

20.11.69 - BK/mlm

VERTRAULICH

Erweiterte ständerätliche Kommission für
auswärtige Angelegenheiten

P r o t o k o l l

der

dem Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu
den Vereinten Nationen gewidmeten Sitzung vom
15. November 1969 in Bern, Parlamentsgebäude,
Zimmer IV.

Vorsitz:

Herr Ständerat Lusser

Anwesend sind:

die Herren Ständeräte Bolla, Borel, Choisy, Graf, Leu, Luder, Oechslin,
Pradervand, Reimann, Rohner, Stefani, Ulrich, Vogt und Wipfli.

Ausserdem sind anwesend:

die Herren Bundesrat Spühler, Vorsteher des Politischen Departements,
Botschafter Thalman, Chef der Abteilung für internationale Organi-
sationen, Minister Diez, Chef der Rechtsabteilung, Botschafter Humbert,
Beobachter bei den Vereinten Nationen in Genf, Minister Langenbacher,
Stellvertreter des Chefs der Abteilung für internationale Organisa-
tionen.

Aufzeichnung:

Dr. Wildhaber, PD, Mitarbeiter der Rechtsabteilung

Dr. Blankart, Sekretär des Departementsvorstehers



- 2 -

Einziges Traktandum: Vorlage Nr. 10277 n - Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969.

Beginn der Sitzung: 08.35

Herr Lusser eröffnet die Sitzung und begrüsst nebst seinen Ratskollegen namentlich Bundesrat Spühler, die Botschafter Thalman und Humbert, die Minister Diez und Langenbacher sowie Dr. Wildhaber. Er benützt die Gelegenheit, um gleich zu Beginn Prof. P. Guggenheim, der den ersten Teil entworfen hat, sowie dem Politischen Departement für die Gesamtedaktion des Berichtes im Namen der Kommission Anerkennung und Dank auszusprechen. Es ist anzunehmen, dass der Bericht leichter vom Ständerat in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen werden wird als derjenige über die Menschenrechtskonvention.

Herr Spühler: Es ist Ihnen bekannt, dass der UNO-Bericht des Bundesrates eine umfassende Diskussion über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen hervorgerufen hat, insbesondere im Nationalrat. Dies entbindet mich jedoch nicht der Aufgabe, Ihnen nochmals eine Uebersicht über den gesamten weiten Problembereich zu geben. Der Bericht des Bundesrates stellt die Möglichkeiten und Bedingungen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zu den Vereinten Nationen dar. Er konzentriert sich somit auf die Beitrittsfrage, eine Hypothese also, die dem Postulat Bretscher selbst zugrunde liegt. Davon abgesehen, hat der Bundesrat auch verschiedene Vorschläge formuliert. Es handelt sich dabei um ein Minimalprogramm, ein Programm, das in der Presse, der öffentlichen Meinung und im Nationalrat weitestgehende, ja ich möchte sagen einhellige Zustimmung gefunden hat.

Wie Sie feststellen konnten, bezeichnet es der Bundesrat als sein Ziel, unser Land weiterhin der UNO anzunähern. Er sieht jedoch im gegenwärtigen Zeitpunkt davon ab, den Räten den Beitritt zu empfehlen. Der Bundesrat ist sich insbesondere bewusst, dass das

Schweizervolk gegenüber der UNO mehrheitlich entweder noch eher skeptisch eingestellt ist oder sich gleichgültig verhält und dass sich bisher keine grössere Bewegung abgezeichnet hat, die auf den Willen breiter Kreise schliessen liesse, den Beitritt in naher Zukunft zu vollziehen. Dies ist von Bedeutung, da die Schweiz einen allfälligen Beitrittsbeschluss der Volksabstimmung zu unterstellen hätte. Ein ablehnender Entscheid von Volk und Ständen wäre indessen unserer internationalen Stellung und unserem Verhältnis zur UNO abträglich. Der Bundesrat glaubt, dass die heutige Gleichgültigkeit gegenüber der UNO zu einem guten Teil auf ungenügender Information beruht und dass deswegen eine umfassende Information über die UNO und das Verhältnis der Schweiz zur Weltorganisation einem echten Bedürfnis entspricht.

Die grundsätzlich positive Haltung des Bundesrates, positiv jedoch immer unter der Voraussetzung der Beibehaltung der schweizerischen Neutralität, findet ihre Stütze nicht nur in den Grundsätzen unserer Politik der nationalen Unabhängigkeit, der Friedenswahrung und des Völkerrechts, sondern auch in der gegenwärtigen weltpolitischen Situation und Entwicklung. Man vermag darin eine verstärkte Hinwendung zu politischen und technologischen Weltinstitutionen zu erkennen. Die Tendenz der neuzeitlichen Welt erfordert grosse Gesamtheiten oder zum mindesten eine enge internationale Zusammenarbeit, handle es sich um Atomenergie, um die Erschliessung des Weltraums, die Ausbeutung der Meeresgründe, die Molekularbiologie oder anderes. In seinem Bericht kommt der Bundesrat zum grundsätzlichen Schluss, "dass die Vereinten Nationen einer geschichtlichen Logik entsprechen" und dass trotz "allen Rückfällen in ein nationalstaatliches Denken ... eine folgerichtige Entwicklungslinie [besteht], eine rational erfassbare Tendenz zur universellen Organisation der Staatenwelt" (S. 134). "Infolge der Interdependenz der modernen Staaten ... muss auch die Schweiz ... die weltweite Zusammenarbeit und den wirtschaftlichen, sozialen und technischen Fortschritt auf der ganzen Welt, die sich die Organisation der Vereinten Nationen zum Ziele setzt, fördern und unterstützen" (S. 119). Die sozialen und politischen

Ideen, welche die Welt bewegen, können die Schweiz nicht unberührt lassen. Die globale und reziproke Behandlung der internationalen Probleme ist Folge, teilweise aber auch Ursache, der Wandlung zu einer allseitigen und wechselseitigen Abhängigkeit. In den wichtigen Fragen macht der Bilateralismus mehr und mehr einem ausgeprägten Multilateralismus, der sich an alle Staaten wendet, Platz. Würden wir versuchen, uns als politisch Neutrale unbemerkt ausserhalb dieser Verflechtungen zu halten, so würden die Probleme von den andern an uns zur Stellungnahme herangetragen. So ist es in der jüngsten Zeit mit den Rhodesien-Sanktionen, mit dem Atomsperrvertrag und mit dem Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz geschehen, um nur diese drei hochpolitischen Gegenstände zu nennen.

Die Schweiz hat sich seit jeher aktiv an den Arbeiten der technischen UNO, ihrer Hilfsorgane, regionalen und Spezialorganisationen beteiligt, wo dies auch ohne Mitgliedschaft in der Organisation und ihren politischen Organen möglich war. Zu der sogenannten technischen UNO gehören die grosse Familie der Spezialagenturen des Wirtschafts- und Sozialrates, das GATT, die Atomenergieagentur und die Organe für die multilaterale Entwicklungshilfe (UNCTAD, ONUDI), die direkt der Generalversammlung unterstehen, sowie der Internationale Gerichtshof. Heute müssen wir feststellen, dass in zunehmendem Masse neben den mehr technischen auch politische Probleme multilateral erörtert werden und dass diese kollektive Behandlung politischer Angelegenheiten mehr und mehr in der UNO zentralisiert wird. Wenn unser gegenwärtiges Verhältnis zur UNO die Wahrung unserer wichtigsten nationalen Interessen bisher nicht behindert hat, so geht dies teilweise auf die aktive Mitwirkung der Schweiz in der technischen UNO zurück.

Anders als die technische, befindet sich die politische UNO eigentlich seit ihrer Gründung in einem Krisenzustand. Sie vermochte die Kriege in Korea, in Vietnam und im Nahen Osten nicht zu verhindern und stand dem sowjetischen Ueberfall auf die Tschechoslowakei oder Konflikten wie denen in Jemen oder Nigeria ohnmächtig gegenüber.

