sowie der KSZE Truppen für »friedenserhaltende Operationen« zur Verfügung zu stellen und über deren Bestand und Zusammensetzung zu entscheiden. Gemäß Art. 2 muß für einen solchen Einsatz die Zustimmung aller direkt am Konflikt beteiligten Parteien vorliegen; die Truppen sind verpflichtet, sich »unparteiisch« zu verhalten, und dürfen Waffen nur in Notwehr einsetzen. Auch bleibt es dem Bundesrat vorbehalten, die Truppen jederzeit zurückzuziehen. So sollte einerseits die Handlungsfreiheit der Regierung jederzeit gewährleistet sein, aber auch sichergestellt werden, daß der Einsatz der aus Freiwilligen bestehenden Blauhelmtuppe auf ›klassische‹ Friedenssicherungsmaßnahmen beschränkt würde. Entgegen der Anregung des Bundesrates und dem Mehrheitsvorschlag der zuständigen Parlamentskommission enthält das Gesetz keinen ausdrücklichen Neutralitätsvorbehalt – die Folgen dieses taktischen Fehlers kamen in der negativen Referendumsentscheidung zum Ausdruck. Der erforderliche Finanzrahmen für die Durchführung des Gesetzes wurde von der Regierung mit 58 Mill Franken für den Aufbau und die jährlichen Kosten in Höhe von 79 Mill Franken, die nur teilweise von den UN zurückerstattet würden, beziffert. Hinzu kämen jährliche Aufwendungen von 18 Mill Franken.

Wie jedes Bundesgesetz unterstand das ›Blauhelmggesetz‹ dem fakultativen Referendum. Bis zum 4. Oktober 1993 war die Möglichkeit gegeben, die notwendigen 50 000 Unterschriften beizubringen.

III. Während des vorgeschalteten Anhörungsverfahrens hatten die Kantone, Parteien und Interessengruppen wenig Kritik an dem Gesetzesentwurf des Bundesrats geäußert. So erschien vor dem Hintergrund des eindeutigen parlamentarischen Abstimmungsergebnisses die Durchführung eines Referendums zunächst unwahrscheinlich. Allein, Mitte Juli 1993 bildete sich, ausgehend von der ›Lega dei Ticinesi‹, im rechten und ultrarechten Parteispektrum ein Referendumskomitee, dem bald auch die damalige ›Autopartei‹ (heute ›Freiheits-Partei‹) und die ›Schweizer Demokraten‹ beitraten. Bis zum vorgegebenen Stichtag gelang es dem Komitee, über 83 000 Unterschriften vorzulegen.

Im Vorfeld des damit zustande gekommenen Referendums begannen mehrere Aktionskomitees Anfang 1994, gegen das ›Blauhelmggesetz‹ zu werben. Ihre Kampagne baute im wesentlichen auf folgenden sechs Argumenten auf: Zum einen unterhöhlte das Gesetz das ablehnende UN-Referendum von 1986; daneben gefährde es die Neutralität der Schweiz; des weiteren würden die traditionellen ›Guten Dienste‹ der Schweiz in Frage gestellt; auch sei die Schweizer Milizarmee für Blauhelmeinsätze ungeeignet; zudem seien die Kosten zu hoch; und schließlich solle anstelle der Blauhelmfianzierung das Rote Kreuz stärker unterstützt werden.

Wohl zu spät bildeten sich im April 1994 dann zwei Pro-Komitees. Das eine vereinigte alle vier Bundesratsparteien sowie 139 Parlamentarier beider Parlamentskammern, während in dem anderen ›Komitee für ein friedenspolitisches Ja zu den Schweizer Blauhelmen‹ links ausgerichtete Gruppen, die Grünen und pazifistische Kreise mitarbeiteten. Die Befürworter führten folgende Argumente ins Feld: Zum einen sei das Gesetz neutralitätskonform; außerdem seien Blauhelmeinsätze angesichts der veränderten weltpolitischen Lage ein Gebot internationaler Solidarität und Glaubwürdigkeit; zuletzt ermögliche das in Frage stehende Gesetz dem neutralen Kleinstaat auch die Fortsetzung der bewährten Politik der ›Guten Dienste‹.

