

VORTRAG

von Bundesrat Pierre Aubert bei der
Schweizerischen Public Relations Gesellschaft
in Lausanne, am 9. Juni 1978

Der allfällige Beitritt der Schweiz zur UNO
und die Information der öffentlichen Meinung

I.

Ich bin sehr dankbar, heute über ein Thema zu Ihnen sprechen zu können, das mir ganz besonders am Herzen liegt: den allfälligen Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen.

Ein Jahr ist es nun her, seit der Bundesrat seinen 3. Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen veröffentlicht hat. In diesem Bericht - Sie erinnern sich - spricht er sich zum ersten Mal mit aller Klarheit dafür aus, dass ein Beitritt der Schweiz zur UNO wünschbar ist. Er stellt in Aussicht, den eidgenössischen Räten in nicht allzu ferner Zukunft zu beantragen, die Frage Volk und Stände zu unterbreiten und vor der entsprechenden Botschaft keinen neuen Bericht mehr vorzulegen.

Der Nationalrat und der Ständerat haben beide im vergangenen Winter in zustimmendem Sinne von diesem Bericht und seinen Schlussfolgerungen Kenntnis genommen. Der Nationalrat ging sogar noch einen Schritt weiter, indem er die Botschaft über den schweizerischen UNO-Beitritt "zum nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt" wünscht.

- 2 -

Ich selbst bin überzeugt, dass die Zeit für unser Land reif ist, der UNO beizutreten. Bei meinem Amtsantritt habe ich deutlich hervorgehoben, dass dem schweizerischen UNO-Beitritt in meinem aussenpolitischen Konzept Priorität zukommt und ich bereit bin, mich mit allen mir zur Verfügung stehenden Kräften dafür einzusetzen. Seither habe ich mein Engagement in dieser Frage bei verschiedenen Gelegenheiten bestätigt. Auch Ihnen gegenüber möchte ich erneut betonen, dass mir die Mitgliedschaft unseres Landes bei der Weltorganisation immer dringlicher erscheint.

Die Schweiz ist das einzige Land der Welt - Sie wissen es -, in welchem das Volk über den Beitritt zur UNO zu entscheiden hat. Notwendiger noch als anderswo ist es daher bei uns, dass sich die Oeffentlichkeit mit den Vereinten Nationen und der Beitrittsfrage auseinandersetzt. Wie diese Auseinandersetzung in Gang gebracht werden kann, darüber haben wir uns in nächster Zeit vor- dringlich Gedanken zu machen. Ihre Anregungen können uns dabei sehr hilfreich sein.

Bevor ich aber auf die Frage der Information der öffentlichen Meinung über den UNO-Beitritt zu sprechen komme, möchte ich Ihnen kurz darlegen, wo die UNO in ihrer Entwicklung heute steht und wie sich unser gegenwärtiges Verhältnis zu dieser Organisation gestaltet.

II.

Die UNO wurde 1945 gegründet, um - wie es im ersten Satz der Präambel der Charta heisst - "künftige Geschlechter vor der Geissel des Krieges zu bewahren, der zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat". Im Vordergrund stehen vier Ziele, nämlich die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die Entwicklung

der auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker beruhenden Beziehungen zwischen den Nationen, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet und der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie schliesslich der Wille, Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.

In den letzten dreissig Jahren seit ihrer Gründung haben sich in der UNO entscheidende Entwicklungen abgezeichnet. So ist die Weltorganisation heute praktisch weltumfassend, hat ihr System der Friedenssicherung gewisse Wandlungen erfahren und haben sich die Schwerpunkte ihrer Aufgaben verlagert.

Nicht zuletzt als Folge des Entkolonisierungsprozesses hat sich die Mitgliederzahl seit der Gründung der Organisation verdreifacht. Für die neuen Staaten bedeutet der Beitritt zur UNO eine Bestätigung ihrer eben erst erlangten Souveränität und oftmals den Eintritt in das internationale Leben überhaupt. Der Gedanke hat sich immer mehr durchgesetzt, dass nur eine weltumfassende UNO ihren Zielen näher rücken könne, weil nur unter Beteiligung aller Staaten die dazu notwendige internationale Zusammenarbeit gesichert sei. Ich erinnere daran, dass wichtige Schritte in Richtung Universalität 1971 mit der Einladung an die Volksrepublik China, den chinesischen Sitz in der Organisation einzunehmen, und 1973 mit der Aufnahme der beiden deutschen Staaten vollzogen wurden. Der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und der DDR brachte zudem die endgültige Ueberwindung der anfänglichen Konzeption der UNO als Allianz der Siegermächte, weil jetzt der Hauptgegner der Alliierten im 2. Weltkrieg Mitglied mit allen Rechten und Pflichten geworden ist.

