

ABHANDLUNGEN

Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens

Rudolf L. Bindschedler¹⁾

I

1. Da die Schweiz nach wie vor an ihrem Statut der ständigen Neutralität festhält, stellt sich zuerst die Frage, ob eine Mitwirkung bei Zwangsmaßnahmen der UN mit diesem Statut vereinbar wäre.

Die ständige Neutralität stellt nicht nur einen frei gewählten außenpolitischen Grundsatz der Schweiz dar, sondern ist auch zu einem Rechtsstatut des Völkerrechts geworden. Die entsprechenden Vereinbarungen sind in das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht eingegangen, wie auch die Kommission für internationales Recht der UN festgestellt hat ²⁾.

Die dauernde Neutralität bringt nicht nur im Kriegsfall zwischen Drittstaaten, sondern auch schon in Friedenszeiten gewisse Rechte und Pflichten mit sich. Es handelt sich kurz um folgendes:

a) Pflicht, keinen Krieg zu beginnen oder – allgemeiner – nicht zur Anwendung von Gewalt zu schreiten;

b) Pflicht zur Verteidigung der Neutralität und Unabhängigkeit;

c) Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts in einem bewaffneten Konflikt zwischen Drittstaaten;

d) Pflicht, alles zu tun, um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was die Verwicklung in einen solchen mit sich bringen könnte. Der ständig neutrale Staat hat, anders ausgedrückt, im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Dritt-

¹⁾ Professor Dr. iur. Die nachfolgenden Ausführungen geben die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

²⁾ Bericht über die 16. Session vom 11. 5.–24. 7. 1964, Kommentar zu Art. 62 des Entwurfs über das Vertragsrecht (S. 12 der französischen Ausgabe) und Bericht über die 18. Session vom 4. 5.–19. 7. 1966, Kommentar zu Art. 34 des Entwurfs über das Vertragsrecht (S. 64 der französischen Ausgabe).

staaten. Er ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser nur allgemein zu umschreibenden Neutralitätspolitik ist jedoch eine Sache seines freien Ermessens.

Im allgemeinen besteht keine wirtschaftliche Neutralität. Der ständig Neutrale darf aber – abgesehen vom Beitritt zu einer Zoll- oder Wirtschaftsunion in gewissen Fällen – durch wirtschaftspolitische Maßnahmen politisch motivierte, gegen ihre Gegner gerichtete wirtschaftliche Aktionen anderer Staaten oder deren Aufrüstung im Hinblick auf einen konkreten Konflikt nicht unterstützen, da er dadurch seine Stellung in einer allfälligen bewaffneten Auseinandersetzung präjudizieren und Zweifel an seiner Haltung aufkommen lassen würde. Zu solchen Maßnahmen gehören auch politisch motivierte Export- und Importverbote.

In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, daß alle Neutralitätspflichten als Einschränkungen der staatlichen Freiheit restriktiv zu interpretieren sind. Dieser Grundsatz könnte zwar auch zugunsten einer Unterstützung von Zwangsmaßnahmen der UN angerufen werden. Ihm steht aber der andere gegenüber, ein mehreres als das unbedingte Minimum zu tun, um keinen Zweifel an der neutralen Haltung aufkommen zu lassen. Sogar im Kriege hat übrigens der neutrale Staat nach dem gewöhnlichen Neutralitätsrecht ein Recht auf Handelsverkehr mit den Kriegführenden, allerdings mit gewissen Einschränkungen³⁾.

Den Neutralitätspflichten steht das Recht des Neutralen auf Achtung seiner Neutralität und Unabhängigkeit gegenüber.

2. Das Prinzip der kollektiven Sicherheit, das den Vereinten Nationen zugrunde liegt (Art. 1 Ziff. 1 und 2 Ziff. 5 der Charta), und die daraus folgende Teilnahme an Zwangsmaßnahmen gegen einen Friedensbrecher sind mit der Neutralitätspolitik und damit auch mit dem Rechtsstatut der ständigen Neutralität unvereinbar⁴⁾. Eine Mitwirkung an Sanktionen würde eine Parteinahme und eine einseitige Intervention in einen internationalen Konflikt bedeuten. Da die UN keinen Superstaat bilden, was unbestritten ist, würden sie sich in einer solchen Auseinandersetzung in eine Koalition umwandeln. Obwohl die UN ein eigenes Völkerrechtssubjekt darstellen und damit rechtlich gesehen über einen eigenen Willen verfügen, so verkörpert dieser Wille in Tat und Wahrheit nichts anderes

³⁾ Vgl. über die Neutralität Bindschedler, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, ZaöRV Bd. 17 (1956), S. 2-7; ders., Neutralität, in Evangelisches Staatslexikon, S. 1368-1370; die Definition der Neutralität durch das Politische Departement, in Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden, H. 24 (1954), S. 9-13; Scheuner, Neutralität, in Strupp-Schlochauer Wörterbuch (2. Aufl.) Bd. 2, S. 594.

