

o.713-133.4. - LB/gö

Bern, den 4. Mai 1964

SCHWEIZ und UNI. Unsere bisherige Position

1. Die Schweiz hat den Beitritt zu den Vereinigten Nationen nie abgelehnt. Die Tatsache, dass unser Land bisher kein Beitritts-gesuch gestellt hat, bringt vielmehr zum Ausdruck, dass unter dem Gesichtspunkt der Neutralität die völkerrechtlichen und aussen-politischen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.
2. Seit der Gründung der UN haben sich die Voraussetzungen zwar zu unseren Gunsten gewandelt: eine gewisse Neutralitäts-feindlichkeit, die bei der Schaffung der UN und während den er-sten Jahren ihres Bestehens festzustellen war, ist weggefallen. Sie hat im Zuge der Veränderung der weltpolitischen Konstella-tion einer ausgesprochenen Aufwertung der Neutralität Platz ge-macht. Diese Aufwertung ist jedoch von vieldeutigen Interpre-tationen des Neutralitätsprinzips begleitet, das oft recht will-kürlich in Anspruch genommen wird und damit an Klarheit und Kraft verloren hat. Wenn die schweizerische Neutralität trotz der Ver-wischung des Unterschieds zwischen Neutralität und Neutralismus an Eindeutigkeit und Geltung nichts eingebüsst hat, so ist dies weitgehend unserer Sonderstellung zu verdanken, die in unserem Verzicht auf einen Beitritt zur UN einen besonders augenfälligen Ausdruck findet.
3. Auch der Vorwurf des Mangels an Solidarität, der früher da und dort an die Nichtmitgliedschaft geknüpft wurde, ist ver-stummt. Dank einer konsequenten und "berechenbaren" Neutralitäts-politik und den damit verbundenen Beweisen der Solidarität - nicht zuletzt im Rahmen der Weltorganisation - hat sich unsere weltpolitische Stellung auch in dieser Hinsicht wesentlich ver-bessert. ./.



- 2 -

Unsere Solidarität mit der UN findet in verschiedenen Formen Ausdruck:

- in der grundsätzlich positiven Einstellung zur UN, die auch die Bereitschaft einschliesst, im geeigneten Zeitpunkt und unter geeigneten Voraussetzungen, der Weltorganisation beizutreten.
- in der Unterstützung aller hohen Ziele der UN, die unser Land in seinen eigenen auswärtigen Beziehungen seit jeher zu verwirklichen bestrebt ist. Dazu gehören auch die guten Dienste, die wir zur Verfügung halten, insbesondere, wenn die UN selbst in einem Konflikt Partei sein sollte.

In bestimmten Fällen können wir diese guten Dienste als Nichtmitglied der UN besser leisten als im Rahmen einer Mitgliedschaft, die zwangsläufig zu präjudizierenden Stellungnahmen zwingt. Neben den Grundsatz der Solidarität haben wir den der Disponibilität zu stellen.

- in der Mitarbeit der Schweiz im Schosse der UN; soweit dies unsere Neutralitätspolitik erlaubt, und in ihren Spezialorganisationen in allen unpolitischen Fragen.

4. Aber auch die Vereinten Nationen haben sich seit ihrer Gründung in einer Weise entwickelt, die von ihren Gründern wohl nicht vorgesehen war. Die politischen Grundlagen haben sich verändert und die ganze Organisation hat durch Interpretationen der Charta, die mit der ursprünglichen Konzeption teilweise in direktem Widerspruch stehen, ein anderes Antlitz erhalten. Man denke nur an die Auswirkungen der Zunahme der Mitgliederzahl, die Block- und Gruppenbildung, an die Verschiebung des politischen Schweregewichts vom Sicherheitsrat auf die Generalversammlung oder den Ausbau der Stellung des UN-Generalsekretärs. Oder man denke an die Beschlüsse, die von einer Mehrheit gefasst werden, die selbst nicht über die finanziellen und wirtschaftlichen Mittel verfügt, um sie zu verwirklichen.

Abgesehen von aller Kritik, die gegen die Schwächen der

./.

Weltorganisation erhoben werden mag, haben die verflossenen fast 20 Jahre ihres Bestehens jedoch bewiesen, dass sie einem echten Bedürfnis entspricht. Ihr Nutzen kann nicht bezweifelt werden und ihr moralisches Gewicht ist bei allen Unzulänglichkeiten, wie sie sich etwa auch bei ihren friedenserhaltenden Aktionen ergaben, eine Tatsache, mit der die Welt heute rechnen muss.

