

1. B. 51. 10.

*Handwritten signature/initials*DIE SCHWEIZ UND DIE UNO

Vu Mi-

Vortrag von Dr. Heinz Langenbacher, Stellvertretender Chef
der Abteilung für internationale Organisationen im Politi-
schen Departement

an der

ausserordentlichen Delegiertenversammlung der Europa-Union
Schweiz am 16. November 1968 in Basel

I.

Es ist undenkbar, eine aussenpolitische Frage ins Scheinwerferlicht zu stellen, ohne nicht zuvor einen kurzen Blick auf den Hintergrund zu werfen, der die Szene beherrscht. Sie kennen diesen Hintergrund: Es ist nicht der Garten Eden, sondern der Feuerball der Atombombe, mit der wir - wenigstens an der Oberfläche - so komfortabel leben. Die Situation im Zeichen der Bombe ist kristallklar: Wenn die Menschheit überleben will, brauchen wir den Frieden. Wenn wir den Frieden wollen, muss die gesamte Menschheit eng zusammenarbeiten. Wir dürfen uns nicht darauf verlassen, dass das "Gleichgewicht des Schreckens", die gegenseitige Blockierung der Atomkräfte immer spielen wird. Wir dürfen uns nicht darauf verlassen, dass die Angst das Gewissen stets wachrüttelt.

Menschheitsverteidigung muss ebensosehr organisiert werden wie Landesverteidigung. Wir müssen auch im weltweiten Rahmen nicht nur für den Ernstfall gerüstet sein. Wir müssen in erster Linie den Ernstfall verhindern.

Unsere Szene steht aber auch im Zeichen der hohlen Blicke hungernder Menschen. Wie ernähren wir eine Menschheit, die sich bald verdoppelt hat? Wie lösen wir die Konflikte, die sich aus dem unterschiedlichen Entwicklungsstand zwischen Dritter Welt und Industriestaaten ergeben? Ein Problem nur, in einer langen Reihe weltweiter, lebenswichtiger Probleme: Entwicklungshilfe, Eroberung des Weltalls, friedliche Nutzung der Atomenergie, Abrüstung, Welthandel.

Auch diese Kulisse ruft uns in Erinnerung, dass wir - wenn wir bei unseren Anstrengungen Erfolg haben wollen - gemeinsam planen,

./.

- 2 -

gemeinsam koordinieren, finanzieren, uns gegenseitig helfen müssen. Eine gebieterische Forderung, die vor allem der Kleinstaat nicht überhören darf. Die Kleinheit unseres Landes, unsere begrenzten finanziellen und personellen Mittel, aber auch unsere geographische Lage, unsere wirtschaftlichen Interessen, sie alle sprechen zu Gunsten der Förderung der internationalen Zusammenarbeit.

Und wenn wir genau um uns blicken, so stellen wir fest, in welchem Ausmasse die Völkerfamilie nicht nur auf wirtschaftlichem, sondern auch auf politischem Gebiet neue Formeln des Zusammenlebens erarbeitet; Anstrengungen, die uns nicht gleichgültig sein können. Vermehrte internationale Zusammenarbeit also auch für uns!

Ich höre das Urteil des Skeptikers: Nutzlos! Bringt nichts zustande! Leerlauf! Tummelfeld für Idealisten! Aufwand in keinem Verhältnis zum mageren Ergebnis!

Gegenfrage an die Skeptiker und Zyniker: Wieviel Optimismus und Idealismus setzen wir nicht für unser persönliches Leben ein, ohne zu verzagen, ohne Rücksicht auf persönliche Rückschläge und Lebensleerlauf? Wieviele nutzlose Anläufe unternehmen wir für unsere eigene Glückseligkeit?

Weshalb wollen wir der Völkergemeinschaft, deren Schicksal wir teilen, bei der Verwirklichung ihrer hohen Lebensideale nicht zumindest die gleiche Chance geben wie uns selbst? Wir selbst werden schliesslich die Nutzniesser eines jeden auch noch so kleinen Fortschritts sein.

II.

Was ist die UNO auf diesem Weg der Menschheit wert?

Ich weiss, dass ich in Ihrem Kreise nicht den Beweis antreten muss, dass die Vereinten Nationen - realistisch beurteilt - auf ihrem mühseligen Wege immer wieder beachtliche Erfolge erzielen. Diese Erfolge sind nie spektakulär. Wer spricht schon davon, dass es den Vereinten Nationen gelungen ist, aus dem Hungerland Mexiko ein getreideexportierendes Land zu machen? Man klagt an: Die UNO

hat im Nahost-Konflikt versagt! gibt sich aber nicht Rechenschaft, dass es ohne die Plattform der UNO doch sehr fraglich gewesen wäre, ob ein Waffenstillstand so rasch hätte erreicht werden können. Hätte es damals keine UNO gegeben, so wäre es wohl auch nicht möglich gewesen, dass sich Kossygin in einem entscheidenden Augenblick des Konflikts nach den USA begab und mit Präsident Johnson in Glassboro zusammentraf.

Die UNO hat die Ereignisse in der Tschechoslowakei nicht zu verhindern vermocht. Richtig, aber sie hat die Aktion der Warschauerpaktstaaten unmissverständlich verurteilt und damit dem moralischen Anspruch der Weltmeinung klar Ausdruck gegeben, ein Urteil, das auch einer Weltmacht nicht gleichgültig sein kann.

