

VERTRAULICH

DIE VOR- UND NACHTEILE EINES BEITRITTS DER SCHWEIZ  
ZU DEN VEREINTEN NATIONEN

---

Exposé von Herrn Bundesrat Dr. W. Spühler  
vor den Kommissionen für Auswärtige Angelegenheiten

Nationalrat - Locarno, 16./17. Mai 1966  
Ständerat - Bern, 26. Mai 1966

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Einleitung	1
I. Historische Ueberlegungen	2
II. Charakter und Struktur der heutigen Vereinten Nationen	11
III. Die Schweiz und die Vereinten Nationen	16
IV. Frage des Beitrittes	26
A. Gründe dafür (Vorteile des Beitritts)	26
B. Gründe dagegen (Bedenken, Nachteile eines Beitritts)	30
V. Konklusionen	33

Wenn ich heute das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vor Ihnen erörtere, gehe ich von der Voraussetzung aus, dass die Frage der Aufrechterhaltung unseres Neutralitätsstatuts und der daraus entspringenden Neutralitätspolitik nicht zur Diskussion steht. Sie ist der Rahmen, an den sich nicht nur in der Vergangenheit, sondern auch zukünftig jede Diskussion über das Verhältnis unseres Landes zu den Vereinten Nationen zu halten hat. Das Festhalten an dieser Grundlage darf uns jedoch nicht als Vorwand dazu dienen, uns einer Ueberprüfung unserer bisherigen Haltung zu verschliessen. Die Wandlungen in der Völkergemeinschaft und die Entwicklung der Weltorganisation lassen es auch für uns erforderlich erscheinen, diese Ereignisse genauestens zu verfolgen und unsere Haltung wie unsere Argumente einer kritischen Revision zu unterwerfen.

Ich möchte meinen Ausführungen zum eigentlichen Thema zunächst eine kurze geschichtliche Einführung voranstellen, um Sie dann über den heutigen Charakter und die Struktur der Organisation näher zu unterrichten. In einem zweiten Teil soll dann die Kernfrage unserer Beziehungen zu den Vereinten Nationen dargestellt werden, und schliesslich werde ich die Vor- und Nachteile eines Beitrittes im einzelnen auseinandersetzen und meine Schlussfolgerungen vorlegen.

## I. Historische Ueberlegungen

Zunächst möchte ich von der wichtigen Tatsache gewisser Strukturwandlungen der Organisation sprechen. Die UNO von heute ist etwas anderes als die UNO zur Zeit ihrer Gründung. Angesichts der gewaltigen politischen Umwälzungen, die in den letzten 20 Jahren stattgefunden haben, ist dies kaum erstaunlich.

Mit Ausnahme der Erweiterung des Sicherheitsrates von 11 auf 15 und des Wirtschafts- und Sozialrates von 18 auf 27 Mitglieder fanden diese Umwälzungen in der Charta der UN keinen Niederschlag. Die Verfassung der Organisation ist daher formell immer noch die gleiche wie jene von San Francisco, doch ist sie in Tat und Wahrheit einer "kalten" Totalrevision unterzogen worden. Die politischen Kräfteverhältnisse, das politische Klima und die ganze Praxis der Organisation haben sich grundlegend gewandelt.

Es würde zu weit führen, hier auf die einzelnen Phasen der zwanzigjährigen Entwicklung der UN einzutreten. Sie haben diese Zeit selbst miterlebt und sind damit weitgehend vertraut. Zum besseren Verständnis meiner Schlussfolgerungen scheint es mir jedoch angezeigt zu sein, Wesen und Ausmass der eingetretenen Wandlungen in Form einer Gegenüberstellung von "Einst und Jetzt" so kurz als möglich zu beleuchten.

Die Konferenz von San Francisco trat am 25. April 1945 zusammen, am gleichen Tag, da Truppen der ersten U.S.-Armee und eine Vorhut der ersten Ukrainischen Armeegruppe an der Elbe miteinander in Kontakt kamen. Sie stand vollständig im Zeichen des Krieges und gab der Hoffnung von Millionen von Menschen Ausdruck, dass Kriege für immer gebannt werden müssen und können. Die Teilnehmer der Konferenz waren die Staaten, die den Kampf zusammen mit den "United Nations" geführt oder sich wenigstens deren Deklaration vom 1. Januar 1942 angeschlossen hatten. Die Uebernahme der Bezeichnung "the United Nations" für die neue Organi-

sation war nicht zufällig, sondern entsprach dem Willen der Gründermächte, ihre Kriegspartnerschaft in eine internationale Nachkriegs-Organisation überzuführen. Das Leitmotiv war, ein Sicherheitssystem zu schaffen, das künftige Friedensbedrohungen nach dem Modell von Hitler verunmöglichen sollte. U Thant sagte deshalb vor etwa zwei Jahren :

"Kapitel VII z.B. ... ist das eindeutige Ergebnis der Erfahrung der Agression durch die Achsenmächte in den Dreissigerjahren ... Einzelne Bestimmungen der Charta wurden im Hinblick auf ein potentielles Wiedererstehen der Achsenmächte ... formuliert."

Es ist wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass die Vereinten Nationen in ein Vakuum hinein konstruiert wurden - die Friedensbedingungen waren noch nicht einmal in groben Zügen festgelegt - und dass die Gründer mehr der Vergangenheit verpflichtet waren, als der völlig unvorausehbaren Zukunft, in der die Organisation leben sollte. Dies erklärt weitgehend, weshalb viele Bestimmungen der Charta heute völlig unrealistisch erscheinen.

Wiewohl die Grossmächte im Kampf mit Nazi-Deutschland untereinander oft uneinig waren, so war ihr Bestreben doch darauf gerichtet, ihre Differenzen im Interesse des Kriegszieles zu bereinigen. Der amerikanische Staatssekretär Stettinius erklärte mit Nachdruck :

"Das Hauptziel der Aussenpolitik der USA ist, die Solidarität der Kriegszeit, die den Sieg über Deutschland ermöglichte, in der Friedenszeit fortzusetzen und zu stärken."

Es war deshalb ganz natürlich, dass sowohl der Friedensschluss als auch die Nachkriegsorganisation als Probleme der Grossmächte betrachtet wurden. Dumbarton Oaks (Sommer 1944) war eine Hauptprobe der Grossmächte für San Francisco. Dort und in Yalta

- 4 -

(Februar 1945) trafen die Grossmächte die kritischen Entschlüsse. Es ist auch daran zu erinnern, dass die Konsultationen unter den Grossmächten während der Konferenz von San Francisco fortgesetzt wurden. Die Grossen Fünf schlossen sich oft zu einer gemeinsamen Front zusammen, um den Begehren der Kleineren zu begegnen.

Alle Teilnehmer an der Konferenz waren sich völlig bewusst, dass die zu schaffende Organisation ohne Einheit unter den Grossmächten nicht wirksam sein könnte. Die einzige und beste Garantie für die Erhaltung des Friedens schien die kombinierte Macht der Grossen Fünf. Die Differenzen unter diesen waren allerdings schon in San Francisco so offensichtlich, dass niemand erwartete, ihre Einheit könne in der Zukunft immer aufrecht erhalten werden. Wesentlich schien jedoch nicht, dass die Grossmächte zwangsläufig immer einig sein müssen, sondern dass ohne diese Einigkeit das UN-Sicherheitssystem nicht funktionieren kann. Es wurde daraus auch die Konsequenz gezogen : Sollte das Sicherheitssystem mangels Einheit der Grossmächte versagen, so müssten die Mitglieder die Möglichkeit haben, ihre Interessen in anderer Weise zu verteidigen. Daher Art. 51 der Charta :

"Keine Bestimmung der vorliegenden Satzung beeinträchtigt das Naturrecht (auf englisch : "the inherent right") individueller oder kollektiver Selbstverteidigung, wenn ein Angriff mit Waffengewalt gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt ... "

1945 fiel es jedoch niemandem ein, dass es auf dem Gebiet der Friedenserhaltung einen Ersatz für die Einheit der Grossmächte gebe. Die Idee, dass die kleinen Staaten im Falle einer Bedrohung des Friedens sich zusammenschliessen könnten, um die Situation zu retten und die Grossmächte davon abzuhalten, sich einzumischen, hätte 1945 vollständig lächerlich geschienen.

Was geschah in der Folge ? Nur einige Andeutungen :

Die Einheit der Grossmächte wich dem Korea- und dem kalten Krieg, der seinerseits durch den heissen Krieg in Vietnam abgelöst wurde. Das amerikanische Atomwaffen-Monopol wurde gebrochen. Die Sowjetunion ist eine nukleare Grossmacht geworden und gleichzeitig eine Nation, die, wie der XXIII. Parteikongress in Moskau deutlich ergab, ihr Hauptinteresse in der Erhaltung des Friedens sieht. In Asien hat die kommunistische Revolution ihren Griff auf das chinesische Festland konsolidiert. Rotchina ist nicht mehr ein schwacher Satellit der Sowjetunion - wie 1949 -, sondern steht in einem verbissenen Kampf mit dieser. Japan ist auf dem Wege, seine Stellung als Weltmacht wieder zu erlangen. In Europa haben sich die einst besetzten oder besiegten Nationen - sowohl in West- wie in Osteuropa - in spektakulärer Art erholt. Frankreich steht im Begriffe, aus der NATO auszubrechen. Die Blöcke zeigen Desintegrationserscheinungen. Der Dekolonisationsprozess nahm einen stürmischen Verlauf und produzierte Dutzende von neuen Staaten. Die Technik sprengte die Erdgebundenheit. Die beiden Supermächte USA und Sowjetunion bestreiten ein friedliches Wettrennen nach dem Mond und halten sich gegenseitig mit dem "overkill" in Schach. Derweil predigt Liu Piao in Peking die Methoden einer neuen Weltrevolution.

