

Notiz für Herrn Professor Schindler

Neue Elemente im Bericht der  
UNO-Kommission im Vergleich zu  
den Berichten des Bundesrates  
von 1969 und 1971

---

1. Die Universalität- Bericht von 1969 (S. 109 ff) :

Die UNO hat sich aus einer Allianz der Siegerstaaten des zweiten Weltkriegs zu einer nahezu universellen Organisation (Ende 1968 : 126 Mitglieder) herangebildet. Von wenigen sog. Zwergstaaten (Liechtenstein, Monaco, etc.) abgesehen, ist ausser der Schweiz kein Staat von sich aus der UNO ferngeblieben.

- Bericht von 1971 (S. 47 ff) :

Die UNO hat sich rascher als 1969 vorausgesehen in Richtung Universalität entwickelt. Zufolge ihrer fast universellen Zusammensetzung und der Allgemeinheit ihrer Ziele bleibt sie das wichtigste Zentrum für die multilaterale Lösung der internationalen Probleme.

- Kommissionsbericht :

Konstatiert seit 1971 eine entscheidende Steigerung des Universalitätsgrades (1975 : 138, 1976 : 144 Mitglieder).

Insbesondere seit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten hat sich die Lage der Schweiz nochmals geändert : sie kann sich den Beschlüssen der UNO auch als Nichtmitglied nicht gänzlich entziehen; sie läuft aber auch Gefahr, in eine vermehrte Isolierung zu geraten. Deshalb ist die Universalität für die Kommissionsmehrheit "das wesentlichste Element, das für einen Beitritt unseres Landes zur UNO spricht".



## 2. Wandlungen im System der Friedenssicherung

### - Bericht von 1969 (S. 108 ff) :

Der Sicherheitsrat hat seine Aufgabe, Entscheidungen über die Verhängung von Zwangsmassnahmen im Falle einer Bedrohung des Friedens, eines Friedensbruchs oder eines Angriffs zu treffen, in den meisten Fällen nicht erfüllen können. Dafür hat sich mit der Zeit mit den auf Freiwilligkeit beruhenden friedenserhaltenden Aktionen eine neue Methode der Konfliktverhütung herangebildet (S. 63 ff). Bis anhin ist es jedoch dem "Komitee der 33" nicht gelungen, allgemeine Regeln für diese Aktionen auszuarbeiten.

### - Bericht von 1971 (S. 9) :

Die Arbeiten des "Komitees der 33" sind kaum weiter gediehen. Daher konnten auch unsere Studien über eine eventuelle Teilnahme von schweizerischen Kontingenten an friedenserhaltenden Aktionen nicht weitergeführt werden. Dagegen wäre es möglich, Schweizerbürger der UNO zur Verfügung zu stellen für Aufgaben, die kein Waffentragen in sich schliessen.

### - Kommissionsbericht (S. 16 ff) :

Behandelt die friedenserhaltenden Aktionen eingehender. Er verweist insbesondere darauf, dass sie einem neutralen Staat die Möglichkeit bieten, Solidarität zu beweisen (siehe Teilnahme an solchen Aktionen von Finnland, Schweden, Oesterreich!) dass sie aufgekommen sind zu einer Zeit, wo die Neutralität wieder eine allgemeine Aufwertung erfahren hat. Nach Meinung der Kommissionsmehrheit könnte die These, dass die ständige Neutralität der Schweiz auch nach deren Beitritt zur UNO dem Ziel der Charta zu dienen vermag, an Ueberzeugungskraft gewinnen, wenn die Schweiz auf dem Gebiet der neuen Friedensschutztechnik vermehrte Leistungen erbringen würde. Namentlich sollten die früheren Studien über die Möglichkeit einer direkten Beteiligung an Friedensschutztruppen wieder aufgenommen werden.



