

~~SE~~

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES  
DEPARTEMENT  
Informations- und Pressedienst

o.714.0.  
i.A.22.14.7.4. - GR/mb/kl

I N F O R M A T I O N S B U L L E T I N

V O R T R A G

von Bundesrat Pierre Graber  
in der Hochschule für Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaften, St. Gallen  
am 23. November 1977

---

DIE SCHWEIZ UND DIE VEREINTEN NATIONEN

Bern, den 23. November 1977



Embargo: 23. November 1977, 19.00 h

---

## V O R T R A G

von Bundesrat Pierre Graber  
in der Hochschule für Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaften, St.Gallen  
am 23. November 1977

---

### DIE SCHWEIZ UND DIE VEREINTEN NATIONEN

#### I.

Das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen, namentlich die Frage eines schweizerischen UNO-Beitritts, gehört zurzeit zu den aktuellsten Themen unserer Aussenpolitik. Wie Sie wahrscheinlich wissen, hat der Bundesrat am 29. Juni dieses Jahres seinen dritten Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen verabschiedet, der noch in diesem Winter zuerst vom Nationalrat und dann vom Ständerat behandelt werden soll.

In diesem Bericht spricht sich der Bundesrat 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 Ständen zu unterbreiten und vor der entsprechenden Botschaft keinen neuen Bericht mehr vorzulegen.

Die Nationalratskommission, die sich Ende August mit diesem Bericht zu befassen hatte, ist den Schlussfolgerungen des Bundesrates einstimmig gefolgt. Sie teilt dessen Auffassung, wonach die Botschaft über den Beitritt unseres Landes zur UNO dem Parlament spätestens 1980/81 unterbreitet werden soll, unter dem Vorbehalt selbstverständlich, dass keine unvorhersehbaren Ereignisse diesen

- 2 -

Zeitpunkt für ungeeignet erscheinen lassen. In diesem Sinne hat sie den Willen des Bundesrates noch konkretisiert, indem sie die Botschaft zum "nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt" wünscht.

Vor diesem Hintergrund wird es dringlicher denn je, dass sich die schweizerische Öffentlichkeit mit der Frage des Beitritts unseres Landes zur UNO auseinandersetzt. Diese Frage ist nicht neu. Sie stellt sich latent seit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945. Bereits der erste UNO-Bericht von 1969, mit aller Deutlichkeit aber der jetzt vorliegende Bericht zeigen, dass wir unsere Haltung gegenüber der Weltorganisation angesichts ihrer Wandlungen und Entwicklungen neu überdenken müssen. Während noch 1969 das Problem im Vordergrund der Untersuchungen stand, ob wir - namentlich im Rahmen unserer Neutralität - der UNO beitreten könnten, geht es heute immer mehr um die Frage, ob die Schweiz ein weiteres Fernbleiben von der Organisation aussenpolitisch überhaupt noch verantworten kann.

Im folgenden werde ich Ihnen zuerst darlegen, was die UNO heute ist und was sie für die Weltpolitik für eine Bedeutung besitzt. Dann werde ich auf unsere gegenwärtige Mitarbeit im gesamten System der Vereinten Nationen sowie auf die mit dem UNO-Beitritt zusammenhängenden Fragen eingehen.

## II.

Die UNO entstand 1945 unter dem Eindruck des 2. Weltkrieges und sollte nach dem Willen ihrer Gründer - wie es im ersten Satz der Präambel der Charta heisst - "künftige Geschlechter vor der Geissel des Krieges bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat." Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, hat sie sich vier Hauptziele gesetzt, nämlich den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren,

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

Die Entwicklung der UNO in den letzten dreissig Jahren ist namentlich gekennzeichnet durch die wachsende Universalität, die Wandlungen im System der Friedenssicherung und die Verlagerung der Schwerpunkte ihrer Aufgaben.

1945 bei ihrer Gründung zählte die Weltorganisation 51 Mitglieder. Zurzeit sind es deren 149. Die beträchtliche Zunahme der Mitgliederzahl ist vor allem eine Folge des sich seit Ende der Fünfzigerjahre vollziehenden Entkolonisierungsprozesses, der von der UNO entscheidend gefördert worden und jetzt nahezu abgeschlossen ist.