Man muss sich diesen gewaltigen historischen Umbruch vor Augen halten, wenn man sich fragt : Wo stehen und was sind die Vereinten Nationen heute ?

Der äusserlich frappanteste Unterschied der UN von heute im Vergleich zur UN von 1945 ist natürlich das Anwachsen der Mitgliedschaft von 51 auf 117. Dieses Wachstum hat nicht nur praktische Probleme geschaffen - in New York und in Genf sind alle Sitzungssäle zu klein geworden -, sondern hat Leben und Arbeitsmethoden der UN von Grund auf geändert. Der Betrieb ist schwerfälliger geworden. Mit 117 Vertretungen ist die Generalversammlung kaum mehr ein wirksames Instrument. Die Forderung nach souveräner Gleichbehandlung aller Nationen und die Verteilung von Sitzen in den Ausschüssen nach geographischen

Gesichtspunkten haben dazu geführt, dass die Kommissionen und Komitees, in denen die eigentliche Arbeit verrichtet wird, schwer zu bestellen und so gross sind, dass sie sich kaum mehr für Verhandlungen und Entscheide eignen.

Nicht weniger als 50 Nationen existierten zur Zeit der Gründung der UN noch gar nicht als selbständige Staaten. Ihre Vertreter haben begreiflicherweise nicht die gleiche Perspektive wie die älteren Nationen, die als Teilnehmer oder Beobachter die Erfahrung teilen, aus der die Organisation hervorging. Sie haben auch ganz andere Auffassungen mit Bezug auf die Prioritäten, die den Zwecken der Organisation zukommen sollen.

Vor allem aber verschob der grosse Zuwachs an neuen Mitgliedern die Stimmrechtsverhältnisse von Grund auf. Während die Mehrheit bei der ursprünglichen Mitgliedschaft bei den Europäern und Amerikanern (von Nord- und Südamerika) lag, ist sie heute in den Händen der Afrikaner und Asiaten. Die Auswirkungen davon sind viel grösser, als wenn ein nationales Parlament von Rechts nach Links oder umgekehrt wechselt. Der ganze Charakter der Organisation hat sich geändert. Angesichts der unterschiedlichen Erfahrung und Zielsetzung der Mitglieder wird es für die UN immer schwieriger, die ihr zugedachte Rolle eines Zentrums zur Harmonisierung der Aktionen der Nationen zu erfüllen.

Die für unsere Betrachtungen entscheidende Änderung liegt jedoch auf einer anderen Ebene. Wie wir gesehen haben, ist die UN u.a. unter zwei Prämissen konzipiert worden :

Die erste, dass die Einheit der Grossmächte erhalten bleibe;

die zweite, dass das Sicherheitssystem (Kapitel VII) der Charta) gegen ein Wiedererstehen der Achsenmächte und gegen Friedensbrecher vom Schlage



- 7 -

Hitlers Schutz bieten, d.h. einen neuen totalen Krieg verhindern soll.

Beide Prämissen sind nicht in Erfüllung gegangen. Die Einheit der Grossmächte erwies sich als Illusion. An ihre Stelle traten der unversöhnliche Konflikt über die Regelung der Deutschlandfrage, bittere Uneinigkeit mit Bezug auf andere Friedensverträge, der Interessenkonflikt um Triest, der Guerillakrieg in Griechenland, das Verbleiben sowjetischer Streitkräfte über den vereinbarten Zeitpunkt hinaus in Iran. Schon im ersten Lebensjahr der UN fielen die ersten Veto und ein "Walkout" der Sowjetunion. Der kalte Krieg hatte begonnen.

Die Lahmlegung der Friedens- und Sicherheitsfunktion der UN zufolge des Konflikts der Grossmächte führte dazu, dass zu alternativen Sicherheitsmassnahmen Zuflucht genommen wurde.

Hierher gehören in erster Linie regionale A kommen (nicht etwa solche im Sinne von Kapitel VIII der Charta) : NATO (1949) ; die Westeuropäische Union, die die Besetzung Westdeutschlands beendigte (1955) ; der Rio-Pakt (1947) ; die arabische Liga (1945) ; Warschaupakt (1955) ; ANZUS (Australia, New Zealand, United States Tripartite Security Pact) ; CENTO (Central Treaty Organization) und SEATO (Southeast Asia Treaty Organization) .

Eine weitere Alternativlösung wurde in der sogenannten "Uniting for peace"-Resolution gesucht, die bezweckte, der Generalversammlung im Falle der Lahmlegung des Sicherheitsrates durch das Veto Kompetenzen in Form von Empfehlungen zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit einzuräumen. Diese Resolution ist von der 19. Generalversammlung mit ihrer Diskussion um die Anwendung von Artikel 19 der Charta hinweggefegt worden, und ich trete daher darauf nicht näher ein.

- 8 -

Besonders unter Hammerskjöld entwickelte sich sodann die Praxis, dem Generalsekretär politische und administrative Verantwortungen zu überbürden, die in der Charta keinen Rückhalt haben. (Leave-it-to-Dag.) Diese Tendenz kam indessen durch den Kongo-Konflikt zum Stillstand.

Schliesslich bildete sich eine Methode heraus, um lokale Konflikte einzudämmen und die Grossmächte aus diesen fernzuhalten. Es handelt sich um das sogenannte "Peacekeeping", das seit der Suezkrise in zahlreichen Variationen zur Anwendung gekommen ist. Die bekanntesten und typischsten Aktionen sind UNEF im Mittleren Osten ; ONUC im Kongo ; UNFICYP in Zypern . Daneben verdienen aber auch die Missionen in Korea, Kaschmir, Iran, Jemen Erwähnung.

So verschieden diese einzelnen Operationen mit Bezug auf Ausgangslage und Ausmass waren - sie reichten von einzelnen Beobachtern bis zur UN-Armee von zeitweilig 20'000 Mann (im Kongo) -, so lag doch allen der gemeinsame Gedanke zugrunde, nämlich durch Einsatz von Personen oder Truppenkontingenten, die von UN-Mitgliedern, die normalerweise nicht Grossmächte sind, gestellt werden, in Konfliktsgebieten eine physische UN-Präsenz zu schaffen, um die am Konflikt beteiligten Parteien auseinanderzuhalten und damit Blutvergiessen und eine mögliche Ausweitung des Konflikts, insbesondere eine direkte Einmischung der Grossmächte, zu verhindern.

Besondere Erwähnung verdient die Tatsache, dass die Sowjetunion diesen Friedenserhaltungsaktionen gegenüber bisher eine relativ positive Haltung eingenommen hat, wenigstens soweit sich diese Operationen nicht zum Nachteil ihrer nationalen Interessen auswirkten. So beugte sich die Sowjetunion z.B. dem von der Generalversammlung gefassten Beschluss zur Schaffung der UNEF. (Der Sicherheitsrat war durch das britische und französische Veto blockiert). Allerdings bezahlten die Russen nie etwas an die Kosten dieser oder einer anderen "Peace-

keeping Operation".

Noch bedeutsamer war, dass die Sowjetunion im Sicherheitsrat sogar für die Aktion im Kongo (ONUC) stimmte. Als diese Operation später nicht die von ihr erhofften Resultate zeitigte und die Ilyushin-Maschinen, die sie im Kongo hatte, wieder abziehen mussten, griff sie die Aktion im Sicherheitsrat vehement als illegal an.

Noch im März 1964 schloss sich die Sowjetunion einer einmütig gefassten Resolution des Sicherheitsrates zur Schaffung der UNFICYP an. Wie an die übrigen Friedenserhaltungsoperationen bezahlt die Sowjetunion auch an diese allerdings nichts. Das gleiche gilt für Frankreich. Das ist schockierend. Man ruft nicht den Arzt und bezahlt nachher nicht. An der UNFICYP muss besonders hervorgehoben werden, dass hier zum ersten Mal eine Grossmacht - Grossbritannien - ein Truppenkontingent stellt. Es handelt sich hier wohl um die Ausnahme, die die Regel bestätigt.

Diese Haltung der Sowjetunion den "Peacekeeping-Operations" gegenüber war zweifellos bereits das Ergebnis der sich anbahnenden Entspannung zwischen der USA und der Sowjetunion, die angesichts der Gefahren ihres atomischen Arsenalts einer direkten Konfrontation aus dem Wege zu gehen wünschten. Sie wurde noch dadurch begünstigt, dass die Folgen des Vetos schon in einem frühen Stadium durch die Praxis gemildert wurden, wonach die Stimmenthaltung einer Grossmacht, entgegen der Bestimmung der Charta, welche in wichtigen Fragen eine kongruente Stimmabgabe der permanenten Ratsmitglieder verlangt, nicht als Veto gezählt wurde.