Die UNO erzielt kaum je spektakuläre Erfolge, sagten wir. Sie diskutiert, sie laviert zwischen den Supermächten, sie kühlt ab und entschärft, sie ist "Blitzableiter", sie sucht geduldig - oft mit viel Lärm, Aufwand und gegenseitigen Beschimpfungen - nach neuen Wegen. Sie kristallisiert die Sehnsüchte dieser Welt; sie ist ein Versuch, der Völkergemeinschaft rechtlichen und politischen Ausdruck zu geben und ist jedenfalls besser als ihr Ruf. Wenn sie versagt, dann geht dieses Versagen zu Lasten der Mitglieder, nicht aber der Weltorganisation, denn die Idee, die hinter diesem Werke steht, ist gut; und würde die Organisation heute auseinanderfallen: schon morgen würde die Völkerfamilie einen neuen Versuch einer Weltorganisation unternehmen. Die Schweiz kann nie besser sein als wir Schweizer sind. Die UNO kann nie besser sein als ihre Mitglieder. Sie ist Spiegel der Menschheit.

Walter Lippman hat in diesem Zusammenhang in der "New York Tribune" am 20. Jahrestag der UNO die folgende hübsche Ueberlegung angestellt:

"Was vor 20 Jahren geschah, glich einer grossen Hochzeitsfeier, auf dem feierliche Versprechen ausgetauscht werden und jedermann denkt, dass Braut und Bräutigam ewig glücklich leben werden. Jetzt, nach 20 Jahren, haben sie sich zwar nicht gegenseitig ermordet, ja nicht einmal voneinander getrennt; aber sie leben nicht glücklich zusammen. Ist dies der Fehler der Institution der Ehe oder der Fehler des Mannes oder der Frau?"

Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass eine Weltordnung ohne friedenserhaltende und umfassende politische Weltorganisation undenkbar ist. An ihrem Weiterbestehen, ihrer Leistungsfähigkeit haben auch wir ein eminentes Interesse. Wir haben dies in unserer bisherigen Zusammenarbeit mit der UNO stets zum Ausdruck gebracht.

Es besteht übrigens - nebenbei bemerkt - noch eine andere Parallele zwischen Ehe und UNO. Man darf beide nicht allzusehr idealisieren und zuviel von ihnen erwarten. Jedes Wunschenken ist schädlich.

Verweilen wir einen kurzen Augenblick bei der Hauptaufgabe der UNO, der Friedenserhaltung, denn auf diesem Gebiet ist seit der Gründung der Organisation eine wesentliche Wandlung eingetreten.

Das System der kollektiven Sicherheit, das der UNO 1945 zugrunde gelegt wurde, schlug fehl. Kollektive Zwangsmassnahmen gegen einen Friedensbrecher setzen voraus, dass sich die Grossmächte einig sind. Die erhoffte Einheit der Grossmächte erwies sich indessen als Illusion. Schon durch die Einführung des Vetos haben die Grossmächte damals ja zu verstehen gegeben, dass sie sich ihre eigenen nationalen Interessen vorbehalten. Die UNO hat deshalb auch in all den Konflikten versagt, in denen sich die Grossmächte, und insbesondere die Supermächte, gegenüberstanden.

Da die UNO-Charta nur kollektive Zwangsmassnahmen, jedoch keine anderen Massnahmen zur Friedenserhaltung vorsieht, war sie blockiert und musste neue Wege suchen, um die Rolle der Friedenswahrerin zu spielen. Der erste Schritt wurde im Korea-Krieg getan: eine Mehrheit beschloss, bei Beschlussunfähigkeit des Sicherheitsrates durch ein Veto, gewisse Kompetenzen der Generalversammlung zu übertragen (denn in der Generalversammlung ist die Einstimmigkeit der Grossmächte nicht erforderlich).

Die friedenserhaltenden Aktionen, die auf diesem Wege anlässlich der Konflikte im Nahen Osten, im Kongo, in Zypern beschlossen wurden, werden - im Gegensatz zu den kollektiven Zwangsmassnahmen - mit der Zustimmung der am Konflikt beteiligten Länder

und ohne Anwendung von Gewalt unternommen. Die Truppenkontingente, die "Blauhelme", werden in der Regel von mittleren und kleineren Staaten gestellt. Die UNO übernimmt auf diese Weise im Do-it-yourself-Stil, und ohne dass die Charta solche Operationen vorsehen würde, die Rolle der Polizei oder der Feuerwehr. Sie hat dabei immer wieder eine grosse Anpassungsfähigkeit und Flexibilität gezeigt, vor allem bei der Wahl der friedenserhaltenden Mittel. In den meisten Fällen fehlt bei diesen Aktionen die Rechtsgrundlage, eine feste politische Unterstützung, die notwendigen finanziellen Mittel; doch, sie kommen trotzdem zustande.

Gewiss, diese Aktionen führten in der Mehrzahl der Fälle nicht zur Lösung des Konflikts. Es gelang der UNO jedoch mehrheitlich, die Konflikte einzufrieren, die Grossmächte daraus fernzuhalten, Zeit zu gewinnen. Zeitgewinn bedeutet Zeit zur Ueberlegung, zur "Abkühlung" und ist im Zeitalter der Atombombe wertvoll. Der Zeitgewinn erlaubt auch in den meisten Fällen, politische Verhältnisse zu schaffen, die der späteren Lösung von Konflikten dienlich sein können.

