

OFFICE OF THE PERMANENT OBSERVER
OF SWITZERLAND TO THE UNITED NATIONSTelephone:
MUrray Hill 7-3337Commerce Building
Room 2003
155 East 44th Street
New York 17, N. Y.

Inf.VIII.1./No.93.-Li/jo

3. Februar 1956.

Die Schweiz und die
Vereinigten Nationen II.V e r t r a u l i c h .

Herr Bundesrat,

Ich beehre mich, in diesem zweiten Bericht meine persönlichen Gedanken über die politische Nützlichkeit eines eventuellen schweizerischen Beitrittes zu den Vereinigten Nationen niederzulegen.

Für diejenigen Staaten, die Ende des letzten Jahres in die Vereinigten Nationen aufgenommen worden, oder die noch heute Kandidaten für die Mitgliedschaft sind - zu diesen ist nun auch der Sudan getreten - ist die Frage der Nützlichkeit der Mitgliedschaft sehr leicht zu beantworten. Es handelt sich im wesentlichen entweder um direkte oder indirekte Feindstaaten aus dem II. Weltkrieg oder um Länder, die neu ihre Unabhängigkeit erlangten. Die Aufnahme bedeutet die öffentliche Anerkennung - für diese ihrer Rückkehr in die Völkergemeinschaft und für jene ihrer jungen Souveränität. Es ist bezeichnend, dass Portugal, das sich in keine dieser beiden Kategorien einreihen lässt, die Aufnahme mehr als ein notwendiges Uebel auffasst, dem es sich nicht entziehen konnte.

Betreffs der Schweiz lässt sich die Frage der Nützlichkeit schwieriger beantworten. Auf den ersten Blick lassen sich zwei Vorteile erkennen:

Herrn Bundesrat Max PETITPIERRE
Chef des Eidgenössischen Politischen DepartementesB e r n

- 2 -

a) Die Mitgliedschaft würde der Schweiz ermöglichen, sich aktiver an der Lösung der grossen internationalen Probleme zu beteiligen.

b) Dadurch würde der Eindruck widerlegt, der vereinzelt im Ausland, aber auch hie und da in der Eidgenossenschaft anzutreffen ist, die Schweiz versuche, in einer "Tour d'ivoire" zu leben, und international abseits zu stehen. Dieser Eindruck könnte sich neuerdings verstärken, seit die Universalität der Vereinten Nationen ihrer Verwirklichung näher gekommen ist.

Um die Stichhaltigkeit des ersten Punktes zu beurteilen, ist eine Wertung der Tätigkeit der Vereinten Nationen notwendig, die sich von jeder Idealisierung und von jedem Zynismus frei hält. Sie muss gleichzeitig versuchen, die Arbeit der Vereinten Nationen nicht nur im gegenwärtigen Moment, wo sie sich in einer gewissen Krise befindet, sondern in einem weiteren zeitlichen Rahmen zu betrachten.

In der Geschichte wiederholt sich die Erscheinung, dass siegreiche Koalitionen die Organisation des Friedens auf zwei Annahmen aufbauen: Dem Weiterbestand der Koalition und der Fortdauer der Bedrohung des Friedens durch die von der Koalition besiegten Mächte. Dies gilt auch für die U.N.. Die Koalition der Grossmächte löste sich in dem Augenblick in zwei feindliche Fronten auf, als die fascistische Bedrohung sich für die Zukunft als inexistent erwies. Von diesem Augenblick an waren die Vereinten Nationen nicht mehr in der Lage, ihre Hauptaufgabe zu erfüllen - Garant des Friedens und der Sicherheit zu sein. Ursprünglich gedacht als politisches Instrument der geeinten Grossmächte zur Gestaltung des Friedens, wurde die U.N. benutzt als Werkzeug der feindlichen Blöcke, um die Weltmeinung zu ihren Gunsten zu mobilisieren. Dies und die Erfahrung, dass der Grundsatz der Gleichheit sämtlicher Mitgliedstaaten, unabhängig von ihrem wirtschaftlichen und politischen Gewicht, sich als unrealistisch erwies, bewirkten, dass die Aktionsdiplomatie sich immer weniger der Vereinten Nationen bedient. Im selben

Masse wurden diese immer mehr Tribüne der blossen Propagandadiplomatie. Den Vereinten Nationen werden infolgedessen auf dem politischen Sektor hauptsächlich Fragen unterbreitet, die sich noch im Stadium der Agitation befinden. Einmal verhandlungsreif geworden, werden sie von der Agenda der U.N. abgesetzt, damit die klassische Diplomatie sie einer Erledigung zuführen kann. Es wäre deshalb unrealistisch, in den Vereinten Nationen eine Organisation zu erblicken, die die Gestaltung der grossen internationalen Politik wirkungsvoll beeinflusst.

