

PO/GR/vz/ry

Berne, le 18 août 1978

CONFIDENTIELORDRE DU JOUR ANNOTE1. Programme et calendrier des travauxSeptembre - octobre 1978 :

Proposition au Conseil fédéral lui demandant de fixer la date de la votation du peuple et des cantons lors de la prochaine législature (1979 - 1983) et en se fondant sur le calendrier des travaux suivant :

automne 1978 - automne 1979 :

Préparation par le département politique du message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU et procédure de consultation des autres départements.

automne 1979 :

Approbation du projet de message par le Conseil fédéral.

1980 :

Approbation du message par la première Chambre aux sessions de mars ou juin 1980 et par la seconde en juin ou septembre 1980, si possible en tout cas avant la session de l'assemblée générale des Nations Unies qui est susceptible, suivant la tournure de ses travaux, d'influencer les débats.

1981 ou 1982 :

Votation fédérale. La votation devrait être consacrée à un seul objet et ne pas être fixée pendant une session de l'assemblée générale.



- 2 -

On observera que les élections fédérales de 1979 constituent une sorte de charnière dans ce calendrier. S'il est peu probable ou même peu souhaitable que le problème de notre adhésion constitue un enjeu électoral, il n'en reste pas moins que, si on adopte le calendrier ci-dessus, les décisions du Conseil fédéral quant à la stratégie et à la tactique de la campagne référendaire seront influencés par la perspective ou les résultats des élections.

On peut partir cependant de l'hypothèse que la campagne politique proprement dite en faveur de l'adhésion ne débutera qu'après les élections. Ces données d'ordre politique conditionnent aussi la stratégie de l'information (voir point 4 ci-dessous).

## 2. Proposition au Conseil fédéral (automne 1978)

Le but de la proposition est de fixer la date et l'époque de la votation. La décision du Conseil fédéral de s'engager collectivement et individuellement dans une campagne politique à l'issue incertaine est nécessaire tant pour le département politique - qui jusqu'à présent a été seul sur la brèche, mais qui ne peut continuer à agir isolément - que pour provoquer l'attention de l'opinion publique qui n'a commencé à prendre conscience du problème qu'au moment de la parution des conclusions du troisième rapport.

La décision du Conseil fédéral marquera donc le début du débat même si - comme on l'a vu plus haut - la campagne politique proprement dite ne peut commencer qu'après les élections fédérales.

Le Conseil fédéral pourrait être tenté de différer la votation vu les risques très certains d'échec. Toutefois, sa



crédibilité serait mise en doute tant sur le plan national qu'international.

Certes le rejet de l'adhésion par le peuple et les cantons serait une gifle pour les Nations Unies, particulièrement à Genève et - ce qui serait sans doute plus grave suivant les majorités - un refus de la politique d'ouverture du Conseil fédéral.

En revanche, le vote négatif du peuple et des cantons n'aurait aucune conséquence nuisible sur les grands problèmes de la politique mondiale, sur la coopération internationale en général. Il ne lèserait, en définitive, que la seule Suisse.

On comprendra mieux à l'étranger un refus, fondé sur la volonté populaire, qu'une politique d'atermoiements du Conseil fédéral.

Enfin, il convient d'attirer l'attention du Conseil fédéral sur le fait que les inconvénients résultant de notre non-participation deviennent toujours plus évidents (cf. session spéciale sur le désarmement, Comité plénier Nord-Sud, etc.) et qu'il devient de plus en plus difficile d'obtenir un statut spécial nous permettant de nous prononcer sur les questions nous intéressant directement.

La proposition devra contenir aussi quelques indications sur la conception du projet de message et sur la politique d'information. Là aussi, il est important que le département politique n'agisse pas isolément.



### 3. Gedanken über die Botschaft des Bundesrates betreffend den Beitritt der Schweiz zur UNO

Die Botschaft sollte, unabhängig von den drei UNO-Berichten, ein geschlossenes Ganzes bilden. Das bedeutet, dass sie sich einerseits auf den UNO-Beitritt konzentriert und Tätigkeit und Entwicklung der Spezialorganisationen beiseite gelassen werden, dass andererseits aber die ganze Beitrittsproblematik in ihrer vollen Tragweite aufgerollt wird.

Es geht hier nicht darum, bereits ein Schema für die Botschaft vorzuschlagen. Vielmehr zählen wir ein paar Punkte auf, die uns besonders wichtig scheinen und zu deren Ergänzung unsere Diskussion beitragen sollte:

- a. Darlegung der Entwicklung der internationalen Beziehungen seit 1945. Rolle, welche die UNO in dieser Entwicklung gespielt hat. Ihre eigene Wandlung seit ihrer Gründung.
- b. Gründliche Analyse der Neutralität - Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik. Eventuell veränderte Rolle der Neutralität, da sich internationale Beziehungen gewandelt haben.