Vergessen wir auch nicht, dass es der UNO zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit gelungen ist, eine internationale Ordnungstruppe aufzustellen. Diese Tatsache allein ist ein eigentlicher Wendepunkt im Zusammenleben der Völkergemeinschaft. Hier ist ein Ansatzpunkt zu einem neuen Bewusstsein, dass in unserer Zeit der grossen Interdependenz die Friedenserhaltung ein Anliegen aller ist, dass alle ihre Verantwortung mitzutragen haben.

Eine andere Wandlung der UNO sei hier nur gestreift: Ihre Mitgliederzahl ist seit 1945 von 51 auf 125 angewachsen. Die Mehrheit der Gründungsmitglieder - Europa und Amerika - wurde zur Minderheit. Die neue Mehrheit der Entwicklungsländer brachte indessen eine andere Mentalität, andere Interessen, andere Anschauungen in die Weltorganisation.

III.

Wenn wir uns nun dem Verhältnis der Schweiz zur UNO zuwenden, müssen wir vorerst einige rechtliche Ueberlegungen anstellen:

Ist die UNO-Charta mit der Neutralität vereinbar?

Wie bei jedem Beitritt zu einer internationalen Organisation ist vorerst zu prüfen, ob unsere Entscheidungsfreiheit, ob unsere Unabhängigkeit durch die Mitgliedschaft auf einem bestimmten Gebiete berührt oder verletzt wird. Zu diesem Zweck müssen alle Umstände untersucht werden: die Charta wie auch die Praxis der Organisation.

Doch, werfen wir zuerst einen kurzen Blick zurück auf das Gründungsjahr der UNO im Jahre 1945. Damals, in San Franzisko, hatte man für die Neutralen wenig übrig. Sie hatten ja nichts zum Siege beigetragen. Einige Delegierte wollten die Unvereinbarkeit der ständigen Neutralität mit der UNO sogar ausdrücklich in der Charta fixieren. Sie drangen jedoch nicht durch. Die Auffassung war indessen bei den Gründern allgemein, dass die Neutralität nicht als Vorwand dienen sollte, sich den Verpflichtungen der Charta zu entziehen.

Seit der Gründung der UNO haben sich die Voraussetzungen zu unseren Gunsten gewandelt. Die Neutralitätsfeindlichkeit ist weggefallen. Sie hat einer ausgesprochenen Aufwertung der Neutralität Platz gemacht. Diese Aufwertung ist allerdings von vieldeutigen und schillernden Interpretationen des Neutralitätsprinzips begleitet.

Weder die Charta selbst noch die Vorarbeiten lassen jedenfalls darauf schliessen, dass die Neutralität mit der Charta unvereinbar wäre. Schweden und Oesterreich wurden deshalb ohne irgendwelche Bedingungen aufgenommen. Auch die vom Bundesrat 1945 eingesetzte Expertenkommission stellte lediglich die Unvereinbarkeit zwischen der Neutralität und dem System der kollektiven Sicherheit fest und kam im übrigen einmütig zum Schluss, dass der Beitritt an und für sich anzustreben sei.

Die Charta setzt jedoch der Anwendung der Neutralität - bei aller grundsätzlichen Vereinbarkeit - Grenzen:

1. Die Charta legt fest, dass die Mitglieder alle Massnahmen der UNO zu unterstützen haben. Die Spanne dieser Massnahmen gegen Staaten, die den Frieden bedrohen oder brechen, kann vom Abbruch der diplomatischen Beziehungen über den Unterbruch aller Verbindungen bis zum militärischen Eingreifen gehen.
2. Die Mitgliedstaaten dürfen auch Staaten, gegen die die UNO Präventiv- oder Zwangsmassnahmen ergriffen hat, keine Hilfe leisten. Dem Neutralen ist es somit im Falle von Sanktionen nicht mehr möglich, beide Seiten gleich zu behandeln.
3. Völlig unvereinbar mit der Neutralität sind die in der Charta vorgesehenen militärischen Massnahmen. Zu diesem Zwecke müsste der Sicherheitsrat allerdings mit den neutralen wie mit den anderen teilnehmenden Mitgliedstaaten ein Abkommen über die Mitwirkung an den Sanktionen abschliessen. Der Sicherheitsrat kann jedoch die besondere Situation des Neutralen berücksichtigen; er kann auf die Verpflichtung eines Neutralen verzichten. Die Möglichkeit einer rein militärischen Neutralität bleibt somit bestehen. Bisher ist übrigens kein solches Abkommen je abgeschlossen worden.
4. Aber auch als Nichtmitglied können wir, wie der Rhodesienkonflikt zeigt, von der UNO aufgefordert werden, uns an Zwangsmassnahmen der UNO zu beteiligen. Zwar können wir uns rechtlich darauf berufen, dass wir die Charta nicht unterschrieben haben, und dass sie deshalb rechtlich für uns nicht relevant ist.

Die UNO ist jedoch durch die Charta verpflichtet, ihren Einfluss auf die Nichtmitgliedstaaten auszuüben, damit sie bei den Sanktionen mitmachen. Wenn wir uns einer solchen Aufforderung völlig entziehen, so geraten wir in Widerspruch mit der Weltmeinung. Wir sehen uns damit einem gewichtigen moralischen Machtanspruch gegenüber, der zu politischem und wirtschaftlichem Druck führen kann.