Im Vorfeld der Abstimmung zeichnete sich ein erheblicher Stimmungsumschwung gegen das ›Blauhelmggesetz‹ ab. So scherte Mitte April 1994 die konservative Schweizerische Volkspartei als Bundesratspartei aus dem Befürworterkreis aus; auch beschloß im Mai 1994 die Mitgliederversammlung der ›Aktion für eine neutrale und unabhängige Schweiz‹ (ANUS), die aus dem Aktionskomitee gegen den UN-Beitritt entstanden war, das Gesetz abzulehnen. Infolge der oftmals unsachlichen und teilweise unseriösen Gegenkampagnen veränderte sich das Meinungsbild in der Bevölkerung von einer anfänglichen Mehrheit der Gesetzesbefürworter zu einem Übergewicht der Skeptiker.

IV. Bei einer Beteiligung von 45,8 vH wurde das ›Blauhelmggesetz‹ am 12. Juni 1994 mit einem Gegenstimmenanteil von 57,2 vH verworfen. In nur vier der 26 Kantone beziehungsweise

Halbkantone stimmte die Bevölkerung für das Gesetz, wobei sich ähnlich wie beim EWR-Referendum 1992 eine Aufspaltung zwischen den Befürwortern aus der französischsprachigen Westschweiz (Kantone Genf, Waadt, Neuenburg und Jura) und den Skeptikern in der deutschen Schweiz ergab.

Außenpolitisch bedeutet der negative Volksentscheid einen neuerlichen Rückschlag im Bemühen der Regierenden, die Eidgenossenschaft in die neu zu gestaltende regionale und globale Umwelt einzuordnen. Eine UN-Mitgliedschaft, nach wie vor ein Ziel Schweizer Regierungspolitik, ist in weite Ferne gerückt. Als

nächste Hürde gilt der Beitritt der Schweiz zur künftigen Welthandelsorganisation (WTO), der wohl wiederum vom Ausgang eines Referendums abhängen wird. Angesichts der Unsicherheiten über Struktur und Funktionsweise des zukünftigen europäischen Ordnungsgefüges und unter Berücksichtigung des beträchtlichen Ansehensverlustes wie auch der Ungewißheit über die friedenspolitische Rolle der Vereinten Nationen in einer Weltordnung von morgen sollte andererseits das Zögern vieler Schweizer, ihrer politischen Führung auf neuen Wegen zu folgen, gerade für ausländische Beobachter Anlaß sein, nicht immer nur despektierlich auf die

angeblich rückständigen Alpenländer zu verweisen.

Dem einzigartigen politischen System der Schweiz mit seinen ausgeprägten direktdemokratischen Elementen wohnte schon immer – nicht nur in der Außenpolitik – ein Hang zum Festhalten an überlieferten Grundpositionen inne. Der mühsame Weg bis zur Verwirklichung des Frauenstimmrechts beweist jedoch, daß letztlich auch die »politische Kultur der Langsamkeit« der Schweizer Anpassungen an neue Realitäten ermöglicht.

Günther Unser □

Dokumente der Vereinten Nationen

Rwanda, Menschenrechte, Korea, Mosambik, Südafrika, Westsahara, Zentralamerika, Zypern

Rwanda

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Einsatz der Hilfsmision der Vereinten Nationen für Rwanda (UNAMIR). – Resolution 893(1994) vom 6. Januar 1994

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolution 872(1993) vom 5. Oktober 1993, mit welcher die Hilfsmision der Vereinten Nationen für Rwanda (UNAMIR) eingerichtet wurde,
 - unter Hinweis auf seine Resolutionen 812 (1993) vom 12. März 1993, 846(1993) vom 22. Juni 1993 und 891(1993) vom 20. Dezember 1993,
 - nach Prüfung des Berichts des Generalsekretärs vom 30. Dezember 1993 (S/26927), im Zusammenhang mit der in seiner Resolution 872 (1993) geforderten Überprüfung, sowie des früheren Berichts des Generalsekretärs vom 24. September 1993 (S/26488 mit Add.1),
 - mit Genugtuung über den Abschluß eines Abkommens über die Rechtsstellung der UNAMIR und ihres Personals in Rwanda am 5. November 1993,
 - Kenntnis nehmend von den in dem Bericht des Generalsekretärs vom 30. Dezember 1993 beschriebenen Fortschritten bei der Durchführung des Friedensabkommens von Aruscha,
 - ferner mit Genugtuung über den wertvollen Beitrag der UNAMIR zum Frieden in Rwanda,
 - mit Besorgnis über die gewalttätigen Zwischenfälle in Rwanda und die Auswirkungen der Situation in Burundi auf Rwanda sowie mit der nachdrücklichen Aufforderung an alle Beteiligten, ihr Eintreten für den Frieden zu bekräftigen,
 - sowie mit Genugtuung über die am 10. Dezember 1993 in Kihira abgegebene gemeinsame Erklärung der Parteien in bezug auf die Durchführung des Friedensabkommens von Aruscha und insbesondere die rasche Einrichtung einer Übergangsregierung auf breiter Grundlage,
1. bekräftigt seine Billigung des Vorschlags des