Vereinbarkeit der Neutralität mit der UNO-Charta. Rolle der Neutralität in der heutigen UNO, wo friedenserhaltende Aktionen grössere Rolle spielen als Sanktionen namentlich militärischer Natur. Beispiel der neutralen Mitgliedstaaten Oesterreich und Schweden, die gerade kraft ihrer Neutralität in der UNO konstruktiven Beitrag leisten können.

- c. Probleme unserer Nichtmitgliedschaft. Ausgangspunkt, dass sich Schweiz von jeher ein Mitwirkungs- und Mitspracherecht in der internationalen Zusammenarbeit sichern wollte.

Heute sehr weitgehende Integration in UNO-System. Geschwächte Beobachterstellung eines Nichtmitgliedstaates,



zunehmende Bedeutung der UNO als zentrale Organisation, in der Grundsatzentscheidungen gefällt werden, die für ganzes UNO-System richtungsweisend.

Konkrete Nachteile unserer Nichtmitgliedschaft auf bestimmten Gebieten; zunehmender Unwille, "Sonderfall Schweiz" zu berücksichtigen.

Versuch einer "Kosten-Nutzen Aufstellung", d.h. Gegenüberstellung der Argumente pro und kontra Beitritt im Hinblick auf unsere Interessenwahrung. Dabei auch Situation Genfs einbeziehen.

- d. Konzept unserer Mitarbeit in der UNO. Betonung, dass UNO-Mitgliedschaft in keiner Weise Bruch mit unseren Traditionen bedeutet. UNO ist keine supranationale Organisation, so dass Mitgliedschaft weder unsere Souveränität noch unsere innerstaatlichen Institutionen berührt. Unsere Politik in der UNO wäre weiterhin Neutralitätspolitik. Lässt Raum für Beteiligung an Debatten, Verhandlungen und Beschlüssen; insbesondere berühren nicht alle Themen und Diskussionen Neutralitätsfrage. Unter diesem Punkt sollte auch klar gemacht werden, dass es letztlich nicht nur darum gehen kann, ob die UNO uns nützt oder nicht, sondern dass wir Aufgaben zu lösen und Verantwortung zu tragen haben als Mitglied der Völkergemeinschaft und uns nicht einfach auf uns selbst zurückziehen können.

#### 4. Politique d'information

La campagne se divisera sans doute, comme on l'a vu plus haut, en deux phases.

La première - celle de l'information proprement dite - doit surtout s'adresser à ceux qui influencent l'opinion publique (parlementaires, partis, journalistes, mass media, associations diverses, etc.). Il s'agira donc surtout d'une action sélective, mais la division politique III prépare aussi une brochure d'information pour les écoles.

La stratégie de la campagne référendaire sera décidée par le Conseil fédéral, mais certaines options doivent être étudiées dès maintenant :

- Propositions de la commission consultative d'experts retenues dans le Conseil fédéral, mais ne le liant pas.

#### Sondages d'opinion de caractère scientifique

Sans nier l'intérêt de ces sondages, il faut relever qu'ils sont très coûteux et ne seront probablement que d'une faible utilité. Selon, en outre, un article récent de la NZZ, le peuple suisse est fatigué des sondages.

#### Commission d'information

La Commission d'experts avait préconisé la création d'une commission d'experts en matière d'information. En outre, certains journalistes sont venus offrir leurs services au département.

Une commission d'experts reflétant la diversité politique et culturelle de la Suisse serait lourde à manier, une



commission de spécialistes risque de susciter jalousies et critiques. Il est préférable donc de continuer à coopérer officieusement avec les journalistes et les spécialistes des mass media qui s'intéressent véritablement au problème plutôt que de créer un appareil d'information étranger à l'administration, mais lié cependant à elle, et sans responsabilités clairement définies. On peut prévoir que le peuple suisse jugera surtout du problème de l'adhésion à la lumière de sa conception des grands problèmes de politique étrangère du moment. Il est préférable que ceux-ci lui soient présentés par le département politique ou par des personnalités indépendantes de l'administration. Le statut d'une commission de spécialistes convoquée et financée par le département politique sera toujours ambigu.