Ob die relativ positive Haltung der Sowjetunion in der Frage der Friedenserhaltungsoperationen auch in Zukunft bestehen bleibt, ist eine offene Frage. Viele fürchten, dass der sino-sowjetische Konflikt und der Krieg in Vietnam die

- 10 -

Russen zu einer reservierteren bzw. obstruktiven Haltung veranlassen könnten. Wahrscheinlich wird die Sowjetunion von Fall zu Fall, je nach der Lage ihrer nationalen Interessen, Stellung nehmen.

## II. Charakter und Struktur der heutigen Vereinten Nationen

Hauptaufgabe der Vereinten Nationen ist also die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit und die Einrichtung eines Systems der kollektiven Sicherheit. Zu diesem Zwecke, im Unterschied zu anderen internationalen Organisationen, können die UN deshalb für die Staaten verbindliche Beschlüsse über die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens fassen. Durch die Charta ist diese Kompetenz beim Sicherheitsrat konzentriert. Beschlüsse kommen im Mehrheitsverfahren zustande, wobei sich unter der Mehrheit die fünf ständigen Mitglieder: USA, Grossbritannien, Russland, Frankreich und China befinden müssen.

Neben dieser Hauptaufgabe der Aufrechterhaltung des Friedens haben die Vereinten Nationen eine fast unbeschränkte Zuständigkeit auf allen Gebieten. Sie sollen die friedlichen Beziehungen unter den Völkern fördern, die internationale Zusammenarbeit bei der Lösung von Problemen wirtschaftlichen, technischen, sozialen, kulturellen und humanitären Charakters erreichen und zu einer Verwirklichung der Achtung der Menschenrechte beitragen, welche letztere Aufgabe der Völkerbund sich noch nicht zu eigen gemacht hatte. Formell sind hierfür die Generalversammlung und die ihr untergeordneten Organe zuständig. Eine Entscheidungskompetenz besteht nicht. Die Generalversammlung, die aus allen Staaten zusammengesetzt ist, kann lediglich Empfehlungen beschliessen. Auch hier ist das Mehrheitsverfahren vorgesehen; notwendig ist in wichtigen Fällen eine Dreiviertelsmehrheit. Ich werde später auf diese Aufgaben der Weltorganisation, die nicht primär politische Bedeutung haben, zurückkommen.

Die Struktur der Vereinten Nationen weist gewisse inhärente Mängel auf, die ihr bei der Verwirklichung ihrer Aufgaben und vor allem bei der Einrichtung eines Systems der kollektiven Sicherheit Grenzen setzen. Einmal fehlt in der Staatenwelt die Uebermacht der Zwangsvollstreckung gegenüber dem Rechtsbrecher, die innerhalb der

einzelnen Staaten vorhanden ist, wie auch die unzweideutige Legimität des Eingreifens, da Recht und Unrecht oft schwer abzuklären und auf beide Seiten verteilt ist. Kollektivmassnahmen bedeuten deshalb eine gewaltsame Auseinandersetzung unter Staaten, wobei der rechtliche Charakter der Zwangsmassnahmen in den Hintergrund zu treten droht.

Bestimmte Staaten sind ausserdem mit dem Angreifer durch besondere politische oder wirtschaftliche Bande, durch die geographische Lage oder ideologische Verwandtschaften verknüpft und widerstreben folglich dem Ergreifen von Sanktionen. Schliesslich setzt das System nicht nur Solidarität, sondern auch eine gewisse Beweglichkeit der Staatenwelt voraus, der sich die heute zwar in einem gewissen Auflösungs- bzw. Umwandlungsprozess begriffenen Allianzsysteme widersetzen.

Im weiteren ist festzuhalten, dass die UN kein System der obligatorischen Streiterledigung und der friedlichen Aenderung bestehender Rechtslagen kennen. Ihre Zwangsmassnahmen sind nur für die Erzwingung des Friedens, nicht aber für die Erzwingung des Völkerrechts vorgesehen. Die Staaten sind Verletzungen des Völkerrechts gegenüber weitgehend wehrlos. Trotz dieser unbefriedigenden Züge kann jedoch am Nutzen der Weltorganisation nicht gezweifelt werden. Wenn auch eine gemeinsame positive Zielsetzung fehlt, so scheint doch ein negatives Ziel die heterogene Staatengesellschaft zu einigen: der Wille nach der Verhinderung eines totalen Krieges. Hier liegt sicher der Hauptgrund, die Zusammenarbeit und Kontakte innerhalb der Organisation aufrecht zu erhalten.

Die Einschaltung der Organisation äussert sich in Konfliktsituationen vor allem in einer hemmenden und bremsenden Wirkung. Sie erlaubt es in den meisten Fällen zwar nicht, Konflikte zu lösen, ermöglicht es aber, den Zusammenstoss zu vertagen. Der Kampf um Zeitgewinn lässt aber die Hoffnung offen, später in einer geänderten Konstellation Lösungen zu finden. Die Redeschlachten in der

Generalversammlung ermöglichen es ausserdem, aggressive Ziele in einer harmloseren Weise abzureagieren. Als Bremse und Mittel um Zeit zu gewinnen, zeigen die Vereinten Nationen wohl ihren grössten Nutzen. Der oft verschrieene Opportunismus, der zur Einsetzung von ad hoc-Organen für konkrete Fälle geführt hat, erlaubt es, den besonderen Umständen einzelner Situationen Rechnung zu tragen und wenigstens provisorische Lösungen zu finden. Politik ist bekanntlich die Kunst des Möglichen.

Die Beurteilung des Funktionierens der UN sollte nicht nur unter dem Blickpunkt des Wirkens des Sicherheitsrates erfolgen, sondern vor allem im Lichte der Möglichkeiten zur Mitarbeit in der Generalversammlung. Deren Empfehlungen sind bekanntlich für die Mitglieder fakultativ. Die Verhandlungen der Generalversammlung werden bei uns gerne als Redemarathon abgetan, und es wird insbesondere immer wieder auf das Uebergewicht hingewiesen, das die Staaten der dritten Welt, die sich nur in unbedeutendem Masse an der Finanzierung der Organisation beteiligen, in ihr geniessen. Es stimmt tatsächlich, dass immer wieder Beschlüsse gefasst werden, bei denen die politisch gewichtigeren Staaten majorisiert werden. Dies darf jedoch nicht über andere wichtige und positive Aspekte der Arbeiten in der Vollversammlung und ihrer Organe hinwegtäuschen. Das Tätigkeitsgebiet der Generalversammlung hat sich in den 20 Jahren ihres Bestehens stark erweitert. Die Vereinten Nationen haben sich fähig gezeigt, für neue Probleme neue Lösungen ins Auge zu fassen. Am auffälligsten können die neuen Aufgaben der Generalversammlung zweifellos auf wirtschaftlichem Gebiet und zwar in den Aktionen der UN zu gunsten wirtschaftlich unterentwickelter Staaten erkannt werden. Den Entwicklungsländern ist im allgemeinen die innere wirtschaftliche Unausgeglichenheit und der wirtschaftliche Rückstand gegenüber den Industriestaaten eigen. Um dieser Disparität entgegenzuwirken, wurden im Erweiterten Programm für technische Hilfe und später in Spezialfonds Organe der technischen Zusammenarbeit geschaffen. Während es sich im Erweiterten Programm für technische Hilfe im Grund um wirtschaftliche und soziale Nothilfe handelt, arbeitet

der Spezialfonds vor allem auf dem Gebiete der Präinvestition, die es den Empfängerstaaten ermöglichen soll, grundlegende Strukturwandlungen ihres Wirtschaftsgefüges zu planen.

Das Ende der Kolonialära führte auch in der Handelspolitik zu einer Loslösung der neuen Staaten von ihren früheren Metropolen. Die Grossmächte versuchten wohl während einiger Zeit, die Entwicklungsstaaten durch zusätzliche Leistungen an ihr wirtschaftliches Einflussgebiet zu binden. Es zeigte sich jedoch bald, dass die tatsächlichen Anforderungen der dritten Welt selbst die bilateralen Hilfsmassnahmen der Grossmächte überfordern. Hinzu kam, dass sich die Wirtschaftslage der Entwicklungsländer im Verlauf der letzten 15 Jahren infolge der andauernden Senkung der Rohstoffpreise im allgemeinen verschlechterte. Ihre Anstrengungen zur Diversifizierung ihrer Produktion und zur Industrialisierung führten überdies zu einer Verschuldung, die heute einen beträchtlichen Teil ihres Exporterlöses beansprucht. Die von der Generalversammlung geschaffene UNCTAD soll Methoden zur Stabilisierung der Rohstoffpreise durch internationale Marktordnungen, zur Diversifizierung der Produktion und zur Aufstellung eines Systems langfristiger Finanzhilfe finden.

Gegenwärtig werden Vorarbeiten zur Gründung eines weiteren Organs zur Förderung der industriellen Entwicklung der Entwicklungsländer unternommen. Die Verwirklichung dieser Ziele ist natürlich nur langfristig möglich; sie muss auf dem Weg internationaler Verhandlungen erfolgen, wobei die Massnahmen der Industriestaaten und der Entwicklungsländer koordiniert werden müssen.

Es ist interessant festzuhalten, dass manche Industriestaaten sich lange Jahre auch noch nach der Gründung der UNCTAD gegen die Idee dieser kollektiven Verantwortung auf dem Handelssektor gesträubt haben und sich bei der Gründung der UNCTAD selbst nur widerwillig der Mehrheit der Entwicklungsländer beugten. Heute besteht Uebereinstimmung, dass die Entwicklungsländer besser in



- 15 -

die internationale Arbeitsteilung eingeschaltet werden müssen, und man kann sagen, dass die Majorisierung der Industriestaaten zur Erkenntnis des Problems und zur gemeinsamen Suche der Methoden beigetragen hat.