### 3. Die Vereinbarkeit der Neutralität mit der UNO-Mitgliedschaft

#### - Bericht von 1969 :

Stellt das herkömmliche Neutralitätsrecht (S. 18 ff) und die schweizerische Neutralitätspolitik, insbesondere seit 1945 (S. 33 ff) dar. Auf S. 99 ff erinnert er an die Ansicht der Konferenzteilnehmer von San Francisco 1945, die Neutralität dürfe nicht als Vorwand dienen, sich den Verpflichtungen der Charta zu entziehen. Wohl ist die Idee der kollektiven Sicherheit mit der Neutralität unvereinbar, aber wesentlich ist, dass beide Konzepte auf die Erhaltung des Friedens ausgerichtet sind. Daher anerkennt Doktrin heute weitgehend, dass die Charta für Neutralität Raum lässt. Grenzen der Neutralität sind die Zwangsmassnahmen. Bei militärischen Sanktionen spezielles Abkommen mit Sicherheitsrat nötig, bei nicht-militärischen Sanktionen, die automatisch angewendet werden müssen, können ebenfalls einzelne Staaten ausgenommen werden, wozu in der Praxis allerdings wohl wenig Neigung besteht. Hinweis darauf dass Nichtmitglied bei Sanktionen in ähnliche Lage geraten kann wie Mitglied. Ablehnung des Neutralitätsvorbehalts bei Beitritt, aber vorherige Mitteilung an UNO-Mitglieder empfohlen.

#### - Bericht von 1971 :

Bringt auf S. 50 ff keine neuen Gesichtspunkte, ausser dass IGH im Namibia-Fall ausdrücklich festgestellt hat, dass Nichtmitglieder Aktionen der UNO im gleichen Umfang wie Mitglieder zu unterstützen haben (S.52).

#### - Kommissionsbericht :

Neutralität muss beibehalten werden, Motivierung nicht nur geschichtlich, sondern auch durch gute Dienste. IKRK etc. Neu erscheint Bewusstsein, dass unsere Neutralität von neuen Staaten nicht immer verstanden wird, dass wir im Nord-Süd-Konflikt klar auf einer Seite stehen. Diese politischen Ueberlegungen haben heute noch mehr Bedeutung als die rechtlichen. Der Bericht verweist auf Haager Konventionen und Richtlinien



von 1954 und auch auf Botschaft des Bundesrates über die Beteiligung der Schweiz am Uebereinkommen über ein Internationales Energieprogramm, BBl. 1975 I S. 784, wonach die ständige Neutralität nicht verbietet, universellen und regionaler Organisationen beizutreten, solange der Beitritt keine Verpflichtung enthält, in einen bewaffneten Konflikt einzutreten. Bericht betont auch Unvereinbarkeit der Neutralität mit militärischen Sanktionen. Bei nicht-militärischen Massnahmen differenziert er: sie seien nicht von vornherein unvereinbar mit der Neutralität; die in Artikel 41 erwähnten Massnahmen seien im Gegenteil in der Regel neutralitätskonform. Beim Beitritt zur UNO sollte kein Vorbehalt, aber eine Neutralitätserklärung abgegeben werden.

Neu ist der Abschnitt über die Gestaltung der Neutralitätspolitik in der UNO (Abstimmungsverhalten der Schweiz, Stellungnahme zu politischen Problemen auch ausserhalb der UNO).

#### 4. Rückwirkungen eines UNO-Beitritts auf die humanitäre Mission der Schweiz

##### - Bericht von 1969 :

Stellt auf S. 427 ff fest, dass sich die Gelegenheiten zur Leistung guter Dienste für die Schweiz seit dem 2. Weltkrieg verschoben haben. In der Dritten Welt sind solche Dienste von Europäern kaum gefragt. Im Rahmen der UNO sind sie aber immer wieder möglich. Die UNO-Mitgliedschaft würde daher unsere Möglichkeiten zur Leistung guter Dienste kaum beeinträchtigen, sondern eher begünstigen. Aus grundsätzlicher Verschiedenheit UNO - IKRK könnten sich Konflikte ergeben, wenn die UNO militärische Sanktionen durchführen oder die Schweiz sich an bewaffneten Interventionen von Blauhelmen beteiligen würde. Der Bundesrat ist sich seiner Verantwortung gegenüber dem IKRK bewusst und würde den Rotkreuzgedanken nötigenfalls auch gegenüber der UNO aufrechterhalten, die Tendenz hat, ihre Tätigkeit auf Gebiete auszudehnen, die bisher traditionell dem IKRK vorbehalten waren.



