

dodis.ch/51501

Notiz der Direktion für internationale Organisationen des EPD¹

DISKUSSION ÜBER DEN 3. UNO-BERICHT

Bern, 6. Februar 1976

An der Sitzung der Sektionschefs der Direktion für internationale Organisationen vom 28. Januar 1976 bei Herrn Botschafter de Ziegler wurde u. a. darüber diskutiert, welche Schlussfolgerungen für den 3. Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationedenkbar wären.²

Herr Botschafter de Ziegler resümierte zuerst seine eigenen Gedanken. Danach könnte der Bundesrat grundsätzlich folgende Lösungen vorschlagen:

1. Die Beitrittsfrage ist jetzt genug diskutiert worden. Sie muss so bald als möglich dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, damit endlich eine Entscheidung vorliegt.

2. Der Bericht wird aufgeschoben, weil der Moment als ungünstig erachtet wird: die beratende UNO-Kommission kann sich nicht zu einer Einigung durchringen, die UNO selbst befindet sich in einer Krise.

3. Der Bericht zeigt zwar die Probleme in Form eines «Kaleidoskops» auf, zieht aber keine Schlussfolgerungen.

4. Der Bericht wird wie ursprünglich vorgesehen mit den der Situation angemessenen Schlussfolgerung verfasst.

Eine Volksabstimmung würde derzeit bestimmt negativ ausgehen.³ Auch der vorläufige Verzicht auf einen 3. Bericht wäre politisch nicht glücklich. Ein Bericht ohne Schlussfolgerungen würde uns keinen Schritt weiterbringen.

Demnach scheint es richtig, die ursprüngliche Konzeption eines Berichtes mit Schlussfolgerungen beizubehalten. Diese sollten im Verhältnis zu den beiden früheren Berichten einen Fortschritt, «un pas sérieux de plus», bringen.⁴ Man muss aufzeigen, dass die UNO und ihre Spezialorganisationen ein weltumfassendes Zentrum bilden, wo sich jedes Jahr Vertreter aller Staaten treffen. Bis jetzt hat keine Regierung die Organisation verlassen. Dagegen bedeutet allerdings die Technik der Suspendierung eines Staates durch Nichtanerkennung seiner Vollmachten (Südafrika) eine gewisse Gefahr für die Universalität der Organisation.

¹ CH-BAR#E2003A#1990/3#1383* (o.713.01), DDS, Bd. 27, Dok. 2. Diese Aktennotiz wurde von Marianne von Grünigen von der Direktion für internationale Organisationen verfasst und unterzeichnet. Für die Verteilerliste vgl. das Faksimile dodis.ch/51501.

² Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977, dodis.ch/51532. Vgl. dazu ferner die Zusammenstellung dodis.ch/C2247.

³ Vgl. dazu dodis.ch/51520 und dodis.ch/51529.

⁴ Zu den neuen Elementen des Berichts vgl. dodis.ch/51698.

Was den schweizerischen UNO-Beitritt anbelangt, so muss die grundsätzliche Frage von jener des «timing» getrennt werden. Im Prinzip ist der Beitritt der Schweiz zur UNO wünschenswert. Aber die öffentliche Meinung ist heute noch nicht reif dafür. Eine Volksabstimmung wäre zurzeit mit beträchtlichen Risiken verbunden. Eine gross angelegte Information des Publikums wird in Zukunft unerlässlich sein.

Im Bericht könnte der Bundesrat feststellen, ein Beitritt der Schweiz zur UNO sei wünschenswert oder – als Variante mit mehr operationellem Charakter – die Schweiz müsse der UNO beitreten. Ein Zeitpunkt für den Beitritt sollte derzeit nicht fixiert werden. Dagegen könnte man vorschlagen, alljährlich oder alle zwei Jahre einen Bericht zu verfassen oder in Aussicht stellen, eines Tages auf die Frage zurückzukommen.

Beim ganzen Bericht sollte man stets im Auge behalten, dass er publiziert wird. Die Öffentlichkeit darf nicht schockiert werden.