Generalsekretär U Thant selbst beklagt die Tendenz, auf die Gewalt als Mittel der nationalen Politik zurückzugreifen, Tendenz, welche die UNO in ihren Grundfesten erschüttert habe. - Allein, die Weltorganisation kann nicht mehr sein als das, was ihre Mitglieder aus ihr machen. Es erscheint deshalb wenig sinnvoll, der UNO die Schuld für den unbefriedigenden Stand der internationalen Beziehungen zuzuschreiben. Die Organisation ist ein Spiegelbild der politisch organisierten Menschheit in ihrer ganzen Vielfalt der Rassen, Religionen, Ideologien, Systeme und Vorurteile. Die Wirkungsmöglichkeiten der UNO liegen weitgehend im Präventiven, im Verhindern neuer gefährlicher Situationen, im Auffangen und Neutralisieren nationalistischer Exzesse und im geduldigen Suchen nach neuen Wegen internationaler Zusammenarbeit. Sie bildet ein Forum, in welchem internationale Konflikte zwar selten eine endgültige Lösung finden aber doch besprochen, gebremst, abgekühlt und vielleicht sogar entschärft werden können. Die UNO ist kein Idealgebilde, sondern ein Kompromiss zwischen der Idee einer vollkommenen Friedensorganisation und den politischen Gestaltungsmöglichkeiten in einer noch weitgehend nationalstaatlich ausgerichteten und ideologisch gespaltenen Welt. Der prekäre Friede, den wir heute geniessen, ist zweifellos nur zu einem Teil die Frucht der Bemühungen der UNO. Dennoch ist der Weg, den die UNO eingeschlagen hat, richtig. Die UNO ist auch der einzige Versuch einer Weltorganisation, dessen Zeugen wir sind. Sie ist gleichzeitig das grösste friedliche internationale Gemeinschaftswerk, das je auf der Erde unternommen worden ist, und sie besitzt den höchsten je erreichten Grad von Universalität. Sie ist ein Markstein in der Geschichte der politischen Organisation und der internationalen Friedensordnung.

Die Ziele und Grundsätze der UNO sind auch die unseren. Die Welt und der Friede sind unteilbar geworden. Wir können uns, schon im eigenen Interesse, von den Bemühungen, den 3. Weltkrieg zu verhindern, nicht einfach distanzieren. als stünden wir ausserhalb der geschichtlichen Ereignisse und der kollektiven Verantwortung. Dennoch stellt die Frage, wie sich unsere Neutralität mit dem System der UNO-Charta in Einklang bringen liesse, eines der Hauptprobleme einer

allfälligen schweizerischen Mitgliedschaft dar. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich auf diese Frage keine völlig eindeutige Antwort finden lässt. Theoretisch widersprechen sich die Begriffe der kollektiven Sicherheit und der ständigen Neutralität. Während die Neutralität Nichteinmischung und Enthaltung von Feindseligkeiten bedeutet, setzt die kollektive Sicherheit aktive Stellungnahme gegen den Friedensbrecher voraus. Wesentlich ist jedoch, dass beide auf die Erhaltung des Friedens ausgerichtet sind. Verschiedene Artikel der Charta sowie die Entwicklung der UNO seit 1945 erlauben den Schluss, dass die Neutralität innerhalb der UNO weiterbestehen und sogar erhöhte Bedeutung gewinnen kann.

Der Schweiz können auch als Nicht-Mitglied aus ihrer Neutralität Probleme erwachsen, muss doch die UNO gemäss Art. 2, Ziff. 6 der Charta dafür besorgt sein, dass auch Nicht-Mitglieder sich an die Grundsätze der Charta halten, soweit dies für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendig ist. Ein Nicht-Mitglied kann allerdings einwenden, dass die Charta ihm gegenüber rechtlich nicht verbindlich sei. Je nach den Umständen, unter denen ein Nicht-Mitglied zur Unterstützung von UNO-Sanktionen aufgefordert wird, mag es ihm jedoch angesichts des tatsächlichen Kräfteverhältnisses und der Beurteilung durch die Weltöffentlichkeit schwer fallen, sich dem Machtanspruch der UNO zu entziehen. So glaubten weder Oesterreich als Mitglied noch die Schweiz als Nicht-Mitglied, die von der UNO gegenüber Rhodesien verhängten Massnahmen ignorieren zu können. - Etwas vereinfacht ausgedrückt: Entweder funktioniert das System der kollektiven Sicherheit - wie dies bisher der Fall war - nicht; dann bleibt unsere Neutralität ungefährdet, ob wir Mitglied oder Nicht-Mitglied sind. Oder das System funktioniert; dann würde die Neutralität durch Sanktionsbeschlüsse berührt, ob wir Mitglied oder Nicht-Mitglied sind.

Vom Standpunkt des nationalen Interesses der Schweiz aus gesehen, lässt sich die Auffassung vertreten, dass unserem Land aus einer Mitgliedschaft bei der UNO keine nennenswerten Vorteile er-

wachsen. Die Schweiz wäre als Mitglied der politischen UNO vermehrt gezwungen, zu zahlreichen Problemen, an denen sie kein direktes Interesse hat, Stellung zu nehmen. Daher wird befürchtet, dass die schweizerische Aussenpolitik ihre vorsichtige Zurückhaltung gegenüber Problemen, die ihre eigenen Interessen nicht berühren, aufzugeben hätte und Gefahr laufe, den Vorteil der Berechenbarkeit ihrer Aussenpolitik teilweise aufgeben zu müssen, wodurch die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität leiden könnte. Trotz diesen gewichtigen Bedenken sollten die einer Mitgliedschaft innewohnenden neutralitätspolitischen Risiken nicht überschätzt werden. Der Grundsatz der Nichtbeteiligung der Schweiz an internationalen Organen politischen Charakters ist kein klassischer Bestandteil unserer Neutralitätspolitik. Auch hat die Schweiz in der Vergangenheit nicht gezögert, in heiklen politischen Fragen eine eigene klare Linie zu verfolgen.

Die Neutralität, die in Frage zu stellen wir heute ebenso wenig Grund haben wie gestern, verpflichtet uns keineswegs dazu, den Arbeiten der internationalen Gemeinschaft fernzubleiben. Sie bedeutet einfach, dass wir nicht an den Streitigkeiten anderer teilhaben wollen, dass wir bestrebt sind, mit sämtlichen Staaten gute Beziehungen zu unterhalten. Aber dieses sich Abseitshalten von dem, was die Nationen trennt, hindert uns durchaus nicht, an all dem mitzuwirken, was sie einander näherbringt.

Sie wissen, dass die Neutralitätspolitik, wie sie die Schweiz betreibt, Sache des Staates und nicht der Bürger ist. Der Einzelne ist bei uns frei, zu denken und zu sagen, was er will, und er ist nicht zu der Zurückhaltung genötigt, welche diese Politik der Regierung auferlegt. Aber diese offizielle Zurückhaltung verurteilt auch den Bundesrat nicht dazu, sich dauernd der Meinungsäusserung zu enthalten; sie zwingt ihn nicht, auf jegliche Stellungnahme zu verzichten, wenn die Grundsätze unserer Demokratie und unsere Lebensauffassung auf dem Spiele stehen. Der Bundesrat hat nie einen Hehl daraus gemacht, dass weder die kommunistische Ideologie noch die nationalsozialistische jemals die seinige war. Auch auf andern Gebieten, die

unser Land nicht unmittelbar berühren, haben wir unsere Ansichten nicht geheimgehalten. So können wir das Prinzip der Rassentrennung nicht gutheissen, weil es sich hierbei um eine Lehre handelt, die von Grund auf den Prinzipien entgegensteht, die uns leiten und denen die Eidgenossenschaft ihre Entstehung und Entfaltung verdankt. Weil die Demokratie das eigentliche Lebensmarkt unseres Staates ist, beklagen wir auch die Umstände, die sie in diesem oder jenem Lande zurückdrängen. Bundesrat und Bundesversammlung verurteilten beispielsweise letztes Jahr die militärische Intervention der Sowjetunion und ihrer Verbündeten in der Tschechoslowakei. Die uns von der Neutralitätspolitik auferlegte Zurückhaltung schafft somit keinen Graben zwischen der öffentlichen Meinung und der Regierung. Das Volk weiss jederzeit, wie seine Behörden empfinden und hat im allgemeinen Verständnis dafür, dass diese ihre Ansichten nicht mit solcher Deutlichkeit äussern können, wie es dies selber tut. Es ist das Recht des Bürgers, für seine Ideen zu manifestieren, während es oft die Pflicht des Staates ist, Stillschweigen zu bewahren.

Wir betrachten die Neutralität nicht bloss als einen von uns gewählten Selbstschutz für die Existenzsicherung des schweizerischen Staates, sondern auch als eine aktive Verpflichtung gegenüber der übrigen Welt, dieser durch unsere Neutralität zu dienen und ihr nützlich zu sein. Die Politik der Solidarität ist in unseren Augen eine unerlässliche Ergänzung zur Neutralität. Einer der Aspekte der Neutralitäts- und Solidaritätspolitik zeigt sich in den Guten Diensten, die wir in Konfliktsfällen den betreffenden Staaten zu offerieren imstande sind. Die Solidarität, die Bekräftigung unserer humanitären Ueberzeugungen, entspricht zugleich den Interessen unseres Landes, da sie den Forderungen der heutigen Zivilisation entspringt. Wir sind alle solidarisch und haben erfahren, dass entgegen dem Sprichwort das Unglück der einen, und seien sie noch so entfernt, sehr wohl auch zum Unglück der anderen werden kann, dass die Krisen zurückwirken und die Spannungen sich wie Oelflecken ausbreiten.