Le problème pourrait se reposer, mais sous une forme différente, au moment de la préparation de la campagne référendaire proprement dite. L'exemple de la SDN montre qu'il a fallu un engagement massif du Conseil fédéral pour emporter la décision du peuple et des cantons. Pour l'ONU, cette tâche prendra du temps et la campagne risque donc d'être beaucoup plus longue. On peut donc se demander si le Conseil fédéral n'aurait pas intérêt à charger une personnalité de premier plan - un haut fonctionnaire ou de préférence une personnalité politique jouissant de la confiance générale - de prendre en main la campagne référendaire proprement dite. Mais de telles questions ne peuvent être décidées sans que l'on connaisse au préalable le sentiment des Chambres fédérales.

Une autre question à trancher est celle du rôle de l'administration fédérale pendant la campagne référendaire. S'il est indispensable que les membres de cette dernière



contribuent très activement à la campagne d'information, faut-il qu'ils se lancent dans une mêlée politique qui les opposera souvent directement à certains parlementaires ? La question est ouverte, mais ce qui est certain en tout cas, c'est que l'on ne pourra se contenter de l'attitude volontairement passive adoptée lors de récentes votations (Loi sur l'aide et la recherche et aux universités, par exemple).

Mesures qui pourraient être prises  
immédiatement par le département politique

Les mesures suivantes ne paraissent pas susciter des problèmes de politique intérieure. Elles sont aussi peu onéreuses, argument qui a son importance vis-à-vis de l'opinion publique.

- Création d'un groupe de travail dont le secrétariat serait assuré par la division III et dont le mandat serait de suivre en permanence les problèmes de l'information.
- Augmentation du nombre des conférences données par le département politique. Celui-ci devrait pouvoir disposer d'un véritable "corps" de conférenciers, ce qui aurait l'avantage d'une part de contribuer à la diffusion de l'information, d'autre part de saisir la température de l'opinion publique, etc.
- Préparation des catalogues d'arguments et d'exemples pour les conférences.
- Coopération plus étroite avec la communauté de travail Suisse-ONU et les autres institutions intéressées sans cependant que le département se substitue à ces organismes.
- Invitation de parlementaires à New York, si possible "à leur demande" et pendant des débats où des intérêts suisses sont touchés.



- 9 -

- Invitation de journalistes à New York (mais les parlementaires devraient avoir la priorité).
- Brochure pour les écoles.
- Information plus poussée sur les activités des délégations suisses dans les organisations spécialisées et à l'ONU. Publication du rapport annuel de l'ambassadeur Marcuard sur l'assemblée générale, de comptes rendus sur les grandes conférences des Nations Unies, etc.
- Augmentation modeste du crédit d'information

Il s'agit, comme on le voit, de mesures empiriques dont le but est en premier lieu de sensibiliser l'opinion publique et de mobiliser les bonnes volontés.

La véritable "stratégie" en matière d'information ne pourra sans doute être décidée qu'au moment de l'adoption du message du Conseil fédéral.

Dans les deux phases de la campagne cependant, il convient de dédramatiser le problème en montrant d'une part que la proposition d'adhésion obéit à une constante de la politique étrangère de la Suisse (sauvegarde de notre "Mitspracherecht") et que d'autre part l'adhésion de la Suisse à une organisation internationale comme l'ONU ne remet en cause ni notre neutralité, ni nos particularités nationales. Toujours dans cette optique, il est préférable de ne pas dramatiser les conséquences d'un rejet de l'adhésion. La décision de la Suisse est un problème de politique intérieure et doit le demeurer.



## 5. Préparatifs au sein de l'administration fédérale

La perspective de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies accroît les charges du département politique auquel il incombe

- de mettre en oeuvre la politique d'information (voir point 4 ci-dessus)
- d'approfondir en vue de préparer la position suisse au sein de l'assemblée générale les dossiers couvrant la vaste gamme des activités des Nations Unies et qui n'ont pas été traitées ou ne l'ont été que de façon incomplète jusqu'à présent (questions politiques en général, désarmement, droits de l'homme, problèmes budgétaires et de coordination au sein du système des Nations Unies, etc.).

Cette préparation ne peut se faire par des exercices simulés comme on l'a proposé, exercices qui surchargeraient encore une administration déjà très occupée et qui couvriraient sans doute le département politique de ridicule. En revanche, l'étude complète des dossiers est indispensable.

Au moment même de l'adhésion, l'administration fédérale devra fournir, au début tout au moins, un très gros effort d'adaptation. La centrale et le poste de New York devront être renforcés.

Pour qu'il y ait cohérence de la politique dans les divers domaines traités par les Nations Unies, toute prise de position présuppose au préalable au sein des administrations nationales un effort de préparation et de coordination non seulement très approfondi, mais encore souvent très



- 11 -

rapide . Il est donc nécessaire de disposer d'un personnel rompu aux affaires et connaissant tout à la fois les problèmes multilatéraux et les rouages de l'administration fédérale.