⁴⁾ Die Frage, ob die ständig neutrale Schweiz den UN beitreten könnte unter Beibehaltung der Neutralität und Dispensation von Sanktionen, wird hier nicht untersucht.

als denjenigen der Mitgliedstaaten oder einer Mehrheit von ihnen. Die Organisation tritt nicht als übergeordnete und unabhängige Macht den Staaten gegenüber. In ihrem Rahmen treten die letzteren vielmehr auf gleicher Ebene gegeneinander oder miteinander auf⁵⁾. Die Staaten haben, wie sich immer wieder gezeigt hat, das Bestreben, die Organisation für ihre eigenen Ziele einzuspannen und zu benützen. So ergibt sich, daß eine Mehrheit nichts anderes als eine Allianz darstellt, auch wenn sie sich hinter der Form eines Beschlusses der Organisation versteckt. Es darf in diesem Zusammenhang nicht außer acht gelassen werden, daß die UN aus der Koalition der Siegermächte des zweiten Weltkrieges hervorgegangen sind und diese verewigen sollten. In der Folge zerfiel die Einheit der Siegermächte und es bildeten sich neue Gruppierungen. Heute dienen die Vereinigten Nationen oft als *machine de guerre* gegen bestimmte Staatengruppen. Hinter ihrer Maske verbergen sich von Fall zu Fall wechselnde Koalitionen. Einzig das Veto-recht im Sicherheitsrat verhindert, daß die Vereinigten Nationen sich in eine dauernde Allianz umwandeln⁶⁾. Sanktionen sind somit weniger Aktionen der Organisation selbst als solche der beteiligten Mitgliedstaaten, auch wenn sie einheitlich von Organen der UN geleitet werden. Die Errichtung der UN hat den Charakter der Staatengesellschaft grundsätzlich nicht geändert.

Die Unvereinbarkeit der Teilnahme an gemeinsamen Zwangsmaßnahmen gilt einmal für solche militärischen Charakters. Da sowohl die Übermacht der Zwangsvollstreckungsgewalt wie auch die unzweideutige und absolute Legitimität des Eingreifens als Vollzug des Rechts – maßgebend werden – immer Erwägungen der politischen Opportunität und des Risikos sein – fehlen, geht der Vergleich der Sanktionen mit einer Polizeiaktion fehl. Es handelt sich vielmehr um eine gewaltsame Auseinandersetzung unter Staaten, und das heißt Krieg⁷⁾.

Das gleiche trifft aber auch für Sanktionen politischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Natur zu. Auch die Beteiligung an solchen würde ein Eingreifen in einen zwischenstaatlichen Konflikt bedeuten; die Sanktionen verfolgen ein essentiell politisches Ziel. Nicht die Erlangung wirtschaftlicher Vorteile, sondern die machtpolitische Auseinandersetzung steht im Vordergrund.

⁵⁾ "And still, the United Nations is neither a myth, nor a utopia, but a political tool. As for the future, the Organization will be what its Members want it to be. Its real capital is not in New York but in the capitals of the world. It is there that the fate of the United Nations is being decided day by day" J. Robinson, *Metamorphosis of the United Nations*, RdC Bd. 94 (1958 II), S. 582. Siehe auch Bourquin, *L'Etat souverain et l'Organisation internationale* (New York 1959), S. 105; Kertesz, *Diplomacy in the Atomic Age*, *Review of Politics*, Bd. 21 (1959), S. 367, 369, 380.

⁶⁾ Worauf Bourquin mit Recht hinweist, a. a. O., S. 90.

⁷⁾ Vgl. hierüber Bindschedler, *Grundfragen der kollektiven Sicherheit*, in *Festschrift Wehberg*, S. 77 ff.

Dazu kommt, daß nichtmilitärische Sanktionen meist wenig Wirksamkeit haben, so daß ihnen eine Tendenz zur Ausweitung und schließlich zum Übergang zu kriegerischen Maßnahmen innewohnt⁸⁾.

Obwohl die Schweiz Mitglied des Völkerbundes war, hat sie aus ähnlichen Überlegungen die Sanktionen gegen Italien nur teilweise durchgeführt. Das Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial wurde sowohl gegenüber Italien wie gegenüber Abessinien erlassen. An Stelle eines Einfuhrverbotes von italienischen Waren trat ein Kompensationsverkehr, der lediglich verhindern sollte, daß Italien einen Devisenüberschuß erzielen konnte. Die Erwägungen der Neutralitätspolitik haben – wie sich später herausstellte, zu Recht – eine größere Rolle gespielt als die Treue zum Prinzip der kollektiven Sicherheit⁹⁾.

Wenn somit eine Beteiligung an den Sanktionen mit der Neutralitätspolitik nicht vereinbar wäre, so darf diese auch den Sanktionsadressaten nicht begünstigen. In diesem Sinne entsprechen die während der Sanktionen gegen Italien und des letzten Weltkrieges von der Schweiz in der Handelspolitik befolgten Grundsätze der gleichwertigen Gegenleistung und des *courant normal* einer richtig verstandenen Neutralitätspolitik. *Courant normal* hat dabei die Bedeutung, daß auf den Umfang und die Richtung des Handels in einer Zeitspanne vor dem Ausbruch des Konfliktes abgestellt wird. Damit soll verhindert werden, daß durch eine Umlagerung der Handelsströme und eine Zunahme des Warenaustausches mit gewissen Staaten die Kriegsmaßnahmen einer Partei durchkreuzt und damit die andere begünstigt wird¹⁰⁾.

Eine Beteiligung der Schweiz auch nur an wirtschaftlichen oder finanziellen Sanktionen würde eine Änderung ihrer bisherigen Neutralitätspolitik bedeuten, nämlich den Übergang zu einer differenzierten Neutralität zugunsten der Vereinten Nationen. Auch wenn in einem konkreten Fall die Schweiz das Vorgehen der UN billigen würde und mit der Teilnahme an den Zwangsmaßnahmen kein oder nur ein geringes Risiko verbunden wäre, würde ein Präzedenzfall gesetzt werden, der für die Zukunft von Bedeu-

⁸⁾ Über die Unvereinbarkeit von Neutralität und kollektiver Sicherheit am konsequentesten und immer noch lesenswert N. Politis, *La neutralité et la paix* (Paris 1935); siehe auch Kelsen, *Collective Security under International Law* (Washington 1957), S. 160, 163, 164.

⁹⁾ Siehe hierüber Gorgé, *La neutralité helvétique*, S. 348–366; E. Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. 3 (Basel 1967), S. 161–188, vor allem S. 165–174.