Mit solchen Situationen und den damit verbundenen Probleme-

- 8 -

men müssen wir als Nichtmitglied auch in Zukunft rechnen. Je mehr sich die Interessen der Supermächte annähern, desto eher werden Zwangsmassnahmen der UNO möglich.

Wir müssen uns schliesslich auch Rechenschaft geben, dass die bisherige Nichtanwendung von Bestimmungen der Charta diese Bestimmungen nicht hinfällig werden lässt.

IV.

Der Zeitpunkt scheint mir nunmehr gekommen, Kataloge der Gründe für und gegen einen Beitritt zu erstellen.

Zuvor sei jedoch festgehalten, dass die Schweiz den Beitritt zur UNO nie abgelehnt hat. Die Tatsache, dass wir bisher kein Beitritts-gesuch gestellt haben, bringt vielmehr zum Ausdruck, dass unter dem Gesichtspunkt der Neutralität die völkerrechtlichen und aus-senpolitischen Voraussetzungen nicht erfüllt waren.

Welche Argumente sprechen gegen unseren Beitritt?

1. Einer der grossen Vorzüge unserer Aussenpolitik ist ihre Berechenbarkeit. Man weiss immer, wie die Schweiz reagieren wird. Wir sind für die anderen kalkulierbar; und weil wir berechenbar sind, sind wir zuverlässige Partner. Zuverlässigkeit aber schafft Vertrauen. Vertrauen ist ein Element der Stabilität.

Würden wir heute, nach mehr als 20-jähriger Enthaltung, der UNO beitreten, könnte diese plötzliche Aenderung unserer Haltung zu einem weltweiten "Aha, die Schweiz hat sich anders besonnen!" führen. Dieses "Aha" könnte jedoch zu Fehlinterpretationen unserer Neutralität Anlass geben. Unser Beitritt könnte als Neuinterpretation der Neutralität gewertet werden. Damit aber könnte der Glaube in unsere Grundsatztreue erschüttert werden. Dieses Risiko ist im Auge zu behalten.

2. Aber auch unsere Stellungnahmen als Mitglied der UNO, das für oder gegen jemanden Stimmen oder die Teilnahme an Massnahmen der UNO, könnte unsere Neutralitätspolitik aufweichen und den Neutralitätsbegriff schwächen. Den Spannungsfeldern, die sich etwa

aus politisch-ideologischen Fragen ergeben, könnten wir uns wohl nicht immer entziehen. Wir könnten in heiklen Fragen natürlich Enthaltung üben. Doch, man tritt einer internationalen Organisation ja nicht bei, um Enthaltung zu üben. Andererseits wird eine Enthaltung in der UNO oft auch als Stellungnahme für oder gegen die eine oder andere Partei gewertet.

Stellungnahmen in der UNO tragen also ein gewisses Risiko in sich, unsere Beziehungen zu anderen Staaten zu belasten. Die Durchführung unserer Neutralitätspolitik könnte dadurch gestört werden. Die Verteidigung eines Standpunktes in der UNO-Generalversammlung kann im übrigen ein Mitglied je nach der Lage mehr isolieren als die Nichtmitgliedschaft.

3. Wir arbeiten als Nichtmitglied in allen Organisationen und Organen der UNO, wo dies möglich ist, aktiv und konstruktiv mit und leisten beachtliche finanzielle Mittel zur Verwirklichung der Ziele der UNO. Zahlreiche Schweizerbürger arbeiten auf allen Ebenen der Beamtenhierarchie in den Sekretariaten der UNO und ihrer Spezialorganisationen und haben sich für leitende Stellen zur Verfügung gestellt. Schweizerische Experten stehen im Dienste der UNO.

Auch bei den Zwangsmassnahmen der UNO im Rhodesienkonflikt haben wir in Form autonomer Massnahmen unter Beweis gestellt, dass wir auch als neutrales Nichtmitglied das Konzept der Weltorganisation nicht stören.

Auf diese Weise bezeugen wir täglich unsere Solidarität, unsere Weltverbundenheit. Den Beweis, dass wir uns nicht egoistisch selbst isolieren, erbringen wir aber auch durch unsere humanitären Aktionen und unsere guten Dienste - so etwa mit der Vertretung fremder Interessen oder indem wir der UNO für bestimmte Missionen schweizerische Persönlichkeiten zur Verfügung stellen.

Unsere Nichtmitgliedschaft oder, wie Hammarskjöld einmal sagte, unsere "Ehrennichtmitgliedschaft" ist auf diesem Wege durch die Jahrzehnte zu einem annehmbaren und nicht diskutierten "fait accompli" geworden. Unsere Geltung in der Völkerfamilie als

Nichtmitglied ist anerkannt. Es sind uns aus der Nichtmitgliedschaft bisher keine wesentlichen Nachteile entstanden.

4. Wir müssen der UNO auch nicht beitreten, um uns eine weltpolitische Position zu schaffen, oder weil wir nationale Probleme hätten, die im Rahmen der UNO gelöst werden könnten.
5. Ein Beschluss über den Beitritt müsste zweifellos Volk und Ständen unterbreitet werden.