Il est donc à notre avis indispensable d'accélérer d'ores et déjà la formation du personnel, particulièrement celle des jeunes générations, dans le domaine multilatéral.



Beilagen :

- Kalender der verschiedenen Phasen bis zur Volksabstimmung Anhang 1
  
- Rolle der Behörden vor der Abstimmung bei früheren Volksentscheiden: Völkerbund, Freihandelsabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften, IDA-Kredit Anhang 2
  
- Vorschläge für eine Informationskonzeption des Politischen Departementes Anhang 3
  
- Beschluss des National- bzw. Ständerates über den 3. UNO-Bericht Anhang 4



o.714.12 - GR/STB/ry

Anhang 1

Kalender der verschiedenen Phasen bis  
zur Volksabstimmung

---

Anhand des vorgeschlagenen Arbeitsprogramms (Tagesordnungspunkt 1) haben wir zwei Varianten für die einzelnen Phasen bis zur Volksabstimmung ausgearbeitet. Nach der ersten fände die Abstimmung 1981, nach der zweiten 1982 statt (siehe Beilage).

## Ablaufplanung UNO-Beitritt: 1. Variante

Jahr			
1978	1. Quartal		
	2. Quartal		
	3. Quartal	Entscheid über Vorgehen im Politischen Departement	
	4. Quartal	Entscheid des Bundesrates über Abstimmungszeitpunkt	
1979	1. Quartal	Verfassen der Botschaft	Intensivierte
	2. Quartal	"	Information
	3. Quartal	"	
	4. Quartal	" <u>NR-Wahlen</u>	
1980	1. Quartal	Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat (eventuell bereits Ende 1979)	
	2. Quartal	Behandlung im 1. Rat	
	3. Quartal	Behandlung im 2. Rat	
	4. Quartal		
1981	1. Quartal	<u>Volksabstimmung</u> im Frühjahr, März oder Mai	<i>K a m p a g n e</i>
1982			
1983	1. Quartal		
	2. Quartal		
	3. Quartal		
	4. Quartal	<u>NR-Wahlen</u>	



Ablaufplanung UNO-Beitritt: 2. Variante

Jahr			
1978	1. Quartal		
	2. Quartal		
	3. Quartal	Entscheid über Vorgehen im Politischen Departement	
	4. Quartal	Entscheid des Bundesrates über Abstimmungszeitpunkt	
1979	1. Quartal		Intensivierte
	2. Quartal		Information
	3. Quartal	Verfassen der Botschaft	
	4. Quartal	<u>NR-Wahlen</u>	
1980	1. Quartal	"	
	2. Quartal	"	
	3. Quartal	"	
	4. Quartal	Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat	
1981	1. Quartal	Behandlung im 1. Rat	
	2. Quartal	Behandlung im 2. Rat	
	3. Quartal		<i>K a m p a g n e</i>
	4. Quartal		
1982	1. Quartal	<u>Volksabstimmung</u> im März oder Mai	
1983	1. Quartal		
	2. Quartal		
	3. Quartal		
	4. Quartal	<u>NR-Wahlen</u>	

Rolle der Behörden vor der Abstimmung bei  
früheren Volksentscheiden: Völkerbund,  
Freihandelsabkommen mit den Europäischen  
Gemeinschaften, IDA-Kredit

---

### 1. Beitritt der Schweiz zum Völkerbund

Am 11. November 1918 ging der Erste Weltkrieg zu Ende. Auf Anregung des amerikanischen Präsidenten Wilson (14-Punkte-Programm) sollten nicht nur Friedensverträge abgeschlossen, sondern durch die Schaffung einer Friedensorganisation der erneute Ausbruch eines Weltkrieges mit Millionen von Toten verhindert werden. So wurde parallel zu den Friedensverhandlungen in Paris am Entwurf einer Satzung für den zukünftigen Völkerbund gearbeitet. Die Schweiz war nicht zur Friedenskonferenz eingeladen worden und musste sich deshalb doppelt anstrengen, um ihre Interessen in der Nachkriegsordnung wahren zu können. Durch die Wahl ihrer Vertreter und dank guter Beziehungen zu den Entente-Mächten gelang es ihr, Gründungsmitglied des Völkerbundes zu werden und trotzdem ihre militärische Neutralität zu wahren. Das nach zähen Verhandlungen erreichte Resultat, die Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920, erlaubte es dem Bundesrat, dem Volk den Beitritt vorzuschlagen. Das Parlament hatte, nach zum Teil heftigen Auseinandersetzungen, dem Beitritt anfangs März 1920 zugestimmt, nachdem die im Bundesbeschluss vom November 1919 enthaltene "Amerika-Klausel" gestrichen worden war.