¹⁰⁾ Die englische Übersetzung von *courant normal* mit *business as usual* ist falsch, weil sie den Sinn nicht richtig wiedergibt. Der Neutrale sieht im Gegenteil von der Ausnützung aller Handelsgelegenheiten ab und auferlegt sich gewisse Beschränkungen; er will sich nicht am Konflikt bereichern.

tung wäre. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß einmal Sanktionen in einem Konflikt von größerer Bedeutung ergriffen und weit höhere Risiken mit sich bringen würden.

Die Außenpolitik eines Kleinstaates im allgemeinen und eines ständig Neutralen im besonderen verlangt, daß dieser sich an gewisse Grundsätze hält und jeden Opportunismus ablehnt. Es kann deshalb nicht auf den Umstand abgestellt werden, daß in einem konkreten Fall die Beteiligung an Zwangsmaßnahmen kaum Risiken oder sogar gewisse Vorteile mit sich bringen würde. Das gilt um so mehr, als die Maßnahmen der UN in der Regel von rein politischen und opportunistischen Erwägungen geleitet sind und meistens eine grundsätzliche Linie vermissen lassen. Die Neutralität verlangt Glaubwürdigkeit und deshalb Festhalten an Grundsätzen ohne Ausnahme. Der neutrale Kleinstaat kann angesichts seiner beschränkten Macht nicht die Rolle des Weltpolizisten spielen. Er würde untragbare Risiken auf sich nehmen, ja sogar unter Umständen seine Existenz aufs Spiel setzen. Die Verantwortung für die allgemeine Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung und des Friedens ist in erster Linie von den Großmächten zu tragen.

3. Es stellt sich die weitere Frage, ob auch Nichtmitgliedstaaten zu einer Teilnahme an Sanktionen verpflichtet werden können.

Maßgebend ist Art. 2 Ziff. 6 der Charta, wonach die Organisation sicherstellen soll, daß Nichtmitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den Grundsätzen von Art. 2 handeln, soweit als dies für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit notwendig ist. Von diesen Grundsätzen betreffen die ersten beiden und der siebente nur die Mitgliedstaaten. Der dritte und der vierte entsprechen dem heutigen Völkerrecht und bringen für die Schweiz nichts Neues; sie stellen die Pflicht auf, alle internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel zu lösen und sich jeder Drohung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten. Über das allgemeine Völkerrecht hinaus geht der fünfte Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten der Organisation in jeder Aktion gemäß der Charta jede Hilfe zu leisten und sich jeder Unterstützung eines Staates, gegen den die UN vorbeugende oder Zwangsmaßnahmen ergreifen, zu enthalten haben. Es ist dieses Prinzip, das für die Nichtmitgliedstaaten ein neues Problem stellt.

Art. 2 Ziff. 6 kann jedoch für die Nichtmitgliedstaaten keine Verpflichtung mit sich bringen. Die Charta stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar. Solche Verträge berechtigen und verpflichten grundsätzlich nur die Vertragsparteien. Auf jeden Fall kennt das Völkerrecht keine Verträge zu Lasten Dritter. Ohne ausdrückliche Zustimmung eines Staates können ihm keine Verpflichtungen auferlegt werden. Der am 18. und 19. Juli 1966 an-

genommene Vertragsrechtsentwurf der International Law Commission der UN bestätigt dies wiederum (Art. 30 und 31). Art. 2 Ziff. 6 richtet sich denn auch in seinem Wortlaut an die Organisation und nicht an die Nichtmitgliedstaaten. In gleicher Weise sagt die Einleitung zu Art. 2, die Organisation und ihre Mitglieder sollen in Übereinstimmung mit den folgenden Grundsätzen handeln. Die Charta verpflichtet die Organisation selbst, dafür zu sorgen, daß die Nichtmitgliedstaaten sich an gewisse Prinzipien halten, und auch dies nur, soweit es für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit notwendig ist¹¹⁾.

Ähnliches gilt für Art. 103 der Charta, wonach bei einem Widerspruch zwischen den Verpflichtungen aus der Satzung und solchen aus einem anderen internationalen Abkommen die ersteren vorgehen. Auch diese Bestimmung kann nur für die Mitgliedstaaten Geltung beanspruchen.

Wenn auch Art. 2 Ziff. 6 (und Art. 103) der Charta den Nichtmitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlegt, so ist damit die Problematik nicht erschöpft. Die UN sind berechtigt, ja verpflichtet, von dieser Bestimmung Gebrauch zu machen und ihren Einfluß auf die Nichtmitgliedstaaten auszuüben, so daß diese sich an Sanktionen beteiligen. Das könnte bis zu politischem und wirtschaftlichem Druck und sogar zu Retorsionsmaßnahmen gehen. Es stehen der Organisation und den Mitgliedstaaten hierfür genügend, auch nach allgemeinem Völkerrecht zulässige Druckmittel zur Verfügung. Art. 2 Ziff. 6 nennt nur das Ziel, nicht die Mittel. Mit dem Verständnis für die Neutralität könnte wenig gerechnet werden¹²⁾. Die von Kelsen für die Verbindlichkeit gegenüber Nichtmitgliedstaaten angeführten Argumente –

¹¹⁾ Das wird allgemein anerkannt. Siehe Bindschedler, *La délimitation des compétences des Nations Unies*, RdC Bd. 108 (1963 I), S. 404–406; Oppenheim-Lauterpacht, *International Law* (8. Aufl.) Bd. 1, S. 407; Verdross, *Völkerrecht* (5. Aufl.), S. 533/34; Dahm, *Völkerrecht*, Bd. 2, S. 182/83; F. Münch, *Vereinte Nationen*, in Strupp-Schlochauer *Wörterbuch* (2. Aufl.) Bd. 3, S. 496; Robert, *Etude sur la neutralité suisse* (Zürich 1950), S. 66; Komarnicki, *The Place of Neutrality in the modern System of International Law*, RdC Bd. 80 (1952 I), S. 465–468; Scheuner, *Die Vereinten Nationen und die Stellung der Nichtmitglieder*, Festschrift Bilfinger (Köln 1954), S. 378–385; im Gegensatz zu Kelsen, *The Law of the United Nations*, S. 85–86, 106–110; Taubenfeld, *International Actions and Neutrality*, AJIL Bd. 47 (1953), S. 385–395.