### III. Die Schweiz und die Vereinten Nationen

A. Wenn ich nun auf die Frage Vereinte Nationen und Neutralität zu sprechen komme, müssen wir aber davon ausgehen, dass das Hauptziel der Organisation die Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit und die Lösung zwischenstaatlicher Konflikte ist. Als Organisation der Friedensbewahrung beruht sie auf dem Grundsatz der kollektiven Sicherheit (Art. 1, Ziff. 1). Das Prinzip bedeutet, kurz gesagt, dass die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens und die Abwehr von Angriffen nicht mehr auf dem Wege der Selbsthilfe und durch den Abschluss von Bündnissen gesucht wird, sondern durch eine gemeinsame Aktion aller andern Staaten in Form von Zwangsmassnahmen gegen den Friedensbrecher. Sofern der letztere durch sein Verhalten eine Rechtsnorm verletzt hat, handelt es sich um eigentliche Sanktionen im Rechtssinn. Das Neuartige der kollektiven Sicherheit, durch das sie sich von den altbekannten Allianzen unterscheidet, liegt darin, dass das System sich nicht gegen einen bestimmten Staat oder eine bestimmte Staatengruppe richtet, sondern gegen einen im Zeitpunkt der Begründung noch unbekanntem Friedensbrecher, und zwar auch gegen ein Mitglied des Systems selbst. Das letztere erscheint sogar als das ausschlaggebende Moment. Die kollektive Sicherheit muss ferner Universalität anstreben, um ihr Ziel überhaupt erreichen zu können. Völkerbund und Vereinte Nationen sowie auf regionaler Ebene der Locarno-Pakt sind die Hauptbeispiele für ein solches System.

Es ist klar, dass sich die Idee der kollektiven Sicherheit an und für sich mit der Neutralität nicht verträgt. Das gilt nicht nur für die Teilnahme an gemeinsamen Zwangsmassnahmen militärischen Charakters, sondern auch in bezug auf solche politischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Natur. Sanktionen sind eben nicht nur Aktionen der Organisation selbst, sondern gleichzeitig auch solche der beteiligten Mitgliedstaaten. Während der Schweiz im Völkerbund eine Sonderstellung eingeräumt wurde, zeigten die Gründer der Vereinten Nationen hiezu keine Bereitschaft.

Zwar wurde auf die Aufnahme eines französischen Vorschlags in die Charta verzichtet, wonach kein Staat sich auf ein Neutralitätsstatut berufen könne, um sich seiner Pflichten zu entziehen. Artikel 2, Ziff. 5 bestimmt jedoch, dass alle Mitglieder der Vereinigten Nationen jede Hilfe in jeder Aktion, die sie in Übereinstimmung mit der Charta unternehmen, zu geben und sich von jeder Unterstützung an einen Staat, gegen den die Organisation vorbeugende oder Zwangsmassnahmen ergreift, zu enthalten haben. Artikel 25 stipuliert bekanntlich, dass alle Mitglieder die Entscheidungen des Sicherheitsrates anzunehmen und zu vollziehen haben.

Im Gegensatz zum Völkerbund ist aber der Grundsatz der kollektiven Sicherheit im System der Vereinigten Nationen nicht lückenlos verwirklicht. Vielmehr enthält die Charta verschiedene Bestimmungen, die Ausnahmen von der Beteiligung an einer Kollektivaktion zulassen. Damit besteht auch die rechtliche Möglichkeit der Aufrechterhaltung der Neutralität innerhalb der Organisation.

Massgebend sind in diesem Zusammenhang folgende Bestimmungen der Charta :

Die Teilnahme an militärischen Sanktionen wie auch die Einräumung des Durchmarschrechtes setzt gemäss Art. 43 der Charta ein besonderes Abkommen mit dem Sicherheitsrat voraus, und bis zum Abschluss eines solchen ist die Pflicht, sich an militärischen Massnahmen zu beteiligen, suspendiert. Da der Abschluss auf Vorschlag des Sicherheitsrates erfolgt, braucht sich dieser bloss einer solchen Initiative zu enthalten, um ein Mitglied von der Pflicht der Teilnahme zu befreien. Solche Abkommen sind bis heute überhaupt nicht zustande gekommen ; aber auch wenn das der Fall wäre, könnte der Sicherheitsrat immer noch nach freiem Ermessen entscheiden, welche der verpflichteten Staaten er zu einer konkreten Aktion heranziehen will und welche nicht.

Nach Art. 48, Abs. 1 der Charta kann der Sicherheitsrat

die Ausführung seiner Massnahmen auf bestimmte Staaten beschränken. Dies gilt nicht nur für die militärischen, sondern auch für die politischen und wirtschaftlichen Massnahmen gemäss Art. 41. Der Völkerbund kannte keine Möglichkeit einer derartigen Befreiung einzelner Staaten von der Teilnahme an Sanktionen.

Ein Entscheid des Sicherheitsrates in bezug auf die Feststellung einer Bedrohung oder eines Bruches des Friedens oder eines Angriffes und die Durchführung von Sanktionen setzt die Zustimmung der fünf ständigen Mitglieder voraus ; es gilt also das Vetorecht (Art. 27, Abs. 3). Es ist deshalb höchst zweifelhaft, ob je ein solcher Beschluss zustande kommt. Auf jeden Fall dann nicht, wenn Massnahmen gegen eine Grossmacht oder einen ihrer Satelliten ergriffen werden sollen. Werden aber Sanktionen mit Einstimmigkeit der Grossmächte gegen einen kleineren Staat verhängt, so wird sich dieser kaum widersetzen können und die Gefahr eines Krieges ist praktisch ohne Bedeutung. Bei Annahme der ersten Hypothese lässt sich mit guten Gründen die Ansicht vertreten, dass die Staaten frei sind, sich als neutral zu erklären.

Art. 106 sieht vor, dass bis zum Inkrafttreten der in Art. 43 vorgesehenen Abkommen die fünf Grossmächte sich untereinander und gegebenenfalls mit anderen Mitgliedern konsultieren sollen im Hinblick auf eine gemeinsame Aktion für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit. Es kann angenommen werden, dass in diesem Falle - es ist die heutige Situation - die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten haben, neutral zu bleiben, da keine Pflicht besteht, ohne Zustimmung an einer solchen Aktion teilzunehmen.

Schliesslich sei noch erwähnt, dass Massnahmen gegen die ehemaligen Achsenmächte ausserhalb des Rahmens der Charta ergriffen werden können (Art. 53 und 107) .

Dazu kommt, dass allfällige Beschlüsse der Generalversammlung über Zwangsmassnahmen nicht rechtsverbindlich sind, da

diese nur Empfehlungen aussprechen kann. Daran ändert auch die Resolution "Uniting for Peace" vom 3. November 1950 nichts. Die Mitgliedstaaten können also trotz derartiger Resolutionen neutral bleiben.

Zu beachten ist auch, dass Art. 2, Ziff. 5 nicht von Unterstützung der Mitglieder unter sich, sondern der Vereinten Nationen selbst, also der Organisation, spricht, wie sich vor allem aus dem französischen Text klar ergibt ("les membres de l'organisation donnent à celle-ci pleine assistance ...") .

Aus allen diesen Gründen lässt die Charta trotz ihrer Grundsätze Raum für die Neutralität, wie von der Doktrin heute weitgehend anerkannt wird.

Eine weitere Ueberlegung kann zu einem noch positiveren Schluss führen. Wenn schon die Neutralität sich mit zahlreichen Bestimmungen der Charta vereinbaren lässt, so haben Neutralität und kollektive Sicherheit überdies die gemeinsame Zielsetzung der Aufrechterhaltung des Friedens. Aus dem Wortlaut von Abs. 7 der Präambel und Art. 1, Ziff. 2 der Charta ergibt sich, dass diese die Möglichkeit einer ganzen Anzahl von Mitteln zur Aufrechterhaltung des Friedens zulässt neben denjenigen, die die Charta im einzelnen regelt. Die ständige Neutralität kann eines dieser Mittel sein. Der neutrale Staat verhält sich gegenüber der Ungerechtigkeit nicht notwendigerweise gleichgültig und lehnt nicht jedes Werturteil ab ; er nimmt einfach an den Feindseligkeiten nicht teil. Wenn die Neutralität nicht gegen die Bestimmungen der Charta, sondern in ihrem Sinne angewandt wird, kann sie nicht mehr verurteilt werden. Was die Charta verurteilt, das ist die Neutralität als einseitige Ablehnung ihrer Grundsätze. Die Neutralität kann jedoch ein Mittel zur Aufrechterhaltung des Friedens durch Enthaltung und Nichtintervention sein, deren Grad in jedem Fall verschieden und deren Intensität grösser ist, wenn es sich um die ständige im Gegensatz zur gelegentlichen Neutralität handelt. Es kann somit Fälle geben, wo die

Neutralität nicht nur keine Bedrohung des Friedens ist, sondern dessen Aufrechterhaltung fördert.