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. In der UNO wich die ursprüngliche Konzeption einer Allianz der Siegermächte des 2. Weltkrieges mit den Jahren der sich allmählich durchsetzenden Idee, dass die UNO weltumfassend sein sollte, weil sie nur in Zusammenarbeit mit allen Staaten dieser Welt ihren Zielen näher kommen könne. Wichtige Schritte in dieser Richtung waren 1971 die Einladung an die Volksrepublik China, den chinesischen Sitz in der Organisation einzunehmen und 1973 die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Vor allem der Beitritt der beiden deutschen Staaten war entscheidend. Er brachte die endgültige Ueberwindung

des Allianzgedankens, indem der Hauptgegner des 2. Weltkrieges nun zur vollwertigen Mitarbeit in der UNO aufgerufen ist.

Nachdem zu Beginn der gegenwärtig in New York tagenden Generalversammlung auch Vietnam der UNO beigetreten ist, sind heute neben der Schweiz nur Nord- und Südkorea - für welche sich bekanntlich besondere Probleme stellen - sowie einige europäische Kleinststaaten wie Liechtenstein, Monaco oder San Marino nicht Mitglieder der UNO. Dass auch einige von ihnen ihre Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen neu prüfen könnten, ist nicht auszuschliessen, nachdem immer mehr Länder mit sehr kleinem Staatsgebiet und geringer Bevölkerungszahl aus der Dritten Welt in die Organisation aufgenommen werden.

Der Wille, die UNO zu einem weltumfassenden Forum auszubauen, mag in einem gewissen Gegensatz stehen zur Tendenz, einzelne Mitglieder in ihren Mitwirkungsrechten zu beschränken. Die Frage der Suspendierung oder des Ausschlusses eines Mitgliedstaates hat die UNO vor allem im Zusammenhang mit Südafrika und Israel beschäftigt. 1974 beschloss die Generalversammlung, die Vollmachten der südafrikanischen Delegation nicht anzuerkennen, was diese von den Arbeiten in der Generalversammlung ausschloss. Allerdings bleibt Südafrika weiterhin Mitglied der UNO, obwohl es von sich aus seither an keiner Generalversammlung mehr teilgenommen hat. 1974 und 1975 erwog eine Gruppe von Staaten eine Initiative, welche Israel ähnlich wie Südafrika von der Mitwirkung in der Generalversammlung ausschliessen sollte. Bis heute ist kein solcher Vorstoss unternommen worden.

Wichtigstes Ziel der UNO ist es, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren. Die von der Charta vorgesehenen Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, bestehen aus der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten sowie aus kollektiven Zwangsmassnahmen militärischer und nichtmilitärischer Natur, die vom Sicherheitsrat

mit Zustimmung seiner fünf ständigen Mitglieder beschlossen werden. Das Kapitel über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten ist bisher nicht wirksam zur Anwendung gelangt. Obwohl die Bestimmungen über Sanktionen dieser Tage mit dem Waffenembargo gegen Südafrika an Aktualität gewonnen haben, kann man auch von ihnen nicht behaupten, sie hätten in der Vergangenheit bei der Erhaltung des Weltfriedens eine massgebende Rolle gespielt.

An ihrer Stelle haben die Vereinten Nationen, um ihrer Aufgabe der Friedenssicherung dennoch gerecht zu werden, mit den friedenserhaltenden Aktionen neue Methoden der Friedenswahrung entwickelt, die nicht ausdrücklich in der Charta verankert sind. Ihr Ziel ist die Begrenzung, Entschärfung und Beruhigung von Konflikten. Neben Beobachtern, Untersuchungskommissionen und Vermittlern bedient sich die UNO auch militärischer Friedenstruppen, sogenannter "Blauhelme", die hauptsächlich Polizeifunktionen zu erfüllen haben. Im Gegensatz zu den militärischen Zwangsmassnahmen werden diese Friedenstruppen nur mit Zustimmung der am Konflikt beteiligten Parteien entsandt und aufrecht erhalten und nur auf freiwilliger Basis aus Kontingenten von Mitgliedstaaten rekrutiert. Die Organisation hat sich damit vom ursprünglichen Konzept der gewaltsamen Massregelung darauf umgestellt, vermittelnd die Vorbedingungen für eine friedliche Konfliktlösung zu schaffen. Diese Aktionen fügen sich besser in die heutige UNO ein, wo mehr denn je erkannt wird, dass die Konfrontation im Bewusstsein der allgemeinen Interdependenz überwunden werden muss.