¹²⁾ «Les Etats restés en dehors des Nations Unies ne sont évidemment pas liés par les dispositions de la Charte; mais il serait possible que les Nations Unies n'acceptent pas d'être traitées par les Etats neutres non membres sur un pied d'égalité avec l'Etat contre lequel elles entreprendraient une action collective. Les belligérants ont de tout temps cherché à empêcher les neutres d'avoir avec leur adversaire des relations favorables à ce dernier. Cependant vouloir forcer un Etat qui désire, en principe, rester neutre à entrer en guerre ou de l'y entraîner en l'envahissant serait le renversement de toute idée de droit et de paix», Max Huber, *Quelques considérations sur une révision éventuelle des Conventions de La Haye relatives à la guerre*, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Année 37 1955, S. 427.

nämlich, der Wille der großen Mehrheit der Völker müsse da, wo es um den Weltfrieden gehe, für alle ohne Ausnahme bindend sein, zur Erhaltung des Friedens sei jedes Mittel erlaubt und die Nichtmitgliedstaaten seien ebenfalls im Genusse des Schutzes der UN und zögen daraus ihre Vorteile – haben zwar keine rechtliche Bedeutung, können aber politisch ins Gewicht fallen. Maßgebend wird die machtpolitische Konstellation im konkreten Fall sein.

Damit kann der Neutrale vor eine schwerwiegende Problematik gestellt werden. Doch handelt es sich nicht um eine neue Situation; die Neutralen hatten sich in jedem größeren Krieg mit einer ähnlichen Lage auseinandersetzen. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß sie Druckversuchen nicht wehrlos gegenüberstehen. Angesichts der rasch wechselnden Verhältnisse und der mangelnden Grundsatztreue der UN selbst werden sie trotz aller Schwierigkeiten gut daran tun, an einer grundsätzlichen Haltung und an der Neutralitätspolitik festzuhalten. Dies um so mehr, wenn die rechtliche Begründung der Sanktionen höchst dubios erscheint.

II

4. Das Problem hatte bis vor kurzem lediglich theoretische Bedeutung, da das Prinzip der kollektiven Sicherheit in den Vereinigten Nationen keine Anwendung gefunden hat. Die Aktion in Korea war rechtlich gesehen keine Maßnahme im Sinne von Kapitel VII der Charta; die Teilnahme basierte auf Freiwilligkeit. Militärische Sanktionen setzen die in Art. 43 der Charta vorgesehenen besonderen Abkommen zwischen dem Sicherheitsrat und den Mitgliedstaaten voraus. Da diese bis heute nicht zustande gekommen sind, besteht auch jetzt keine rechtliche Möglichkeit zur Verhängung von militärischen Zwangsmaßnahmen im Sinne von Kapitel VII.

Anders verhält es sich mit wirtschaftlichen Sanktionen. Mit Resolution 232 (1966) hat der Sicherheitsrat die Verhängung von solchen gegen Rhodesien beschlossen.

Damit gelangt zum erstenmal Kapitel VII der Charta zur Anwendung. Der Sicherheitsrat stützt sich in der Präambel auf Art. 39 und 41 und stellt in Ziff. 1 ausdrücklich fest, daß die gegenwärtige Situation in Rhodesien eine Drohung gegen den Frieden und die internationale Sicherheit darstelle. In Ziff. 3 und 6 wird auf Art. 25 hingewiesen, der die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Sicherheitsrates festlegt.

Die Resolution gegen Rhodesien widerlegt die bis vor kurzem immer wieder vertretene These, wonach Kapitel VII obsolet geworden und in der Verfassung der Organisation ein grundlegender Wandel eingetreten sei. Diese Auffassung war immer zweifelhaft. Die Staatenpraxis kann sich jeder-

zeit ändern und damit auch die Auslegung der Charta. Schon Generalsekretär Hammarskjöld hat in seiner Rede vom 1. Mai 1960 vor der Universität Chicago erklärt, die Tatsache der Nichtanwendung von Kapitel VII bedeute nicht, diese Bestimmungen seien toter Buchstabe geworden und die Befugnisse des Sicherheitsrates seien verschwunden. Bei einigen Änderungen in der Weltlage würden sie die Grundlage für eine adäquate Antwort auf vorausgesehene Bedürfnisse abgeben¹³⁾.

5. In der gleichen Resolution werden in Ziff. 2 unter Berufung auf Art. 2 der Charta auch die Nichtmitgliedstaaten ersucht, den Beschlüssen des Sicherheitsrates nachzuleben. Sofern sie den Spezialorganisationen angehören, werden sie nach Ziff. 8 aufgefordert, dem Generalsekretär über die ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten.

Der Generalsekretär hat mit Note vom 17. Dezember 1966 dem schweizerischen Bundesrat die Resolution offiziell zur Kenntnis gebracht und deren grundlegende Bestimmungen besonders hervorgehoben. Er hat um möglichst baldige Berichterstattung über die in Anwendung der Resolution getroffenen Maßnahmen ersucht.