So stehen heute neben der Schweiz nur noch Nord- und Südkorea - für welche sich bekanntlich besondere Probleme stellen - sowie einige europäische Kleinststaaten wie Liechtenstein oder Monaco ausserhalb der UNO.

Zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sieht die Charta die friedliche Beilegung von Streitigkeiten sowie vom Sicherheitsrat beschlossene Zwangsmassnahmen militärischer und nichtmilitärischer Natur vor. Das Kapitel über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten ist bisher nicht wirksam zur Anwendung gelangt. Die Sanktionsbestimmungen sind zwar Grundlage für die wirtschaftlichen Massnahmen gegen Rhodesien und das Waffenembargo gegen Südafrika, haben aber in der Vergangenheit für die Erhaltung des Weltfriedens nicht unbedingt eine massgebliche Rolle gespielt.

Indessen hat die UNO als Ergänzung zu diesen Bestimmungen mit den friedenserhaltenden Aktionen neue Methoden der Friedenswahrung entwickelt, die nicht ausdrücklich in der Charta verankert sind. Am bekanntesten sind die sogenannten "Blauhelme", militärische Friedenstruppen, die hauptsächlich Polizeifunktionen zu erfüllen haben. Im Gegensatz zu den in der Charta vorgesehenen militärischen Zwangsmassnahmen werden die Blauhelme nur mit Zustimmung der am Konflikt beteiligten Parteien entsandt und nur auf freiwilliger Basis aus Kontingenten von Mitgliedstaaten rekrutiert. Diese Aktionen, die vermittelnd die Vorbedingungen für eine friedliche Konfliktlösung schaffen sollen, fügen sich besser in die heutige UNO ein, wo immer mehr erkannt wird, dass internationale Zusammenarbeit nur in Ueberwindung der Konfrontation fruchtbar sein kann.

Nicht allein der Aufgabenkreis der UNO hat sich im Lauf der Jahre erweitert, auch die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit haben sich verlagert. Heute stehen eindeutig die Nord-Süd-Probleme, das heisst die Probleme zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, im Vordergrund. So beschäftigt sich die UNO neben den rein

politischen Fragen in zunehmendem Masse mit allen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Dritten Welt wichtigen Fragen wie Ernährung, Erziehung, Gesundheit, Umwelt. Die UNO sowie ihre Organe und Spezialorganisationen arbeiten angesichts der Vielfalt und Dringlichkeit dieser Aufgaben immer enger zusammen. Dies führt einerseits dazu, dass in der UNO immer mehr technische Fragen zur Sprache kommen, andererseits aber auch dazu, dass vermehrt politische Aspekte in die Spezialorganisationen getragen werden, so dass heute die herkömmliche Unterscheidung zwischen politischer und technischer UNO nicht mehr standhält.

Es wird der UNO oft vorgeworfen, sie habe ihre wichtigste Aufgabe, die Friedenssicherung, nicht erfüllt, sie sei von der Mehrheit der Dritten Welt beherrscht und ihre Beschlüsse hätten keine verbindliche Kraft.

Es ist richtig, dass einige der bedeutsamsten Konflikte bisher auch im Rahmen der UNO nicht gelöst werden konnten. Die UNO spielt aber bei der Verhinderung und Eindämmung bewaffneter Auseinandersetzung eine nützliche Rolle und hat in vielen Fällen als Forum für die Vorbereitung der friedlichen Konfliktlösung gedient. Die Konflikte indessen, in welche die Grossmächte direkt oder indirekt verwickelt sind - ich denke hauptsächlich an den Mittleren Osten oder an Afrika - können nur mit dem Willen aller Beteiligten einer Lösung näher gebracht werden, wobei sich die bilaterale und die multilaterale Diplomatie gegenseitig ergänzen müssen.

Was die Mehrheit der Dritten Welt anbelangt, so ist nicht zu bestreiten, dass die Entwicklungsländer heute in der UNO die grösste Staaten-Gruppe bilden. Dieser zahlenmässigen Mehrheit entspricht jedoch nicht in jedem Fall auch eine "automatische" Abstimmungs-mehrheit. Diese Länder sind alles andere als eine homogene Gruppe. Sie stammen politisch aus verschiedenen Lagern, haben unterschiedliche Entwicklungsstufen erreicht. Wenn sie schliesslich doch gemeinsame Positionen verteidigen, so tun sie dies - oft nur nach schwierigen

internen Verhandlungen - hauptsächlich aus der Einsicht heraus, dass in der Gemeinsamkeit ihre einzige Möglichkeit liegt, sich mit ihren Anliegen durchzusetzen.