- Bericht 1971 :

Keine wesentliche Förderung der guten Dienste zu beobachten.

- Kommissionsbericht :

Die Schweiz könnte sich als Mitglied der UNO besser zum Fürsprecher humanitärer Hilfsaktionen und sinnvoller Arbeitsteilung zwischen UNO-Organen und privaten Hilfswerken machen. Bei den guten Diensten der UNO auch Schweizer berücksichtigt, aber meistens Persönlichkeiten, die der UNO nahestehen. Kaum neue Gesichtspunkte seit 1969. Die Uebernahme fremder Interessen nach UNO-Beitritt nicht geschmälert. Heute werden oft ideologisch oder politisch nahestehende Staaten ersucht, Interessenvertretung zu übernehmen.

5. Auswirkungen einer Mitgliedschaft auf Genf- Bericht von 1969 :

Fragen des UNO-Sitzes in Genf werden auf S. 51 ff erläutert, ohne dass auf Auswirkungen im Falle eines schweizerischen Beitritts verwiesen wird.

- Bericht von 1971 :

Auch nichts über diese Frage.

- Kommissionsbericht :

Der Beitritt der Schweiz zur UNO würde für sie als Sitzstaat keine zusätzlichen Verpflichtungen bringen. Sie könnte sich aber besser für ihre Anliegen als Sitzstaat einsetzen (siehe die Möglichkeiten, die Wien auf diesem Gebiet ausschöpft!).

6. Mitwirkung der Schweiz an der internationalen Zusammenarbeit in der UNO als Beobachter und im Falle einer Mitgliedschafta) Politische und technische UNO- Bericht von 1969 :

Unterscheidet "zweckmässigerweise" zwischen "technischer" und "politischer" UNO (S.115 ff). Politisch ist die UNO selbst. Da-



von zu trennen ist die Familie der Spezialagenturen des Wirtschafts- und Sozialrats, des GATT, die Atomenergieagentur, Organe der multilateralen Entwicklungshilfe (UNCTAD, UNIDO). Diese Unterscheidung drängt sich auf, weil die Schweiz der technischen UNO angehört (Ausnahmen: Weltbank und Währungsfonds) und der politischen UNO fernblieb.

- Bericht von 1971 :

Spricht ebenfalls von politischen und technischer UNO (S. 47 ff) aber betont doch, dass die Aufgabe der UNO in den technischen Bereichen mit ihrem eigentlichen politischen Auftrag verknüpft sei. Die Zahl wirtschaftlicher und sozialer Fragen, die in den Organen der UNO und insbesondere in der Generalversammlung behandelt werden, nimmt zu, weshalb unsere Beteiligung an der politischen UNO weitgehend der Prüfung unpolitischer Fragen gewidmet wäre.

- Kommissionsbericht :

Die Mehrheit der Kommission war der Ansicht, dass eine Trennung politische und technische UNO heute nicht mehr sinnvoll sei. UNO befasst sich heute mit allen Fragen von weltweiter Bedeutung. Die UNO selbst ist zum Steuerungs- und Koordinationszentrum der gesamten multilateralen Zusammenarbeit auf Weltenebene geworden. Ausser dem Sicherheitsrat befassen sich alle Hauptorgane der UNO überwiegend mit technischen Fragen. 90 % des Budgets werden für technische Zwecke verwendet. Der Meinungsbildungsprozess vollzieht sich etappenweise : Diskussion in Neben- oder Spezialorganen (UNCTAD, Menschenrechtskommission) dann im ECOSOC und von dort in der Generalversammlung, wo vielfach erst die entscheidende Weichenstellung stattfindet. Zu diesem Zusammenhang sind vor allem die wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen der UNO von Bedeutung : Erkenntnis, dass Frieden und Sicherheit nur möglich sind, wenn alle Menschen und Völker bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen haben. Die Verwirklichung dieser Ziele ist dem ECOSOC aufgetragen. Es (wir sind nicht Mitglied) wahrt den Kontakt und die Koordination mit anderen Organen und Spezialorganisationen.



b) Stellung der Schweiz als Nichtmitglied der UNO

- Bericht von 1969 (S. 123 ff) :