Im Lauf der Jahre hat die UNO auch ihren Aufgabenbereich bedeutend erweitert. Derzeit befasst sie sich mit sämtlichen die internationale Zusammenarbeit berührenden Problemen. Allmählich haben sich die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit verlagert. Die westöstlichen Auseinandersetzungen sind vor den Nord-Südproblemen - das heisst den Problemen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern - etwas in den Hintergrund getreten. Neben den rein politischen Fragen beschäftigt sich die UNO heute mit allen für die

Entwicklung der Dritten Welt wichtigen Fragen wie etwa Ernährung, Erziehung, Gesundheit, Umwelt. Die UNO sowie ihre Organe und Spezialorganisationen arbeiten angesichts der Vielfalt und Dringlichkeit dieser Aufgaben immer enger zusammen. Dies führt zwangsläufig zu einer zunehmenden Technisierung der Hauptorganisationen, bringt aber auch vermehrt politische Aspekte in die Spezialorganisationen, sodass schliesslich die herkömmliche Unterscheidung zwischen politischer und technischer UNO nicht mehr standhält.

Während die Vereinten Nationen für viele Länder namentlich der Dritten Welt das wichtigste Instrument ihrer Aussenpolitik darstellen, vernimmt man von seiten der westlichen Staaten und auch in der Schweiz oftmals Kritik an der Organisation. Sie habe, so heisst es, ihre wichtigste Funktion der Friedenssicherung nicht erfüllen können, sie sei von der Mehrheit der Dritten Welt beherrscht, und ihre Beschlüsse hätten ohnehin keine verbindliche Kraft.

Sicherlich konnten einige der bedeutsamsten Konflikte bisher auch im Rahmen der UNO nicht gelöst werden. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die UNO bei der Verhinderung und Eindämmung bewaffneter Auseinandersetzungen eine nützliche Rolle spielt und dass sie in vielen Fällen als Forum für die Vorbereitung der friedlichen Konfliktlösung gedient hat. Die grossen Konflikte unserer Zeit - ich denke hauptsächlich an den Mittleren Osten und das südliche Afrika - in welche die Grossmächte in besonderem Masse direkt oder indirekt verwickelt sind, können nur mit dem Willen aller Beteiligten einer Lösung näher gebracht werden, wobei sich die bilaterale und die multilaterale Diplomatie gegenseitig zu ergänzen haben.

Es stimmt auch, dass die Entwicklungsländer heute in der UNO die Mehrheit innehaben. Diese Mehrheit ist aber durchaus nicht in jedem Fall "automatisch". Mit ihrer zunehmenden Emanzipation differenzieren die Entwicklungsländer ihre Stellungnahmen zu einer ganzen Reihe von Fragen. Bei den sie direkt betreffenden Problemen namentlich

wirtschaftlicher Natur finden sie sich nach aussen hin in der Regel wieder solidarisch zusammen, oft allerdings erst nach schwierigen internen Verhandlungen innerhalb und ausserhalb der Vereinten Nationen. Die Entwicklungsländer sind alles andere als eine homogene Gruppe. Sie kommen politisch aus verschiedenen Lagern, haben ganz unterschiedliche Entwicklungsstufen erreicht. Wenn sie im Endeffekt gemeinsame Positionen verteidigen, so tun sie dies hauptsächlich aus der Einsicht heraus, dass in der Gemeinsamkeit ihre Stärke liegt.