Die propagandistisch ausgebeuteten Fragen lassen sich im grossen ganzen in zwei Gruppen scheiden:

a) Fragen, die im Zusammenhang mit dem westöstlichen Gegensatz stehen. Eine Identifizierung der Schweiz mit dem einen oder andern Block scheint jeder Neutralitätspolitik zu widersprechen. Eine andere Alternative läge darin, dass die Schweiz nuanciert die Bemühungen der neutralistischen Gruppe unterstützt, die auf einen Ausgleich der Gegensätze zwischen U.S.A. und U.S.S.R. hinarbeitet. Sie besteht aus asiatischen Staaten unter der Führung Indiens, verstärkt durch Jugoslawien und in Einzelfällen Schweden. Dies hätte den Nachteil, dass der Trennungsstrich verwischt würde, der - in unserem Interesse - heute zwischen Neutralität und Neutralismus besteht. Es hätte ebenfalls zu bedeuten, dass die schweizerische Aussenpolitik ihre vorsichtige Zurückhaltung, die sie bisher allen Problemen gegenüber, die ihre eigenen Interessen nicht berühren, eingenommen hat, aufgeben müsste. Dazu wäre eine Tradition aktiver schweizerischer Aussenpolitik notwendig. Auch hätte dies nur dann einen Sinn, wenn die schweizerische Aussenpolitik auch ausserhalb der U.N. mit allen Mitteln eine entsprechende Haltung verteidigen würde. Dass die Schweiz in der U.N., ohne jeden Anschluss an bestehende Gruppierungen, in diesen Fragen selbständig eine politische Aufgabe erfüllen könnte, scheint mir unwahrscheinlich. Als letzte Alternative bliebe die Stimmenthaltung. Diese, häufig befolgt, ist dem Ansehen eines Staates

nicht zuträglich, da sie mindestens die Frage auslöst: Warum ist in diesem Fall die Schweiz Mitglied der U.N. geworden? Welchen Sturm der Entrüstung hätte z.B. in der amerikanischen Öffentlichkeit eine schweizerische Stimmhaltung in den Korea-Debatten ausgelöst.

b) Kolonialprobleme. Diese stellen in den Vereinigten Nationen schon heute ein Kernproblem dar. Die bisherigen Streitpunkte können durch Goa und Gibraltar und, in nicht allzu ferner Zukunft, durch afrikanische Selbständigkeitsbestrebungen vermehrt werden. Allgemein lässt sich fragen, ob Neutralitätspolitik nicht auch hier eine Stellungnahme erschwert. Das Dilemma der Schweiz wäre besonders gross. Sie besitzt in den antikolonialen Staaten grosse Sympathien, die für den Ausbau unserer wirtschaftlichen Beziehungen schon heute wertvoll sind und noch bedeutsamer werden können. Sie gründen sich auf unseren Ruf, von jeher die Selbständigkeitsbestrebungen unterjochter Völker begrüsst zu haben. Diese Staaten erwarten von uns eine Unterstützung der antikolonialen Forderungen. Entsprechen wir dieser Hoffnung nicht (darunter fällt auch Stimmhaltung), gingen wir dieser Sympathien verlustig. Täten wir es, gerieten wir in Konflikt mit den Kolonialmächten, unter denen sich engbefreundete Nationen und einer unserer Nachbarn befinden. Diese wenden im Kampf um diese Fragen, wie die Erfahrung gezeigt hat, die schärfsten politischen und wirtschaftlichen Druckmittel an.

Damit soll nicht gesagt sein, dass die Aufwerfung politischer Probleme in den Vereinigten Nationen wertlos und schädlich sei. Die Debatten stellen oft ein Sicherheitsventil dar und erlauben, die politische Temperatur abzulesen, und politische Umgruppierungen frühzeitig zu erkennen. Dies kann aber ein schweizerischer Beobachter beinahe ebenso gut tun wie ein schweizerischer Delegierter. Allgemein scheint mir aber die Feststellung richtig, dass die Schweiz als Mitglied der Vereinigten Nationen im Zeitalter der Grossmachthegemonie - die sich im Lauf

- 5 -

der Entwicklung der Atomenergie noch verstärken kann - und des Grossmachtwettbewerbes - der sich von neuem zum eigentlichen Konflikt steigern mag - keine wirklich erspriessliche Rolle spielen könnte. Wenn es schwierig ist, als Folge unseres Beitrittes die Möglichkeit einer Steigerung des internationalen Ansehens der Schweiz vorauszusehen, lässt sich ohne grosse Einbildungskraft eine Schwächung dieses Ansehens erwarten.

Obiges betrifft nur die politische Tätigkeit der Vereinigten Nationen. Im wirtschaftlichen, sozialen und international-rechtlichen Aufgabenkreis der Organisation würden sich der Schweiz geringere Probleme stellen, obwohl auch hier der Einfluss des ost-westlichen und des kolonial-antikolonialen Gegensatzes nicht vollständig ausgeschaltet ist. Wir verfügen in diesem Gebiet über Kenntnisse und Erfahrungen, die unsere Mitarbeit fruchtbar gestalten würden. Ähnliches gilt für technische Probleme wie Atomenergie für zivile Zwecke, wo die Vereinigten Nationen den kleineren Staaten Gelegenheit bieten, ihrer Auffassung gegenüber den Tendenzen der Grossmächte Gehör zu verschaffen. Die Vorteile, die sich einer Mitarbeit der Schweiz in diesem Sektor bieten, scheinen mir aber nicht die Nachteile auf dem politischen Gebiete aufzuwiegen.