6. Die Schweiz hat an der Rechtsauffassung festgehalten, wonach Art. 2 Ziff. 6 der Charta für sie als Nichtmitgliedstaat keine Verpflichtung mit sich bringt. Dieser Rechtslage trägt übrigens auch der Text der Resolution des Sicherheitsrates durch eine unterschiedliche Formulierung Rechnung. So heißt es in Ziff. 5 und 6, die sich an die Mitgliedstaaten richten, *requiert, call upon*, in Ziff. 7, die sich an die Nichtmitgliedstaaten wendet, *demande instamment, urges*.

Um zu unterstreichen, daß die Schweiz durch Beschlüsse der UN rechtlich nicht verpflichtet werden kann, wurde davon abgesehen, die Note des Generalsekretärs vom 17. Dezember 1966 formell zu beantworten. Der Bundesrat hat seine Stellungnahme in einer öffentlichen Erklärung festgelegt und diese in der Folge dem Generalsekretär notifiziert. Sie enthält kurz die maßgebenden Überlegungen und erwähnt die getroffenen Maßnahmen¹⁴⁾.

7. Eine Beteiligung an den Sanktionen gegen Rhodesien konnte auch mit Rücksicht auf die ständige Neutralität nicht in Frage kommen. Es gelten die oben dargelegten allgemeinen Überlegungen.

Allerdings findet das gewöhnliche Neutralitätsrecht keine Anwendung, weil kein Krieg oder bewaffneter Konflikt vorliegt. Es besteht nicht einmal ein Bürgerkrieg, wenn es möglicherweise auch in Zu-

¹³⁾ The Development of a Constitutional Framework for International Cooperation, Press Release SG/910, S. 7/8.

¹⁴⁾ Vgl. Anhang 2.

kunft einmal dazu kommen könnte. Eine Neutralitätserklärung hätte gleichzeitig eine Anerkennung des gegenwärtigen Rhodesien-Regimes als einer kriegführenden Partei bedeutet. Da die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen, wäre eine solche Deklaration völkerrechtswidrig und unter Umständen eine Einmischung in eine innerbritische Angelegenheit.

Damit kommt man zu einem besonderen Aspekt des Rhodesien-Konflikts. Sofern es sich bei diesem um einen internationalen handelt, wäre die Beteiligung der Schweiz an den Sanktionen der UN eine Parteinarbeit und eine Intervention in die Streitigkeit zugunsten der einen Seite. Das wäre mit der Neutralitätspolitik nicht vereinbar. Die wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen stellen eine politische Aktion einer Staatengruppe gegen ihren Gegner dar und verfolgen ein politisches Ziel.

Sofern man der Auffassung folgt, daß es sich um einen inneren Konflikt handelt, wäre die Teilnahme an den Sanktionen Hilfeleistung an die legale Regierung. Die Neutralitätspolitik würde dadurch vorerst nicht berührt. Immerhin muß bei allen inneren Konflikten damit gerechnet werden, daß die Aufständischen den Sieg erringen, indem sie entweder die legale Regierungsgewalt übernehmen oder einen neuen Staat gründen. Der Neutrale, der die legale Regierung unterstützt hat, käme in Gegensatz zu den siegreichen Aufständischen. Im Hinblick auf diese Möglichkeit erscheint eine Hilfeleistung als im Widerspruch zur Neutralitätspolitik stehend. Ähnliches würde bei einer Hilfe an die Aufständischen von vorneherein gelten; hier würde es sich zudem um eine völkerrechtswidrige Intervention in die inneren Verhältnisse eines andern Staates handeln.

Die Maßnahmen gegen Rhodesien führen ferner in die allgemeine Problematik der Sanktionen. Sie sind im vorliegenden Fall relativ harmlos und gehen nur bis zu einer gewissen Grenze. Großbritannien will kein übermäßiges Risiko übernehmen und vor allem eine Entwicklung zur Anwendung von Gewalt vermeiden. Es verhält sich ähnlich wie seinerzeit bei den Sanktionen gegen Italien, wo man auf die einzig wirksamen Maßnahmen, nämlich die Sperrung des Suezkanals und das Ölembargo verzichtete, weil damit das Risiko eines militärischen Konflikts verbunden gewesen wäre. Wirtschaftliche Sanktionen sind aber meistens wenig wirksam, weil sie nie lückenlos durchgeführt werden können und auf längere Zeit aufrechterhalten werden müßten¹⁵⁾.

Es erscheint deshalb als zweifelhaft, daß die Sanktionspolitik gegen Rhodesien ihr Ziel erreicht. Entweder werden die Sanktionen verschärft werden müssen, wobei man sich mehr und mehr der Anwendung von Gewalt nä-

¹⁵⁾ Vgl. hierüber Bindschedler, Grundfragen, a. a. O. oben Anm. 7, S. 67-88, vor allem S. 78.

hert¹⁶⁾, oder sie werden nach einiger Zeit nicht mehr durchgeführt werden und schließlich ganz fallen gelassen. Beide Möglichkeiten sind wenig erfreulich.