Der Schweiz sind bisher aus ihrer Nichtmitgliedschaft kaum Nachteile erwachsen. Dies mag teilweise auf ihre aktive Mitarbeit in Organen und Spezialorganisationen zurückzuführen sein. Sie hat auch die Möglichkeit, durch ihren Beobachter in Gesprächen mit dem Sekretariat und einflussreichen Delegationen ihre Ansicht bekanntzugeben. Die Schweiz kann sich aber nicht darauf verlassen, dass sich nicht in Zukunft Nachteile zeigen werden. Der rechtliche Status des Beobachters ist nicht geregelt. Nicht ganz unbedenklich ist auch die Gleichstellung mit den Beobachtern der geteilten Staaten.

- Bericht von 1971 (S.47 ff) :

Unsere Zusammenarbeit mit der UNO bleibt Stückwerk, weil unser gegenwärtiger Status uns nicht erlaubt, an den Arbeiten des Hauptorgans - der Generalversammlung und ihren Kommissionen - sowie der ihr unterstellten Räte mitzuwirken. Es ist aber gerade deren Aufgabe, die Richtlinien der Politik der UNO festzulegen. Die Generalversammlung und der ECOSOC prüfen alljährlich die Programme und Berichte der Spezialorgane und -organisationen, deren Mitglied die Schweiz ist, ohne dass wir mitreden können. Erfolg oder Misserfolg der UNO wirkt sich aber auch auf die Spezialorganisationen aus.

- Kommissionsbericht :

Die Kommission hat den Eindruck, dass die Schweiz nach dem Beitritt der beiden deutschen Staaten zur UNO in die Isolation gerät. Will sich die Schweiz zu einem sie interessierenden Tagesordnungspunkt äussern, so muss sie um das Mitspracherecht bitten. Sie ist also auf das gutwillige Entgegenkommen der Mitgliedstaaten angewiesen. Heute neues Moment, dass die Befreiungsbewegungen ebenfalls Beobachterstatus haben und ihr Status meistens besser verankert ist als der schweizerische. Kommission befürchtet, dass die Konzessionsbereitschaft der Mitglieder uns gegenüber rasch abnehmen könnte ("vom Sonderfall zum Sonderling!"). Auf dem Gebiet der Kodifikation des



Völkerrechts hat sich die Situation der Schweiz seit 1971 noch verschlechtert: zum Teil wurde uns die Mitwirkung in der 6. Kommission versagt; dabei werden dort immer mehr Konventionen ausschliesslich und endgültig behandelt. Auch auf andern Gebieten ist unser Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht geschwächt. Bei den grossen UNO-Konferenzen sind wir zwar zugelassen (Seerecht, Umweltschutz etc.), können aber nicht an deren Vorbereitungen teilnehmen. Die Nachteile unseres Fernbleibens von den UNO-Abrüstungsverhandlungen vor allem im Hinblick auf unsere Sicherheitspolitik wurden bisher unterschätzt. Auf wirtschaftlichen Gebiet war unsere Nichtmitgliedschaft bisher nicht allzu nachteilig, da wir unsere Anliegen innerhalb der UNO in der UNCTAD und der UNIDO und ausserhalb in der OECD vorbringen konnten. In Zukunft wird unsere Interessenwahrung schwieriger: Diskussionen über multinationale Gesellschaften im ECOSOC, ausserordentliche Generalversammlung befassen sich mit wirtschaftlichen Fragen (Entwicklung nach Erdölkrise, Lage auf dem Rohstoffmarkt). Die UNO ist vor allem während der Generalversammlung auch eine Begegnungsstätte für den bilateralen Dialog.

#### 7. Aussenpolitische Aspekte eines UNO-Beitritts oder Weiterführung der bisherigen Politik

##### - Bericht von 1969 (S. 114 ff) :

Die internationalen Fragen werden zusehends im multilateralen Rahmen behandelt. Dies gilt nicht nur auf technischem, wirtschaftlichem und rechtlichem, sondern auch auf politischem Gebiet. Auch die an einer Auseinandersetzung nicht direkt beteiligten Staaten werden durch Konflikte in vermehrtem Masse berührt und können im höherem Grade zu ihrer Beilegung beitragen. Die Schweiz muss dieser Hinwendung zu einer multilateralen Weltpolitik bei der Gestaltung ihres aussenpolitischen Instrumentariums Rechnung tragen.