Das Schweizervolk steht jedoch einem Beitritt mehrheitlich negativ gegenüber. Es wäre deshalb heute mit einer massiven Verwerfung zu rechnen. Ein Nein des Volkes würde jedoch dem Ansehen der Schweiz in der Welt schweren Schaden zufügen und unsere Stellung in der Völkergemeinschaft mehr schwächen als die Nichtmitgliedschaft. Könnten wir dieses Risiko eingehen? Dieses innenpolitische Bewertungselement ist ebenso wichtig wie Ueberlegungen aussenpolitischer Art.

6. Könnte unsere Mitgliedschaft die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz beeinträchtigen, das - wie die Schweiz - auf den gleichen Grundlagen - Neutralität, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit - ruht und das auf das Vertrauen angewiesen ist, das die Schweiz in der Welt geniesst.

Unsere damalige Mitgliedschaft beim Völkerbund hatte jedenfalls keinen Einfluss auf das Werk des IKRK. Ich kann mir auch nicht vorstellen, dass unsere Mitgliedschaft bei der UNO das Vertrauen, das wir in der Welt geniessen, erschüttern könnte. Auch auf humanitärem Gebiet zeichnen sich übrigens neue Denkkategorien ab.

7. Die Mitgliedschaft könnte uns aber auch in innenpolitische Spannungsfelder bringen. Wie die Erfahrungen zeigen, werden Situationen, Stellungnahmen und Entscheide in der UNO von den Romands oft anders beurteilt als von den Deutschschweizern. Im Falle der Mitgliedschaft könnte unsere offizielle Haltung in der UNO in den verschiedenen Landesteilen je nach dem andersartigen Bedürfnis nach Darstellung der Schweiz in der Welt, und je nach Temperament,

sehr unterschiedlich bewertet werden. Unser föderalistisches System könnte damit ungewohnten Belastungsproben ausgesetzt werden.

8. Ein interessantes Nebenprodukt der UNO-Mitgliedschaft wäre übrigens auch die Tatsache, dass Mitgliedstaaten hie und da versuchen, durch ihre Parlamentarier die Parlamentarier anderer Mitgliedstaaten zu beeinflussen und unter politischen Druck zu setzen. Sie versprechen sich dadurch einen Einfluss auf die Meinungsbildung des Parlaments und der Regierung. Daraus kann sich ein gewisser Unruhefaktor ergeben.

V.

Welche Argumente sprechen für den Beitritt?

1. In erster Linie ist die Tatsache zu unterstreichen, dass die Ziele und Grundsätze der UNO mit den Zielen und Grundsätzen identisch sind, die wir in unseren eigenen auswärtigen Beziehungen verfolgen: Frieden, weltweite Zusammenarbeit, Menschenrechte.

Die Hauptaufgabe der UNO ist die Aufrechterhaltung des Friedens. Als kleines Land haben wir an diesen Anstrengungen ein grosses Interesse, denn jeder Konflikt hat auch Auswirkungen auf die Schweiz. Jeder Konflikt trägt das Risiko der Ausweitung in sich.

Die UNO versucht, die Gewalt auszuschalten, die friedliche Streitregelung, die Ordnung durch das Recht. Sie überträgt damit einen Grundgedanken der Eidgenossenschaft auf die Völkerfamilie. Sie will eine Welt des internationalen Rechts aufbauen.

Aber auch auf anderen Tätigkeitsgebieten stellen wir eine klare Identität der Zielsetzungen fest:

Die UNO fördert die friedlichen Beziehungen der Völker, die internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, technischem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet. Sie trägt zur Verwirklichung der Menschenrechte bei. Sie fördert damit die Wohlfahrt der Völker und ist zu einem eigentlichen Hort der Hoffnungen und Erwartungen der Menschheit und insbesondere der Entwicklungsländer geworden.

Diese Uebereinstimmung der Zielsetzung spricht zu Gunsten des Beitritts.

2. Für den Beitritt spricht nicht nur die Tatsache, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Staaten in zunehmendem Masse von der bilateralen auf die multilaterale Ebene verschiebt, sondern auch, dass sich diese Zusammenarbeit mehr und mehr in der UNO konzentriert. Völkerrecht, Welternährung, Welthandel, Entwicklungshilfe, Abrüstung - auf allen lebenswichtigen Gebieten hat die UNO entscheidende leitende und koordinierende Funktionen.

Zwar können wir in den Spezialorganisationen und Organen technisch mitarbeiten. Auf die grossen grundsätzlichen Entscheidungen in der UNO-Generalversammlung, im Wirtschafts- und Sozialrat oder in der Völkerrechtskommission können wir indessen keinen Einfluss nehmen. In wichtigen Fragen, die uns direkt angehen und verpflichten, können wir somit nicht mitsprechen und nicht mit-handeln. Wir gelangen auf diese Weise, ob wir wollen oder nicht, mehr und mehr in die Abhängigkeit der Vereinten Nationen, in eine Abhängigkeit, die wir mit unserer Nichtmitgliedschaft gerade vermeiden wollen.