Noch ein Wort zu den Resolutionen der Generalversammlung. Auch wenn ihnen juristisch keine verbindliche Kraft zukommt, so enthalten sie doch die von der Generalversammlung erarbeiteten Konzeptionen der internationalen Zusammenarbeit, die ihren Weg als Richtlinien für die gesamte Tätigkeit der Vereinten Nationen machen und denen schliesslich jeder Staat Rechnung tragen muss.

Im allgemeinen kann man in den letzten Jahren eher eine gewisse Aufwertung der Organisation feststellen. Nach dem Höhepunkt der Konfrontation zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten 1973 bis 1975 bemühen sich einerseits die Entwicklungsländer darum, pragmatischer nach Lösungen der anstehenden Probleme zu suchen. Andererseits haben auf Seiten der Industriestaaten die USA ihr Engagement wieder verstärkt. Zudem haben die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften und die Nordischen Staaten namentlich an der letzten Generalversammlung ihre Stellungnahme vermehrt koordiniert und verschiedene eigene Initiativen - nicht zuletzt auf dem Gebiet der Menschenrechte - eingebracht.

Schliesslich hat die UNO auch als Forum für bilaterale politische Kontakte eine erhebliche Bedeutung gewonnen. Vor allem mittlere und kleinere Staaten nutzen die Möglichkeit der Begegnung hochgestellter Politiker und Beamter am Rande der Generalversammlung zur Diskussion und gegebenenfalls sogar zur Koordinierung der Positionen sowie zur Regelung hängiger bilateraler Angelegenheiten intensiv aus.

III.

Wenn wir uns über den schweizerischen UNO-Beitritt Gedanken machen, so müssen wir einerseits den eben geschilderten Entwicklungen in der UNO Rechnung tragen, andererseits aber auch unsere Beziehungen zur Weltorganisation im Zusammenhang mit unserer gesamten Aussenpolitik sehen.

Die Schweiz unterhält nicht nur mit allen Staaten dieser Welt diplomatische Beziehungen und bemüht sich, die bilaterale Zusammenarbeit auszubauen, sie hat in den letzten Jahren auch multilateral vermehrte Anstrengungen unternommen. In Europa sind wir nicht nur Mitglied der wirtschaftlichen Organisationen OECD und EFTA und haben mit den Europäischen Gemeinschaften ein Freihandelsabkommen abgeschlossen, wir haben auch durch unseren Beitritt zum Europarat und durch unsere aktive Mitarbeit an der Europäischen Sicherheitskonferenz KSZE unsere Bereitschaft gezeigt, politische Verantwortung zu übernehmen.

Weltweit hat sich die Schweiz profiliert durch ihre Mitwirkung in Organen und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen sowie am Pariser Nord-Süd Dialog, der vor einem Jahr zu Ende ging. Der humanitären Mission unseres Landes kam der Bundesrat nach, als er 1974 die Diplomatische Konferenz über das humanitäre Völkerrecht nach Genf einberief, die ebenfalls im Juni 1977 mit der Verabschiedung von zwei Zusatzprotokollen zu den Genfer Konventionen von 1949 abgeschlossen werden konnte.

Angesichts dieser vielseitigen Beteiligung der Schweiz an der internationalen Zusammenarbeit und der weitgehenden Integrierung in das System der Vereinten Nationen - die Schweiz ist Mitglied fast aller Spezialorganisationen und zahlreicher Organe der UNO und unterstützt einzelne Blauhelm-Aktionen finanziell oder materiell - scheint es immer weniger verständlich, dass wir den letzten Schritt der UNO-Mitgliedschaft bisher nicht gewagt haben.

Ursprünglich ist die Schweiz aus Neutralitätspolitischen Gründen der UNO ferngeblieben. In der Tat hatten die Gründer der Vereinten Nationen in San Francisco die Ansicht vertreten, die Neutralität lasse sich nicht mit gewissen Verpflichtungen aus der UNO-Charta vereinbaren. Nach der Aufnahme neutraler Staaten wie Schweden und Oesterreich erlebte die Neutralität aber in den Fünfzigerjahren eine eindeutige Aufwertung. Seither hat es sich immer wieder gezeigt, dass neutralen Staaten in der UNO gerade wegen ihrer Politik eine nützliche Rolle zukommt.

Wenn der Schweiz anfänglich dennoch ein gewisses Verständnis für ihren "Sonderfall" entgegen gebracht worden ist, so melden in letzter Zeit immer mehr Staaten ihre Zweifel daran an, ob unsere Ausnahmestellung angesichts der Wandlungen in der UNO, ihrer stets umfassenderen Aufgaben noch gerechtfertigt sei.