Immerhin besteht eine Unsicherheit, da die Möglichkeit der Neutralität vom Belieben des Sicherheitsrates abhängt. Dieser hat aber seine Verpflichtungen gemäss Art. 24, Abs. 2 und auch Art. 48, Abs. 1 in Uebereinstimmung mit den Zwecken und Grundsätzen der Vereinten Nationen zu erfüllen, zu denen vor allem die generelle Hilfeleistungs- und Enthaltungspflicht aller Mitglieder nach Art. 2, Ziff 5. und damit die grundsätzliche Unvereinbarkeit der Neutralität mit der Charta gehören. Die Mitglieder sind ferner zum Abschluss von Abkommen im Sinne von Art. 43 verpflichtet, sofern der Sicherheitsrat die Initiative hierzu ergreift. Art. 24, Abs. 1 auferlegt dem Sicherheitsrat "primary responsibility" für Frieden und Sicherheit, so dass daneben eine Verantwortlichkeit der Generalversammlung und sogar der Mitgliedstaaten besteht. Empfehlungen der Generalversammlung auf Grund der Resolution "Uniting for Peace" kann trotz rechtlicher Unverbindlichkeit bedeutendes politisches Gewicht zukommen, besonders wenn die öffentliche Meinung der Welt hinter ihnen steht. Es wäre dann schwierig, sie unbeachtet zu lassen.

Für neu aufzunehmende Staaten gilt Art. 4, Abs. 1, wonach sie nicht nur imstande, sondern auch willens sein müssen, die in der Charta enthaltenen Pflichten auszuführen, und diese Verpflichtungen anzunehmen haben. Dazu gehört die grundlegende Pflicht der Hilfeleistung und Enthaltung, die wohl unabhängig von jedem Handeln oder Nichthandeln der Organe oder ihrem Versagen bestehen bleibt und deshalb nur Raum für eine parteiische Nichtkriegführung, eine qualifizierte Neutralität der Mitglieder lässt.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang noch Art. 103 : im Falle eines Widerspruchs zwischen den Pflichten der Charta und denjenigen irgendeines andern Abkommens gehen die ersteren vor.

In der Interpretation, die der Charta durch die Staatenpraxis gegeben wird, zeigt sich, dass sowohl Oesterreich aber auch Schweden und Indien, die eine Art Neutralitätspolitik führen ohne rechtlich an ein Neutralitätsstatut gebunden zu sein, der Organisation angehören und darin keinen Widerspruch erheben. Bei der Aufnahme Oesterreichs in die Vereinten Nationen wurde das Problem der Vereinbarkeit seiner im Staatsvertrag verankerten Neutralität mit der Charta nicht diskutiert, und dies obwohl die Signatarmächte des Staatsvertrages : Russland, Grossbritannien, Frankreich und die USA permanente Mitglieder des Sicherheitsrates sind. Es wurde somit zum ersten Male zugegeben, dass sich in einem Sonderfall die UN-Mitgliedschaft mit der dauernden Neutralität vereinbaren lässt. Allerdings haben die Vereinten Nationen als solche - was häufig vergessen wird - die Neutralität Oesterreichs nicht ausdrücklich anerkannt.

Ergänzend sei hier noch kurz erwähnt, dass wir im Völkerbund grösste Anstrengungen unternahmen mussten, um unsere integrale Neutralität zurückzugewinnen (Völkerbundsratsbeschluss vom 14. Mai 1938). Dies war damals aus zwei rechtlichen Gründen möglich :

- einmal, weil Artikel 21 des Völkerbundpaktes vorsah, dass internationale Uebereinkommen wie die Schiedsgerichtsverträge und die regionalen Verständigungen wie die Monroe-Doktrin, welche die Aufrechterhaltung des Friedens sichern, nicht als unvereinbar mit irgend einer Bestimmung des Völkerbundsvertrages angesehen wurden ;
- sodann, weil gemäss Artikel 435 des Friedensvertrages von Versailles die vertragschliessenden Parteien die durch die Verträge von 1815 und insbesondere der Akte vom 20. November 1815 zugunsten der Schweiz begründeten Garantien, welche internationale Abmachungen zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens bilden, anerkannten.

- 22 -

Auf diese Grundlage stützt sich die bekannte Londoner Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920. Aehnliche Grundlagen gibt es mit Bezug auf die UN, wie gesagt, nicht.

B. Erlauben Sie mir noch einige Hinweise über die diesbezüglichen Tendenzen in der neuesten Praxis. Wenn Kapitel VII als solches auch noch nie zur Anwendung gekommen ist, so kann man andererseits kaum sagen, es sei obsolet, toter Buchstabe geworden. Dies ist uns durch den Rhodesienkonflikt nachdrücklich in Erinnerung gerufen worden. Wir müssen darauf näher eintreten.

Die an Ostern vom Sicherheitsrat mit 10 Stimmen bei 5 Enthaltungen (Frankreich, Mali, Uruguay, Sowjetunion, Bulgarien) angenommene Rhodesien-Resolution nimmt zwar keinerlei Bezug auf Kapitel VII, doch greift sie in zweierlei Hinsicht in dieses über :

- erstens stellt sie in ihrem ersten Operativparagraphen fest, dass eine Bedrohung des Friedens vorliege. Dies ist genau das, was im ersten Artikel des Kapitel VII - es ist Artikel 39 - vorgezeichnet ist ;
- zweitens ermächtigt sie Grossbritannien zur Anwendung von Gewalt, wie sie in Artikel 42 des Kapitels VII vorgesehen ist.

Noch grössere Bedeutung kommt der Tatsache zu, dass die Afrikaner viel weiter gehen und eine klare Anwendung des Kapitels VII wollten. Ihr Vorhaben wurde lediglich durch den geschickten Schachzug Lord Caradons durchkreuzt. Wenn der Rhodesienkonflikt noch lange andauert, was gegenwärtig wahrscheinlich ist, so werden sie es wohl erneut mit Kapitel VII versuchen. Unter Umständen können sie dann nur durch ein Veto (der Briten oder Franzosen würde ich annehmen) aufgehalten werden.



Methodisch gesehen, ist die Anwendung von Kapitel VII auf den Rhodesienkonflikt ein Unding, wenigstens solange auch die Afrikaner erkennen, dass es sich im Falle Rhodesiens nicht um einen internationalen Konflikt handelt, sondern um eine interne britische Angelegenheit. Kapitel VII ist eindeutig auf internationale Konflikte zugeschnitten.

Man stelle sich nun aber vor, dass die Afrikaner, unterstützt von den Asiaten und vielleicht auch von den Oststaaten, das gleiche Verfahren gegen Südafrika anstreben, was sicher ihr Wunsch ist. Dann könnte man ja wohl kaum mehr sagen, es handle sich um eine interne britische Angelegenheit

Als sich unser Beobachter in New York kürzlich von Ralph Bunche verabschiedete, sagte er ihm : "Vergessen Sie Kapitel VII ; es ist tot. Die Zukunft der UN liegt im "Peace-keeping".

Diese Auffassung von Bunche kann mit einer Einschränkung geteilt werden. Kapitel VII dürfte nur insofern tot sein, als es seiner ursprünglichen Zwecksbestimmung, nämlich der Verhinderung eines neuen totalen Krieges, nicht mehr gerecht wird. Bei realistischer Betrachtung kommt aber ein totaler Krieg nur noch zwischen den USA und der Sowjetunion in Betracht. In diesem Falle würde aber die UN in ihrer heutigen Struktur dahinfallen und einem neuen Zusammenschluss der Staaten in beiden Lagern Platz machen. Die Frage unserer Neutralität würde sich m.E. nur noch dann stellen, wenn sich die UN in eine Koalition des einen Lagers umwandeln würde.

Kapitel VII dürfte nur insoweit weiterleben, als man sich seiner bedient, um der Organisation jenes Mindestmass an Autorität zu verschaffen, derer sie bedarf, um im Falle einer lokalen Friedensbedrohung Aktionen im Interesse der kollektiven Sicherheit durchzuführen.

Wir haben im Rhodesienkonflikt gesehen, dass es zufolge der Einigkeit bzw. Einwilligung der Grossmächte im Sicherheitsrat zu wirtschaftlichen und sogar militärischen Sanktionen gekommen ist. Wo anders als in Kapitel VII könnte diese Kompetenz entlehnt werden? Mit andern Worten: Ohne dass Kapitel VII ausdrücklich erwähnt wurde, ist es in der Rhodesienresolution de facto angewendet worden.

Für die Schweiz stellte sich die Frage der Neutralität im Grunde genommen nicht, da Rhodesien noch nicht als selbständiger Staat betrachtet wird. Nachdem wir Rebellionen nicht zu unterstützen pflegen, ergriff der Bundesrat autonome Massnahmen, indem er den sogenannten "courant normal" einführte, der weniger weit geht als die vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen. Die Russen haben uns inzwischen in der UN bereits wegen unserer Tabakkäufe angeprangert. Dies ist kaum tragisch zu nehmen. Hätten wir jedoch den Sicherheitsbeschluss einfach ignoriert - was unser Recht gewesen wäre -, so wären wir unweigerlich schärfster Kritik ausgesetzt gewesen. Man hätte uns mit Südafrika und Portugal verglichen, und ich schliesse nicht aus, dass afrikanische Staaten und vielleicht sogar Grossebritannien Vergeltungsmassnahmen gegen uns ergriffen hätten. Es hat sich in diesem Fall gezeigt, wie schwierig es für uns wäre, uns einem einmütig gefassten Beschluss des Sicherheitsrates zu entziehen.