8. Rechtliche Voraussetzung von Zwangsmaßnahmen sind nach Art. 39 der Charta eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Aggressionshandlung. Dementsprechend stellt die Resolution in Ziff. 1 fest, die gegenwärtige Lage in Rhodesien sei eine Drohung gegen den Frieden und die Sicherheit. Diese Feststellung entspricht jedoch kaum den Tatsachen. Gewiß sind die Begriffe »Frieden«, »Sicherheit« und »Angriff« nicht definiert und vom Sicherheitsrat als dem zuständigen Organ auszulegen. Das bedeutet jedoch nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen keine Freiheit zur Willkür. Es müssen eine gewaltsame Auseinandersetzung vorliegen oder Elemente, die nach dem natürlichen Lauf der Dinge dazu führen könnten. Es ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen in Rhodesien eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit vorliegt. Rhodesien hat keinem anderen Staat mit der Anwendung von Gewalt gedroht. Irgendwelche Angriffsabsichten sind nicht nachzuweisen. Drohungen sind höchstens von gewissen Gegnern Rhodesiens ausgesprochen worden. Doch sind diese nicht in der Lage oder nicht gewillt, zur Anwendung von Gewalt zu greifen¹⁷⁾. Auch die Sanktionen der UN sollen sich auf wirtschaftliche Maßnahmen beschränken. Der Hauptinitiant der ganzen Aktion, Großbritannien, hat das ausdrücklich erklärt. Daß eine Friedensbedrohung kaum vorliegen kann, geht auch aus dem Vergleich der Lage in Rhodesien mit anderen Krisenherden auf der Welt und der Haltung der UN in diesen Fällen hervor. Mit den großen weltpolitischen Gegensätzen und Auseinandersetzungen, die den Frieden wirklich in Frage stellen, beschäftigt sich die Organisation nicht oder nur am Rande oder sie ergreift keine wirksamen Maßnahmen. Wenn man schon die Rassendiskriminierung als Friedensbe-

¹⁶⁾ So verlangt eine neueste Resolution des Dekolonisierungskomitees der 24 vom 9. 6. 1967 wiederum von Großbritannien die Anwendung von Gewalt gegen das rhodesische Regime, UN Press Release GA/COL/599 vom 13. 6. 1967.

¹⁷⁾ Zwar ist der Sicherheitsrat frei zu entscheiden, gegen wen er Sanktionen ergreifen will. Die Charta schreibt nicht vor, daß diese gegen den Angreifer oder den Droher zu richten seien und öffnet damit dem Opportunismus Tür und Tor. Das kann zu stoßenden Ungerechtigkeiten führen. Vgl. Bindschedler, *Les compétences*, a. a. O. oben Anm. 11, S. 401/402; ders., *La fonction de la guerre dans la société internationale*, *Revue militaire générale*, Nr. 9 (1966), S. 457/458; Bowett, *Self-defence in International Law* (New York 1958), S. 195-197. Die Rhodesien-Angelegenheit erinnert an den berühmten Heilsarmee-Fall des Verwaltungsrechts: Um Störungen zu vermeiden und Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten, verbietet die Polizei eine Versammlung der Heilsarmee und greift damit in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ein, anstatt, wie es rechtens wäre, diese Freiheit zu schützen und gegen allfällige Ruhestörer einzuschreiten. Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts* (8. Aufl.), S. 146; ähnlich *Verwaltungsrechtsfälle* (3. Aufl.), S. 58.

drohung betrachtet, so ist es inkonsequent, Sanktionen gegen Rhodesien zu ergreifen, jedoch nicht gegen Südafrika. Die Apartheid-Politik des letzteren geht viel weiter als die rhodesischen Maßnahmen.

Möglicherweise hat Rhodesien durch die Gestaltung seiner inneren Verhältnisse die Charta oder andere Normen des Völkerrechts verletzt. Die Frage sei hier offen gelassen. Abgesehen davon, daß Rhodesien nicht Mitglied der UN ist, sind diese nicht befugt, gegen Verletzungen des Völkerrechts mit Zwangsmaßnahmen einzuschreiten, sofern nicht gleichzeitig eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder ein Angriffsakt vorliegt. Das stellt zwar eine grundlegende Lücke im System der Charta dar; doch ist die Rechtslage eindeutig.

Damit erscheint der Sanktionsbeschluß gegen Rhodesien als rechtlich zweifelhaft¹⁸⁾.

9. Die UN sind nur für den internationalen Frieden und internationale Konflikte zuständig, wie sich aus Art. 1 und besonders dessen Ziff. 1 und Art. 39 der Charta ergibt¹⁹⁾. Die Resolution spricht denn auch in Ziff. 1 von «menace contre la paix et la sécurité internationales». Die Vereinten Nationen haben sich mit den zwischenstaatlichen Beziehungen und nicht mit den inneren Verhältnissen der Staaten zu beschäftigen, soweit es sich nicht um die Aufrechterhaltung des Friedens und im besonderen um Zwangsmaßnahmen handelt. Art. 2 Ziff. 7 verbietet Interventionen in essentiell innere Angelegenheiten, unter Vorbehalt der Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII, die aber eben eine Bedrohung des – internationalen – Friedens voraussetzen. Es ist zweifelhaft, ob in Rhodesien überhaupt ein internationaler Konflikt vorliegt (im Gegensatz zu Korea 1950, wo man es mit einem Angriff von außen zu tun hatte; die Maßnahmen der UN waren aber keine Sanktionen im Sinne von Kapitel VII der Charta). Die Frage, ob Rhodesien ein Staat sei, kann in diesem Zusammenhang offengelassen werden.

Man kann einen internationalen Konflikt annehmen, weil Großbritannien die Angelegenheit der Organisation unterbreitet, diese sich damit befaßt und der Sicherheitsrat formell, gestützt auf Art. 39, eine Friedensbedrohung festgestellt hat. Eine große Zahl von Staaten richtet sich gegen das Regime in Rhodesien und zum Teil auch gegen England. Es würde sich zwar um eine ähnliche Situation wie bei einem Bürgerkrieg handeln, aber mit Einmischung von Drittstaaten. Damit wird der interne Konflikt inter-

¹⁸⁾ In diesem Sinn der ehemalige amerikanische Staatssekretär Acheson, U. S. News and World Report, 26. 12. 1966, und The Assault on Rhodesia, International Herald Tribune vom 30. 5. 1967; D. Burton Marshall, Crisis over Rhodesia: A Skeptical View.