Generalsekretärs in bezug auf die Dislozierung der UNAMIR, wie in dessen Bericht vom 24. September 1993 ausgeführt, einschließlich der raschen Dislozierung eines zweiten Bataillons in die entmilitarisierte Zone, wie in Ziffer 30 des Berichts des Generalsekretärs vom 30. Dezember 1993 dargestellt;

2. fordert die Parteien nachdrücklich auf, bei der Förderung des Friedensprozesses voll zu kooperieren, das Friedensabkommen von Aruscha, auf das sich der im Bericht des Generalsekretärs vom 24. September 1993 enthaltene Zeitplan stützt, vollinhaltlich einzuhalten, und insbesondere bei der frühesten Gelegenheit in Übereinstimmung mit dem genannten Abkommen eine Übergangsregierung auf breiter Grundlage zu errichten;
3. betont, daß eine fortgesetzte Unterstützung für die UNAMIR von der vollständigen und raschen Durchführung des Friedensabkommens von Aruscha durch die Parteien abhängen wird;
4. begrüßt die fortgesetzten Bemühungen des Generalsekretärs und seines Sonderbeauftragten, bei der Förderung und Verstärkung des Dialogs zwischen allen beteiligten Parteien behilflich zu sein;
5. lobt die Bemühungen der Mitgliedstaaten, der Organisationen der Vereinten Nationen und der nichtstaatlichen Organisationen, die humanitäre Hilfe und sonstige Unterstützung geleistet haben, und bittet andere nachdrücklich, solche Unterstützung zu gewähren;
6. lobt insbesondere die Bemühungen der Organisation der Afrikanischen Einheit, ihrer Mitgliedstaaten und Organisationen bei der Bereitstellung diplomatischer, politischer, humanitärer und sonstiger Unterstützung zur Durchführung der Resolution 872 (1993);
7. wiederholt sein Ersuchen an den Generalsekretär, den Umfang und die Kosten der UNAMIR im Hinblick auf mögliche Einsparungen auch weiterhin zu überwachen;
8. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 17. Februar 1994 (UN-Dok. S/PRST/1994/8)

Auf der 3337. Sitzung des Sicherheitsrats am 17. Februar 1994 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation betreffend Rwanda« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat, der den Abschluß des Friedensabkommens von Aruscha und den von den rwandischen Parteien bei dessen Durchführung gezeigten politischen Willen begrüßt hat, ist weiterhin zutiefst besorgt über die Verzögerungen bei der Schaffung einer Übergangsregierung auf breiter Grundlage, die einen der Schlüsselpunkte des Abkommens darstellt. Das Fehlen einer solchen Regierung behindert Fortschritte bei der Durchführung des Abkommens sowie das Funktionieren der staatlichen Institutionen. Es wirkt sich außerdem nachteilig auf die humanitäre Situation in dem Lande aus, deren Verschlechterung für die internationale Gemeinschaft Grund zu tiefer Besorgnis ist. Die rasche Einsetzung einer Übergangsregierung auf breiter Grundlage würde die Gewährung einer wirksameren Hilfe an die notleidenden Bevölkerungsgruppen erleichtern.

Der Sicherheitsrat ermutigt den Präsidenten Rwandas, Kenntnis nehmend von der Tatsache, daß dieser als Interimsstaatschef vereidigt worden ist, im Rahmen dieser Verantwortlichkeit seine Bemühungen um die rasche Einsetzung der anderen Übergangsinstitutionen im Einklang mit dem Friedensabkommen von Aruscha fortzusetzen. Der Sicherheitsrat fordert alle beteiligten Parteien auf, ihre Meinungsverschiedenheiten beizulegen und mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) voll zusammenzuarbeiten, um den Prozeß der nationalen Aussöhnung voranzutreiben. Er fordert nachdrücklich die unverzügliche Schaffung der im Friedensabkommen von Aruscha vorgesehenen vorläufigen Institutionen.