Besondere Beachtung verdient die Tatsache, dass eine UNO-Mitgliedschaft - im Gegensatz zu einem allfälligen Beitritt zur EWG - weder die direkte Demokratie noch die bundesstaatliche Struktur der Schweiz berühren würde. Besondere Vorteile könnten der Schweiz aus einer allfälligen Mitgliedschaft daraus erwachsen, dass sie vermehrt an der Weiterbildung des modernen Völkerrechts mitarbeiten könnte, dass sich die Gefahr der Abwertung des jetzigen Status unserer UNO-Beobachter in New York und Genf vermeiden liesse und dass unsere Möglichkeiten zur Leistung Guter Dienste erheblich begünstigt würden. Das stärkste Argument für einen Beitritt liegt m.E. im Multilateralismus, vornehmlich im legislativen, in der Tatsache nämlich, dass die UNO mehr und mehr Recht setzt, dem wir unterworfen sind, ohne sein Entstehen beeinflussen zu können. Wir gelangen damit als Nicht-Mitglied in eine nicht unbedeutende Abhängigkeit, Abhängigkeit, die wir eben dadurch vermeiden wollten, dass wir auf einen Beitritt verzichteten. Das stärkste Hindernis gegen einen Beitritt liegt in der Neutralität. Die Entscheidung für oder wider wird letztlich wohl weitgehend davon abhängen, ob für unsere neutralitätspolitischen Vorbehalte eine befriedigende Lösung gefunden werden kann.

Wenn ich mich zur These bekenne, dass die Schweiz einen Beitritt - ich wiederhole: unter Wahrung ihres Neutralitätsstatuts - anstreben sollte, so lasse ich mich dabei insbesondere von der Überlegung leiten, dass sich die Völkergemeinschaft heute vor riesige Aufgaben gestellt sieht, an deren Lösung wir unmittelbar interessiert sind und an die wir deshalb auch unseren Beitrag leisten sollten. Gewiss, wir sind fast ausnahmslos Mitglied der technischen UNO, die viele dieser Aufgaben angepackt hat; doch ist ihre ganze Tätigkeit letztlich von der alles beherrschenden Frage abhängig, ob es gelingen wird, auf unserem Planeten die politischen Bedingungen zu schaffen, die es uns überhaupt erlauben, die der ganzen Menschheit gestellten Aufgaben zu lösen. Wohl bin ich mir bewusst, dass die politische UNO noch keineswegs als Garant für den Weltfrieden in Erscheinung tritt, sondern diese Rolle weitgehend jenen Supermächten überlassen

muss, die es in der Hand haben, die Erde in Schutt und Asche zu verwandeln. Staatsmänner, Philosophen und Wissenschaftler auf der ganzen Welt haben jedoch in den letzten Jahren immer häufiger und nachdrücklicher die Warnung ausgesprochen, dass die Menschheit nicht nur durch die Atomwaffen bedroht ist, sondern durch Entwicklungen und Erscheinungen, die heute vielleicht noch nicht in ihrer ganzen Tragweite erfassbar sind, die jedoch schon in den nächsten Jahren für die menschliche Gemeinschaft Gefahren von ganz neuen Dimensionen heraufbeschwören könnten, denen nur auf universeller Basis begegnet werden kann.

Ich bin mir durchaus bewusst, dass die Frage: "Beitritt oder nicht?" für unser Land keine Existenzfrage darstellt. "Felix Helvetia" - die "glückliche Schweiz" wird auch ausserhalb der Vereinten Nationen ihre internationalen Beziehungen regeln und ihren Wohlstand mehren können. Was ich befürchte, ist weniger die Isolierung der Schweiz als die Isolierung des schweizerischen Bürgers. Die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen ist im übrigen nicht eine Einbahnstrasse. Es geht nicht nur darum, in der UNO unsere Stimme zu erheben und Beiträge zu zahlen. Viel wichtiger als das, was wir der UNO bieten können, ist das, was die UNO u n s zu bieten vermag: das Gespräch mit den anderen Bewohnern dieser Erde, die Teilnahme an ihren Problemen und an der Förderung des friedlichen Zusammenlebens, das Bewusstsein der menschlichen Schicksalsgemeinschaft und vor allem das Vertrautwerden mit den Methoden des "Crisis-Management" auf weltweiter Ebene, von dem, angesichts der geschilderten Entwicklungen in Wissenschaft und Technik, letztlich auch unsere Zukunft abhängen wird.

Auch unter diesem Gesichtspunkt ist der vom Bundesrat skizzierte Weg eine Minimal-Lösung, eine Lösung, die der Stimme der Vernunft folgt, die auf die Realitäten Rücksicht nimmt und im wohlverstandenen Interesse unseres Landes liegt.

Herr Lusser: Ich möchte dem Departementsvorsteher für diese ergänzenden Ausführungen bestens danken. Die Absicht des Bundesrates, "mit dem vorliegenden Bericht zur sachlichen Aufklärung beizutragen und damit auch zu einer fruchtbaren Diskussion, aus der allein der Entschluss reifen könnte, unser Verhältnis zu den Vereinten Nationen neu zu gestalten" (S. 132), wird mit diesem Dokument sicher verwirklicht werden. Die Aufklärung der Öffentlichkeit ist notwendig; denn ein von keiner äusseren Gefahr bedrohtes Land beschränkt sein Interesse mehr und mehr auf die Förderung seines Wohlstandes. Allein, zahlreiche internationale Aufgaben, vor allem auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe, bedürfen auch unserer Mitarbeit. Ob diese Mitarbeit auch in der politischen UNO von Nöten ist, ist Gegenstand der heutigen Diskussion.

M. Bolla: Je crois qu'il importe aussi d'entendre une voix critique, pour qu'une impression d'unanimité, unanimité qui en réalité n'existe pas, soit évitée.

La Suisse n'a pas attendu l'avènement de l'ONU pour appliquer le principe de l'universalité de ses relations diplomatiques. Aussi Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre a-t-il pu affirmer avec raison que la Suisse n'est pas isolée sur le plan international. Lors d'une comparaison établie il y a quelques années, le nombre des fonctionnaires suisses employés à l'ONU soutenait la comparaison avec celui des pays membres de l'ONU.

La réévaluation du concept de la neutralité coïncide avec la réévaluation de notre position vis-à-vis de l'ONU. Le Conseil fédéral a relevé avec justesse le risque politique d'une adhésion suisse à l'ONU. Notre absence de l'ONU n'a pas empêché qu'on nous confie des tâches humanitaires (p.e. au Moyen-Orient et au Congo), que le Secrétaire-Général recoure aux bons offices de fonctionnaires suisses (je rappelle la mission Thalmann à Jerusalem), que la Suisse contribue financièrement aux activités de l'ONU destinées à maintenir la paix mondiale ou offre les facilités de Genève aux organisations et con-

férences internationales. Ne serait-il pas possible que notre participation à l'ONU puisse porter préjudice à ce genre d'activité internationale? Quelle serait p.e. la position suisse dans la question de l'admission de la Chine rouge? Une prise de position suisse, quelle qu'elle soit, ne devrait-elle pas justement nuire à notre aptitude à remplir des tâches humanitaires?

Dans le même genre d'idées, le fait qu'une adhésion suisse pourrait affaiblir notre activité dans le cadre de la Croix-Rouge me préoccupe. Comme l'a souligné récemment M. Du Pasquier, l'action du Comité international de la Croix-Rouge ne risquerait-elle pas d'être paralysée? En 1956, en Hongrie, seuls des Suisses ont été admis à participer aux activités de la Croix-Rouge. La raison en est que les délégués suisses du CICR sont acceptés comme représentants de la solidarité humaine et non pas comme des citoyens suisses. La Suisse ne rendrait-elle pas un meilleur service à l'ONU en s'en abstenant?

Notre jeunesse est préoccupée par la guerre du Viêt-Nam. Or, c'est là qu'elle a dû constater l'impuissance relative de l'ONU, impuissance qui en fin de compte se ramène au veto des cinq grandes puissances. L'URSS a exercé son droit de veto 105 fois. Partant, le Conseil de sécurité, seul organe compétent pour prendre des mesures pour le maintien de la paix, est bloqué. L'impasse financière de l'ONU existe depuis son action au Congo en 1961. Les Etats qui ont refusé à payer leurs cotisations ont persisté à les refuser même après l'avis de droit de la Cour Internationale de Justice qui leur donnait complètement tort. C'est avec raison qu'on a parlé de l'"Unsicherheitsrat".

Indubitablement, l'ONU a su créer des organisations très précieuses, voire irremplaçables, dans le domaine de la coopération technique, économique et culturelle. Je suis entièrement d'accord avec la partie du rapport qui s'occupe de l'ONU technique, mais je m'oppose fermement à une adhésion suisse à l'ONU politique.

