

## Bedeutung und Nutzen der Vereinigten Nationen für die Schweiz.

---

### I. Die U.N. von heute.

Um die Bedeutung zu ermessen, die die Weltorganisation für unser Land hat, und den Nutzen abzuschätzen, den wir als Nicht-Mitglied direkt oder indirekt aus ihr ziehen, lohnt es sich, zunächst einen Blick auf die U.N. in ihrer heutigen Gestalt zu werfen.

Die Organisation ist keineswegs mehr das, was ihre Gründer im Jahre 1945 aus ihr machen wollten. Die politischen Voraussetzungen haben sich seither grundlegend gewandelt, und die Charta der Vereinigten Nationen ist durch die Praxis in wesentlichen Punkten teils faktisch suspendiert teils Interpretationen unterworfen worden, die mit dem Sinn und Geist von San Francisco nicht in Einklang stehen.

Der West-Ost-Konflikt mit seinen ideologischen Gegensätzen, die darauf folgende Verschiebung des Schweregewichts auf die Generalversammlung, der Zuzug zahlreicher neuer Mitglieder und die dadurch bedingte Verlagerung der Stimmrechtsverhältnisse, die Bildung von Blöcken, nationalistische Propagandapolitik und Demagogie haben den idealen Gehalt der Charta weitgehend ausgehöhlt und viele Hoffnungen, die in die U.N. gesetzt worden sind, enttäuscht.

Diese negative Entwicklung darf nun aber nicht dazu verleiten, den der U.N. innewohnenden Grundgedanken preiszugeben und die Organisation als politisches Faktum gering einzuschätzen. Die U.N. von heute ist letztlich nichts anderes als der Ausdruck der tatsächlichen weltpolitischen Verhältnisse und die logische Folge des Versagens des Prinzips der kollektiven Sicherheit, das sich in seiner Abstraktheit einmal mehr als unreal erwiesen hat.

- 2 -

Der von der Charta vorgesehene organisatorische und militärische Sanktionsmechanismus zur Durchsetzung des Völkerrechts konnte angesichts der Zwietracht unter den Grossmächten nie in Funktion treten. An seine Stelle traten die klassischen Mittel der Selbstverteidigung, Militärbündnisse und Allianzen, sowie der nukleare "Deterrent".

Trotz des Versagens der die U.N. bildenden Mitgliedstaaten, namentlich der Grossmächte, die U.N. zu einem dynamischen Instrument zur Regelung der internationalen Beziehungen auf der Grundlage des Rechts zu machen, erfüllt aber die Organisation auch in ihrer heutigen Form Funktionen, die, wenn auch weniger ambitiös als jene, für die sie gedacht war, im Interesse des Weltfriedens und des Aufbaus einer bessern Zukunft für die Menschheit liegen.

Die grösste Bedeutung der U.N. unserer Tage liegt wohl darin, dass sie ein Forum schafft, in dem internationale Konflikte zwar selten gelöst, aber doch debattiert, gebremst, abgekühlt und vielleicht sogar eingefroren werden können, ein Forum, in dem sich Vertreter aller Rassen und Nationen begegnen, in dem die verschiedenartigsten Kulturen und Konzeptionen einander gegenüber gestellt werden, und das damit jenes Minimum an Konsens erzeugen kann, ohne das ein einigermaßen geordnetes Zusammenleben der Völker nicht möglich ist.

Darüber hinaus hat die U.N. ungeachtet ihrer strukturellen Schwäche in Abweichung von der Charta ad hoc Organe eingesetzt, durch die der Zusammenprall der Grossmächte und die Ausweitung von Krisenherden vermieden werden konnten. Dabei wurde allerdings, wie im Falle der Operationen im Kongo, die ganze Problematik der Anwendung militärischer Zwangsmittel durch eine Organisation, die hierzu einer klaren rechtlichen Autorität ermangelt, offenkundig. Der Kritik, die in diesem Zusammenhange an der U.N. geübt worden ist, kann einzig entgegengehalten werden, dass damit wohl Schlimmeres verhütet wurde.