Schliesslich sollte die Wirkung der Resolutionen der Generalversammlung nicht unterschätzt werden, auch wenn ihnen rechtlich keine verbindliche Kraft zukommt. Sie enthalten die von der Generalversammlung erarbeiteten Konzeptionen der internationalen Zusammenarbeit, die sich auf die Haltung der Völkergemeinschaft zu den Problemen unserer Zeit auswirken und die Richtlinien für die gesamte Tätigkeit des Systems der Vereinten Nationen bilden.

Im allgemeinen kann man seit dem Höhepunkt der Konfrontation zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten in den Jahren 1973 bis 1975, welche die UNO manchmal an der Entfaltung ihrer vollen Wirksamkeit gehindert hat, eher eine gewisse Aufwertung der Organisation feststellen. Die Entwicklungsländer erkennen deutlicher nicht nur die Möglichkeiten, sondern auch die Grenzen der UNO. Da die Organisation für sie als Forum unentbehrlich ist, bemühen sie sich darum, pragmatischer nach Lösungen zu suchen. Auf der Seite der Industriestaaten hat sich vor allem die neue amerikanische Administration in konstruktiver Weise vermehrt für die UNO engagiert. (Daran ändert der Austritt der USA aus der ILO nichts, da dieser aus innenpolitischen Erwägungen erfolgt ist.)

Im übrigen hat die UNO auch als Forum für bilaterale politische Kontakte eine erhebliche Bedeutung gewonnen. Die Universalität der Organisation hat zur Folge, dass namentlich während der



- 8 -

Generalversammlung Staatschefs, Aussenminister und Staatssekretäre aus aller Welt nach New York reisen. Vor allem mittlere und kleine Staaten nutzen diese Möglichkeit der Begegnung hochgestellter Politiker und Beamter intensiv, um abseits der offiziellen Sitzungen hängige bilaterale Angelegenheiten sowie Fragen von allgemeinem Interesse zu erörtern.

### III.

Wenn nun die Schweiz die Frage des Beitritts zur UNO überprüft, so muss sie auf der einen Seite diesen Entwicklungen in den Vereinten Nationen Rechnung tragen, auf der andern Seite aber auch unsere Beziehungen zur Organisation in den Gesamtrahmen unserer Aussenpolitik stellen.

Auf aussenpolitischem Gebiet hat unser Land in den vergangenen Jahren bilateral und multilateral vermehrte Anstrengungen unternommen. In Europa ist die Schweiz nicht nur Mitglied der Wirtschaftsorganisationen OECD und EFTA und hat mit den Europäischen Gemeinschaften ein Freihandelsabkommen abgeschlossen, sie hat auch durch ihren Beitritt zum Europarat und ihre aktive Mitarbeit an der Europäischen Sicherheitskonferenz (KSZE) ihre Bereitschaft gezeigt, politische Verantwortung zu übernehmen.

Ihre Beziehungen zu den Staaten der Dritten Welt hat die Schweiz vertieft durch ihre Mitarbeit in den Organen und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen sowie am Pariser Nord-Süd-Dialog, der im Juni dieses Jahres zu Ende ging. Ferner war sie im August 1976 erstmals als Gast an einer Konferenz der blockfreien Staaten zugegen, welche diesmal auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs in Colombo (Sri Lanka) tagte. Der humanitären Mission unseres Landes kam der Bundesrat nach, als er 1974 die Diplomatische Konferenz über das humanitäre Völkerrecht nach Gênf.

einberief, die ebenfalls im letzten Juni mit der Verabschiedung von zwei Zusatzprotokollen zu den Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949 abgeschlossen werden konnte.