Monsieur Pradervand: J'aimerais d'abord faire un rappel historique sur le droit de veto. Celui-ci a été introduit sur la demande des Etats-Unis contre l'avis de l'URSS. Les Etats-Unis qui n'étaient pas membre de la SdN, mais qui se sont rendus compte de la force que prenait la Petite Entente, voulaient se prémunir d'une influence de ce genre et ont insisté à l'inscription dans la Charte de ce moyen de blocage, dont les Russes ont fait par la suite l'usage que vous connaissez. - Dans la discussion d'aujourd'hui le problème de la jeunesse a été abordé. M. Bolla, comme chacun de nous, se penche avec sympathie sur cette question pour essayer de comprendre les désirs et idées de la génération d'après guerre. Celle-ci essaie-t-elle de nous comprendre? Ayant vécu parmi la jeunesse et connaissant sa pensée, j'ai peur qu'un jour la rupture des générations n'éclate et qu'elle ne soit trop brutale. Sur le plan de la politique extérieure elle se manifeste déjà d'une façon assez nette. C'est pourquoi je félicite le Conseil fédéral et le Département politique d'avoir essayé, par un rapport extrêmement intéressant de jeter un pont entre l'avis de notre génération et celui de la jeunesse. Celle-ci doit pouvoir rêver à quelque chose. Dans la crise actuelle, l'absence de rêve, créée par le bien-être, joue un rôle considérable. Il n'y a pas de doute que les jeunes désapprouvent presque entièrement nos habitudes et dogmes dans le domaine politique. Peut-être faudrait-il de notre côté une démythification et démystification de nos concepts politiques. Le rapport qui est soumis à notre approbation fait un premier pas important dans cette direction.

Herr Vogt: Nationalrat Bretscher kommt das Verdienst zu, mit seinem Postulat die Ueberprüfung unserer Neutralität und unseres Verhältnisses zur UNO angeregt zu haben. Der Widerhall, den die Antwort des Bundesrates auf das Postulat gefunden hat, ist erfreulich. Diese Antwort ist zeitgemäss und damit dazu angetan, unsere Jugend zu interessieren. Heute geht es weniger um eine konkrete Stellungnahme zur Beitrittsfrage als um das Bestreben,

die aufgeworfenen Probleme auch in weiteren Kreisen zur Diskussion gelangen und damit vorgefasste Meinungen überprüfen zu lassen. Das Postulat, auch innerhalb der UNO die Neutralität aufrecht zu erhalten, wird nicht an Aktualität verlieren, wenn auch der Zeitpunkt eines schweizerischen Beitritts noch nicht reif ist. Dennoch gilt es, neue Massstäbe anzulegen und das Vorgegangene auch tatsächlich als Geschichte zu betrachten. Diesem realpolitischen Erfordernis entspricht der bundesrätliche Bericht; er ist ein Mittel der sachlichen Aufklärung. Ich nehme an, dass unsere Abklärungen und Erklärungen innerhalb der UNO weitergehen werden. Diese dürfen nicht verringert werden, auch wenn es noch lange dauert, bis der UNO-Beitritt vor Volk und Stände gebracht werden kann. Denn es ist in den Vereinten Nationen wie in unserem Volk noch eine grosse Informationsarbeit von Nöten. Ein überstürztes Handeln wäre falsch. Die Entwicklung wird wohl in der vom Bundesrat beschriebenen Weise verlaufen, nämlich in der Richtung eines stets verstärkten politischen, rechtlichen und wirtschaftlich-technischen Multilateralismus. Auf lange Sicht kann die Schweiz hier nicht abseitsstehen. Insbesondere sollte sie an der Kodifikation des Völkerrechts teilnehmen können. - Abschliessend möchte ich beantragen, dass wir auf den Bericht des Bundesrates eintreten und alsdann in zustimmendem Sinne von ihm Kenntnis nehmen.

Monsieur Borel: Je suis heureux que M. Bolla ait fait le nécessaire pour que notre discussion ne tombe pas dans un conformisme "pro-ONU" et qu'il ait mis un relief sur certains aspects du problème. J'aimerais tout de même répondre à son scepticisme en lui disant que, à mon avis, l'ONU doit passer par cette période intermédiaire, si fâcheuses que soient ses expériences. L'organisation ne peut être meilleure que le monde dont elle est le réflexe et si elle arrive à l'améliorer cela ne se fera que par un long processus de formation. Et puis, je crois que nous avons plus d'autorité pour la critiquer en tant que membre qu'en restant à l'extérieur, surtout lorsque nous nous imposons par avance la réserve de la neutralité que nous en-

tendons conserver comme éventuel membre des Nations Unies. La Suède p.e. qui a su garder son statut de neutralité à l'intérieur de l'organisation, formule des critiques qui sont écoutées par les Nations Unies et elle y mène une politique qui est plus engagée et plus fructueuse que notre abstentionisme habituel. Sans vouloir approuver tous les aspects de la politique de la Suède, il faut avouer que son attitude à l'égard de la guerre au Viêt-Nam et du Portugal ne manque pas d'un certain sens critique développé, sens critique qui peut se faire valoir à l'intérieur d'une organisation créée pour améliorer la situation politique dans le monde. - Ceci dit, je voudrais m'associer aux remerciements adressés au Conseil fédéral et au Département politique pour ce rapport remarquable et extrêmement utile. Il y a une question qui, parmi d'autres, a attiré mon attention particulière, c'est celle du statut d'observateur. Je suis un peu inquiet lorsque je lis à la page 57 que ni "l'observateur permanent ni sa mission n'ont un statut clairement défini" et que des "controverses intermittentes au sujet du principe même de l'admission d'observateurs d'Etats non membres compliquent ... sa position: bien qu'elles ne concernent pas la Suisse, mais les Etats divisés ..." Il y a là un certain risque à ce que ce statut soit mis en cause. Une inquiétude beaucoup plus grave se réfère au premier alinéa de la page 129: Le Conseil fédéral y fait trois constatations qui me semblent tout à fait capitales: Il constate d'abord que "le peuple suisse est resté, dans sa majorité, plutôt sceptique ou indifférent envers les Nations Unies et qu'il n'existe, jusqu'à présent, aucun mouvement d'une certaine ampleur d'où l'on puisse inférer qu'un nombreux public souhaite cette adhésion dans un proche avenir" (réflexion juste et pourtant pas très flatteuse à l'égard des associations visées). Deuxième constatation: La Suisse est "la seule démocratie du monde qui devrait soumettre à une votation populaire une éventuelle décision d'adhésion". Troisième constatation: Un vote négatif "du peuple et des cantons pourrait susciter à l'étranger des interprétations peu favorables à notre position internationale et à nos relations avec l'ONU". Or, nous observons aujourd'hui un désaccord

de plus en plus marqué entre l'opinion publique et la politique officielle. Cette dernière devenant extrêmement complexe, le Peuple a souvent des difficultés à suivre les décisions du Gouvernement. Dans ce contexte un de mes collègues me disait dernièrement, qu'à son avis pas une des propositions du Conseil fédéral ne serait acceptée lors d'une votation populaire; par conséquent: "Cessons d'en discuter!" Une fois de plus, le postulat de l'information doit être formulé, seul moyen capable de remédier à ce malaise. Il s'agit surtout d'atteindre les écoles. - Et une dernière remarque: Sur la page 131 du rapport, le Conseil fédéral nous demande si nous désirons "un rapport spécial [p.e. annuel] consacré aux activités des Nations Unies ... ainsi qu'aux relations de la Suisse avec celles-ci". Je crois qu'une telle documentation serait très utile, malgré la masse de papiers qui est continuellement mise à notre disposition. Un tel rapport faciliterait notre travail d'information interne et serait également un bon instrument de travail pour les journalistes. - Pour finir je vous propose de prendre connaissance du présent rapport en l'approuvant.

Herr Reimann: Ich stimme den Schlussfolgerungen des Bundesrates zu. Es ist klar, dass das Volk vorderhand einem UNO-Beitritt nicht beistimmen würde. In dieser Frage besteht noch ein recht ausgeprägter Graben zwischen den Behörden und der Öffentlichkeit. Zwar ist sich jedermann über die Beibehaltung der Neutralität einig, weniger dagegen über die politische Bedeutung des Begriffs der Solidarität. Dieser Graben ist in letzter Zeit leider nicht kleiner geworden. Wir müssen uns klar sein, dass das Interesse für die UNO letztlich nur ins Volk gelangt, wenn ihm von Regierung und Parlament die Beitrittsfrage zur Entscheidung vorgelegt wird. Ich frage mich, wie unser Volk heute schon mit der neuen Wirklichkeit der internationalen Beziehungen konfrontiert werden könnte. - Welche Erfahrungen haben Oesterreich und Schweden als UNO-Mitglieder gemacht? Sind ihre Einflussmöglichkeiten durch die UNO-Mitgliedschaft vermehrt oder vermindert worden?