In einer Rede vor Journalisten sagte Herr Hammarskjöld einmal, dass der Einfluss eines Landes in den Vereinigten Nationen nicht notwendigerweise von dessen Mitgliedschaft abhängt. Tatsächlich bietet sich uns die Möglichkeit, in Gesprächen mit dem Generalsekretariat und mit einflussreichen Delegationen unsere Auffassung zu vertreten, was umso wichtiger ist, als die Entscheide nicht in öffentlichen Sitzungen, sondern in diesen vertraulichen Gesprächen fallen. Ein schweizerischer Beobachter kann deshalb die Rolle eines zugewandten Ortes spielen. Er findet sich selten in der Position eines geächteten Aussenseiters.

- 6 -

Ich könnte mir übrigens eine Intensivierung dieser Politik des zugewandten Ortes denken, wie sie schon in unserer Beteiligung an der ECE Ausdruck gefunden hat. Könnte die Schweiz nicht als diskussionsberechtigter Beobachter ohne Stimmrecht überall dort zugezogen werden, wo ihre Beteiligung nicht nur in ihrem, sondern auch im internationalen Interesse liegt? ECOSOC und das Technical Assistance Committee kämen in erster Linie in Frage. Bisher hätte eine Zuziehung der Schweiz einen Präzedenzfall für rund 20 andere Nichtmitgliedstaaten geschaffen. Dies ist schon heute nicht mehr der Fall. Dadurch und durch eine Intensivierung unserer Mitarbeit bei den "Specialized Agencies" liesse sich der Vorwurf des schweizerischen "Tour d'ivoire" am besten - auch uns selbst gegenüber - widerlegen.

Der Vorwurf wird übrigens weder im Generalsekretariat noch unter den Delegationen gegen uns erhoben. Unsere internationale Mitarbeit auf allen nichtpolitischen Gebieten ist hier bekannt und anerkannt. Unsere Haltung den Vereinten Nationen gegenüber wird verstanden. Die Delegationen der westlichen Grossmächte und der Kolonialmächte, allerdings unter dem momentanen Eindruck der Enttäuschungen der letzten Session der Generalversammlung, rühmen unsere Klugheit, einem so unfruchtbaren Organ fern zu bleiben. Alle Delegationen - speziell Skandinavier, Jugoslawier und Asiaten - würden unseren Beitritt begrüßen. Niemand jedoch erwartet ihn.

Zum Schluss möchte ich eine Frage aufwerfen, die für uns politisch unmassgebend, moralisch jedoch nicht unbedeutend ist. Liegt ein Beitritt der Schweiz im Interesse der Vereinten Nationen und der Ziele, die sie verfolgt? Oberflächlich betrachtet, scheint diese Frage bejaht werden zu müssen, da ein Beitritt eines Landes von dem Ansehen der Schweiz, unabhängig von der Art, die ihre Mitarbeit annehmen würde, das Prestige der Organisation erhöhte. In Ihrem Briefe vom 14. Oktober 1955

- 7 -

schrieben Sie mir: "...que la Suisse aurait aussi à examiner si, sur le plan international, elle ne peut pas être plus utile en restant en dehors des Nations Unies qu'en faisant partie de celles-ci. Ce pourrait être le cas notamment dans des affaires où les Nations Unies comme telles sont intéressées et constituent une partie à un litige ou à un conflit. Dans les affaires asiatiques, en particulier dans celle de Corée, il y a eu peut-être un avantage à ce que les Nations Unies et la Chine puissent discuter sur le territoire d'un pays absolument neutre et indépendant de l'une et l'autre des parties." Ich stelle mir vor, dass im Kriegsfall Amerika versuchen würde, unter der Flagge der Vereinigten Nationen zu kämpfen, wozu die Resolution der Generalversammlung von 1950 "united for peace" auch bei Ausübung des russischen Vetos eine Handhabe bieten könnte. Die Vertretung fremder Interessen und die Tätigkeit des Internationalen Roten Kreuzes würden dann erleichtert, wenn die Schweiz ausserhalb der U.N. steht. Aber auch leichtere Konflikte eines Mitgliedstaates mit der Organisation könnten es als wünschbar erscheinen lassen, dass ein Nicht-Mitgliedstaat sein neutrales Gebiet für eine Konferenz oder seine guten Dienste zur Verfügung stellen kann.

Genehmigen Sie, Herr Bundesrat, die Versicherung meiner ausgezeichneten Hochachtung

MR. bind -