Man könnte nun allerdings sagen, der Rhodesienkonflikt sei ein Einzelfall, der sich kaum wiederholen dürfte. Ich glaube jedoch, dass sich gerade im Zusammenhang mit dem Dekolonisierungsprozess und der Rassenprobleme neue Fälle ergeben könnten, wo sich der Sicherheitsrat Machtbefugnisse im Kapitel VII entlehnt. Es ist deshalb schon gesagt worden, dass auf die Dauer auch das "Peacekeeping" nur dann wirksam gestaltet werden kann, wenn es sich an Kapitel VII wenigstens anlehnen kann.

Das sogenannte 33iger Komitee oder "Peacekeeping Committee" tagt zur Zeit und versucht, die friedenserhaltenden

Operationen der UN systematischer zu gestalten und sie auf eine breitere finanzielle Grundlage zu stellen. Es ist jedoch kaum damit zu rechnen, dass die Finanzierung obligatorisch gestaltet werden kann. Auf alle Fälle wird es noch viel Zeit brauchen, bis das "Peacekeeping" auch nur einigermaßen institutionalisiert ist.

Auf weite Sicht gesehen, könnte für die weitere Entwicklung folgende Prognose gestellt werden :

Eine Anwendung des Kapitels VII in seinem ursprünglichen Sinne ist kaum mehr zu erwarten. Dagegen ist nicht ausgeschlossen, dass Elemente dieses Kapitels auch in Zukunft herangezogen werden, um Polizeiaktionen (Beispiel Rhodesien) mit Zwangsmitteln durchzuführen. Hier sind weiterhin Konflikte mit unserer singulären Neutralität denkbar. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass es für unser Land schwierig wäre, sich solchen Aktionen zu entziehen, da es damit in Widerspruch mit der "Weltmeinung" geriete und sich eventuell Vergeltungsmassnahmen aussetzen würde. Die stärkste Tendenz der Organisation geht in der Richtung eines Ausbaus der "Peacekeeping machinery", wobei die Teilnahme noch auf lange Zeit hinaus auf freiwilliger Basis beruhen dürfte. Das "Peacekeeping" liegt zweifellos auch im Interesse der Schweiz.

#### IV. Frage des Beitritts

##### A. Gründe dafür (Vorteile des Beitritts)

Für einen Beitritt der Schweiz zur Weltorganisation lassen sich zweifellos folgende Gründe anführen.

Die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen sind auch die unseren. (Friedenserhaltung, universelle Zusammenarbeit, Verwirklichung der Menschenrechte usw.) In der Verwirklichung liegt auch die Sicherheit unseres Landes beschlossen. Die Welt und der Friede sind bis zu einem gewissen Grade unteilbar geworden; der Zusammenhang zwischen den Völkern und ihre gegenseitige Abhängigkeit sind viel grösser als früher. Es gibt kaum noch wichtige lokalisierte Ereignisse in der Politik, die nicht irgendwie auf alle Staaten zurückwirken können. Die Folgen eines mit modernsten Mitteln geführten Krieges sind unabsehbar. Die Schweiz ist mit der Welt enger verflochten als manch anderer Staat. Diesen Gegebenheiten würde unser Beitritt als Akt der Solidarität entsprechen.

Die Vereinten Nationen verkörpern heute mehr oder weniger die universelle Staatengesellschaft. Ausser Indonesien, das zweifellos bald den Weg zurück in die Organisation finden wird, Rotchina, den geteilten Staaten und der Schweiz gehören ihr alle übrigen Staaten an. Universalität ist zwar ein anzustrebendes Ideal, jedoch kein ausgesprochener Grundsatz der Charta. Das geht daraus hervor, dass die Aufnahme neuer Mitglieder von materiellen und formellen Bedingungen abhängig gemacht wird. Das Prinzip der Universalität der UN bedeutet für uns deshalb keine zwingende Notwendigkeit zum Beitritt. Tatsächlich kann das Zusammenfallen von allgemeiner Völkerrechtsgemeinschaft und Ver-

- 27 -

einten Nationen aber dazu führen, dass die ganze Weltpolitik und die ganze internationale Zusammenarbeit in der Organisation konzentriert oder doch wenigstens von ihr kontrolliert werden. Vor allem die multilateralen Bestrebungen werden immer weniger ausserhalb der Organisation verfolgt werden. Wenn die allgemeine Völkerrechtsgemeinschaft allmählich von den Vereinten Nationen absorbiert wird, werden wir uns von letzterer schwerlich fernhalten können, wenn wir nicht in eine auf die Dauer untragbare Isolierung gelangen wollen.

Mit dieser Isolationsgefahr hängt auch die Tatsache zusammen, dass unser "Sonderfall" in der Völkergemeinschaft zum Teil schlecht verstanden wird. Hier gehen wir in der Schweiz wohl noch von überholten Vorstellungen aus. Die Tatsache, dass uns unsere Neutralität in der Vergangenheit gute Dienste geleistet und uns von zwei Weltkriegen verschont hat, liess es nur natürlich erscheinen, diese Maxime als tragenden Pfeiler unserer Aussenpolitik beizubehalten. Unsere Neutralität ist tief im Bewusstsein des Volkes verankert, das sich in deren Schutze geborgen fühlt. Dazu kommt, dass es schon bei der Gründung der Organisation hiess, für Neutralität gebe es in der Charta keinen Platz und dass wir selbst in der Folge einen Beitritt zur UN als unvereinbar mit unserer Neutralität erklärten. Diesem - hier nur in groben Zügen angedeuteten - Sachverhalt ist es m.E. zuzuschreiben, dass wir versucht sind anzunehmen, man wisse auch in der Welt draussen über unsere Verhältnisse Bescheid und verstehe diese.

Dies trifft nun - jedenfalls für die UN - nur sehr beschränkt zu. Während man bei den Westeuropäern und einzelnen gebildeten Vertretern der Oststaaten sowie Nord- und Südamerikas noch eine gewisse Vertrautheit mit der besonderen Natur unserer Neutralität und ihrer Geschichte voraussetzen kann, so ist dies bei den Afrikanern und Asiaten, insbesondere bei den Vertretern der sogenannten neuen Staaten, keineswegs mehr der Fall. Die Mehrheit der Delegierten weiss über das Wesen unserer Neutralität wenig oder nichts und interessiert sich dafür auch gar nicht.

Dementsprechend wird von diesen Leuten auch unser Abseitsstehen von der UN nicht wirklich erfasst und verstanden, sondern einfach als eine bestehende und allgemein bekannte Tatsache hingenommen, die eher auf die Dienste Genfs, das IKRK oder ganz verschwommen auf eine traditionelle politische Abstinenz zurückgeführt wird. Versuche, aufklärend zu wirken, sind im allgemeinen wenig erfolgreich. Oft enden sie mit einem Kopfschütteln des Gesprächspartners und dem Hinweis, andere Neutrale, wie Schweden oder Oesterreich, seien ja auch Mitglieder.

Die Mitgliedschaft würde uns sodann ein Mitspracherecht in allen die Welt bewegenden grundlegenden Fragen einräumen. Als Mitglied könnten wir unsern mässigenden und vermittelnden Einfluss ausüben und mithelfen, die Gegensätze zu überbrücken. Dies würde nicht nur in besonderen Fällen geschehen, sondern ständig und in täglicher Mitarbeit, vor allem ausserhalb der öffentlichen Sitzungen. Unsere Rolle wäre ähnlich derjenigen Schwedens. Es wäre wohl die vornehmste Aufgabe der Schweiz, auf diesem Wege einen Beitrag an die internationale Solidarität zu leisten.

In diesem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung unsere Mitwirkung an der Kodifikation und dem Ausbau des Völkerrechts. Bis jetzt war dies ohne weiteres möglich, weil die Vereinten Nationen besondere Staatenkonferenzen hiefür einberiefen. Sollten jedoch in Anlehnung an Vorbilder des Völkerbundes und zur Vereinfachung des Verfahrens diese Arbeiten in die Generalversammlung und ihre Kommissionen verlegt werden, so würde uns die aktive Mitarbeit verwehrt. Wir wären darauf beschränkt, bei der Beantwortung der Umfragen an die Regierungen unsere Auffassungen schriftlich zu äussern. Stärkung und Ausbau der internationalen Rechtsordnung stellen aber ein Hauptziel unserer Aussenpolitik dar. Der Beitritt würde uns ermöglichen, auch in den Organen der Vereinten Nationen aktiv mitzuwirken ; nebenbei bemerkt bestände ferner die Aussicht, dass ein schweizerischer Rechtsgelehrter in die besonders wichtige Kommission für internationales Recht gewählt würde.

Als Mitgliedstaat würden wir den Schutz der Organisation gegenüber allfälligen Angreifern geniessen. Der Sicherheitsrat hätte Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII zu unseren Gunsten zu beschliessen und die andern Mitgliedstaaten wären zur Hilfeleistung verpflichtet.

Ein Beitritt der Schweiz würde das westliche Lager, zu dem sie schliesslich auch gehört, verstärken. Das wäre von besonderer Bedeutung angesichts der Vermehrung der aussereuropäischen Staaten, die zu einem eigentlichen Übergewicht derselben geführt hat.