Diese zunehmend kritische Haltung der UNO-Mitglieder - und zwar nicht nur etwa der Länder der Dritten Welt! - gegenüber unserer Nichtmitgliedschaft hat praktische Konsequenzen, die sich immer deutlicher zeigen. Es ist längst keine theoretische Frage mehr, ob unsere Beobachterstellung in Zukunft zur Wahrung unserer Interessen und zur Lösung der uns gestellten Aufgaben noch genügt.

Die Beobachterstellung von Staaten, die nirgends ausdrücklich festgelegt ist, hat seit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten auch politisch an Gewicht verloren. Dagegen hat sich in den letzten Jahren eine neue Kategorie von Beobachtern herausgebildet, als verschiedenen regionalen Organisationen und Befreiungsbewegungen - auch der PLO - aufgrund von Resolutionen der Generalversammlung das Recht eingeräumt wurde, die Arbeiten der UNO als Beobachter zu verfolgen. Die rechtliche Stellung dieser neuen Art von Beobachtern ist daher besser geordnet als jene der herkömmlichen staatlichen Beobachter. Sie verfügen insbesondere über ein geregeltes Mitspracherecht, während die Mitwirkung eines staatlichen Beobachters vom jeweiligen Willen der Mitglieder im Einzelfall abhängt.

Ich will die UNO hier keineswegs als ideale Organisation hinstellen. Allzu sehr haften ihr die Mängel an, die im Wesen des Menschen und seiner Gesellschaft liegen. Sie ist aber das einzige zentrale Forum, wo sich Vertreter aller Staaten dieser Welt zusammenfinden und die Schaffung einer besseren Zukunft für die Völker anstreben. Dass dieses anspruchsvolle Unterfangen nicht nur von Erfolgen gekrönt sein kann, versteht sich wohl von selbst.

Entscheidend scheint es mir zu sein, dass die UNO in den letzten Jahren ihre führende Rolle im ganzen System der Vereinten Nationen zusehends ausgebaut hat. In der Generalversammlung werden immer mehr auf allen Gebieten grundsätzliche Entscheidungen gefällt, die nachher Grundlage für die Arbeiten in den Organen und Spezialorganisationen bilden. Als Nichtmitglied bleibt die Schweiz von diesem eigentlichen Entscheidungsprozess ausgeschlossen, was sich in mancher Hinsicht auf unsere eigenen Bestrebungen nachteilig auswirkt.

So haben die Umwälzungen in der Weltwirtschaft seit 1973 zu einer Reihe von Beschlüssen geführt, die einen klaren Wendepunkt in den weltwirtschaftlichen Beziehungen bedeuten können und mit deren Auswirkungen wir uns auseinandersetzen haben, ob sie unseren eigenen Anschauungen entsprechen oder nicht. In diesem Zusammenhang ist es vor allem wichtig, dass die Generalversammlung 1974 eine Erklärung und ein Programm für eine neue Weltwirtschaftsordnung sowie die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten verabschiedet hat, die heute in allen UNO-Institutionen in der einen oder andern Form zur Diskussion stehen. Auch regionale Organisationen und die einzelnen Staaten müssen sich mit ihnen befassen. Ausserdem ist der "Nord-Süd Dialog" nach der Pariser Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, an der die Schweiz als einer der acht Vertreter der Industriestaaten 19 Entwicklungsländern gegenüber teilnahm, wieder in die UNO zurückgekehrt. Verschiedenen Anzeichen nach zu schliessen, wird

er zumindest in der näheren Zukunft in erster Linie dort weitergeführt werden. Diese Tendenz wird durch die Schaffung des neuen Postens eines Direktors für Weltwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit unterstrichen, der rangmässig unmittelbar nach dem Generalsekretär eingestuft ist.

An der letzten Generalversammlung wurde zudem beschlossen, 1980 eine diesem Themenkreis gewidmete ausserordentliche Session durchzuführen. Zu deren Vorbereitung wurde ein Plenarausschuss konstituiert, der bis zu dieser ausserordentlichen Session zwischen den ordentlichen Sessionen der Generalversammlung tagen wird und dessen Aufgabe es ist, der Generalversammlung zu helfen, "die Durchführung der Beschlüsse und Uebereinkommen, die sich aus den Verhandlungen über die Errichtung der Neuen Weltwirtschaftsordnung in den zuständigen Organen und Organisationen der Vereinten Nationen ergeben, zu überwachen und weiterzuführen."