Dieser vielfältigen Beteiligung an der internationalen Zusammenarbeit fehlt bis jetzt jedoch das wichtigste Element, die Mitgliedschaft bei der politischen Hauptorganisation, der UNO selbst. Dies erscheint heute angesichts unserer sehr weitgehenden Integrierung in das System der Vereinten Nationen immer weniger verständlich. Nicht nur sind wir bereits 1948 dem Statut des Internationalen Gerichtshofes beigetreten, sind wir Mitglied zahlreicher von der Generalversammlung oder dem Wirtschafts- und Sozialrat geschaffenen Nebenorganen und aller Spezialorganisationen mit Ausnahme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, wir waren auch an allen grossen Konferenzen der Vereinten Nationen zugelassen und leisten einen Beitrag an die friedenserhaltenden Aktionen der UNO. Im Rahmen dieser Aktionen wirkt die Schweiz an der nur von freiwilligen Beiträgen getragenen Finanzierung der Friedenstruppen in Zypern mit jährlich 850'000 Franken mit. Im Mittleren Osten steht der Waffenstillstands-Beobachterorganisation der Vereinten Nationen (UNTSO) ein von der Balair betriebenes Mehrzweckflugzeug des Bundes zur Verfügung, das die Eidgenossenschaft jährlich auf 1,5 Mio Franken zu stehen kommt.

Unsere Mitwirkung im System der Vereinten Nationen wird schliesslich ergänzt durch unsere Rolle als Gastland zahlreicher internationaler Organisationen, die sich hauptsächlich in Genf niedergelassen haben.

- 10 -

IV.

Ihr Abseitsstehen von der UNO hatte die Schweiz ursprünglich mit neutralitätspolitischen Argumenten gerechtfertigt.

In der Tat hatten die Gründer der Vereinten Nationen in San Francisco die Ansicht vertreten, die Neutralität lasse sich nicht mit den Verpflichtungen aus der UNO-Charta vereinbaren. Nach der Aufnahme der neutralen Staaten Schweden, Finnland und Oesterreich in die Organisation erlebte die Neutralität aber in den Fünfzigerjahren eine eindeutige Aufwertung, und es hat sich seither erwiesen, dass neutralen Staaten in der UNO gerade wegen ihrer Politik eine ganz besondere Rolle zukommt.

Als die Schweiz gleichwohl ausserhalb der UNO blieb, fand sie bei ihren europäischen Partnern, die mit ihrer traditionellen Neutralitätspolitik vertraut sind, eine Zeitlang ein gewisses Verständnis für ihren "Sonderfall".

Dies hat sich aber in den letzten Jahren geändert. Für die neuen Staaten vor allem ist es schwierig, die besondere Situation der Schweiz gegenüber der UNO zu verstehen. Immer mehr melden indessen auch andere Staaten ihre Zweifel daran an, ob unsere Sonderstellung angesichts der Veränderungen in der Welt und der Wandlungen in der UNO noch gerechtfertigt sei. Diese Ueberlegung drängt sich schon deshalb auf, weil andere neutrale Staaten es verstanden haben, eine aktive Tätigkeit in der UNO, sogar im Sicherheitsrat, mit ihrem Neutralitätsstatut in Einklang zu bringen.

Diese zunehmend kritische Haltung der UNO-Mitglieder gegenüber unserer Nichtmitgliedschaft hat praktische Konsequenzen, die wir heute bereits spüren, die sich aber in Zukunft noch deutlicher zeigen werden. 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.

Sicherlich sind manche Entwicklungen in der UNO nicht unproblematisch. Immer mehr überwiegen aber die Nachteile unserer Nichtmitgliedschaft. Dabei ist es nicht allein unsere durch die Universalität bedingte Isolierung, die uns immer mehr Probleme aufgibt. In den letzten Jahren hat die UNO ihre zentrale Rolle im System der Vereinten Nationen ausgebaut. Mehr und mehr werden in der UNO selbst grundsätzliche Entscheide gefällt, die nachher die Grundlagen für die Arbeiten in den Organen und Spezialorganisationen bilden. Dabei handelt es sich nicht etwa nur um politische Beschlüsse, sondern auch um solche wirtschaftlicher und technischer Natur. Die Schweiz bleibt vom eigentlichen Entscheidungsprozess ausgeschlossen, was vor allem auf wirtschaftlichem und rechtlichem Gebiet nachteilige Folgen nach sich zieht.