Ein Beispiel: Die Kodifikation des Völkerrechts wurde bisher an diplomatischen Konferenzen behandelt, zu denen wir regelmässig eingeladen wurden. Zum ersten Mal wird nunmehr eine auch für uns bedeutsame Frage, der rechtliche Status diplomatischer Sondermissionen, in der 6. Plenarkommission der UNO-Generalversammlung behandelt. Zwar ist es uns, unter Hinweis auf unser spezielles Interesse als Konferenzort und Sitzland vieler internationaler Organisationen gelungen, zu den Arbeiten - wenn auch ohne Stimmrecht - zugelassen zu werden. Solche Erfolge werden allerdings, darüber dürfen wir uns keinen Illusionen hingeben, die Ausnahme bleiben. Ein weiteres Beispiel ist die Frage der Nonproliferation der Atomwaffen. In Genf konnten wir bei der Konferenz der nichtnuklearen Staaten noch aktiv mitgestalten. Nachdem aber die Frage nunmehr von der UNO-Generalversammlung weiterbehandelt wird, haben wir nichts mehr zu sagen.

Mit dieser Entwicklung der vermehrten Konzentration in der UNO wird aber auch unser Abseitsstehen augenfälliger. Der Vorwurf des Mangels an weltweiter Solidarität könnte - hauptsächlich seitens der Dritten Welt - stärker ertönen und die Gefahr der Isolierung grösser werden. Dies gilt auch im Zeichen der von der UNO angestrebten Universalität.

3. Mit unserer Mitgliedschaft könnten wir in vermehrtem Masse unser moralisches Gewicht in die Waagschale werfen; wir könnten Beispiel sein; wir könnten - wenn wir einmal "mit im Spiel" sind - die uns angemessene Rolle des Vermittlers wirksamer spielen. Unsere Geschichte hat uns für Aufgaben dieser Art ja ein besonders schweizerisches Talent mit auf den Weg gegeben: das Talent des Kompromisses, des Ausgleichs. Diese kunstvolle Technik des sorgfältigen Gleichgewichts, unter Respektierung des Andersartigen, wäre vor allem in der UNO ein schweizerischer Beitrag an die Völkergemeinschaft. Andere schweizerische Wesenszüge kämen uns dabei zustatten: der schweizerische Sinn für Realität, das nüchterne Zweck- und Nutzdenken. Wir Schweizer stehen meistens mit beiden Füßen auf dem Boden der Realität und greifen nur sehr selten allzu keck in die Sterne. Wir erliegen dem Wunschdenken nur in Ausnahmefällen. Alles Eigenschaften, die wir in den Vereinten Nationen zur Geltung bringen könnten.

Dabei dürfen wir die Möglichkeiten des Einflusses eines Kleinstaates in der UNO allerdings nicht überschätzen. Auch hier gilt das erfrischende Wort des Präsidenten der Stiftung Pro Helvetia: "Die Schweiz spielt im Weltgeschehen eine verdammt kleine Rolle. Eine Illusion darüber ist nicht erlaubt." Auch in der UNO wären wir zu dieser kleinen Rolle, je nach der Optik des Betrachters, auserwählt oder verdammt.

Oft hängt ja der Einfluss eines Landes - wie die New Yorker Erfahrungen eindrücklich zeigen - in erster Linie von den Qualitäten, vor allem von der Stärke der Persönlichkeit des Delegierten ab.

Die Rolle, die etwa Schweden in der UNO spielt, beweist

immerhin, dass die Aussichten eines Neutralen, in der UNO gute Dienste zu leisten, erhöht werden, insbesondere wenn er das Vertrauen der Völker und seine Delegierten das Vertrauen der andern Abgeordneten geniessen. Eine Vermittler-Rolle kann das neutrale Mitglied auf unspektakuläre Weise quasi von Tag zu Tag, in Kommissionen, Arbeitsgruppen und Wandelgängen der UNO spielen. Aber auch im grossen Rahmen bieten sich solche Gelegenheiten. Jedes Jahr zur Zeit der Generalversammlung versammeln sich in New York nahezu alle Aussenminister. Auch hier hätte unser Land, wenn es durch unseren Aussenminister vertreten wäre, wertvolle Kontakte mit den massgebenden Staatsmännern und Politikern der Welt und erhielte "direktere" Informationen und eine ausgezeichnete Möglichkeit mehr, um für Verständnis für den schweizerischen Standpunkt zu werben.

Unser Arbeitsbeitrag müsste allerdings schweizerische Qualitätsarbeit sein. Die Erfahrungen zeigen immer wieder, in welchem Ausmass sich der Kleinstaat durch qualitativ hochstehende Mitarbeit zusätzliches politisches Gewicht verschafft. Und wenn ich von schweizerischer Qualität spreche, dann denke ich unter anderem auch an die Stimme der menschlichen Schweiz, an die Chance der humanitären Aussenpolitik.

Unter diesen Gesichtspunkten des moralischen Gewichts, des Vertrauens, des Vermittlers, wären wir in der UNO zweifellos herzlich willkommen. Wir erhielten eine Chance, unser Ansehen in der Welt zu stärken.

4. Natürlich würde uns die Mitgliedschaft - wie wir gesehen haben - zu politischen Stellungnahmen zwingen. Das damit verbundene Risiko darf jedoch nicht dramatisiert werden. Wir nehmen bereits seit Jahren in den Spezialorganisationen der UNO zu oft heiklen politischen Fragen Stellung, wobei es uns bisher stets gelungen ist, eine klare Linie einzuhalten. Ich denke dabei etwa an Fragen wie Südafrika, Rhodesien, die geteilten Staaten.