Die Schweiz als Teilnehmerin an der Pariser Konferenz hat ein Interesse daran, an der Fortsetzung des Dialogs in den Vereinten Nationen mitzuwirken. Dass es uns nach intensiven Bemühungen gelungen ist, auch ohne Mitgliedschaft bei der UNO im der Generalversammlung sehr eng verbundenen Plenarausschuss Einsitz zu nehmen, darf als Erfolg unserer Diplomatie gewertet werden. Ich will Ihnen allerdings nicht verhehlen, dass es galt, den nicht unbeträchtlichen Widerstand einiger unserer engsten Partner aus dem westlichen Lager zu überwinden, die politische Bedenken hegten und befürchteten, die Schweiz könnte einen Präzedenzfall für die volle Mitwirkung anderer Beobachter, beispielsweise Namibias oder der Befreiungsbewegungen, namentlich der PLO, in Organen der UNO bilden. Sie widersetzten sich jedoch schliesslich nicht, als der Ausschuss allen Staaten geöffnet wurde.

Dass wir dieses Vorgehen nicht beliebig wiederholen können, haben wir im Zusammenhang mit der zurzeit in New York stattfindenden ausserordentlichen Session der Generalversammlung über Abrüstung erfahren. Ich bin der Meinung, dass die Abrüstung ein Thema ist, das jeden Staat und gerade einen neutralen Staat wie die Schweiz vorrangig interessieren muss, weil jede politische oder materielle Entwicklung auf diesem Gebiet vor allem im regionalen Bereich einen Einfluss auf unsere Sicherheit ausübt. Nur beiläufig erwähne ich, dass die Abrüstungskonferenz von 1932 sogar von Bundesrat Motta präsiert worden ist! Diesmal ist uns aber von einigen westlichen Staaten unmissverständlich bedeutet worden, es sei nicht erwünscht, dass die Schweiz als Nichtmitglied der UNO in der Generaldebatte das Wort ergreife. Einmal mehr ging es nicht so sehr um unser Land als um den Präzedenzfall für andere Nichtmitglieder. Deutlicher als bei früheren Gelegenheiten erfuhren wir allerdings auch, dass wir an einem Punkt angelangt sind, wo wir die Konsequenzen unserer Nichtmitgliedschaft tragen müssen.

Ein weiteres Gebiet, wo unsere Mitwirkung als Nichtmitglied eingeschränkt ist, ist die Kodifizierung des Völkerrechts. Die meisten Konventionen werden heute allein in der UNO - durch die Völkerrechtskommission und die 6. Kommission der Generalversammlung - ausgehandelt und von der Generalversammlung verabschiedet. In den letzten Jahren fand nur für das Uebereinkommen über die Beziehungen zwischen den Staaten und den internationalen Organisationen und für die Konvention über die Staatennachfolge in der Schlussphase noch eine diplomatische Konferenz statt, an der auch Nichtmitglieder und somit die Schweiz teilnehmen konnten.

Für die Kodifizierung des Seerechts hat die Generalversammlung zwar ein eigens dafür geschaffenes Organ mit der Ausarbeitung der Uebereinkommensentwürfe beauftragt, aber auch hier konnte die Schweiz

erst an der eigentlichen Seerechtskonferenz teilnehmen. Im Ausschuss der Vereinten Nationen für die friedliche Nutzung des Welt- raums, der lediglich aus 37 Mitgliedern zusammengesetzt ist, haben sogar nur die übrigen Mitgliedstaaten der UNO Beobachterstatus.

Für die Schweiz ist diese Entwicklung umso bedauerlicher, als wir gerade als neutraler Staat ein besonderes Interesse daran haben, dass die internationalen Beziehungen auf Rechtsnormen gegründet sind, und dass wir einen Einfluss auf die Gestaltung dieser Normen ausüben können.

Besondere Aufmerksamkeit verdient unsere beschränkte Teilnahme an der Diskussion über die Verwirklichung der Menschenrechte. Sie wissen, dass sich der amerikanische Präsident Jimmy Carter von Anfang an sehr intensiv für die Achtung der Menschenrechte stark gemacht hat. Diese Politik ist nicht ohne Wirkung geblieben. Auch in der UNO wird heute ein grösseres Gewicht auf Fragen der Menschenrechte gelegt.

Allerdings sind es nach wie vor ganz bestimmte Länder, denen regelmässig Verletzungen der Menschenrechte vorgeworfen werden. Die durch diese "doppelte Moral" bedingte Politisierung der Menschenrechte ist zweifellos bedauerlich; es handelt sich dabei aber nicht um ein auf die UNO beschränktes Phänomen. Wir dürfen über diesem Aspekt nicht vergessen, dass die UNO mit den beiden Pakten ein wichtiges normatives Instrumentarium zum Schutze der Menschenrechte geschaffen hat.