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. Insbesondere hat die Generalversammlung 1974 eine Erklärung und ein Programm für eine neue Weltwirtschaftsordnung sowie die Charta der wirtschaftlichen

Rechte und Pflichten der Staaten verabschiedet, 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. Es ist denkbar, dass sich die wirtschaftspolitische Diskussion künftig noch mehr auf die UNO selbst konzentrieren wird. Deutliche Anzeichen dafür bieten die neusten Entwicklungen im Nord-Süd Dialog. Die Pariser Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, an der die Schweiz als einer der acht Vertreter der Industriestaaten 19 Entwicklungsländern gegenüber teilnahm - dies, weil sie einsah, dass wichtige wirtschaftliche Interessen auf dem Spiele standen - wurde im Juni dieses Jahres mit der Verabschiedung eines Textes abgeschlossen. Die beiden Co-Präsidenten wurden beauftragt, den Konferenzbericht der UNO-Generalversammlung zu unterbreiten, deren Organe auch mit der Durchführung der Pariser Beschlüsse beauftragt werden. Der Dialog findet somit seine einzige und umso bedeutsamere Fortsetzung in der UNO, wo die Schweiz als Nichtmitglied wiederum nur am Rande die Beratungen verfolgen kann.

Auf dem Gebiet der Kodifizierung des Völkerrechts sehen wir uns ähnlichen Schwierigkeiten gegenüber. Es sind die Völkerrechtskommission, der kein Völkerrechtler eines Nichtmitgliedstaates angehören kann, und die mit den Rechtsfragen betraute 6. Kommission der Generalversammlung, die den Text solcher Kodifizierungen ausarbeiten und beraten. Konsultiert werden nach neuerer Praxis oft nur die Regierungen der Mitgliedstaaten der UNO. In den letzten Jahren fand einzig für das Uebereinkommen über die Beziehungen zwischen den Staaten und den internationalen Organisationen in der Schlussphase noch eine diplomatische Konferenz statt, an der auch Nichtmitgliedstaaten und somit die Schweiz teilnehmen konnten. Die übrigen Konventionen - so namentlich das Uebereinkommen über Sondermissionen und das Uebereinkommen über die Verhütung und Verfolgung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten - wurden von der Generalversammlung verabschiedet.

In zwei wichtigen Bereichen - dem Seerecht und dem Weltraumrecht - hat die Generalversammlung eigens dafür geschaffene Organe mit der Ausarbeitung von Uebereinkommensentwürfen beauftragt. An der Seerechtskonferenz sind wir beteiligt, mit dem Weltraumrecht befasst sich hingegen der Ausschuss der Vereinten Nationen für die friedliche Nutzung des Weltraums, der lediglich aus 37 Mitgliedern zusammengesetzt ist, und in dem nur die übrigen Mitgliedstaaten der UNO Beobachterstatus haben. Hier ist die Schweiz folglich in jeder Weise von den Verhandlungen ausgeschlossen, obwohl sie gerade beispielsweise an der Aushandlung des zurzeit diskutierten Uebereinkommens betreffend die direkte Ausstrahlung von Radio- und Fernsehprogrammen über Satelliten ein besonderes Interesse hätte.

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.

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 als Nichtmitgliedstaat formell nicht berechtigt, uns zu den entsprechenden Resolutionsentwürfen zu äussern und konnten nur - auf spezielles Ersuchen hin - nach allen andern Rednern den schweizerischen Standpunkt vertreten.

- 14 -

V.

Diese wenigen Beispiele - denen andere angefügt werden könnten - zeigen, dass unser Abseitsstehen keinesfalls so unproblematisch ist, wie dies in der Öffentlichkeit manchmal angenommen wird, dass vielmehr konkrete schweizerische Interessen und unsere politische Glaubwürdigkeit mehr und mehr auf dem Spiele stehen.

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.