Als Mitgliedstaat würden wir über die politische Entwicklung und Veränderungen in den Gruppierungen der Staaten direkt informiert werden. Wir könnten die Ereignisse unmittelbar verfolgen und wären damit besser in der Lage, unsere eigenen Interessen zu vertreten und allfällige Massnahmen zu diesem Zwecke zu ergreifen. Dem Chef des Politischen Departementes entgehen zahlreiche persönliche Kontakte, die seine Kollegen während ihres oft wochenlangen Aufenthaltes während der Generalversammlung in New York pflegen können. (Zur Generaldebatte kommen regelmässig zahlreiche Staatschefs und 50 oder mehr Aussenminister). Vielleicht am schwersten fällt jedoch ins Gewicht, dass unsere eigene Oeffentlichkeit die unmittelbare Anteilnahme an einem wichtigen Teil des Weltgeschehens verliert, was sich einesteils in simplizistischen und überheblichen Urteilen auswirken und andernteils zur Verkümmern des politischen Interesses führen kann. Es besteht kein Zweifel darüber, dass in den Mitgliedstaaten die Oeffentlichkeit die Vorgänge und Auseinandersetzungen in der UNO viel intensiver verfolgt als bei uns.

Schliesslich könnte unsere Mitgliedschaft dazu führen, die öffentliche Meinung unseres Landes etwas mehr mit internationalen Fragen vertraut zu machen und das Verständnis für die Solidarität unter den Staaten zu wecken. Die Gefahr, dass

wir die Neutralität als ein Ruhekissen betrachten und uns in einer gewissen Selbstgefälligkeit beschränken, besteht zweifellos. Es muss vermieden werden, dass die Entwicklung über uns hinweggeht.

#### B. Gründe dagegen (Bedenken, Nachteile eines Beitrittes)

Es lassen sich gewichtige Bedenken gegen einen Beitritt aufzählen. Vor allem ist der Einfluss der Kleinstaaten auf die Weltpolitik und damit auch in den Vereinten Nationen beschränkt. Die Mitgliedschaft hätte zur Folge, dass die Schweiz in zahlreichen politischen Fragen Stellung nehmen müsste, an denen sie nicht direkt interessiert ist. Ich möchte nur an das Kolonialproblem erinnern, wo es uns besonders schwer fallen würde, unsere Haltung zu definieren. Der Beitritt könnte auch eine Gefahr für die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit unserer Haltung mit sich bringen. Im Kampf um die gegenseitige Unterstützung der einzelnen Delegationen oder ihrer Gruppen könnte unser unabhängiges Auftreten von Anfang an in Frage gestellt werden. Es wäre auch nicht immer leicht, sich dem Druck der Grossmächte zu entziehen.

Der Schutz der Vereinten Nationen im Falle eines Angriffes auf die Schweiz erscheint von zweifelhaftem Wert. Im übrigen gilt jedoch das Gewaltverbot in Artikel 2, Ziff. 4 auch gegenüber den Nichtmitgliedstaaten und Artikel 35, Ziff. 2 gibt uns die Möglichkeit, im Falle der Gefährdung des Friedens auch als Nichtmitgliedstaat den Sicherheitsrat oder die Generalversammlung anzurufen. In einem solchen Fall hätten wir, sofern es sich um einen Konflikt handelt, nach Art. 32 sogar ein Mitspracherecht.

Die Stellung als Nichtmitglied verschafft uns eine Handlungsfreiheit und Möglichkeiten zum Eingreifen für den Fall, in dem die Organisation bei einem Konflikt selbst Partei ist.



In einer solchen Situation wird ein Nichtmitgliedstaat, der nicht durch frühere Tätigkeit in der Organisation und Stellungnahmen zu Konflikten belastet ist, bei allfälligen Vermittlungen oder anderen guten Diensten in beiden Lagern erhöhtes Vertrauen geniessen.

Auch kann man argumentieren, solange unsere Nichtmitgliedschaft als souveräne Eigenwilligkeit eines alten, friedliebenden und für seine humanitären Werke bekannten Staates akzeptiert wird, kann uns die Ignoranz und der Mangel an Interesse mit Bezug auf unsere Neutralität gleichgültig sein. Eine solche stillschweigende Anerkennung des berühmten Sonderfalles Schweiz mag uns sogar dienlich sein. Sie hat uns bisher auch tatsächlich gedient, indem kaum jemand an unserer Nichtmitgliedschaft ernststen Anstoss nahm. (Es ist klar, dass die besonders aktiven und loyalen UN-Mitglieder wie etwa die Skandinavier oder die Kanadier unser Fernbleiben eher negativ beurteilen; doch respektieren sie unsere Grundsatztreue). Diese komfortable Situation würde sich indessen schlagartig ändern, sobald unsere Neutralitätspolitik im Rahmen der UNO einer akuten Belastungsprobe ausgesetzt würde. Dann wären wir der gegenwärtigen sympathischen Toleranz nicht mehr sicher. Dann bedürften wir des echten Verständnisses für unsere Haltung, und darauf können wir nicht zählen.

Sind uns aus unserer Nichtmitgliedschaft Nachteile erwachsen? Obwohl dies objektiv kaum sicher festzustellen ist, bestehen meines Erachtens keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass unsere aussenpolitische Stellung infolge unseres Abseitsstehens Schaden gelitten hat. Die Tatsache, dass wir in umstrittenen Fragen von einer Stellungnahme verschont blieben, hat uns vor gewissen feindseligen Reaktionen bewahrt. Der Umstand, dass wir uns nicht der Lächerlichkeit der abstimmungslosen 19. Generalversammlung mit ihren Verletzungen der Charta aussetzen mussten, war unserem Ansehen förderlich. Unsere aktive und generöse Mitarbeit auf unpolitischem Gebiet, unsere Bereit-

- 32 -

schaft, in unserem Land internationale Organisationen und Konferenzen aufzunehmen, unsere vorteilhaften Darlehen für den Ausbau der UNO in Genf, unsere Präsenz in New York und neuerdings auch in Genf werden im allgemeinen geschätzt und tragen wesentlich zu der erwähnten Toleranz bei.

Die vermehrte Beschäftigung mit aussenpolitischen Fragen, die ein Beitritt der Schweiz zweifellos mit sich bringen würde, birgt auch einige Gefahren. Die Öffentlichkeit versteht aussenpolitische Entscheide nicht immer, weil ihr die zugrunde liegenden Überlegungen kaum in allen Fällen zugänglich sind und sie sich öfters mehr von Gefühlen als von der Vernunft leiten lässt. Bisher waren aussenpolitische Entscheide in unserem Staatsleben relativ selten. Die Stellungnahmen, Erfolge und Niederlagen der Delegation eines Landes in der UNO können zu Hause lebhaftere, ja leidenschaftliche Diskussionen auslösen. Die Befürchtung, dass solche Reaktionen gerade in unserem Lande nicht ausbleiben und den Behörden die Durchführung ihrer Neutralitätspolitik erschweren, ~~\_\_\_\_\_~~ ~~\_\_\_\_\_~~ und unser föderalistisches System ungewohnten Bewährungsproben aussetzen könnten, darf nicht leicht genommen werden.

K o n k l u s i o n e n

Welche Konklusionen ergeben sich aus diesen Ueberlegungen ?

## I.

Für die unmittelbare Zukunft werden wir gut tun, die Frage eines allfälligen Beitritts pragmatisch zu behandeln.

Die grösste Stärke der Schweiz auf aussenpolitischem Gebiet ist ihre Vertrauenswürdigkeit und Stabilität. Nachdem wir seit 20 Jahren der UN standhaft ferngeblieben sind, hätte ein "aus heiterm Himmel" kommender Beitrittsentscheid eine doppelte Gefahr. Erstens könnte es nicht ausbleiben, dass man uns sagen würde: Die Schweizer haben endlich erkannt, dass sie 20 Jahre in der falschen Richtung gegangen sind. Dies wäre unserem Ansehen und unserer Würde kaum dienlich. Zweitens würde ein überstürzter Beitritt zwangsläufig so ausgelegt, dass wir selbst unsere Neutralität neu interpretieren. Dazu besteht keine Veranlassung.

Nur beiläufig sei an dieser Stelle erwähnt, dass ich die Aussichten für die Anbringung eines Vorbehaltes anlässlich eines Beitrittes im gegenwärtigen Zeitpunkt für gering erachte. Die Afrikaner sähen darin sofort einen Versuch, uns den von ihnen angestrebten Sanktionen gegen Südafrika zu entziehen. Die Sowjetunion und vielleicht sogar die USA würden u.U. als Hüter der Charta auf den Plan gerufen, die die Möglichkeit von Vorbehalten nicht kennt.

Pragmatik bedeutet nun aber nicht Erstarrung, sondern Handeln im richtigen Zeitpunkt und in zweckmässiger Art. Wir haben gesehen, wie grundlegend sich die Organisation gewandelt hat. Eine Neuüberprüfung unseres Verhältnisses zu ihr drängt sich

daher auf. Es scheint mir nur, dass gerade die gegenwärtige, entscheidende Phase der Entwicklung der Organisation noch so sehr im Flusse und es noch so schwer abzusehen ist, wie und ob überhaupt die UN daraus hervorgehen wird, dass es sich wohl lohnt, das Resultat abzuwarten, bevor wir den unwiderruflichen Schritt machen. Nachdem unser Volk für diesen Schritt ohnehin noch nicht bereit ist, verlieren wir dabei nichts. Nicht einmal Zeit.