Zusätzlich wurden namentlich an der letzten Generalversammlung Initiativen ergriffen, um ganz bestimmte Menschenrechte zu schützen. So liegt der UNO-Menschenrechtskommission ein schwedischer Entwurf zu einem Uebereinkommen gegen die Folter vor und ist an der letzten Generalversammlung erstmals eine Resolution zum Schutze politischer Häftlinge verabschiedet worden. Dieselbe Versammlung nahm auch eine Resolution an, welche die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen

Rechte den traditionellen politischen und bürgerlichen Menschenrechten und Grundfreiheiten zumindest gleichstellt und welche auch den Begriff der Grundrechte der Völker, d.h. der kollektiven Menschenrechte einführt.

Für uns bedeutet diese Entwicklung nicht bloss, dass wir einam mehr bei wichtigen Entscheidungen nicht dabei sind. Wir sind auch direkt betroffen. Wie Sie wissen, teilt der Bundesrat die Sorge weiter Bevölkerungskreise über das Los der politischen Häftlinge und über die verbreiteten Folterpraktiken. Hier fänden wir als Mitglied der UNO eine unserer humanitären Tradition angemessene Aufgabe, indem wir uns zusammen mit andern Staaten dieser Probleme annehmen und auch deren Initiativen unterstützen würden. Dank der Hilfe unserer Freunde können wir zurzeit den schwedischen Uebereinkommensentwurf gegen die Folter eingehend prüfen und der UNO unsere Bemerkungen dazu mitteilen. Damit sind aber unsere Mitwirkungsmöglichkeiten vorderhand erschöpft, solange wir nicht Mitglied der Organisation sind.

Was die Resolution der Generalversammlung anbelangt, die neue Konzeptionen der Menschenrechte aufzeigt, so kann sie den Beginn eines entscheidenden Umdenkens auf diesem Gebiet bedeuten, das unseren eigenen Ideen wenig entspricht, mit dessen Konsequenzen wir aber doch konfrontiert würden. Ich erinnere hier nur daran, dass die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die 1975 in Helsinki unterzeichnet worden ist, die Menschenrechte neu bestätigt. Es ist davon auszugehen, dass vor allem von östlicher Seite der Versuch unternommen werden wird, die entsprechenden Bestimmungen der Schlussakte im Sinne der UNO-Resolution auszulegen. Als Unterzeichner der Schlussakte müssen wir uns somit früher oder später mit der UNO-Resolution auseinandersetzen.

Ein anderer Punkt, wo unsere Interessen empfindlich berührt werden, ist die Diskussion in der Generalversammlung über die Umsiedlung einzelner Organe der UNO von New York und Genf nach Wien. In dieser Frage, welche die internationale Rolle Genfs direkt betrifft, waren wir 1975 und 1976 als Nichtmitgliedstaat nicht berechtigt, uns zu den entsprechenden Resolutionsentwürfen zu äussern und konnten nur - auf spezielles Ersuchen hin - nach allen andern Rednern den schweizerischen Standpunkt vertreten. Dasselbe wird sich im kommenden Herbst vollziehen, wenn die Frage erneut auf der Tagesordnung der Generalversammlung stehen wird.

IV.

Diese Beispiele - denen andere angefügt werden könnten - zeigen, dass unser Abseitsstehen keinesfalls so unproblematisch ist, wie dies manchmal angenommen wird, dass vielmehr konkrete schweizerische Interessen auf dem Spiele stehen. Unsere politische Glaubwürdigkeit wird langsam in Zweifel gezogen, wenn wir trotz unserer Nichtmitgliedschaft immer dort mitwirken wollen, wo wir einen konkreten Vorteil für uns sehen.

Bei der Prüfung der Möglichkeiten und Bedingungen eines schweizerischen Beitritts zur UNO hat der Bundesrat der Universalität der Organisation stets eine wichtige Bedeutung beigemessen. Heute ist die Schweiz der einzige Staat, welcher der UNO aus eigenem Willen ferngeblieben ist. Sie hat diese Haltung folglich auch ganz allein zu verantworten und wird in Zukunft vermehrt dazu aufgerufen sein, ihre Beweggründe dafür darzulegen.