II. Die Haltung der UN-Mitglieder

1. Der Beitritt der Schweiz würde natürlich grundsätzlich begrüsst, weil er ein weiterer Schritt auf dem Wege zur angestrebten Universalität wäre. (Die Universalität ist übrigens kein Grundsatz der UN-Charta.) Jeder Mitgliedstaat hegt dazu den begreiflichen Wunsch, dass die Schweiz gegebenenfalls Prestige und Stimme ihm oder seiner Gruppe zugute kommen lassen würde.

Der schweizerische Standpunkt wird jedoch von der überwiegenden Mehrheit der UN-Mitglieder verstanden und unser Solidaritätsbeitrag gewürdigt. Die Nützlichkeit eines allgemein anerkannten, von keiner Seite angefochtenen neutralen Nichtmitgliedes für die UN und die sich für die Schweiz daraus ergebende einzigartige Stellung wird vom grössten Teil der UN-Mitglieder anerkannt. Unsere Haltung wird insbesondere von denen gut verstanden, die unsere politischen Traditionen kennen.

2. Unser Abseitsstehen wird von einzelnen Mitgliedstaaten jedoch oft als "Eigenbrödelei" empfunden und vor allem die Entwicklungsstaaten bringen unserer kompromisslosen Auslegung des Neutralitätsbegriffs nicht immer das wünschbare Verständnis entgegen. Hie und da sind, wohl auch aus einem gewissen Neid, Vorwürfe zu hören, die unsere Neutralität als "Tarnung der Profitöre und Geschäftemacher" abstempeln.

Auch aus der westlichen Gruppe, die, knapp an Stimmen, heute mehr denn je auf "Stimmenfang" angewiesen ist, hört man

vereinzelt Vorwürfe, die Schweiz "drücke" sich allzu oft vor delikatsten Entscheidungen und bringe "1000 Wenn und Aber" an. Diese kritischen Stimmen sollten uns jedenfalls Mahnung sein, dass dem Verständnis für den "Sonderfall Schweiz" Grenzen gesetzt sind und dass wir uns immer wieder um seine Sicherung bemühen müssen. Der Sonderfall wird nur solange Verständnis finden, als er der Völkergemeinschaft dient und nicht zur Tarnung egoistischer nationaler Interessen benützt wird.

3. Aus dem Kreise der Afro-Asiaten und hauptsächlich seitens der Neutralisten ist hie und da zu hören, dass ein Beitritt der Schweiz das "moralische Gewicht" der Neutralen und damit auch ihre Einwirkungsmöglichkeiten in der UN im Interesse der Weltorganisation wesentlich erhöhen würde. Diese Erwartung dürfte jedoch in erster Linie durch das Eigeninteresse der Neutralisten bedingt sein, die Stimme und "moralisches Gewicht" für ihre Zwecke gebrauchen möchten. Davon soll weiter unten noch die Rede sein.

III. Die Haltung des UN-Sekretariats

1. Es ist klar, dass auch das UN-Sekretariat den Beitritt der Schweiz grundsätzlich begrüßen würde. Solange die Weltorganisation indessen nicht die Universalität erreicht hat, ist der jetzige Zustand auch für das Sekretariat befriedigend. Die Haltung der Schweiz wird unter den gegebenen Umständen - in Würdigung des Sonderfalles Schweiz - durchaus verstanden, auch wenn hie und ^{da} im UN-Sekretariat kritische Stimmen zu hören sind.

Die Schweiz gehört, wie Hammarskjöld einmal bemerkte, "praktisch ja doch zur Familie" und die Art und Weise der Zusammenarbeit wird als sinnvoll und erfreulich betrachtet. Der Solidaritätsbeitrag wird anerkannt.

2. Bei diesem Zustand steht dem UN-Sekretariat - wie ver-

- 5 -

schiedentlich betont wurde - mit einem allgemein anerkannten neutralen Nichtmitgliedstaat auch ein Instrument zur Verfügung, das in bestimmten Situationen, in denen Lösungen im neutralen Feld ausserhalb des Rahmens der UN-Mitgliedstaaten gesucht werden müssen, nützliche Dienste leisten kann. In diesem Zusammenhang ist übrigens zu erwähnen, dass das UN-Sekretariat selbst in seiner Haltung zu politischen Konflikten dem Prinzip der Neutralität folgt.