Herr Bill gibt zu bedenken, dass ein UNO-Beitritt kurzfristig vor allem wegen bestimmter Ereignisse innerhalb der Weltorganisation ungünstig wäre. Langfristig sprechen aber wohl mehr Argumente für die Zweckmässigkeit eines schweizerischen Beitritts. Nicht etwa, dass die Hoffnung genährt werden dürfte, die Verhältnisse in der UNO würden sich bessern. Aber es bleibt mehr Zeit für eine Information der breiten Bevölkerung über die Bedeutung der UNO. Der Bericht sollte einen konkreten Beitrittsvorschlag enthalten. Man muss auch bedenken, dass die Schweiz durch ihre Nichtmitgliedschaft in eine immer schwierigere Situation gerät.⁵ Wir finden bei den anderen Staaten immer weniger Sympathie.

Herr Quinche sieht das eigentliche Problem nicht in der Frage der Zweckmässigkeit des Beitritts, sondern in der Tatsache, dass wir der einzige Staat sind, welcher der UNO aus freiem Willen fern geblieben ist. Wenn wir den Beitritt bis zur Stabilisierung der Verhältnisse aufschieben wollen, können wir lange warten. Man muss vorwärts machen. Problematisch scheint die Struktur der UNO, insbesondere das Vetorecht im Sicherheitsrat. Wäre das Vetorecht für uns im Prinzip überhaupt annehmbar?

Botschafter de Ziegler beantwortet die letzte Frage dahin, dass das Vetorecht die Schweiz davor bewahren würde, in einen Konflikt hineingezogen zu werden und daher einen Schutz ihrer Neutralität darstelle. Wir haben alles Interesse daran, dass das Vetorecht auch weiterhin besteht. Es bietet eine Garantie gegen unverantwortliche Beschlüsse.

Herr Rial bedauert die Formulierung über die Beitrittsfrage in der Rede Bundesrat Grabers in Les Brenets.⁶ Er teilt die Ansicht, dass es keinen «günstigen Moment» für den UNO-Beitritt gibt. Man muss den Beitritt an die Hand nehmen.

Botschafter de Ziegler weist darauf hin, dass in der Rede Bundesrat Grabers nur festgestellt worden sei, in der UNO hätten bedauernswerte Ereignisse stattgefunden, die dazu geführt hätten, die öffentliche Meinung aufzubringen. Die gute Atmosphäre der 7. ausserordentlichen Generalversammlung ist durch diese Ereignisse zerstört worden. Heute wird die Krise in der UNO durch Missbrauch der

⁵ Vgl. dazu dodis.ch/51527.

⁶ Rede des Vorstehers des EPD, Bundespräsident Pierre Graber, vor der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Neuenburg vom 15. November 1975, dodis.ch/51702.

Mehrheit heraufbeschworen. Auf der andern Seite wird die UNO auch durch den Nord-Süd-Dialog beeinflusst, der seine Auswirkungen auf die Generalversammlung und auf die Spezialorganisationen hat.⁷

Herr Barbey bemerkt, dass unsere Beiträge an die Spezialorganisationen in den beiden bisherigen UNO-Berichten als positive Elemente hervorgehoben worden seien und diese Beiträge seit 1971 noch beträchtlich zugenommen haben. Ein wichtiger Punkt ist auch, dass im Rahmen der Restrukturierung des UNO-Systems erwogen wird, die grossen Konferenzen in das System zu integrieren, was uns möglicherweise von der Teilnahme ausschliessen könnte.

Herr Stauffer betont, dass die Trennung zwischen technischen und politischen Organisationen heute weitgehend illusorisch geworden sei.⁸ Wir werden von den politischen Fragen als Mitglied der Spezialorganisationen so oder so tangiert. So stellt sich die Frage gar nicht mehr grundsätzlich. Der Beitritt zur UNO wäre kein historischer Entscheid, denn heute ist die Zugehörigkeit zur Weltorganisation ein simples Attribut der Staatlichkeit geworden. Ohne Zweifel gehören wir als Mitglied in die UNO.