Es besteht sodann kein Zweifel darüber, dass der weltweite Prozess der Entkolonisierung, der vielleicht die grösste Entwicklung der modernen Geschichte darstellt, ohne die U.N. viel ungezügelter, gefährlicher, blutiger verlaufen wäre. Die in den letzten Jahren unabhängig gewordenen Länder erblicken in ihrer Mitgliedschaft in der U.N. die eigentliche Krönung ihrer Souveränität. Die U.N. bietet ihnen nicht nur Schutz und Hilfe in ihren Anfangsschwierigkeiten, sondern auch das internationale Gehör und die Anerkennung, die sie verlangen. Was aber noch wichtiger ist, ist die Tatsache, dass sie in der U.N. gehalten sind, sich in die Völkergemeinschaft einzuordnen und die Verantwortungen, die ihre Selbständigkeit mit sich bringt, auf sich zu nehmen. Gerade die letzte Generalversammlung hat gezeigt, dass diese Länder sich keineswegs a priori der einen oder der andern Ideologie verschrieben haben, sondern ihre nationale Existenz auf ihren eigenen Grundlagen aufbauen wollen. Sie bilden damit einen Ausgleich zwischen Ost und West. Der Schauplatz an dem sich dieser vollzieht, ist weitgehend die U.N.

Es liegt im Wesen der U.N. in ihren heutigen Grenzen, dass ihre grössten politischen Leistungen nicht an spektakulären Erfolgen gemessen werden können. Ihre Wirkung liegt weitgehend im Präventiven, im Verhindern neuer gefährlicher Situationen, im Auffangen und Neutralisieren nationalistischer Exzesse und im geduldigen Suchen nach neuen Wegen der internationalen Integration. Gerade in dieser realistischen Form ist sie die einzige weltumspannende Institution, in der die Erwartungen der zivilisierten Welt auf ein friedliches Zusammenleben der Völker konkrete Gestalt annehmen.

Die U.N. ist nicht nur eine politische Organisation. Sie ist auch das grosse Sammelbecken der internationalen Organisationen auf technischem, wissenschaftlichem, sozialem und wirtschaftlichem Gebiet und umschliesst den Gerichtshof im Haag. Diese Seite der U.N. bedarf keiner besondern Erläuterung. Sie umfasst ein nicht mehr wegzudenkendes Instrumentarium des modernen Fortschritts und gleichzeitig wohl die hoffnungsreichste Schule der internationalen Zusammenarbeit.

## II. Die Schweiz und die U.N.

Unser neutralitätsrechtlicher und neutralitätspolitischer Status hat uns davon abgehalten, der politischen Organisation der Vereinten Nationen (d.h. der Generalversammlung, sowie ihrer Kommissionen und Ausschüsse) beizutreten. Mit wenigen Ausnahmen ist dagegen die Schweiz Mitglied der nicht-politischen Spezialorganisationen und des Internationalen Gerichtshofes.

Unsere Nichtbeteiligung an der politischen Organisation bedeutet nun aber keineswegs, dass wir die Grundsätze der Charta der U.N. ablehnen. Vielmehr gelten diese Grundsätze, die einen universellen Charakter haben, auch für uns. Wir bejahen sie. Allein schon daraus folgt, dass wir uns der Organisation gegenüber trotz unserer Nicht-Mitgliedschaft positiv einstellen sollten. Darüber hinaus aber bietet uns die Organisation direkt und indirekt Vorteile, die unseren nationalen Interessen entgegenkommen und die ebenfalls für eine positive Würdigung der Organisation sprechen. Welches sind diese Vorteile?

### 1. Die friedenerhaltende Wirkung der U.N.

Die Schweiz ist an der Erhaltung des Friedens nicht weniger interessiert als jedes andere Land. Es ist bereits oben ausgeführt worden, dass die U.N. zwar nicht die Utopie der kollektiven Sicherheit zu verwirklichen vermochte, dass sie andererseits jedoch auf dem Boden der politischen Realitäten unseres Zeitalters eine friedenserhaltende Wirkung entfaltet und in beschränktem Rahmen Initiativen ergreift, durch die Krisenherde eingedämmt und die direkte Konfrontation der Grossmächte vermieden werden. Diese friedenserhaltende Funktion kommt selbstverständlich auch der Schweiz zugute. Sie hat dies ~~den~~ auch wiederholt dadurch zum Ausdruck gebracht, dass sie friedenserhaltende Aktionen der U.N. nach Massgabe ihrer Möglichkeiten unterstützt hat (z.B. in der Suezkrise und im Kongo). Es gibt zur Zeit in allen Kontinenten schwelende Konflikte, die die Gefahr in sich bergen, zu militärischen Aus-



einandersetzungen zu führen. Einzelne haben, wie in Südostasien, dieses Stadium bereits erreicht. Ihr vorläufig lokaler Charakter darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass jeder Konflikt heute im Spannungsfeld der Politik der Grossmächte liegt und damit unabsehbare Risiken in sich schliesst. Die Völkergemeinschaft hat schlechterdings kein anderes Instrument zur Hand als die U.N., um diese Konflikte zu isolieren. Die U.N. hat dies in der Vergangenheit schon mit Erfolg getan (Suez) und wird, daran ist nicht zu zweifeln, auch in der Zukunft weitere Erfolge buchen können. Die Schweiz gehört, wie alle andern Nationen, zu den direkten Nutzniessern dieser Tätigkeit.