IV. Gründe, die für den Beitritt sprechen

Die Ziele der UN stimmen wie gesagt mit den Grundsätzen überein, die auch unser Land in seinen eigenen auswärtigen Beziehungen seit jeher zu verwirklichen bestrebt ist. Der Beitritt der Schweiz wäre andererseits ein weiterer Schritt in Richtung auf die universelle Staatengemeinschaft, die mehr und mehr ein Zentrum der internationalen Zusammenarbeit und der multilateralen Bestrebungen wird. Unsere Mitwirkung dürfte uns auch ein grösseres Mitspracherecht einräumen und uns vermehrte Einflussmöglichkeiten im Sinne der Mässigung und Vermittlung im Geiste der traditionellen Solidarität bieten. Wir könnten im übrigen in den politischen UN-Gremien auch die Festlegung und Koordination der Grundlinien der allgemeinen UN-Politik aus schweizerischer Sicht mitbestimmen helfen; auch wenn man sich über den Einfluss eines kleinen neutralen Staates auf politischem Gebiet, wie die Erfahrung zeigt, keinen grossen Illusionen hingeben darf. Er ist doch sehr bescheiden und hängt oft weniger vom Ruf und der Stellung des Landes als vielmehr von den persönlichen Qualitäten des Delegierten ab.

V. Neutralitätsrechtliche und -politische Ueberlegungen

1. Unsere Haltung der UN gegenüber ist in erster Linie vom

./.

Standpunkt unseres eigenen Interesses aus zu bestimmen.

2. Ziel unserer Aussenpolitik ist die Bewahrung der Unabhängigkeit und Freiheit unseres Landes. Das Mittel, mit dem dieses Ziel erreicht wird, ist die Neutralität, die sich bewährt hat und an der wir festzuhalten entschlossen sind.
3. Der Beitritt der Schweiz zur UN würde unsere Unabhängigkeit nicht berühren; andererseits lässt die UN-Charta für die Neutralität einen gewissen Spielraum. Die Aufnahme Oesterreichs hat gezeigt, dass sich in einem Sonderfall die UN-Mitgliedschaft mit der dauernden Neutralität vereinbaren lässt und dass somit auch der Schweiz der Beitritt ohne Aufgabe der Neutralität möglich wäre. Eine eindeutige Rechtslage besteht in dieser Hinsicht jedoch nicht. Wenn die Auslegung der UN-Charta unter der heutigen politischen Konstellation neutralitätsfreundlich ist, so kann sie unter veränderten Verhältnissen und insbesondere im entscheidenden Zeitpunkt, im Falle der Verschärfung der politischen Spannungen, auch wieder neutralitätsfeindlich werden. Eine ausdrückliche Anerkennung der Neutralität Oesterreichs durch die UN ist übrigens nicht erfolgt.

Ein Beitritt der Schweiz wäre indessen mit Rücksicht auf unseren Neutralitätsbegriff nur gestützt auf eine klare Rechtslage und unter ausdrücklicher Anerkennung der Neutralität durch die UN denkbar. Eine solche Klarstellung wäre jedoch unter den gegenwärtigen Voraussetzungen kaum zu erlangen. Ein Beitritt ohne Klarstellung wäre sicher nicht unbedenklich; er könnte, wenn auch nicht gerade als Verzicht auf das Neutralitätsstatut ausgelegt, so doch bestimmt zu Deutungen führen, die den bewährten Neutralitätsbegriff "aufweichen" und einigem Zweifel Raum lassen würden. Ein solcher Eindruck wäre dem Vertrauen, das in die Konstanz unserer Aussenpolitik gesetzt wird, nur abträglich.

4. Die für die Schweiz besonders wichtigen Sanktionsrechtsgrundsätze der UN-Charta (7. Kapitel) wurden bis vor kurzem als

./.

gegenstandslos betrachtet. Die Fälle Südafrika und Portugal zeigten indessen, dass Sanktionen heute durchaus in den Bereich des Möglichen getreten sind. Unsere Erfahrungen im Völkerbund sollten uns davor bewahren, uns erneut der Gefahr einer Pflicht zur Teilnahme an Sanktionen auszusetzen.

5. Die Mitgliedschaft wäre mit der Führung einer klaren Neutralitätspolitik kaum vereinbar. Die Führung einer unzweideutigen Neutralitätspolitik ist nur solange möglich, als wir uns von weltpolitischen Spannungen und Gegensätzen frei halten. Ein Beitritt würde uns aber - selbst unter den günstigsten Voraussetzungen und beim subtilsten Verhalten - in Spannungsfelder hineinbringen, vor denen uns auch eine Stimmenthaltung in den betreffenden Organen nicht immer schützen würde.