Der Sicherheitsrat hat sich im übrigen sowohl bei den 1966 gegen Rhodesien verhängten wirtschaftlichen Sanktionen als auch bei den am 4. November dieses Jahres gegen Südafrika beschlossenen Massnahmen zusätzlich an die Nichtmitgliedstaaten gewandt, aufgrund einer Charta-Bestimmung, wonach die Organisation dafür zu sorgen hat, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, gemäss ihren Grundsätzen handeln, soweit dies zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit notwendig ist. Der Bundesrat hatte im Falle Rhodesiens autonome Massnahmen getroffen. Gegen Südafrika besteht bereits seit 1963 ein schweizerisches Waffenembargo. Der Beschluss des Sicherheitsrates geht aber weiter, indem er sich auch auf Lizenzverträge erstreckt. Eine gründliche Analyse dieser



- 16 -

jüngsten Sanktionen wird zeigen, ob auch hier der Bundesrat, wie im Falle der Rhodesien-Sanktionen, autonome Massnahmen zu veranlassen hat.

#### VI.

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 775 Millionen Dollar veranschlagt worden, was für die Schweiz einen Jahresbeitrag von etwa 3,6 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 und der Internationalen Betäubungsmittel-Kontrollstelle. Diese Summe ist im Verhältnis zu den 86 Millionen Franken zu sehen, welche die Schweiz 1976 an Organe und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen bezahlt hat.

#### VII.

Wenn wir zum Schluss gelangen können, dass einem schweizerischen UNO-Beitritt aussenpolitisch nichts im Wege stehen würde, so müssen wir uns doch im klaren darüber sein, dass sich im Innern unseres Landes während der letzten Jahre in dieser Frage wenig geändert hat und in der Öffentlichkeit keine entscheidende Bewegung zugunsten eines Beitritts festzustellen ist. Zur weitverbreiteten Skepsis unter den Stimmbürgern, von deren Entscheid es gemäss

unserer Bundesverfassung letztlich abhängt, ob wir den Beitritt vollziehen können, haben sicherlich gewisse Beschlüsse der Generalversammlung nicht unwesentlich beigetragen. Umso wichtiger erscheint es mir, dass sich in der Öffentlichkeit eine Information anbahnt, die nicht nur die Misserfolge der UNO hervorhebt, sondern auch darauf aufmerksam macht, dass die Vereinten Nationen bei der Lösung der Probleme, mit denen die heutige Welt konfrontiert ist, eine gründliche und nützliche Arbeit leistet.

Aus diesem Grunde hat der Bundesrat in seinem neusten Bericht den Vorschlag der beratenden UNO-Kommission aufgenommen, eine kleine Informationskommission zu bestellen, nicht etwa - und ich möchte das mit allem Nachdruck betonen - um Propaganda für die UNO zu machen, sondern um laufend objektiv darüber zu informieren, was die UNO ist und was sie vollbringt.

#### VIII.

Zusammenfassend möchte ich nochmals hervorheben, dass die Schweiz heute sehr weitgehend in das System der Vereinten Nationen integriert ist. Der Schritt zur vollkommenen Integrierung durch einen Beitritt zur UNO wäre nicht so gewaltig, wie er manchen erscheinen mag. Die Problematik der kollektiven Sicherheit hat heute nicht mehr dieselbe Tragweite wie zurzeit der Gründung der UNO. Zudem wird der Neutralität dabei ein gewisser Raum belassen. Auf jeden Fall scheint es mir wichtig, der UNO nicht stets vorzuhalten, was sie alles nicht erreicht habe, sondern sie als das zu sehen, was sie wirklich ist, nämlich ein Spiegel ihrer Mitglieder, von denen nicht Vollkommenheit - und erst recht nicht mit unseren Masstäben gemessene Vollkommenheit - verlangt werden kann.

Es wird bei uns oft übersehen, dass die UNO auch bemerkenswerte Erfolge zu verzeichnen hat, sogar auf dem Gebiet der Friedenserhaltung und der internationalen Sicherheit. Sie ist das Symbol des Willens aller Völker dieser Erde, nach einer gemeinsamen Zukunft zu streben. Der UNO auf die Dauer fernzubleiben, widerspräche unserer Stellung in der Welt und unseren Interessen, aber auch unserer allgemeinen Aussenpolitik, deren Grundlagen im Rahmen der Neutralität unsere Solidarität und unsere Beteiligung an der internationalen Zusammenarbeit sind.