Herr Leu: Ich möchte dem Bundesrat und dem Politischen Departement sehr für den Bericht danken. Er stellt eine hervorragende Informationsquelle über unsere Aussenpolitik, vornehmlich über unsere Neutralität und deren Handhabung in schwierigen Situationen dar. Auch das Votum des Departementsvorstehers enthält einige Kernsätze, die es verdienen, festgehalten zu werden. Der Bundesrat ist der Auffassung, die Schweiz sollte sich der UNO allmählich annähern und auf lange Sicht einen Beitritt vorsehen. Ich bin derselben Meinung. Die heutige Jugend hat eine andere Ansicht über das Zusammenleben der Völker als wir selbst seinerzeit hatten. Sie sieht in der gemeinsamen Verantwortung, welche die Staaten in der UNO übernehmen, eine grosse, auch der Schweiz wohl zustehende Aufgabe. - Wesentlich ist der Umstand, dass die UNO immer universeller wird, so dass unser Abseitsstehen mehr und mehr als Desinteressement interpretiert werden kann. Wenn sich die UNO einmal konsolidieren und deren Vorgehen etwas mehr Konsequenz zeigen wird, wird auch in unserem Volke ein Meinungsumschwung einsetzen. Wesentlich scheint mir die Information der Oeffentlichkeit; ich bin überzeugt, dass der Bericht hierin eine Lücke schliesst. Es ist zu hoffen, dass er auch in unserem Rat eingehend diskutiert werden wird, da eine solche Debatte das Gespräch im Volk stimuliert. - Abschliessend zwei Fragen: Auf S. 107 wird festgehalten, dass "völkerrechtliche Verpflichtungen aus der Charta, die mit der Bundesverfassung nicht im Einklang stehen, zu einer Verfassungsrevision führen [müssten], die gemäss Artikel 118 der Bundesverfassung Volk und Ständen zu unterbreiten wäre". Nun ist die Auslegung der Charta Sache der Generalversammlung; diese könnte uns zu Verfassungsänderungen auffordern. Was geschieht aber, wenn Volk und Stände ein solches Ansinnen ablehnen? Kann Völkerrecht Verfassungsrecht brechen? - Ferner: "Im Falle eines Beitritts wäre", wie auf S. 106 ausgeführt wird, "noch ... zu prüfen, ob die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu einem Beitritt der Schweiz ohne ausdrücklichen Neutralitätsvorbehalt als stillschweigende Anerkennung ihres Neutralitätsstatuts ausgelegt werden dürfte. Eine solche Auslegung liesse sich besonders dann vertreten, wenn wir schon vor der Aufnahme den Mitgliedern unsere Auf-

- 18 -

fassung zur Kenntnis bringen würden, wonach die Grundsätze der UNO-Charta die Beibehaltung der permanenten Neutralität gestatten." Diese Erwägung scheint mir doch etwas optimistisch zu sein. Jedenfalls haben wir ein eminentes Interesse daran, vollkommene völkerrechtliche Klarheit über unser Neutralitätsstatut zu schaffen. Unsere Beobachter in New York und Genf haben hierin eine wichtige Aufgabe wahrzunehmen. Auch muss stets wieder darauf hingewiesen werden, welche Früchte die Neutralität getragen hat und dass sie, obwohl sie dem System der kollektiven Sicherheit widerspricht, letztlich dasselbe Ziel wie dieses anstrebt. - Abschliessend möchte ich festhalten, dass ich den Antrag des Bundesrates, vom Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen, vorbehaltlos unterstütze.

Herr Luder: Die Vereinten Nationen, deren Bedeutung als Weltorganisation ausser Zweifel steht, haben ihrer Mentalität nach zu schliessen den Charakter einer Siegerkoalition noch nicht ganz überwinden können. Dies zeigt sich insbesondere in der Haltung, die sie den Neutralen gegenüber einnehmen. Sie haben diesen, soweit sie ihr beigetreten sind weder einen ausdrücklichen Vorbehalt noch eine Garantie ihrer Neutralität zuerkannt. Auf Grund der UNO-Charta könnte ein neutraler Staat zur Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen gezwungen werden. Vielleicht sind wir Schweizer in dieser Hinsicht zu ängstlich. Die Oesterreicher behaupten, dass es von Vorteil sei, dass die Neutralität nicht in einem Vorbehalt oder einer Garantie allzu scharf umrissen werde. - Ich bejahe die Notwendigkeit einer weiteren Annäherung der Schweiz an die politische UNO. Dies vor allem deshalb, weil wir uns unbedingt an der internationalen Rechtsschöpfung beteiligen können. Zudem besteht die Gefahr, dass wir als Nicht-Mitglied unsere Neutralität allzu sehr als Institution ad personam - ohne Bezug auf die Umwelt - auslegen. Im Zeitalter des Multilateralismus stellt die Neutralität vielleicht nicht mehr ein reines Neutrum, ein "Weder - Noch" dar. Der Begriff ist, ob wir dies begrüssen oder nicht, schillernd geworden. - Ich vermisse im Bericht des Bundesrates einen Hinweis dazu, wie wir unsere Neutralität der

UNO besser verständlich machen könnten. Was gedenkt der Bundesrat in dieser Hinsicht zu tun? Denkbar wäre z.B., den Bericht allen UNO-Mitgliedern zur Verfügung zu stellen oder allenfalls ein besonderes Neutralitäts-Weissbuch zu verfassen. Eine Stärkung der Neutralitäts-idee könnte auch durch eine vermehrte Zusammenarbeit mit Oesterreich und Schweden erreicht werden. - Meines Erachtens genügt eine verbesserte Information nicht, um im Volke einen Stimmungsumschwung zu Gunsten eines Beitritts herbeizuführen. Das Interesse der Oeffentlichkeit wird, wie Herr Reimann zu Recht ausführte, erst wachsen, wenn sie einmal zur Mitentscheidung aufgerufen wird. Doch glaube ich, dass die Wandlung - wie beim Frauenstimmrecht - kommen wird. Allein, vorderhand weiss auch die Jugend, die sich so international gebärdet, im Grunde recht wenig über die UNO und unsere internationalen Beziehungen. Um so mehr begrüsse ich die Herausgabe des vorliegenden Berichts. Ich beantrage von diesem in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Monsieur Stefani: Le rapport ne demande pas une décision définitive. Il ne marque qu'une tendance de rapprochement à l'égard des Nations Unies. Même ceux qui ont critiqué les affirmations du Conseil fédéral, doivent avouer que le rapport n'a pas atteint notre liberté d'action. Personnellement, je ne crois pas beaucoup à l'effet de l'information. Même l'information avancée en faveur et contre l'initiative Schwarzenbach n'a provoqué que de réactions isolées. Ce sont bien plus les événements qui pourront nous amener à une participation plus active dans le domaine international. - La partie historique du rapport est sans doute très intéressante, mais ne nous donne pas la clef du problème. L'analogie historique a, à mon avis, très peu de valeur; rien ne se reproduit exactement. La description de l'ONU donnée par M. Bolla me semble un peu trop pessimiste. Il cherche une logique dans la politique internationale; or, cette dernière est conditionnée par la dialectique des intérêts nationaux. Une harmonie n'est donc que très rarement atteignable. A côté de tous les échecs, il faut aussi voir les succès de l'organisation.

Nous n'avons pas le choix; ne pouvant pas créer une nouvelle et meilleure organisation mondiale, il faut améliorer celle qui existe, ou bien rester en dehors et se taire. Au lieu de cela, les Suisses se comportent, à l'égard de l'ONU, comme les juges d'une cour d'appel, sans être en réalité appelés à juger son activité. Entre l'engagement et la mise à l'écart, la Suisse a choisi le statut d'observateur. Or, cette situation ne peut pas durer à l'infini. On ne peut rester en dehors tout en demandant d'avoir les avantages d'un pays-membre (p.e. dans le domaine de la codification du droit international). - Le rapport représente sans doute un premier pas en direction d'une décision nette et, à mon avis, positive; c'est pourquoi je vous propose d'en prendre connaissance en l'approuvant.

Herr Rohner: Ich beantrage, vom Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen: Denn das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen scheint mir zweckmässig und den gegebenen Verhältnissen angepasst zu sein. Ich stimme insbesondere den konkreten Einzelmassnahmen zu, namentlich dem Vorschlag auf Erhöhung unserer finanziellen Leistungen. Mit einem solchen Entgegenkommen unterstreichen wir unseren Solidaritätswillen. Doch sollten wir unsere Wirkungsmöglichkeiten in der internationalen Gemeinschaft nicht überschätzen, ganz abgesehen davon, dass uns unsere Referendumsdemokratie ein recht vorsichtiges Vorgehen in internationalen Belangen auferlegt. - Würde die UNO-Mitgliedschaft notwendigerweise auch die Mitgliedschaft in der Weltbank und im Internationalen Währungsfonds bedingen?