Einerseits fällt es schwer, in der UN zwischen politischen und nichtpolitischen Fragen zu unterscheiden, da im Zeichen der bestehenden Spannungsfelder nahezu auch alle nichtpolitischen Fragen verpolitisiert werden. Andererseits ist auch eine Enthaltung in den meisten Fällen eine indirekte Stellungnahme, die - wie die Erfahrungen anderer Neutraler in der UN zeigen - zu einer Belastung der Beziehungen zu anderen Mitgliedstaaten führen kann.

Ganz abgesehen davon, kann es nicht Sinn des Beitritts zu einer politischen Organisation sein, politischen Entscheidungen durch Stimmenthaltung aus dem Wege zu gehen.

6. Wollten wir uns aber in jedem Entscheid die Unabhängigkeit bewahren, so müssten wir von Fall zu Fall mit Blöcken innerhalb der UN stimmen, wobei wiederum Beziehungen belastet, aber auch unsere neutrale Stellung abgeschwächt würde.
7. Unser Anschluss an die Gruppe der Neutralen und Neutralisten, wie er im Gespräch hie und da angeregt wird, wäre mit der Neutralitätspolitik unvereinbar. Eine Unterstützung der Neutralisten würde zudem den Unterschied zwischen Neutralität und Neutralismus noch mehr verwischen, was nicht im Interesse der echt

Neutralen liegen kann.

8. Die Schweiz ist - im Gegensatz zu anderen Neutralen - zur Sicherung ihrer weltpolitischen Stellung nicht auf die Mitgliedschaft in der Weltorganisation angewiesen. Sie ist nicht in Probleme verstrickt, die spezifisch unser Land betreffen und deren Lösung im Rahmen der UN zu suchen wäre.
9. Die Frage unseres Beitritts ist somit, von der Schweiz aus betrachtet, weitgehend als Akt der Solidarität zu beurteilen. Als Beweis der Solidarität ist unser Beitritt indessen nicht erforderlich.

VI. Unsere Solidarität

Der da und dort laut werdenden Kritik begegnet die Schweiz am wirksamsten, indem sie immer wieder erneut beweist, dass sie trotz, oder gerade wegen ihrer Nichtmitgliedschaft ein für alle wertvolles und nützlich - in einzelnen Fällen sogar unentbehrliches - Mitglied der Völkergemeinschaft ist.

Unsere Solidarität findet in verschiedenen Formen ihren Ausdruck:

- unsere Beiträge an die UN-Operationen (Korea, Suez, Kongo, Südvietnam, Zypern) und unsere Mitwirkung bei der UN-Anleihe (siehe Beilage Nr. 1),
- die Wahrung fremder Interessen (siehe Beilage Nr. 2),
- unsere guten Dienste (etwa im Algerien-Konflikt),
- unsere aktive Mitarbeit in den Spezialorganisationen der UN, im Weltgerichtshof, im Kinderhilfswerk der UN (UNICEF), im Flüchtlingshochkommissariat, in der Opiumkommission,
- unsere Teilnahme mit konsultativem Status in den regionalen Wirtschaftskommissionen der UN (ECE, ECA, ECLA, ECAFE),
- unsere Finanz- und Wirtschaftshilfe, sowie unsere humanitäre und technische Hilfe (siehe Beilage Nr. 3),

./.

- 9 -

- Genf (mit seinem politisch neutralem Klima) als Konferenzstadt und europäischer Sitz der UN sowie Sitz zahlreicher anderer internationaler Organisationen, und unsere Bereitschaft, bei der Weiterentwicklung Genfs mitzuhelfen (Erweiterungsbauten internationaler Organisationen),
- die Schweiz als Hüterin des Roten Kreuzes (Genf, Sitz des IKRK).

VII. Schlussfolgerung

Der Beitritt der Schweiz wäre nur gestützt auf eine klare Rechtslage und unter ausdrücklicher Anerkennung der Neutralität denkbar.

Die UN-Mitgliedschaft ist mit der Neutralitätspolitik kaum vereinbar. Sie würde sie erschweren. Als Beweis der Solidarität ist unser Beitritt nicht erforderlich.