## 2. Die schweizerische Neutralität und die U.N.

Es mag auf den ersten Blick paradox erscheinen, dass unsere Neutralität, die uns vom Beitritt zur U.N. abhält, durch diese faktisch gestärkt worden ist. Die blosse Tatsache, dass wir der politischen Organisation von Anfang an fern geblieben sind, andererseits aber aktiv an den nicht-politischen Tätigkeiten der U.N. teilnahmen, sowie der Umstand, dass die U.N. die Schweiz wiederholt zu spezifischen Diensten aufgerufen hat, die ein Mitgliedstaat kaum zu<sup>er</sup>bringen in der Lage gewesen wäre, bedeuten eine gewisse stillschweigende Anerkennung unserer besondern Stellung in der Völkergemeinschaft und damit implicite auch der Grundlage dieser besondern Stellung, eben der schweizerischen Neutralität.

Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Zeichnung der U.N.-Anleihe hat die schweizerische Sonderstellung und damit indirekt auch unsere Neutralität sodann eine weitere Anerkennung gefunden und zwar durch den Generalsekretär der Vereinigten Nationen, der in einem Schreiben vom 17. April 1962 an den Schweizerischen Beobachter bei der U.N. die ausdrückliche Versicherung abgab, dass unser Beitrag ausschliesslich zu zivilen Zwecken verwendet werden wird.

Die U.N. hat aber für unsere Neutralität noch eine weitere, viel tiefergehende Bedeutung. Die Schweiz hat schon lange erkannt, dass ihre Neutralität ihre innere Berechtigung in unserer Bereitschaft zur Solidarität mit den andern Völkern findet. Diese Solidarität darf aber nicht nur eine deklamatorische sein. Sie muss in die Tat umgesetzt werden. Die Schweiz hat in dieser Hinsicht immer wieder die Initiative zu eigenen Aktionen ergriffen. Man denke an die zahlreichen schweizerischen humanitären Aktionen, die Vertretung fremder Interessen oder ihre Vermittlerdienste. Diese Solidaritätsakte haben zweifellos zum Verständnis und zur Achtung unserer Neutralität beigetragen. Wo es jedoch um die Lösung von Problemen globalen Ausmasses - Unterernährung, Kinder- und Flüchtlingshilfe, Entwicklungshilfe - geht, erscheint es gegeben, dass wir einen Teil unserer Anstrengungen mit jenen anderer Länder verbinden. Die geeignetste Plattform hierzu ist die U.N., die über den notwendigen technischen Apparat verfügt, um den vereinten Leistungen einem möglichst hohen Wirkungsgrad zu sichern. Unsere Beitragsleistungen an UNICEF, Hochkommissariat für die Flüchtlinge, Spezialfonds und Technische Hilfe an die Entwicklungsländer haben im Rahmen der U.N., trotzdem sie absolut genommen, entsprechend unserer beschränkten Möglichkeiten, klein sind, stets dankbare Beachtung gefunden und dazu beigetragen, dass unserem Willen zur Solidarität auch eine gewisse internationale Resonanz zuteil wird.

Schliesslich darf in diesem Zusammenhange auch die Tatsache erwähnt werden, dass die U.N. ihren europäischen Sitz in Genf hat und wichtige Konferenzen hier abhält. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass Genf nicht nur wegen seiner geographischen Lage und den technischen und andern Vorteilen, die es zu bieten hat, als Konferenzort gewählt wird, sondern ebenso sehr wegen der aussenpolitischen Haltung der Schweiz. Wenn dem so ist, so scheint der Schluss unausweichlich, dass die Staaten, die unserem Lande aus diesem Grunde den Vorzug geben, diese Haltung auch billigen und zu schätzen wissen.



### 3. Anteil der Schweiz an den nicht-politischen Tätigkeiten der U.N.

Die grosse Familie der Spezialorganisationen der U.N., von denen mehrere ihren Sitz in der Schweiz haben, leisten auf den verschiedensten Gebieten Hervorragendes. Es würde den Rahmen dieses Berichtes sprengen, auch nur stichwortartig auf die Arbeit von Organisationen wie OIT, FAO, UNESCO, Weltgesundheitsorganisation, Internationale zivile Luftfahrtsorganisation, Weltpostverein, UIT, Welt-Meteorologie-Organisation etc. einzutreten. Tag für Tag zieht unser Land aus diesen Institutionen unmittelbaren Nutzen.

Besonders erwähnt sei hier sodann der Internationale Gerichtshof der im Rahmen der U.N. wohl das vornehmste Ziel des zwischenstaatlichen Zusammenlebens verkörpert, ein Ziel, dem die Schweiz von jeher zugewandt war.