Dies wird umso schwieriger sein, als unsere Mitgliedschaft bei der UNO mit den Grundsätzen unserer Aussenpolitik voll vereinbar wäre. Die Neutralität verlangt nicht von uns, dass wir uns von der übrigen Welt abkapseln. Im Gegenteil, gerade sie ist es, die unsere

Politik der weltumfassenden Beziehungen zu allen Staaten und der Solidarität mit ihnen bestimmt. Diese Solidarität erstreckt sich nicht allein auf den humanitären Bereich, wo sich die Schweiz traditionell bewährt hat, sondern fordert auch Verständnis für die Probleme anderer Völker und die Bereitschaft, an deren Behebung aktiv beizutragen.

Im Hinblick auf einen UNO-Beitritt muss aber auch die Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit der UNO-Charta geprüft werden.

Die Charta sieht in ihrem Kapitel VII vor, dass der Sicherheitsrat bei Vorliegen einer Bedrohung des Friedens, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung nichtmilitärische Sanktionen oder, wenn diese sich als ungenügend erweisen, militärische Massnahmen beschliessen kann.

Eine schweizerische Beteiligung an militärischen Sanktionen wäre ausgeschlossen. Ein Mitglied der UNO kann jedoch nur aufgrund eines speziellen Abkommens mit dem Sicherheitsrat, das der Ratifizierung nach den Regeln des jeweiligen innerstaatlichen Verfassungsrechts bedarf, zur Beteiligung an militärischen Massnahmen angehalten werden. Unser Land könnte sich also auch als UNO-Mitglied von solchen Sanktionen fernhalten.

Nichtmilitärische Sanktionen müssen dagegen von allen dazu aufgeforderten Mitgliedstaaten automatisch durchgeführt werden, sobald sie der Sicherheitsrat beschlossen hat. Sie sind aber auch nicht von vornherein unvereinbar mit der Neutralität. Grundsätzlich darf sich ein ständig neutraler Staat, wenn er den Zweck der ständigen Neutralität erreichen will, nicht an Massnahmen beteiligen, die den Charakter eines Wirtschaftskrieges haben. Andererseits darf er aber auch nicht zulassen, dass Sanktionen der UNO durch sein Abseitsstehen umgangen oder in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden.

- 16 -

Der Sicherheitsrat hat sich im übrigen sowohl bei den 1966 und 1968 auf Ersuchen Grossbritanniens gegen seine abtrünnige Kolonie Rhodesien verhängten wirtschaftlichen Sanktionen als auch bei dem am 4. November 1977 gegen Südafrika beschlossenen Waffenembargo zusätzlich an die Nichtmitgliedstaaten gewandt. Der Bundesrat hat im Falle Rhodesiens autonome Massnahmen getroffen. Gegen Südafrika besteht seit 1963 ein Waffenembargo.

In der UNO wäre die Schweiz schliesslich aufgerufen, einen konstruktiven Beitrag an die Probleme unserer Zeit zu leisten. Ich meine damit nicht, dass wir eine Rolle zu spielen hätten, aber wir sollten unsere Stimme hören lassen und die Diskussionen im Sinne unserer politischen Ideale beeinflussen. Wir können dies mit dem uns eigenen Sinn für Masshalten tun.

V.

Was die finanziellen Folgen eines schweizerischen UNO-Beitritts anbelangt, so wäre die Schweiz aufgrund des zurzeit geltenden Verteilungsschlüssels verpflichtet, 0,96 Prozent des Gesamtbudgets der UNO zu tragen. Für die Zweijahresperiode 1978/79 ist ein Budget von insgesamt etwas über 900 Millionen Dollar verabschiedet worden, was für die Schweiz einen Jahresbeitrag von ungefähr 4,5 Millionen Dollar ausmachen würde. Diese Summe schliesst die Beiträge ein, welche die Schweiz schon jetzt den Organen entrichtet, an deren Arbeiten sie vollberechtigt teilnimmt, nämlich dem Internationalen Gerichtshof, der Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD), der Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO), der UNO-Wirtschaftskommission für Europa, der Internationalen Betäubungsmittel-Kontrollstelle, der Kommission für transnationale Gesellschaften und dem Plenarausschuss für Nord-Süd Fragen. Sie ist im Verhältnis zu den rund 90 Millionen Franken zu sehen, welche die Schweiz bereits heute an Organe und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen bezahlt.

(Im übrigen dürfen wir in diesem Zusammenhang auch nicht vergessen, dass die Vereinten Nationen namentlich in Zeiten der Rezession für

Genf eine wichtige Einnahmequelle bildet, als Arbeitgeber und wegen der in der Schweiz organisierten Konferenzen. Etwa ein Viertel des UNO-Budgets wird in der Schweiz ausgegeben!)

VI.