Monsieur Choisy: Ayant lu ce rapport avec beaucoup d'intérêt, je me joins aux conclusions présentées par le Conseil fédéral. En ce qui concerne les mesures pratiques, je ne partage pas l'opinion de M. Stefani qui ne croit pas aux effets de l'information. Je voudrais lui faire remarquer que notre société de consommation repose sur l'information, mauvaise si l'on en croit Marcuse, bonne si l'on en juge par les résultats financiers de ceux qui nous fournissent les objets que nous achetons tous les jours à la suite de la publicité.

Le tout est de trouver le moyen d'éveiller l'intérêt de celui à qui l'on veut s'adresser. M. Spühler craint l'isolement non pas de la Suisse mais de l'homme suisse. En effet, le citoyen de notre Pays est relativement peu "concerné" par les problèmes de la politique internationale, tandis qu'il éprouve un intérêt marqué pour les problèmes techniques. Dans ce domaine nos délégués auprès les organisations spécialisées des Nations Unies pourraient déployer une activité d'information bien plus poussée; celle-ci serait capable d'affronter le scepticisme et l'isolement de l'homme suisse à l'égard des organisations internationales. Elle intéresserait sans doute également la jeunesse.

Herr Spühler: Ich möchte Ihnen für das grosse Interesse, das Sie dem Bericht entgegengebracht haben, bestens danken. Sie haben ihn mit dem Wunsch der Jugend, unsere auswärtigen Beziehungen aktiver und verantwortungsbewusster wahrzunehmen, in Verbindung gebracht. Ich teile diese Art der Deutung. Der Bericht soll eine Vermittlung herstellen zwischen der älteren Generation, die den Krieg erlebt und seither weitgehend am Wert der "Igelstellung" festgehalten hat, und der Jugend, die versucht, den Anschluss an die Zukunft nicht zu verpassen. Mit Befriedigung stelle ich fest, dass der Antrag des Bundesrates auf zustimmende Kenntnisnahme nur von einem Kommissionsmitglied in Frage gestellt worden ist, und möchte zugleich Herrn Bolla versichern, dass ich seine Kritik als wertvollen Diskussionsbeitrag zur Kenntnis genommen habe. Allein, ich glaube, dass wir uns nicht mehr völlig von den grossen Fragen der Weltpolitik abschliessen können, weil diese, ob wir es wollen oder nicht, an uns herangetragen werden. Ich nenne die Beispiele Rhodesien und Griechenland sowie die Menschenrechtskonferenz in Teheran. Wenn wir aber schon zur Stellungnahme gezwungen werden, so ist es vorzuziehen, diese nicht bloss über die Massenmedien zu deklarieren, sondern sie in einem Forum begründen zu können, in dem wir auch angehört werden. Ich gebe zu, dass die Beantwortung der Beitrittsfrage weitgehend vom Temperament abhängt; sie ist aber auch Sache der Erfahrung. Jedenfalls scheint es

mir zu einfach zu sein, lediglich mit der Tatsache der Ohnmacht der UNO zu argumentieren. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die UNO existiert und dass wir alles Interesse haben, dass sie ihre friedenserhaltende Aufgabe möglichst wirkungsvoll wahrzunehmen vermag. Wieso sollten wir nicht unsern, wenn auch beschränkten Einfluss geltend machen, damit dieses Ziel erreicht wird? Zwar ist mir klar, dass die neutralen Staaten kaum je in der Lage sein werden, die weltpolitischen Verhältnisse grundlegend zu verändern. Dennoch glaube ich die Frage, ob sie innerhalb oder ausserhalb der UNO ihren Einfluss wirksamer zur Geltung bringen können, eindeutig zu Gunsten der Mitgliedschaft beantworten zu können. Wenn wir bisher von der UNO (übrigens weit seltener als Schweden) aufgefordert worden sind, Gute Dienste zu leisten, so nicht deshalb, weil wir Nicht-Mitglied sind, sondern o b w o h l wir der Organisation nicht angehören. Zudem bin ich der Meinung, dass es der Schweiz wohl anstehen würde, in der UNO die Stimme jener Staaten, welche die Grundsätze des Völkerrechts verfechten, zu verstärken. Die Oesterreicher machen von dieser Möglichkeit, ja von dieser Verpflichtung, Gebrauch, und sie haben uns bestätigt, dass ihnen ihre Mitgliedschaft die Wahrung ihrer Sachinteressen sehr erleichtert. Die moderne Diplomatie ist im Begriffe, Methoden zur Anwendung zu bringen, die in der Privatwirtschaft schon längst im Gebrauch sind. Diese Methoden bestehen darin, die Zusammenkünfte an einem Hauptort, nämlich in New York, zu konzentrieren und dort alle wichtigen Fragen zur Sprache zu bringen, statt in 125 Hauptstädten einen reduzierten diplomatischen Betrieb aufrechtzuhalten. Diese Entwicklung ist unumkehrbar. Wir haben uns zu entscheiden, ob wir an diesem politisch-diplomatischen "Pool" teilhaben wollen oder nicht. Je mehr unsere Interessen auf dem Spiele stehen, desto weniger befriedigend ist der Status des blossen Beobachters; denn dieser hat eben die Kompetenz nicht, innerhalb der UNO unsere Interessen wahrzunehmen. Er hat den Status eines "privilegierten Journalisten". - Mit Recht ist auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, die Oeffentlichkeit vermehrt über diesen Problemkreis zu informieren, wiewohl m.E. eine gesamtschweizerische Auseinandersetzung erst mit

einer Abstimmung über die Beitrittsfrage provoziert werden kann. Ich mache mir über die Haltung, die das Volk heute einem Beitritt gegenüber einnimmt, keine Illusionen. Wenn auch in aussenpolitischen Belangen ein Wagnis nicht so ipso ausgeschlossen ist, so würde eine Abstimmung im gegenwärtigen Moment doch eher eine Kühnheit darstellen. Auf die Frage von Herrn Rohner, ob eine Mitgliedschaft den Beitritt zur Weltbank und zum Währungsfonds bedingen würde, möchte ich antworten, dass die Entwicklung vermutlich eher umgekehrt verlaufen wird: Es ist die Absicht des Bundesrates, in absehbarer Zeit den Beitritt zu diesen beiden Instituten in Erwägung zu ziehen. - Mit dem Vorschlag von Herrn Choisy, unsere Delegierten bei den Spezialorganisationen aufzufordern, die Öffentlichkeit vermehrt über ihre Arbeit zu informieren, bin ich völlig einverstanden. Ich möchte diesen Vorschlag sogar erweitern und sagen, dass unsere Delegierten vielfach auch innerhalb der Organisationen eine etwas aktivere "Informationspolitik" betreiben sollten. - Abschliessend eine grundsätzliche Bemerkung: Sollte ein Beitritt zur UNO je verwirklicht werden, so würde die Schweiz gezwungen, aus ihrer "würdigen Reserve", um nicht zu sagen Selbstgefälligkeit ("il ny a point comme nous") herauszutreten, eine "Gefahr", die - bewusst oder unbewusst - offenbar manchem zu schaffen macht; und es wird spätestens mit dem Beitritt der geteilten Staaten Deutschland, Vietnam und Korea sowie mit jenem Rotchinas für die Schweiz der Satz von François de La Rochefoucauld: "C'est une grande folie que de vouloir être sage tout seul" *), Geltung erhalten.

Herr Thalmann: Nachdem der Departementsvorsteher das Problem aus allgemeiner Sicht nochmals beleuchtet hat, möchte ich einzelne konkrete Fragen beantworten. Herr Bolla hat sich erkundigt, ob eine schweizerische Mitgliedschaft bei der UNO unsere Möglichkeiten, Gute Dienste zu leisten, nicht beeinträchtigen würde. Die Beispiele, die er anführt, liegen allerdings schon einige Zeit zurück (Korea

*) Maximes, 238.

1952-1953, Suez 1956-1957, Kongo 1960-1961). Seither hat sich die Lage gewandelt. Schweden leistet heute sehr viel mehr Gute Dienste als die Schweiz *). Die Gründe hierfür sind die folgenden:

1. Der UNO-Generalsekretär gibt Diplomaten den Vorzug, die er persönlich kennt.
2. Die Wahl fällt auf Personen, welche mit der UNO, ihren Problemen und Arbeitsmethoden vertraut sind.
3. Die zu wählende Persönlichkeit muss den interessierten Staaten bekannt sein.