Von der Mitgliedschaft in der UN ist deshalb abzusehen und eine unmissverständliche Neutralitätspolitik weiterzuführen. Wir müssen uns jedoch auch in Zukunft zu den Grundsätzen der Weltorganisation bekennen und ihre Tätigkeit im Rahmen unserer Neutralität unterstützen. Unsere stets erneuten echten Solidaritätsbeweise werden zum Verständnis für unsere Sonderstellung beitragen. Wir müssen aber auch ganz allgemein, stets bereit sein, bis an die Grenzen der Neutralität aktiv an der Gestaltung der zwischenstaatlichen und völkerrechtlichen Beziehungen mitzuwirken.

Beilage Nr. 1Schweizerische Beiträge an Aktionen der UN1. K o r e a

1953 hat der Bundesrat die Teilnahme der Schweiz an der neutralen Waffenstillstand-Ueberwachungskommission und an der Kommission für die Heimschaffung der Kriegsgefangenen beschlossen. Die Schweiz wirkt auch heute noch zusammen mit Schweden, Polen und der Tschechoslowakei in der Waffenstillstandskommission mit.

Der UNKRA wurden 1955/58 ärztliche Hilfe mit einem Kostenaufwand von 1,5 Mio. Franken zur Verfügung gestellt.

2. S u e z

Im Suez-Konflikt (1956) hat die Schweiz, auf Ersuchen des UN-Generalsekretärs, Truppentransportflüge in das Krisengebiet vermittelt (Charter-Vertrag zwischen Swissair und UN) und nachträglich auch die Kosten dieser Flüge in der Höhe von 1,6 Mio. Franken übernommen.

3. K o n g o

Anlässlich der Kongo-Aktion (1960) bestand unser Beitrag ebenfalls in Transportleistungen (durch die Swissair und Balair wurden Transportflüge zugunsten der UN von Europa nach dem Kongo und innerhalb des Kongo durchgeführt); mit Ausnahme eines kleinen Truppenkontingents wurden hauptsächlich Lebensmittel (darunter von der Schweiz gestiftetes Milchpulver) befördert. Die Kosten dieser Aktion in der Höhe von 1,8 Mio. Franken wurden vom Bund übernommen.

Für andere Hilfsmassnahmen im Kongo (Experten usw.) wurden 4,1 Mio. Franken aufgebracht. Die Weiterführung des Kitambo-Spitals mit schweizerischem Personal und unter schweizerischer Leitung kostet den Bund zur Zeit jährlich 1,3 Mio. Franken.

4. U N - A n l e i h e

1962 hat sich die Schweiz mit einem Betrag von 1,9 Mio. Dollar an der UN-Anleihe beteiligt und dadurch geholfen, die Finanzkrise zu überbrücken, in der sich die UN zufolge der Operationen im Nahen Osten und im Kongo und der Zahlungsverweigerung verschiedener Mitgliedstaaten befindet.

5. V i e t n a m

Auf Ersuchen des UN-Generalsekretärs stellte die Schweiz im Oktober 1963 der nach Südvietnam entsandten UN-Beobachterkommission zur Untersuchung der Massnahmen der Regierung Diem gegen die Buddhisten die telegraphischen Verbindungen, Kurierdienst und Safes des Schweizerischen Generalkonsulats in Saigon und des Büros des Schweizerischen Beobachters in New York zur Verfügung (da die UN selbst über keine zuverlässigen Verbindungen mit Vietnam verfügte).

6. Z y p e r n

Die Schweiz beteiligte sich 1964 an den Kosten der UN-Aktion auf Zypern mit einem Beitrag von 75'000.-- Dollar (322'000.-- Franken).

Beilage Nr. 2Fremde Interessen

1. Während des zweiten Weltkrieges hat die Schweiz die Interessen von zahlreichen Ländern gewahrt, nämlich:

1942	von	26	Ländern	in	32	Ländern
1943	"	29	"	"	38	"
1944	"	33	"	"	38	"
1945	"	34	"	"	34	"

2. Am 31. Dezember 1963 nahm die Schweiz noch die Interessen von 11 Ländern wahr, nämlich:

<u>Interessen von</u>	<u>i n</u>	<u>Uebernahme</u>
1. Rumänien	Spanien	10. 5. 1946
2. Philippinen	Bulgarien	24. 2. 1950
3. Iran	Israel	19. 2. 1958
4. Vereinigte Staaten von Amerika	Kuba	6. 1. 1961
5. Belgien	VAR	27. 2. 1961
6. Togo	Nigeria	18.10. 1961
7. Argentinien	Kuba	10. 2. 1962
8. Guatemala	Kuba	19. 3. 1962
9. Portugal	Senegal	16. 8. 1963
10. Grossbritannien	Guatemala	23. 8. 1963
11. Honduras	Kuba	30.12. 1963