¹⁹⁾ Siehe hierüber Bindschedler, Les compétences, a. a. O. oben Anm. 11, S. 384–387; Verdross, a. a. O. oben Anm. 11, S. 552.

nationalisiert. Sofern man Rhodesien Staatsqualität zuerkennt, würde hierüber überhaupt kein Zweifel bestehen.

Dies steht jedoch im Widerspruch zur Tatsache, daß Rhodesien weder als Staat noch als kriegführende Partei anerkannt wurde, und zur englischen These. Wenn man sich auf ihren Boden stellt, so bedeutet die Aktion der UN eine vom Gebietsstaat gewünschte Intervention in die inneren Verhältnisse, in einen internen Konflikt (ähnlich wie die Intervention der Sowjetunion in Ungarn auf Ersuchen der ungarischen Regierung 1956)²⁰). Es geht um die Hilfe an die legale Regierung gegen eine Rebellion. Diese These würde das Eingreifen der UN wiederum als zweifelhaft erscheinen lassen; es sei denn, man erachte die innere Situation als Bedrohung des Friedens.

10. Aus der durch die Sanktionen gegen Rhodesien geschaffenen Lage hat der Bundesrat die Konsequenz gezogen, an der Neutralitätspolitik festzuhalten. Seine Maßnahmen verfolgen das Ziel, sich an den Sanktionen zwar nicht zu beteiligen, den Sanktionsgegner aber auch nicht zu begünstigen. Aus allgemein neutralitätspolitischen Erwägungen ist zu verhindern, daß Rhodesien in seinem Abwehrkampf gegen die Sanktionen unterstützt und ihm die Möglichkeit eingeräumt wird, die Schweiz als wirtschaftliche Ausweichmöglichkeit zu benützen²¹). Mit Beschluß vom 10. Februar 1967 wurde die bereits bestehende Bewilligungspflicht für die Einfuhr von Waren aus Rhodesien aufrechterhalten, wobei im Sinne des *courant normal* diese Bewilligungen nach Maßgabe des durchschnittlichen Importvolumens der Jahre 1964, 1965 und 1966 erteilt werden²²).

Von einem Ausfuhrverbot der auf der Embargoliste der UN stehenden Waren wurde zurzeit abgesehen, weil die Schweiz sie entweder nicht produziert oder nicht nach Rhodesien ausführt. Hingegen bleibt das bereits Ende 1965 verfügte Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial bestehen. Diese Maßnahme stützt sich auf einen allgemeinen Grundsatz der schweizerischen Außenpolitik, den Export von Kriegsmaterial in Regionen, in denen der Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes droht oder ein solcher bereits besteht, zu untersagen. Es handelt sich hier nicht um Neutralitätspolitik; bezweckt wird, zur Aufrechterhaltung des Friedens oder zur Eindämmung bestehender Konflikte beizutragen.

²⁰) Siehe hierüber Bindschedler, *Les compétences*, S. 395/396. – Die Legalität der Rhodesien-Aktion der UN gab auch in England Anlaß zu einer Diskussion; Rousseau, *Chronique des faits internationaux*, RGDIP Bd. 71 (1967), S. 477–480.

²¹) Der Bundesrat hat bereits zu der Rhodesien-Resolution des Sicherheitsrates vom 20. 11. 1965 in einem Presse-Rohstoff vom 17. 12. 1965 in diesem Sinne Stellung genommen. Vgl. den Auszug in Anhang 1.

²²) AS 1967, S. 197, im Zusammenhang mit AS 1965, S. 1205. Über die schweizerische Haltung auch Rousseau, a. a. O., S. 489–492.

Anhang 1

Auszug aus Rhodesien: Presse-Rohstoff

Bern 17. Dezember 1965

.....

Die vom Bundesrat getroffenen Wirtschaftsmaßnahmen erscheinen auch im Lichte der Neutralitätspolitik als angemessen.

Beim Konflikt um Rhodesien in seiner heutigen Erscheinungsform handelt es sich nicht um einen Krieg im völkerrechtlichen Sinn. Die von verschiedenen Staaten angeordneten Sanktionen beurteilen sich deshalb nicht nach Kriegsrecht. Andererseits läßt sich die heutige Rhodesien-Situation auch nicht als reiner Friedenszustand charakterisieren. Durch die einseitige Unabhängigkeitserklärung Rhodesiens, die Resolution des UNO-Sicherheitsrates und die seither getroffenen Maßnahmen, worunter auch die Entsendung britischer Truppen nach Zambia, ist eine eigenartige, schwer in präzise Kategorien einzuordnende Situation entstanden.

Zwar hat auch im Krieg der neutrale Staat Anrecht auf Handelsverkehr nicht nur mit den anderen Neutralen, sondern auch mit allen kriegführenden Staaten. Ein dauernd neutraler Staat wie die Schweiz wird aber besorgt sein, nicht bloß im Krieg, sondern bereits in Friedenszeiten und besonders in einem Zustand internationaler Spannung eine Politik zu betreiben, die seiner Neutralität nicht zuwiderläuft. Diesem Bestreben ist auch in der heutigen Situation nachzuleben. Welches sind, in Bezug auf Rhodesien, die praktischen Schlußfolgerungen?

Würde sich die Schweiz Sanktionen gegen eine Partei unbesehen anschließen, so liefe sie Gefahr, damit in Widerspruch zu ihrer traditionellen Neutralitätspolitik zu geraten. Andererseits würde ein völliges Desinteressement der Schweiz ebenfalls das Risiko eines neutralitätswidrigen Zustandes heraufbeschwören. Es kann in der Tat nicht unsere Rolle sein, unser Territorium als Umschlagplatz für rhodesische Waren zur Umgehung der von der UNO beschlossenen und von den anderen Staaten getroffenen Blockademaßnahmen zur Verfügung zu stellen; denn faktisch käme dies einer Bevorzugung Rhodesiens gleich. Auch dies ist zu vermeiden.