*) Nachstehend die wichtigsten Guten Dienste Schwedens seit Kriegsende:

<u>J a h r</u>	<u>Ort / Ursache</u>	<u>P e r s o n</u>
<u>1. Vermittlung</u>		
1947-48	Palästina	Graf Bernadotte
1950	Saudiarabien, Grenz- ziehung	Ribbing
1958/1962/66	Kambodscha/Thailand, Grenzstreit	Beck-Friis/Ribbing
seit 1967	Mittlerer Osten	Gunnar Jarring
<u>2. Schlichtung</u>		
1965	Indien/Pakistan, Grenz- streit Rann of Kutch	Leitung der Schlich- tungskommission: Lagergren
1957/58	Frankreich/Spanien, Streit um Wasseraus- nützung des Lac Lanoux	Sture Petren
<u>3. Friedenserhaltende Operationen</u>		
1956-61	Chef der Waffenstillstands- Ueberwachungskommission in Jerusalem (UNTSO)	General von Horn
	Kdt der UNO-Truppen im Kongo	General von Horn
	UNO-Ueberwachungsgruppe in Yemen	General von Horn

*) Fortsetzung von S. 24

4. Berichterstattung

1957	Indien/Pakistan, Mission	Gunnar Jarring
1967	Naher Osten, Flüchtlingsfrage	Nils Gussing
1968	Nigeria	Nils Gussing

5. Beobachter im Rahmen von Waffenstillstandsüberwachungen

(8 Anfragen der UNO an Schweden, nur eine an die Adresse der Schweiz)

1948-heute	Kaschmir	5 Offiziere
1948-heute	Palästina (UNTSO) (Schweiz: 1 Sanitätsoberst für 3 Monate)	20 Militärpersonen
1952-54	Griechenland	3 Offiziere
1958	Libanon-Krise	Offiziere + Flugzeuge
1962	West-Neuguinea (Uebergang der Verwaltung von niederländischen in indonesische Hände)	7 Offiziere
1967	Kuba-Krise	Bereitstellung von 7 Offizieren
1963/64	Yemen	4 Offiziere
1965	Indien/Pakistan	5 Beobachter
1953-heute	Korea: Schweden + Schweiz	Offiziere

6. Truppen für friedenserhaltende Aktionen

1600 Mann (schwedischer Beitrag an skandinavisches Kontingent von 6400 Mann)

- Kongo 700 Mann
- Zypern 657 Mann
- Mittlerer Osten 550 Mann
- Kaschmir 5 Mann
- Bereitschaftstruppen für Wachdienste und für Spezialaufgaben administrativer und militärischer Natur
- Kosten der Ausbildung, Ausrüstung und Bereithaltung gehen zu Lasten der Schweden.

7. Hohe Beamte im UNO-Sekretariat

1953-1961	UNO-Generalsekretär	Hammarskjöld
	OMM und AIEA : Generalsekretär	

Was das Internationale Komitee vom Roten Kreuz betrifft, so glaube ich nicht, dass dessen Tätigkeit durch eine schweizerische UNO-Mitgliedschaft beeinträchtigt würde. Im Gegenteil, manche der letzten Schwierigkeiten des IKRK hätten vielleicht verhindert werden können, wenn ein engerer Kontakt zwischen ihm und der UNO bestanden hätte. Dazu kommt, dass sich die UNO mehr und mehr mit der Kodifikation des humanitären Rechts befasst. Hierbei könnte die Schweiz die Interessen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz als Mitgliedstaat besser vertreten.

Herr Bolla hat sich ferner erkundigt, welches die schweizerische Haltung gegenüber der Frage der UNO-Mitgliedschaft Rotchinas sein würde. Da wir seit 20 Jahren mit Rotchina diplomatische Beziehungen unterhalten, würden wir für die Aufnahme Chinas in die Vereinten Nationen stimmen. Die USA und der übrige Westen würden diese Stellungnahme zweifellos respektieren, so gut sie unseren seinerzeitigen Entscheid, mit Rotchina diplomatische Beziehungen aufzunehmen, nicht beanstandet haben (was durchaus normal ist). - Zu der von Herrn Reimann aufgeworfenen Frage nach den Erfahrungen, die Oesterreich in der UNO gemacht hat, möchte ich den folgenden Passus aus einem Vortrag des österreichischen Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Kurt Waldheim, vom 7. November 1968 zitieren:

" Durch unsere bisherigen Bemühungen [im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen] ist es gelungen, unserem Land ein internationales Ansehen zu verschaffen, das weit über das Mass hinausgeht, das seiner Grösse entspricht.

*) Fortsetzung von S. 25

8. Wahlen in den internationalen Gerichtshof

1967 Ein schwedischer Richter seit 1967 (schlug den spanischen und schweizerischen Kandidaten für europäischen Sitz).

9. Teilnahme in der Kommission für internationales Recht

1949-1961

Sandström

10. Fremde Interessen

Schweden : 10 Mandate; Schweiz : 1= Mandate.

Dieses Ansehen ist vor allem auf das Vertrauen zurückzuführen, das wir infolge unserer Neutralitätspolitik geniessen. ... Unsere aktive Mitarbeit in den Vereinten Nationen gibt Oesterreich die Möglichkeit, seine Haltung zu den weltpolitischen Problemen darzulegen, zu denen auch ein neutraler Staat Stellung nehmen muss." *)

Herrn Luder möchte ich mitteilen, dass wir eine englische Uebersetzung des UNO-Berichts vorbereiten, um diese den Mitgliedstaaten sowie den hohen Beamten der Organisation zur Verfügung zu stellen. - Den Herren Borel und Pradervand, die das Problem des Veto-Rechtes zur Sprache brachten, wäre zu sagen, dass dieses Recht realpolitisch betrachtet sicher eine vernünftige Institution darstellt. Würde es nicht bestehen, so kämen im Sicherheitsrat zahlreiche Beschlüsse zustande, die alsdann unverwirklicht blieben. Dies würde die Glaubwürdigkeit der UNO noch mehr in Frage stellen als das heutige System. - Herrn Choisy's Vorschlag einer gezielten Information über unsere Tätigkeit in der technischen UNO kann ich nur unterstützen. Wir bemühen uns bereits heute, der Oeffentlichkeit solche Informationen zu liefern. Mein Stellvertreter, Herr Langenbacher, der in den letzten zwei Monaten die Eidgenossenschaft an der Weltpostkonferenz in Tokio vertrat, teilte uns z.B. laufend die Stellungnahmen der schweizerischen Delegation mit, und wir selbst leiteten diese alsdann an die Presse weiter. - Die Stellung des schweizerischen Beobachters in New York und Genf ist, um auf das Votum von Herrn Borel einzugehen, nicht schlecht; er wird nicht als Vertreter eines zweitrangigen Staates angesehen. Dies ist letztlich eine Folge des verhältnismässig hohen Prestiges, das die Schweiz im Ausland geniess. Was die Entwicklungsländer allerdings nicht verstehen, ist, dass wir unsern "moralischen Kredit" in der UNO nicht geltend machen und nicht das Bedürfnis empfinden, den von uns befürworteten Rechtsstandpunkt im Forum der Weltorganisation auch selbst zu vertreten. - Beobachter haben ausser der Schweiz entsandt: die Bundesrepublik Deutschland, Südkorea, Südvietnam, der Vatikan und Monaco. Die Sowjets versuchen bekanntlich seit Jahren, der DDR einen Beobachterstatus zuerkennen zu lassen; bisher ohne Erfolg. Dies behindert in unangenehmer Weise unsere Arbeit inso-

*) Kurt Waldheim: Perspektiven der oesterreichischen Aussenpolitik, Vortrag gehalten am 7.11.1968 vor der Oesterreichischen Gesellschaft für Aussenpolitik und Internationale Beziehungen; von der Abteilung Presse und Information des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten hektographiert hrsg., S.4.

fern, als der Bundesrepublik - und in der Folge uns selbst - russischerseits keinerlei Privilegien zuerkannt werden, solange nicht auch die DDR als Beobachter zugelassen ist. Unser vorübergehender Beobachterstatus in der 6. Kommission stellt in dieser Beziehung eine wohl einmalige Ausnahme dar. - Es wird zur Zeit erwogen, den Zwergstaaten einen besonderen Assoziationsstatus, der höher eingestuft wäre als der weiter nicht begründete Status des Beobachters, zuzuerkennen oder aber auch diese als Beobachter zuzulassen. Dies würde bedeuten, dass die Schweiz als zweitgrösste Handelsnation neben oder gar hinter Staaten gereiht würde, deren Namen Ihnen vielleicht gar nicht bekannt sind, z.B. Nauru oder Pitcairn. Damit würde unser Status in der Tat problematisch, dies um so mehr als wir nicht unserer Kleinstaatlichkeit wegen, sondern aus politischen Erwägungen bisher auf eine Mitgliedschaft verzichtet haben.