Auf der andern Seite stellt sich die Frage, wie verbindlich der Beitritt im Bericht befürwortet werden soll. Je energischer und konkreter dies geschieht, desto mehr verpflichtet sich der Bundesrat, den Beitritt voranzutreiben, d. h. den Volkentscheid herbeizuführen. Wünschenswert erscheint eher ein vorsichtiges Vorgehen. Zurzeit bleibt die Information der öffentlichen Meinung ein Kernproblem. Der Bürger muss erzogen werden, weil die Meinungen ohne genaue Kenntnisse emotional sind.⁹ Die Stellungnahmen der öffentlichen Meinung sind in der Schweiz oft vehementer als anderswo, so dass wir aus dem Ausland oft gefragt werden, ob wir in diesem Punkt überhaupt «neutral» seien. Wir müssen uns bewusst sein, dass Stellungnahmen der Schweiz als Mitglied der UNO im Innern stets zu Kontroversen führen würden. Sie könnten innenpolitische Zerreissproben schaffen. Deshalb ist die Erziehung der Presse und der Bürger zur Nüchternheit so unerlässlich.

Herr Kamer erinnert daran, dass die Beitrittsfrage von uns seit 1945 beiseite gestellt wurde. Beeindruckt insbesondere von der französischen Haltung an der Konferenz in San Francisco hat der Bundesrat damals entgegen der Meinung der ersten UNO-Konsultativkommission von einem Beitritt zur UNO abgesehen.¹⁰ Seither sind die Beitrittschancen noch und noch verpasst worden, namentlich 1955 bei der Aufnahme Österreichs und 1973 bei der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen.¹¹ In der Zwischenzeit haben wir uns der

⁷ Zum Engagement der Schweiz in der UNO im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs vgl. das BR-Prot. Nr. 174 vom 8. Februar 1978, dodis.ch/50418 sowie allgemein zum Nord-Süd-Dialog DDS, Bd. 27, Dok. 77, dodis.ch/50202.

⁸ Zu den von der Schweiz festgelegten Strategien in Bezug auf die Politisierung der UNO-Sonderorganisationen vgl. die Notiz von Botschafter de Ziegler an Bundesrat Graber vom 30. Januar 1976, dodis.ch/51524 sowie die Notiz des Vizedirektors der Direktion für Völkerrecht, Minister Jean Monnier, an die Direktion für internationale Organisationen vom 30. September 1976, dodis.ch/51535.

⁹ Zu den vom EPD geplanten Informationsmassnahmen vgl. das Referat des Vorstehers des EPD, Bundesrat Pierre Aubert, vom 9. Juni 1978, dodis.ch/51540 sowie die Notiz des EPD vom 27. November 1978, dodis.ch/51563.

¹⁰ Vgl. dazu QdD 15, Dok. 10, dodis.ch/39.

¹¹ Vgl. dazu QdD 15, Dok. 28, dodis.ch/40106.

UNO so angenähert, dass der Beitritt im Grunde nur noch eine «Flurbereinigung» bedeuten würde. Ein wichtiger Punkt wäre, die Meinung des Parlaments zu der Beitrittsfrage zu kennen. Die Verwaltung sollte für ihr Verhalten in dieser Frage Richtlinien bekommen.¹²

Herr Bourgnon ist dem UNO-Beitritt gegenüber positiv eingestellt, hält ihn aber noch nicht für reif. Er verweist insbesondere auf die prekäre Situation des schweizerischen Beobachters in New York.¹³ Sein Statut hat keine rechtliche Grundlage, er verfügt kaum über Verhandlungsmöglichkeiten, auch wenn er in der Vergangenheit bei Fragen, welche die Schweiz besonders interessieren, in der 5. und 6. Kommission das Wort ergreifen konnte. All diese Probleme sind in der Öffentlichkeit nicht genügend bekannt.

Herr Conus meint, ein wichtiger Aspekt sei auch die Feststellung, was der Schweiz alles entgangen sei dadurch, dass sie nicht Mitglied der Vereinten Nationen sei.

Botschafter de Ziegler nennt zum Abschluss als weiteren positiven Aspekt eines Beitritts, dass die Generalversammlung eine ausgezeichnete Gelegenheit biete, bilaterale Probleme zu besprechen oder gar zu regeln, da Staatschefs und Aussenminister fast aller Mitgliedstaaten zur Generaldebatte nach New York reisen.

¹² Für die Weisungen an die schweizerischen Delegationen für Versammlungen und in Exekutivorganen der UNO vgl. QdD 15, Dok. 32, dodis.ch/51500.

¹³ Vgl. dazu dodis.ch/51513 und dodis.ch/51514.