Die Schweiz sah sich schon früher vor ähnliche Situationen gestellt. Während des zweiten Weltkrieges galt es zu verhindern, daß die Maßnahmen der Kriegführenden in Bezug auf Blockade und Gegenblockade auf dem Wege über unser Land umgangen werden könnten. Gleichzeitig mußte die Schweiz zur Sicherung ihrer Zufuhren darauf achten, daß ihr Handelsverkehr mit den am Krieg beteiligten Staaten nicht völlig unterbunden wurde. Sie hat damals darauf bestanden, auch mit den Kriegführenden Handel zu treiben, wobei sie den «courant normal», also das auf Grund früherer Jahre errechnete Durchschnittsvolumen, als Rahmen für den Umfang dieses Handels festlegte.

Das gleiche Kriterium wurde auch später angewandt, als sich die Frage des West-Ost-Handels besonders akut stellte.

Wenn in der heutigen Situation in Bezug auf Rhodesien wiederum auf den

«courant normal» zurückgegriffen wird, so handelt es sich also keineswegs um etwas Neues, sondern lediglich um die Wiederverwendung eines Prinzips, das sich im Rahmen der schweizerischen Neutralitätspolitik schon in der Vergangenheit mehrmals als zweckmäßig erwiesen hat.

.....

Bern, den 17. Dezember 1965

Anhang 2

Erklärung

Mit Noten vom 17. Dezember 1966 und 13. Januar 1967 hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Schweiz eingeladen, sich entsprechend der Resolution des Sicherheitsrates vom 16. Dezember vergangenen Jahres, die sich ausdrücklich an alle Staaten wendet, den gezielten, obligatorischen Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien anzuschließen und Auskunft über die Maßnahmen zu erteilen, welche sie in Ausführung dieser Resolution getroffen hat. Damit erfuhr die Resolution des Sicherheitsrates vom 20. November 1965, in welcher wirtschaftliche Maßnahmen lediglich empfohlen worden waren, eine Verschärfung, indem erstmals gemäß Kap. VII der UN-Charta obligatorische Sanktionen zur Anwendung gelangen.

Der Bundesrat hat die sich hieraus für unser Land ergebenden Fragen geprüft und ist zum Schlusse gekommen, daß die Schweiz sich als neutraler Staat aus prinzipiellen Erwägungen den obligatorischen Sanktionen der UN nicht unterziehen kann. Der Bundesrat ist jedoch willens, dafür zu sorgen, daß sich auf schweizerischem Territorium für den Rhodesienhandel keine Möglichkeiten bieten, die Sanktionsmaßnahmen des Sicherheitsrates zu umgehen. Aus diesen Erwägungen heraus hat er bereits am 17. Dezember 1965 in autonomer Weise und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht die Einfuhr aus Rhodesien der Bewilligungspflicht unterstellt und die notwendigen Vorkehrungen getroffen, damit keine Zunahme der schweizerischen Importe aus diesem Lande eintreten kann.

Der schweizerische Anteil am rhodesischen Gesamtexport hatte schon in den Vorjahren nur rund 1% betragen, während unsere Ausfuhr nach Rhodesien lediglich 0,7% der rhodesischen Gesamteinfuhr ausmachte. Diese Größenordnungen zeigen, daß die traditionellen schweizerisch-rhodesischen Handelsbeziehungen in Bezug auf die Sanktionspolitik der UN gegenüber Rhodesien praktisch nicht ins Gewicht fallen und für die Wirtschaft dieses Landes keine Bedeutung haben können.

Dennoch hat der Bundesrat angesichts der neuen von den UN ergriffenen Sanktionsmaßnahmen nunmehr beschlossen, die Einfuhr von Waren aus Rhodesien maximal auf den Durchschnitt der letzten drei Jahre zu beschränken. Damit erfährt die Einfuhrbeschränkung eine Verschärfung, und es wird jede Ausweitungs-

möglichkeit ausgeschlossen und eine Durchkreuzung der Sanktionspolitik der UN verhindert.

Außerdem bleibt das bereits Ende 1965 erlassene Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial nach Rhodesien bestehen. Ebenso hält die Nationalbank die bei ihr deponierten Guthaben der rhodesischen Reservebank weiterhin blockiert.

Hinsichtlich der vom Sicherheitsrat mit einem Exportembargo belegten Waren ist zu bemerken, daß die Schweiz über kein eigenes Erdöl verfügt und weder direkt noch indirekt Erdöl und Erdölprodukte nach Rhodesien exportiert; außerdem führt sie weder Kraftfahrzeuge noch Flugzeuge oder deren Bestandteile nach diesem Lande aus.

S u m m a r y

The Problem of the Participation of Switzerland in Sanctions of the United Nations, with Special Regard for the Case of Rhodesia

As in the past Switzerland continues to adhere to its position of permanent neutrality. The principle of collective security – a basic principle of the United Nations – and the obligation, which arises therefrom, to participate in compulsory measures proclaimed against a State breaching the peace are, however, incompatible with this position. This is true regarding participation not only in military sanctions, but also in compulsory political, economic, or financial measures. It is important here to note that States who are not members of the UN are not obliged to obey these sanctions. In particular, this should be born in mind in considering the sanctions imposed against Rhodesia according to Chapter VII of the UN Charter. For this reason, the Federal Government of Switzerland was legally justified in refraining in each individual case from either, on the one hand, participating in the imposed sanctions or, on the other hand, aiding the object of sanctions, the Government of Rhodesia. Existing doubts regarding the binding legal force of a decision imposing sanctions are as irrelevant to this result as is the question whether the Rhodesian conflict is to be considered an international or domestic affair.