Auf unpolitischer Ebene wird es in Zukunft noch weitere Gebiete geben, denen sich die U.N. zuwenden wird. Mit Bezug auf die Erforschung des Weltraumes ist bereits ein vielversprechender Anfang gemacht worden. Die technischen, rechtlichen und psychologischen Probleme des Raumes können auf die Dauer nur von einer Weltorganisation gelöst werden. Auch die Schweiz wird von diesen Arbeiten profitieren.

### 4. Die Abrüstung und die Schweiz.

Sofern es einmal zu einer Abrüstung kommt, so wird diese mit grösster Wahrscheinlichkeit im Rahmen der U.N. erfolgen. Eine totale und universelle Abrüstung ist überhaupt nicht denkbar, ohne dass gleichzeitig die internationalen Institutionen eine entscheidende Stärkung erfahren. Diese müssen nicht nur in der Lage sein, die Abrüstungsabkommen durchzusetzen, sondern so ausgerüstet und mächtig sein, gerechte Lösungen in Konflikten herbeizuführen und zu garantieren. In dieser Erkenntnis liegt wohl der grösste Antrieb zur Festigung und zum weiteren Ausbau der U.N. Die Schweiz kann sich daran nicht desinteressieren. Wenn die Abrüstung

- dank einer starken U.N.- einmal Tatsache werden sollte, so wäre auch unser Land Nutzniesser eines Zustandes, an den die Menschheit heute noch kaum zu glauben wagt.

#### 5. Die schweizerische Präsenz in der U.N.

Als Nicht-Mitglied ist die Schweiz in der U.N. lediglich durch einen ständigen Beobachter vertreten. Er hat selbstverständlich nicht die gleichen Rechte wie die Mitglieder, dafür aber auch nicht die Bürde der Stimmabgabe in Angelegenheiten, in denen die Stellungnahme für einen Kleinstaat heikel sein kann. Andererseits ist der Beobachter nicht nur Zuschauer. Er hat zur Generalversammlung, zum Sicherheitsrat und zu allen offenen Sitzungen der Kommissionen und Ausschüsse Zutritt; er erhält die gewaltige Dokumentation der U.N., die für uns zum Teil von vitalem Interesse ist; er steht in täglichem lebendigem Kontakt mit den Beamten des Sekretariats und den Delegierten der Mitgliedstaaten, von denen er nicht als Aussenseiter, sondern als Repräsentant eines Staates behandelt wird, der zwar im politischen Mechanismus der U.N. nicht mitmacht, sonst aber doch als der Organisation zugehörig betrachtet wird. Während der Generalversammlung dehnen sich seine Kontakte auf Parlamentarier und Mitglieder von Ministerien aus, die zur Verstärkung der permanenten Delegationen nach New York gehen. Diese ständige Fühlungnahme mit kompetenten Vertretern fast aller Länder erlaubt dem Beobachter, sich wertvolle Informationen zu verschaffen. Die politischen Tendenzen und namentlich die politischen Gruppierungen werden im Rahmen der U.N. oft deutlicher als anderswo.

Vielleicht noch wichtiger ist jedoch die vom Beobachter markierte Präsenz der Schweiz, die gerade wegen ihrer Nicht-Mitgliedschaft alles Interesse daran hat, eine Isolation zu vermeiden. Der schweizerische Beobachter hat immer wieder die Möglichkeit, den Standort unseres Landes zu erläutern, Auskünfte zu erteilen und Goodwill zu schaffen. Diese Aufgabe ist besonders fruchtbar mit Bezug auf die zahlreichen "neuen" Staaten, die häufig ihre gesitige Elite nach New York



- 9 -

delegieren und die in der U.N. das Zentrum ihrer diplomatischen Aktivität sehen.

Unsere Beobachter-Tätigkeit beschränkt sich indessen nicht auf den Hauptsitz der U.N. und Genf. Die Schweiz ist als Beobachter mit Konsultativstatus zu den regionalen Wirtschaftskommissionen zugelassen, die für die zukünftige Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen von wesentlicher Bedeutung werden könnten.

\* \* \*

Die vorstehenden Ausführungen über die Vorteile, die die Schweiz aus der U.N. zieht, sind angesichts der Vielseitigkeit der Organisation und der Manigfaltigkeit unserer Beziehungen zu ihr zwangsläufig fragmentarisch. Sie erlauben aber zweifellos den Schluss, dass unser Land vieles empfängt und noch weiterhin zu erwarten hat, das wir nicht missen möchten und nicht missen dürfen.

New York, 20.4.62.  
Th/jo

12