

e.713.01 - GR/mb

Bern, 19. Januar 1978

Notiz für Herrn Bundesrat AubertDie Schweiz und die Vereinten Nationen

I.

Der dritte Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen vom 29. Juni 1977 ist in der letzten Dezembersession vom Nationalrat und in der diesjährigen ausserordentlichen Januarsession vom Ständerat behandelt worden.

In diesem Bericht spricht sich der Bundesrat 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.

Beide Räte haben vom Bericht und seinen Schlussfolgerungen in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen. Der Nationalrat hat den Willen des Bundesrates noch konkretisiert, indem er die Botschaft über den Beitritt unseres Landes zur UNO "zum nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt" wünscht. Als Datum für diese Botschaft wurde 1980/81 genannt.

Im folgenden rufen wir kurz die heutige Situation der UNO und unsere Beziehungen zu ihr in Erinnerung und geben einen Ausblick auf die Aufgaben, die uns im Hinblick auf die Volksabstimmung über den UNO-Beitritt gestellt sein werden.



II.

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 Entkolonisierungsprozesses, der von der UNO entscheidend gefördert und jetzt nahezu abgeschlossen ist.

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 beiden deutschen Staaten.

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. Trotz der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rhodesien und dem kürzlich gegen Südafrika verhängten Waffenembargo hat das System der kollektiven Sicherheit in der Vergangenheit bei der Erhaltung des Weltfriedens keine massgebende Rolle gespielt.

An seiner Stelle hat die UNO mit den friedenserhaltenden Aktionen neue Methoden der Friedenswahrung entwickelt, die nicht ausdrücklich in der Charta verankert sind. Es handelt sich vor allem um die sogenannten "Blauhelme", deren Aufgabe es ist, Konflikte zu begrenzen, entschärfen und beruhigen.

Im Gegensatz zu den militärischen Zwangsmassnahmen werden diese Friedenstruppen nur mit Zustimmung der am Konflikt beteiligten Parteien entsandt und nur auf freiwilliger Basis aus Kontingenten von Mitgliedstaaten rekrutiert.

Im Lauf der Jahre hat sich auch der Aufgabenbereich der UNO bedeutend erweitert. Derzeit befasst sie sich mit sämtlichen die internationale Zusammenarbeit berührenden Problemen. Neben den rein politischen Fragen beschäftigt sie sich 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 Hauptorganisation, bringt aber auch vermehrt politische Aspekte in die Spezialorganisationen, so dass schliesslich die herkömmliche Unterscheidung zwischen politischer und technischer UNO nicht mehr standhält.

III.

Die Frage des schweizerischen UNO-Beitritts muss einerseits vor diesem Hintergrund gesehen werden, andererseits aber auch in den Gesamtrahmen unserer Aussenpolitik gestellt werden.

In den vergangenen Jahren hat die Schweiz mit dem Beitritt zum Europarat und mit ihrer aktiven Mitarbeit an der KSZE ihre Bereitschaft gezeigt, politische Verantwortung zu übernehmen. Ihre Beziehungen zur Dritten Welt hat sie vertieft durch ihre Mitarbeit in den Organen und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen sowie am Pariser Nord-Süd Dialog. Im August 1976 war sie erstmals als Gast an einer Konferenz der blockfreien Staaten zugegen, welche in Colombo (Sri Lanka) stattfand.

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

IV.

Das Abseitsstehen von der UNO hatte die Schweiz ursprünglich mit neutralitätspolitischen Argumenten gerechtfertigt. Seit der Aufnahme der neutralen Staaten Schweden und Oesterreich in die Organisation hat es sich aber erwiesen, dass neutralen Staaten in der UNO gerade wegen ihrer Politik eine ganz besondere Rolle zukommt.

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

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 (z.B. PLO) aufgrund von Resolutionen der Generalversammlung das Recht eingeräumt wurde, die Arbeiten der UNO als Beobachter zu verfolgen.

V.

Im gesamten Überwiegen immer mehr die Nachteile unserer Nichtmitgliedschaft bei der UNO. Nicht allein die durch die Universalität bedingte Isolierung gibt uns immer mehr Probleme auf. Mehr und mehr werden in der UNO selbst auf allen Gebieten grundsätzliche Entscheide gefällt, die nachher die Grundlagen für die Arbeiten in den Organen und Spezialorganisationen bilden. Die Schweiz bleibt vom eigentlichen Entscheidungsprozess ausgeschlossen, was vor allem auf wirtschaftlichem und rechtlichem Gebiet nachteilige Folgen nach sich zieht.