##### - Bericht von 1971

Geht kaum auf diese Frage ein.



- Kommissionsbericht :

Neben bilateraler ist multilaterale Diplomatie zusehends wichtiger geworden. Die Schweiz muss dort ihren Platz einnehmen. Sie tut dies bereits durch ihre Mitgliedschaft in Organen und Spezialorganisationen der UNO. Jetzt sind aber die Beschlüsse über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung und über die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten in der UNO selbst (6. ausserordentliche und 29. Generalversammlung) gefasst worden. Nach Meinung einer erheblichen Mehrheit der Kommission haben neutralitätsrechtliche und -politische Bedenken derart an Gewicht verloren, dass sie sich einem Beitritt nicht mehr als Hindernis entgegenstellen. Die Stellung der Schweiz im multilateralen Bereich würde durch den UNO-Beitritt verbessert.

8. Innenpolitische Konsequenzen eines UNO-Beitritts

- Bericht von 1969 (S. 131 ff) :

Die Mitgliedschaft bei der UNO könnte innenpolitische Spannungen zur Folge haben. Stellungnahmen unserer Delegation in der Generalversammlung könnten von der schweizerischen Oeffentlichkeit unterschiedlich bewertet werden. Die Mitgliedschaft würde es dem Schweizervolk ermöglichen, sich auch nach aussen zur Weltpolitik zu bekennen.

- Bericht von 1971

Schweigt sich aus.

- Kommissionsbericht :

Folgt in gewissem Sinne den Ueberlegungen von 1969. Das Schweizervolk reagiert oft emotional auf das Weltgeschehen. Nach dem Beitritt wäre es Aufgabe einer nüchternen Informationspolitik, die Grenzen schweizerischer Einflussnahme auf das internationale Geschehen aufzuzeigen. Möglicherweise würden nach dem Beitritt mehr aussenpolitische Fragen diskutiert. Sollte der Volksentscheid gegen den Beitritt ausfallen, wären im innenpolitischen



\*keine

\*  
Bereich ernsthaften Erschütterungen zu bemerken. Die finanziellen Konsequenzen ca. 7 Mio. Schweizerfranken wären nach Auffassung der Kommission tragbar.

### 9. Analyse der Volksmeinung

#### - Nur Kommissionsbericht :

Das Volk ist indifferent und wartet auf klare Richtlinien der Bundesbehörden. Der Informationsstand ist noch stark verbesserungswürdig. Plötzliche Ereignisse können Verschiebungen hervorrufen. Die Kommission befürwortet wissenschaftliche Untersuchungen.

### 10. Information

#### - Nur Kommissionsbericht :

Die Kommission schlägt ein Presseseminar vor sowie die Herausgabe einer populären Broschüre. Herausgeber wäre eine aus Mitgliedern der UNO-Kommission zusammengesetzte Informationskommission mit neuem Mandat.

### 11. Zeitpunkt für UNO-Beitritt

#### - Bericht 1969 (S. 134 ff) :

Der Bundesrat sieht im gegenwärtigen Zeitpunkt davon ab, den Räten den Beitritt zu empfehlen. Das Schweizervolk verhält sich der UNO gegenüber mehrheitlich skeptisch oder gleichgültig. Ein ablehnender Volksentscheid könnte unserer internationalen Stellung und unserem Verhältnis zur UNO abträglich sein.

#### - Bericht 1971 (S. 54 ff) :

Der Bundesrat ist der Meinung dass sich das Volk darauf vorbereiten muss, in nicht allzu ferner Zukunft einen Entscheid zu fällen.



- Kommissionsbericht :

Mehrheit der Ansicht, der Zeitpunkt für einen Beitritt sei jetzt gekommen. Sie empfiehlt dem Bundesrat, eine Beitrittsvorlage auszuarbeiten. Eine Minderheit ist der Meinung, ein Beitritts-gesuch im jetzigen Zeitpunkt könnte die Bedeutung einer Gutheissung der im Gang befindlichen Entwicklung erlangen.