Sollte sich die UN noch weiter vom System der Zwangsvollstreckung entfernen und sich ganz dem "Peacekeeping" verschreiben, so ergäbe sich eine Situation, wo wir sagen könnten: nicht wir haben unsere Politik zu ändern, sondern die UN hat sich so geändert, dass ihr Kurs nicht mehr mit dem unsrigen kollidiert. Diese Neuorientierung der UN sollte äusserlich irgendwie zum Ausdruck kommen, damit wir uns darauf berufen können. Am besten wäre eine formelle Anpassung der Charta. Mindestens sollte das "Peacekeeping Committee", dessen Arbeiten wir aufmerksam verfolgen müssen, zu einer klaren Konzeption kommen. Wenn es auf diesem Gebiete zu einem Durchbruch käme, der für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit neue verheissungsvolle Perspektiven bietet und vor dem Völkerrecht zu bestehen vermag, dann wäre für uns wohl die Stunde der Entscheidung gekommen. Dann könnte in aller Ruhe und Sachlichkeit abgewogen werden, ob das Interesse unserer Mitwirkung nicht doch die allfällig immer noch bestehenden Risiken überwiegt.

Mittlerweile sollten wir nicht unsere Hände in den Schoss legen. Ohne nach aussen dem Eindruck Vorschub zu leisten, wir würden uns bereits zum Sprunge rüsten, sollten wir unsere konstruktive Mitarbeit auf unpolitischem Gebiete aktivieren. Dazu gehört auch eine zielbewusste Stärkung Genfs. Die entscheidende aussenpolitische Bedeutung der Präsenz der UNO und zahlreicher ihrer Spezialorganisationen in Genf für die Stellung der Schweiz in der Welt kann nicht genug unterstrichen werden. Das Verständnis, das wir der UNO und den andern internationalen

- 35 -

Organisationen entgegenbringen und die Massnahmen, die wir zur Erleichterung ihrer Tätigkeit treffen, begegnen den teils abträglichen Interpretationen unserer Neutralität und machen gewissermassen unser Abseitsstehen von der UNO wett. Die Welt erwartet diesen Dienst der neutralen Schweiz geradezu; er ist, zur Tradition geworden, als einer der bedeutendsten Beiträge an die weltweite Zusammenarbeit aus unserem aussenpolitischen Instrumentarium nicht mehr wegzudenken.

Wie hoch übrigens die Vorteile, die dem Sitzstaate erwachsen, zu bewerten sind, ergibt sich aus den Anstrengungen, die manche Länder insbesondere in jüngster Zeit unternehmen, um solche Organisationen an sich zu ziehen.

Bund und Kanton waren sich ihrer Verpflichtungen auf diesem Gebiete seit jeher bewusst und haben durch entsprechende Massnahmen sich stets bemüht, die Tätigkeit der UNO und der anderen Organisationen in Genf zu erleichtern und ihnen das Klima zu verschaffen, das der internationalen Zusammenarbeit förderlich ist. Angesichts des rapiden Wachstums der Organisationen und der Begrenzung der Tragfähigkeit Genfs als internationales Zentrum werden sich in der nächsten Zukunft in dieser Hinsicht Bund und Kanton vor grosse Aufgaben gestellt sehen.

## II.

Es scheint mir angezeigt, im Zusammenhang mit unserem Verhältnis zur Weltorganisation auch einige Ueberlegungen zur Idee der Bereitstellung schweizerischer Truppenkontingente für friedenserhaltende Operationen der UNO anzustellen.

Mein Vorgänger hat, wie Sie sich erinnern werden, in der letzten Herbstsession in seiner Antwort auf die Interpellationen Furgler und Hubacher erklärt, falls es den Vereinten Nationen gelingen sollte, nach Ueberwindung ihrer gegenwärtigen

- 36 -

Krise klare Grundlagen für friedenserhaltende Aktionen zu schaffen, so könnte die Frage geprüft werden, ob wir ähnlich wie Schweden und Oesterreich solche Unternehmen mit Truppenkontingenten unterstützen sollten, da die Mitwirkung neutraler Kleinstaaten in solchen Fällen besonders wertvoll ist und im konkreten Fall auch das Gewicht der Argumente gegen unsere Nichtmitgliedschaft verringern würde.

Eine erste Prüfung dieser Frage hat zusammengefasst folgendes ergeben:

Unter "opérations de maintien de la paix" werden Aktionen der UN verstanden, die nicht unter die Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der Charta fallen, sondern auf freiwilliger Basis erfolgen.

Die Beteiligung an solchen Friedensoperationen steht wohl grundsätzlich nicht im Widerspruch zur Neutralitätspolitik, sofern gewisse Bedingungen erfüllt sind (Zustimmung aller beteiligten Parteien, unparteiisches Verhalten der UN-Streitkräfte, klare Rechtsgrundlage u.a.m.).

Im übrigen herrscht die Meinung vor, dass die Beteiligung der Schweiz an Friedensoperationen nicht eine Revision der Bundesverfassung erforderlich machen würde. Hingegen wäre wohl eine Aenderung der Militärorganisation nötig, die bekanntlich nur zwei Arten des Dienstes der Armee vorsieht (Ausbildungsdienst und Aktivdienst). Die Schweiz würde Friedensoperationen zweifellos nur mit Freiwilligen durchführen, wie dies übrigens in gewisser Form bereits in unserer Korea-Mission zur Ueberwachung des Waffenstillstandes geschieht.

Eine schweizerische Beteiligung an Friedensoperationen der UN würde eine Bekräftigung der neben der Neutralität zum Prinzip unserer Aussenpolitik erhobenen Solidarität darstellen. Es besteht kein Zweifel, dass sie nach aussen einen

viel grösseren Eindruck machen würde als eine bloss technische und finanzielle Unterstützung, wie sie bis jetzt gewährt wurde. Das Ansehen und das Prestige wie auch das politische Gewicht unseres Landes würden sich dadurch erhöhen. Die Schweiz würde auf diesem Wege auch einen erhöhten Beitrag zur Beilegung von internationalen Konflikten und zur Aufrechterhaltung des Friedens leisten. Wie schon angeführt, haben wir ein eminentes Interesse an der Aufrechterhaltung des Friedens; jeder Konflikt hat auch auf unser Land Rückwirkungen und enthält in sich die Gefahr zur Ausweitung.

Schliesslich würde die Beteiligung an Friedensaktionen dem Schweizervolk und vor allem der Jugend ein konkretes aussenpolitisches Ziel bieten. Das Verständnis für die Fragen der Weltpolitik würde sich verstärken. Auch aus innenpolitischen Gründen wäre deshalb eine Beteiligung von Vorteil.

So präsentiert sich die Frage unter dem grundsätzlichen Blickwinkel. Wie der Entscheid über eine allfällige Beteiligung an einer konkreten Aktion nur unter Berücksichtigung aller Umstände und aller Vor- und Nachteile der gegebenen politischen Lage gestellt werden müsste, so bedarf auch der Entscheid der Grundsatzfrage einer sorgfältigen Abwägung aller rechtlichen, politischen und technischen Bewertungselemente.

### III.

Aber nicht nur der UNO gegenüber, sondern auch im Verhältnis zu ihren Spezialorganisationen scheint es mir angezeigt, immer wieder zu prüfen, ob wir tatsächlich die Mitarbeit leisten, die man von unserem Lande in den uns gesetzten Grenzen und im Rahmen unserer Möglichkeiten erwarten darf. Die Intensivierung unserer Mitarbeit in der UNO und ihrer Spezialorganisationen hätte zwangsläufig zur Folge, dass die bedauerliche Lücke

- 38 -

in der Information der schweizerischen Oeffentlichkeit über Wesen, Zweck, Arbeit und Entwicklung der Weltorganisation, aber auch über unser Verhältnis zur UNO geschlossen würde.

Diese vermehrte Aufklärung - nicht Beeinflussung ! - ist besonders im Hinblick auf eine allfällige spätere Volksbefragung von wesentlicher Bedeutung. Denn, wenn ein Hinweis klar aus der Diskussion der vergangenen Monate hervorgegangen ist, dann zweifellos der, dass ein Beitritt zur Weltorganisation nur mit Zustimmung des Volkes erfolgen kann. Ein Beitritt auf Umwegen könnte nicht verantwortet werden. Dies setzt jedoch voraus, dass der Bürger im Bilde ist. An diesen Prozess der Meinungs- und Bewusstseinsbildung muss auch die Verwaltung vermehrt beitragen.

#### IV.

Wir müssen uns auch im klaren sein, dass ein allfälliger Beitritt und die Verstärkung unserer Mitarbeit in der UNO sehr viel Geld kostet. Nicht zuletzt, weil das Politische Departement bei seinem gegenwärtigen Bestand gar nicht in der Lage wäre, eine schweizerische UNO-Delegation zu instruieren und die Ablösungen bereitzustellen, deren Bereitschaft in Bern anlässlich der Sessionen der UNO in New York Tag und Nacht nötig wäre. Ein Ausbau des Departementes wäre unumgänglich. Ohne vermehrte und verbesserte Information über die UNO und die sich daraus ergebende Einsicht würden sich Volk und Räte jedoch kaum bereit finden, für die UNO weitere Opfer zu bringen, geschweige denn, sich sachlich und konstruktiv mit der Frage eines allfälligen Beitritts auseinanderzusetzen. Unsere heutige Diskussion wird zweifellos wesentliche Impulse in dieser Richtung vermitteln.