Wenn sich sehr delikate politische Fragen stellen, ist übrigens stets eine gewisse Zurückhaltung möglich. Das Verhalten

der Schweden und Oesterreicher belegt diese Tatsache. Eine solche subtile Zurückhaltung kann übrigens nicht nur der Neutralität nicht abträglich sein, sondern sogar die Stellung des Neutralen stärken.

5. Ich sehe aber noch weitere Gründe, die zu Gunsten des Beitritts sprechen:

Unsere Mitgliedschaft wäre geeignet, die Bedeutung Genfs als internationale Plattform, als UNO-Zentrum und Sitz zahlreicher internationaler Organisationen sowie als Konferenzort zu erhöhen. Abgesehen von den spezifisch schweizerischen und lokalen Vorzügen, wird die Rhonestadt ja in erster Linie als Konferenz- oder Sitzstadt gewählt, weil sich die UNO in Genf niedergelassen hat.

6. Unser Beitritt wäre aber auch geeignet, das aussenpolitische Bewusstsein im Volke wesentlich zu heben. Wenn eine schweizerische Delegation in der Generalversammlung zu den wichtigen Problemen unserer Zeit Stellung bezieht, würde die Diskussion in der schweizerischen Oeffentlichkeit dadurch starke Impulse erhalten. Volk, eidgenössische Räte und Behörden würden direkt "betroffen"; sie müssten sich mit der Stellungnahme unserer Delegation in New York auseinandersetzen und würden vor ihre Mitverantwortung beim Aufbau der Welt von morgen gestellt.

VI.

Ich bin Ihnen aber noch eine Antwort schuldig:

Unter welchen Voraussetzungen könnte heute ein Beitritt der Schweiz erfolgen?

Wir dürften uns einig sein, dass ein Beitritt nur unter Aufrechterhaltung der Neutralität in Frage kommt, solange es keine echte Alternative zur Neutralität gibt (und es gibt sie nicht). Das Schweizervolk würde es wohl kaum akzeptieren, wenn mit unserem Beitritt die Neutralität aufs Spiel gesetzt würde. Mit einem solchen Beitritt würden wir uns dem Risiko eines negativen Volksentscheids aussetzen.

Andererseits müssen wir uns in Erinnerung rufen, dass die Nichtbeteiligung an politischen internationalen Organisationen kein klassischer Bestandteil unserer Neutralitätspolitik ist.

Unter diesem Gesichtspunkt sehe ich drei Varianten:

1. Wir treten, wie Oesterreich, ohne jeden Vorbehalt und ohne jede Zusicherung der UNO bei und verlassen uns darauf, dass nach allgemeiner Ansicht in UNO-Kreisen die Neutralität mit der Charta durchaus ohne Einschränkung vereinbar ist.

Für diejenigen Staaten, die unsere Neutralität bereits anerkannt haben, würde die Verpflichtung aus dieser Anerkennung auch nach dem Beitritt weiterbestehen. Diese Staaten würden von uns in der UNO wohl keine neutralitätswidrigen Massnahmen verlangen.

Würden wir allerdings "stillschweigend" d.h. ohne Anerkennung der Neutralität beitreten, wären wir im Unklaren, wie dieses Stillschweigen von der UNO später, z.B. in einem "Ernstfall", interpretiert würde.

2. Die 2. Variante: Wir treten der UNO mit einer einseitigen Erklärung bei, in der wir unsere Neutralität bekräftigen. Eine solche Erklärung könnte - da unsere Neutralität allgemein bekannt ist - von der UNO "stillschweigend" zur Kenntnis genommen werden. Ein Beitritt auf diesem Wege hätte wohl heute die besten Aussichten. Zuvor wären jedoch Sondierungen bei den Mitgliedstaaten, insbesondere bei den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates vorzunehmen, um zu erfahren, wie sie sich zu diesem Vorgehen stellen.

Wir müssen uns im übrigen Rechenschaft geben, dass uns auch eine einseitige Neutralitätserklärung nicht von der Pflicht befreien würde, an Sanktionen teilzunehmen. Auch hier also keine vollständige Sicherheit.

3. Eine dritte Lösung wäre der Beitritt unter ausdrücklicher Anerkennung unserer Sonderstellung ("der Batzen und s'Weggli" also).

Denkbar wäre, dass die Schweiz in diesem Falle gewisse spezielle Gegenleistungen erbringen könnte z.B. die Uebernahme ge-

wisser Aufgaben bei der Friedenserhaltung.

Wir dürfen uns jedoch auch hier keinen Illusionen hingeben: die Zeit für eine solche Lösung ist noch nicht reif. Es besteht in der UNO keine Bereitschaft und kein Interesse, der Schweiz eine Vorzugsstellung einzuräumen (die übrigens für Oesterreich und Schweden eine Diskrimination darstellte).

Ein solches Ansinnen führte im übrigen in der UNO sehr wahrscheinlich zu einer Diskussion über Neutralität und Neutralismus, eine Diskussion, für die viele UNO-Mitglieder wenig Sympathien hätten, und die auch uns schaden könnte. Dieses Risiko bestände natürlich unter Umständen auch beim Beitritt mit einer einseitigen Erklärung.

Sollten wir der UNO nun beitreten oder nicht?