Herr Diez: Die entscheidende Frage, die m.E. als erste gestellt werden muss, ist, ob die Menschheit die Vereinten Nationen überhaupt braucht. Die Antwort hierauf scheint mir unzweifelhaft: eine Gemeinschaft von 130 oder mehr Staaten bedarf einer minimalen Organisation. Damit stellt sich für uns die Frage, wie wir uns zur UNO stellen sollen. Seit dem Jahre 1945, in welchem die UNO als Siegerkoalition gegründet wurde und sich als solche den Neutralen gegenüber ablehnend einstellte, hat sich manches geändert. Heute ist die UNO eine beinahe universelle Weltorganisation, zu deren Mitgliedern auch neutrale Staaten zählen. Verschiedene Entwicklungen haben dazu geführt, dass unsere Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO nicht mehr so unproblematisch erscheint wie bisher. Herr Thalmann hat bereits auf die Gefährdung des Status unserer UNO-Beobachter hingewiesen. Ich möchte meinerseits nochmals die Entwicklung im Bereiche der Völkerrechtskodifikation hervorheben. Wenn die UNO fast oder ganz universell ist, wird das von ihr gesetzte internationale Recht praktisch auch für die Schweiz verbindlich sein, ob diese Mitglied ist oder nicht. Unsere heutige Teilnahme an der

Kodifikationstätigkeit der 6. Kommission der Generalversammlung mit Mitsprache-, aber ohne Stimmrecht, ist provisorisch. Verschiedene Länder haben uns mitgeteilt, dass wir diese Teilnahme nicht als Präzedenzfall betrachten dürften. Man hat uns auch vorgeworfen, dass wir durch unsere blosse Teilnahme am unpolitischen Teil der UNO versuchten, gewissermassen die Rosinen herauszupicken, ohne dafür den politischen Preis zahlen zu wollen. - Ich habe den bundesrätlichen Bericht auch ausländischen Kollegen übergeben und dabei festgestellt, dass eine gezielte Information das Verständnis für die schweizerische Situation zu fördern vermag. Verschiedene Kollegen haben z.B. begriffen, dass die Notwendigkeit eines obligatorischen Referendums die schweizerischen Behörden zu einem besonders vorsichtigen Vorgehen zwingt. - Herr Leu hat sich nach dem Verhältnis der UNO-Charta zur Bundesverfassung erkundigt. Der Abschnitt des bundesrätlichen Berichts, auf den er hiebei anspielt (S. 107), stellt bloss fest, dass rechtlich gesehen eine Volksabstimmung nicht nötig wäre, wenn die Schweiz unter Vorbehalt ihrer Neutralität der UNO beitreten würde. Doch müsste ein Beitritt aus politischen Gründen dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Damit würde die UNO-Charta innerschweizerisch ohnehin auf Verfassungsstufe gehoben. - Was das praktische Vorgehen im Falle eines Beitritts betrifft, so konnte der Bundesrat aus taktischen Erwägungen nicht alle seine Karten offen auf den Tisch legen. Die Möglichkeit eines ausdrücklichen Neutralitätsvorbehalts mit entsprechender Beschlussfassung der zuständigen UNO-Organe ist heute unwahrscheinlich. Eher möglich erscheinen eine einseitige Neutralitätserklärung seitens der Schweiz oder ein Beitritt mit stillschweigendem Neutralitätsvorbehalt. Es wäre jedoch taktisch falsch, sich jetzt schon auf eine dieser Möglichkeiten festzulegen. Die UNO wie auch die innenpolitische Situation der Schweiz befinden sich in ständiger Entwicklung. Innerhalb der UNO scheint sich ein neutralitätsfreundlicherer Trend abzuzeichnen. Wenn wir uns heute nicht endgültig festlegen, können wir später eher von einer uns günstigen Entwicklung Gebrauch machen. Entscheidend ist, dass der Bundesrat mit aller

Klarheit festgestellt hat, ein Aufgeben der schweizerischen Neutralität komme nicht in Frage. Dies schliesst indessen, wie Herr Luder zu Recht festgestellt hat, nicht aus, dass die Neutralität selbst gewisse Wandlungen durchmacht. - Herrn Rohner möchte ich antworten, dass die Weltbank und der Internationale Währungsfonds formell von der UNO unabhängig sind. Ein UNO-Beitritt bedingt somit nicht den Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods. Er würde nur eine automatische Teilnahme an UNO-Organen bedeuten, z.B. am Internationalen Gerichtshof, dem wir ja seit langem angehören.

Herr Oechslin: Wie wird heute der Vorschlag einer schweizerischen Blauhelm-Truppe beurteilt?

Herr Thalman: Die Schweiz hat bekanntlich die Blauhelmaktionen im Nahen Osten, im Kongo und in Zypern finanziell unterstützt, was von der UNO mit Anerkennung zur Kenntnis genommen worden ist. Das Problem eines eigenen Blauhelm-Kontingents ist Gegenstand einer unter dem Vorsitz von Botschafter Bindschedler stehenden interdepartementalen Kommission. Deren Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen. Ich selbst stehe dieser Idee eher skeptisch gegenüber und glaube, dass sie im Volk kaum auf Zustimmung stossen dürfte. Meines Erachtens kann die Schweiz auf dem Gebiet der Katastrophenhilfe einen viel wesentlicheren Beitrag im Rahmen der internationalen Solidarität leisten. Die dieser Frage gewidmete Motion Furgler ist nach wie vor hängig. Der Bundesrat wird in absehbarer Zeit hierüber einen Bericht veröffentlichen.

Herr Lusser dankt für die ergänzenden Ausführungen der Herren Spühler, Thalman und Diez und schreitet zur Abstimmung.

Eintreten ist mit 14 Stimmen bei 1 Enthaltung unbestritten. Alsdann beschliesst die Kommission ebenfalls mit 14 Stimmen bei

1 Enthaltung, dem Ständerat zu empfehlen, vom Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Berichterstatter: Herr Lusser

Ende der Sitzung: 11.45

Pressemitteilung

Die erweiterte ständerätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten versammelte sich am 15. November in Bern, um unter dem Vorsitz ihres Präsidenten, Ständerat Augustin Lusser, und bei Anwesenheit von Bundesrat Willy Spühler, der Botschafter E. Thalmann und J. Humbert sowie der Minister E. Diez und H. Langenbacher den Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen zu behandeln. Sie beschloss einmütig, bei einer Enthaltung, dem Ständerat zu empfehlen, vom Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen. In der Aussprache wurde die Notwendigkeit einer möglichst universellen Weltorganisation anerkannt und festgestellt, dass die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zur Annäherung an die Vereinten Nationen angesichts der zunehmenden multilateralen Verflechtung der Staaten im richtig verstandenen Interesse unseres Landes liegt. Die Kommission befürwortete insbesondere die vorgesehene verstärkte Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Vereinten Nationen und über die schweizerische Mitarbeit im Rahmen dieser Organisation. Ferner sprach sie dem Bundesrat und dem Politischen Departement für die umfassende Darstellung des Fragenkomplexes ihre besondere Anerkennung aus.

Communiqué de presse

La Commission des affaires étrangères élargie du Conseil des Etats s'est réunie le 15 novembre à Berne, sous la présidence de M. Augustin Lusser, conseiller aux Etats, et en présence de M. Willy Spühler, conseiller fédéral, des ambassadeurs E. Thalmann et J. Humbert et des ministres E. Diez et H. Langenbacher. La séance a été consacrée à l'examen du rapport du Conseil fédéral sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies. A l'unanimité moins une abstention, la commission a décidé de recommander au Conseil des Etats de prendre connaissance du rapport en l'approuvant. Au cours de la discussion, la nécessité d'une organisation mondiale à caractère autant que possible universel a été pleinement reconnue. La commission a estimé que, vu l'interdépendance

croissante des Etats dans le domaine multilatéral, les mesures proposées par le Conseil fédéral pour se rapprocher des Nations Unies sont propres à servir les intérêts réels de notre pays. Elle s'est déclarée particulièrement en faveur du renforcement prévu de l'information du public sur les activités de l'ONU et sur la participation de la Suisse à ses travaux. Elle a en outre exprimé au Conseil fédéral et au Département politique sa satisfaction pour la présentation exhaustive de cette question complexe.

Comunicato stampa

La commissione allargata degli affari esteri del Consiglio degli Stati si è riunita a Berna il 15 novembre per trattare il rapporto del Consiglio federale inerente alle relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite. Ha diretto la seduta il presidente della stessa, consigliere agli Stati Augustin Lusser; erano presenti il consigliere federale Willy Spühler, gli ambasciatori E. Thalmann e J. Humbert e i ministri E. Diez e H. Langenbacher. La commissione ha deliberato all'unanimità, con un'astensione, di raccomandare al Consiglio degli Stati di prendere conoscenza del rapporto approvando lo. Nel corso dei dibattiti la commissione ha riconosciuto la necessità di un'organizzazione mondiale che sia universale e notato come le misure proposte dal Consiglio federale per l'avvicinamento alle Nazioni Unite, stante la sempre maggiore interdipendenza multilaterale degli Stati, siano conformi agli interessi giusti del nostro paese. La commissione ha raccomandato particolarmente la prevista più ampia informazione sull'attività delle Nazioni Unite e sulla collaborazione della Svizzera nell'ambito dell'organizzazione. La stessa ha inoltre espresso la propria viva riconoscenza al Consiglio federale e al Dipartimento politico per l'esauriente trattazione dell'insieme dei complessi problemi.