Sie sehen, die Argumente für einen UNO-Beitritt der Schweiz sind gegeben und es ist möglich, dass die Nachteile noch zunehmen werden, wie wir dies seit dem 2. UNO-Bericht von 1971 beobachtet haben. Ein Fernbleiben unseres Landes von der Weltorganisation scheint deshalb immer weniger verantwortbar. Die Frage bleibt jedoch offen, wie die öffentliche Meinung im Hinblick auf die Volksabstimmung für den UNO-Beitritt zu informieren wäre.

Ein grosser Teil der Bevölkerung fühlt sich ganz einfach nicht von den Geschehnissen am East River in New York betroffen, weil deren Einfluss auf die Schweiz nicht direkt augenfällig ist. Andere, die sich dieser Zusammenhänge bewusst sind, bleiben dennoch skeptisch, sei es, dass die UNO bisher nicht das erreicht hat, was sie von ihr erwarteten, sei es, dass sie der Ansicht sind, ein neutraler Staat müsse sich jeglicher Aussenpolitik enthalten und nicht erfasst haben, dass diese Politik ein Mittel ist, die Unabhängigkeit unseres Landes zu verteidigen. Im allgemeinen darf aber doch festgestellt werden, dass die Befürworter des Beitritts mit dem Grad der Informiertheit wachsen. Wir müssen uns daher mit der Frage auseinandersetzen, wie die Information so an den Einzelnen herangetragen werden kann, dass er sie auch aufnimmt. Dabei geht es nicht etwa um eine Beeinflussung des Stimmbürgers, sondern vielmehr darum, dem einzelnen Schweizer das Instrumentarium in die Hand zu geben, das ihm dazu verhilft, in Kenntnis der ganzen Tragweite der Frage die ihm richtig scheinende Entscheidung zu treffen.

Sie können einwenden, die von mir vorgebrachten Argumente seien allzu kompliziert und differenziert, um den Stimmberechtigten anzusprechen. Ich gehe in gewissem Sinne einig mit Ihnen. Aber all diese Argumente sind letztlich Teilaspekte, Illustrationen der einzigen grossen Frage, die unserem Volk bei der Abstimmung über den UNO-Beitritt gestellt sein wird. Letztlich gilt es nämlich dazu Stellung zu nehmen, ob in der heutigen Zeit, in der alle Staaten dieser Welt immer mehr voneinander abhängig sind und die grossen Probleme, die sich der Menschheit stellen, nur in gemeinsamer Anstrengung einer Lösung entgegengeführt werden können, die Schweiz derjenigen Organisation weiterhin fernbleiben kann, in der sich diese gemeinsamen Anstrengungen konzentrieren. Mir scheint es sehr wichtig, dass das Schweizervolk sich vor der UNO-Abstimmung über diese grundlegende Problematik klar wird.

Nicht minder wichtig ist die Frage, wie und durch wen informiert werden soll. Schon heute nehmen erfreulicherweise in Presse, Radio und Fernsehen Berichterstattungen über aussenpolitische Ereignisse einen verhältnismässig grossen Raum ein. Hier spürt man eine beachtenswerte Weltoffenheit der kleinen Schweiz, die durch ihre mannigfache Verflechtung mit dem Ausland bedingt ist. Ich würde es begrüssen, wenn die hier vermittelten Kenntnisse vermehrt als Grundlage für Diskussionen, für einen umfassenden Dialog über aussenpolitische Belange genutzt würden. In diesem grösseren Zusammenhang könnte die Frage des schweizerischen UNO-Beitritts sachlicher und objektiver erörtert werden.

Doch nicht nur die Massenmedien sollten sich meines Erachtens der UNO-Frage annehmen. Es wäre für mich eine grosse Genugtuung, wenn sich möglichst breite Kreise der Bevölkerung für dieses die Zukunft der Schweiz ganz wesentlich berührende Anliegen einsetzen würden. Neben den Journalisten sollten auch andere für die öffentliche Meinungsbildung verantwortliche Persönlichkeiten gewonnen werden wie Politiker, Vertreter von Parteien und Verbänden.

Zudem sollten die schweizerischen Wirtschaftskreise angesprochen werden, die ein Interesse daran haben, dass die Stellung der Schweiz in der Welt erhalten bleibt.

Da der UNO-Beitritt vor allem für die Zukunft unseres Landes bedeutsam ist, sollte die junge Generation in besonderer Weise berücksichtigt werden. Ich denke nicht an eine einseitige Werbung für die schweizerische UNO-Mitgliedschaft, sondern daran, dass den jetzt heranwachsenden jungen Menschen bewusster gemacht werden sollte, dass ein Leben in der heutigen Welt von uns mehr Verantwortung und Solidarität nicht nur dem eigenen Land, sondern auch den ärmeren Völkern gegenüber verlangt.