Der Bundesrat wird zu dieser Frage voraussichtlich im Frühjahr 1969 Stellung nehmen, wenn er den eidgenössischen Räten seinen Bericht über unser Verhältnis zur UNO unterbreitet. Ich muss mich deshalb auf meine persönliche Meinung beschränken.

In erster Linie scheint mir nur ein Beitritt unter voller Aufrechterhaltung der Neutralität in Frage zu kommen. Wir wollen keine aussenpolitische Richtungsänderung vollziehen und zu einer Neutralität "à la Völkerbund" zurückkehren. Unsere Chance als Mitglied oder Nichtmitglied liegt in einer klaren Neutralitätspolitik - in unserem, wie auch im Interesse der Völkerfamilie.

Wenn ich das Pro und Contra gegeneinander abwäge, so komme ich zum Schluss, dass ein Beitritt grundsätzlich zu befürworten ist. Weshalb?

Die Mitgliedschaft gäbe uns eine zusätzliche Gelegenheit, eine neue Dimension, um eine aktive und konstruktive Neutralitätspolitik in den Dienst der Völkerfamilie zu stellen und in vermehrtem Masse spezifisch schweizerische Beiträge zum Wohle der Völker zu leisten. Gewisse Risiken für unsere Neutralitätspolitik wären zwar vorhanden, doch sie können angesichts der grossen Zielsetzung und der Vorteile einer Mitgliedschaft in Kauf genommen und mit einer konse-

quenten, klaren Haltung überwunden werden. Das Leben eines Volkes ist, wie unser eigenes Leben, nur lebenswert, wenn wir es mutig bestehen, wenn wir bereit sind, ein ideelles Engagement einzugehen und dabei auch gewisse Risiken in Kauf nehmen.

Ins Gewicht fällt - neben den anderen Gründen, von denen die Rede war - vor allem auch die Tatsache, dass sich die internationale Zusammenarbeit mehr und mehr in der UNO konzentriert. Damit stehen nicht zu unterschätzende schweizerische Interessen auf dem Spiel.

Zwei grosse Hindernisse stehen jedoch dem an und für sich wünschbaren Beitritt vorläufig noch entgegen:

- Einmal der Umstand, dass über die Art des Beitritts unter voller Aufrechterhaltung der Neutralität noch zu wenig Klarheit besteht. Hier sind weitere Untersuchungen nötig.
- aber selbst wenn diese Vorfrage einwandfrei geklärt ist und der Weg neutralitätspolitisch offen stände, scheint mir die Zeit, jedenfalls heute, noch nicht reif zu sein, weil sich die Mehrheit unseres Volkes mit der Idee einer Mitgliedschaft vorläufig nicht befreunden kann.

Die schweizerische Oeffentlichkeit muss sich deshalb noch mehr als bisher mit Sinn und Zweck der Weltorganisation und vor allem mit unserem eminenten Interesse an ihrer Tätigkeit und unserer Mitarbeit in der UNO auseinandersetzen. Der entsprechenden Information sind jedoch - wie wir in Bern oft nicht ohne Bitterkeit feststellen - Grenzen gesetzt. Diese Grenze ist das relativ bescheidene Interesse unseres Volkes für die Belange der Vereinten Nationen. Hier ist zwar sofort eine Ausnahme zu machen und unserer Jugend ein Kränzchen zu winden: sie verfolgt die Entwicklung der Vereinten Nationen - wie die Anfragen bei unserem Dokumentationsdienst immer wieder zeigen - mit wachem Interesse. Bei der älteren Generation fällt jedoch die Informationssaat oft auf harten Fels. Die Vorurteile der UNO gegenüber, die kaum in einem anderen Lande so stark sind wie bei uns, sind noch allzu zahlreich. Die Impulse für die Auseinandersetzung mit der UNO sind jedoch nicht nur Sache

der Verwaltung. Auch die Parteien, die Massenmedien und alle interessierten Kreise sind aufgerufen, ihren Beitrag an eine klärende Diskussion in der Öffentlichkeit zu leisten. Wir brauchen für den Beitritt und die Mitarbeit in der UNO das überzeugte Ja des Volkes. Auch dieses Stück Aussenpolitik muss sich auf das aussenpolitische Bewusstsein des Volkes stützen und von seinem Verständnis getragen werden.

Es will mir jedenfalls wichtig **erscheinen**, dass wir die Frage des Beitritts pragmatisch im Lichte aller Bewertungselemente verfolgen und den Entscheid mit offenem Geiste suchen. Auch hier wird sich die gut schweizerische Politik der kleinen Schritte bewähren. Unsere Mühlen werden - angesichts der Beharrlichkeit unseres Volkes - auch in dieser Hinsicht langsam mahlen.

Doch, geben wir uns stets Rechenschaft, dass es in der Weltpolitik keinen Stillstand gibt. Situationen können sich überraschend ändern. Aus dieser Sicht der stetigen Bewegung haben wir in die Zukunft zu blicken. Was heute noch nicht angezeigt, noch nicht möglich ist, kann es morgen oder übermorgen sein. Bereiten wir uns auf diese Eventualitäten vor. Helfen wir, jeder an seinem Platze, mit, das nötige Bewusstsein zu schaffen, die Auseinandersetzungen zu fördern, damit wir, wenn die Eventualität zur Tatsache wird, zum richtigen Entscheid bereit sind und bis dahin von der Entwicklung nicht überrollt werden.