1974 hat die Generalversammlung 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-Institionen in der einen oder andern Form zur Diskussion stehen. Deutliche Anzeichen dafür, dass sich die wirtschaftspolitische Diskussion künftig noch mehr auf die UNO selbst konzentrieren wird, bieten die neusten Entwicklungen im Nord-Süd Dialog. Die Ko-Präsidenten der Pariser Konferenz hatten ihren Konferenzbericht der UNO-Generalversammlung zu unterbreiten, deren Organe mit der Durchführung der Pariser Beschlüsse betraut sind. Am 15. Dezember 1977 verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution, mit der u.a. ein Plenarausschuss geschaffen wird, welcher der Generalversammlung helfen soll, "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." Dank einer auf schweizerisches Betreiben erreichten Fussnote sind alle Staaten - und damit auch die Schweiz - als Mitglieder dieses Ausschusses zugelassen. Wir sollten uns aber nicht dazu verleiten lassen, die Tragweite dieses Mitwirkungsrechts zu überschätzen. Einmal waren es vor allem unsere westlichen Partner, die unsere Teilnahme als Nichtmitglied der UNO nur zögernd zuließen. Wir müssen uns im klaren darüber sein, dass dieses Vorgehen nicht beliebig wiederholt werden kann, wenn unsere Politik gegenüber der UNO nicht an

Glaubwürdigkeit einbüßen soll. Ausserdem sind wir, auch wenn wir Mitglied des Plenarausschusses sind, doch nicht vollends in den Entscheidungsprozess in der UNO auf diesem für uns so wichtigen Gebiet einbezogen, denn das letzte Wort hat die Generalversammlung zu sprechen, die für diese Fragen 1980 eine ausserordentliche Session vorgesehen hat.

Auf dem Gebiet der Kodifizierung des Völkerrechts sehen wir uns ähnlichen Schwierigkeiten gegenüber. Auch hier wird immer mehr in der UNO direkt verhandelt und werden die Konventionen in der Generalversammlung verabschiedet. Eine Ausnahme bildet zurzeit die Seerechtskonferenz, an der alle Staaten teilnehmen können.

Unsere Nichtmitgliedschaft macht sich auch empfindlich bemerkbar bei der Frage der Uebersiedlung von UNO-Organen von Genf nach Wien. In der Generalversammlung waren wir formell nicht berechtigt, uns zu entsprechenden Resolutionsentwürfen zu äussern und konnten nur - auf spezielles Ersuchen hin - nach allen andern Rednern den schweizerischen Standpunkt vertreten.

VI.

In Zukunft wird es immer schwieriger sein, die Beweggründe für unser Fernbleiben von der UNO darzulegen, dies umso mehr, als unsere Mitgliedschaft bei der UNO mit den Grundsätzen unserer Aussenpolitik vereinbar wäre. Die Neutralität bestimmt unsere Politik der weltumfassenden Beziehungen zu allen Staaten und der Solidarität mit ihnen. Auch lassen die Charta und die heutige Praxis der UNO Raum für die Neutralität.

VII.

Im Hinblick auf die Volksabstimmung wird eine gründliche Information der Stimmbürger nötig sein. Wie diese Information gestaltet werden soll, muss sehr bald abgeklärt werden.

Die beratende UNO-Kommission hatte in ihrem Bericht die Bildung einer kleinen Informationskommission vorgeschlagen. Der Bundesrat hat diese Anregung in seinen Bericht aufgenommen. Sofern Sie keine grundsätzlichen Einwände gegen die Bildung einer solchen Kommission haben, bleibt zu bestimmen, wie diese Kommission zusammengesetzt sein soll (technische Medienfachleute, politisch motivierte Persönlichkeiten ?) und welches ihr Mandat sein soll (rein medientechnische Beratung, eigene Informationsarbeit).

Daneben wird es wohl notwendig sein, dass immer mehr auch die Mitglieder des Departements den Dialog mit der Bevölkerung aufnehmen, wobei vor allem eine objektive Information anzustreben wäre.

Politische Abteilung III

(Pometta)