Da die Meinungen pro und kontra schon in den beiden Räten sehr geteilt waren, liess die Landesregierung nichts unversucht, um die Stimmbürger von der Notwendigkeit eines Beitritts zum Völkerbund zu überzeugen. Denn es stand bloss mit einiger Sicherheit fest, dass die Westschweiz dem Beitritt zustimmen würde, da die



Idee eines Völkerbundes dort von Anfang an auf mehr Sympathie und Verständnis gestossen war. In der Deutschschweiz spielte nicht nur das Stimmenverhältnis eine Rolle, sondern man befürchtete vor allem am Ständemehr zu scheitern, da in den konservativen Kantonen der Innerschweiz und in der Ostschweiz die Idee des Völkerbundes mit Skepsis aufgenommen worden war. Zudem rekrutierten sich die gegnerischen Parlamentarier bürgerlicher Observanz fast alle aus diesen Regionen des Landes. Anlass zu Hoffnung für die Befürworter eines Beitritts gab die Vermutung, dass nicht alle Sozialdemokraten in der Abstimmung der Haltung ihrer parlamentarischen Vertreter folgen würden. Ebenso bedeutungsvoll war der Umstand, dass der einflussreiche Bauernführer, Professor Ernst Laur, und verschiedene Parlamentarier der neu gegründeten Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei für die Beitrittspropaganda gewonnen werden konnten.

Das bundesrätliche Engagement in der Völkerbundskampagne begann mit der Antwort auf eine Interpellation von Ständerat Winiger. Bundesrat Calonder benützte diese Gelegenheit, um am 11. Juni 1919 in der Kleinen Kammer die Grundzüge des Völkerbundes zu erläutern und die Absichten der Landesregierung bezüglich der Rolle der Schweiz in der Nachkriegsordnung Europas und der Welt darzulegen. Am 2. Juli 1919 stellte Calonder das Völkerbundsprojekt in einer Pressekonferenz der Oeffentlichkeit vor. Am 4. August 1919 folgte bereits die Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat, in der er, trotz existierender Meinungsverschiedenheiten in der Kollegialbehörde, klar Stellung bezog und einstimmig den Beitritt empfahl. - Die Angst vor einer Isolation der Schweiz mit ihren unabsehbaren Folgen überwog die Bedenken bezüglich der mit dem Sanktionssystem verbundenen Risiken. - Nach der Phase der parlamentarischen Behandlung engagierte sich die Mehrzahl der Bundesräte (Calonder, Motta, Ador, Schulthess, Scheurer und Müller) in zahlreichen Reden vor Parteien, Verbänden und an öffentlichen Veranstaltungen. Auf offizieller Ebene zwang die ausserordentlich kurze Frist bis zur Abstimmung, die auf den 16. Mai 1920 festgelegt worden war, den Bundesrat zu einem raschen und für die damalige Zeit



ungewöhnlichen Vorgehen: Er liess nebst den üblichen Abstimmungsunterlagen (Stimmzettel und Text des Bundesbeschlusses) auch den vollständigen Wortlaut des Völkerbundsvertrages und der Londoner Erklärung an die Stimmbürger verteilen. Am 7. Mai 1920 folgten diesen Unterlagen ein ausführlicher Auftrag des Bundesrates an das Schweizer Volk, in dem er die Gründe, die ihn zu einem Beitritt der Schweiz bewogen, noch einmal darlegte. Nebst den von der Schweiz aus tiefstem Herzen unterstützten Zielsetzungen des Völkerbundes bezüglich Friedenssicherung und friedlicher Streiterledigung führte der Bundesrat auch ganz handfeste Gründe an, die für einen Beitritt der Schweiz sprachen: "Ein den Beitritt zum Völkerbund ablehnender Entscheid würde unsern Handel, unsere Industrie und unsere Landwirtschaft aufs schwerste gefährden... Diese Befürchtung ist nicht die Folge irgendwelcher Drohungen, sie entspricht der klaren Erkenntnis des ehernen Zwangs der wirtschaftlichen Weltlage." Auf privater Basis setzte sich ein gesamtschweizerisches Aktionskomitee durch eine ausgedehnte Vortrags- und Aufklärungstätigkeit für einen Beitritt zum Völkerbund ein. Es hatte offensichtlich nicht mit Finanzierungsschwierigkeiten zu kämpfen - wie das bei Abstimmungen heute so oft der Fall ist -, denn wie eine Notiz aus dem Bundesarchiv vom 12. Dezember 1919 zeigt, war es den Befürwortern eines Beitritts gelungen, noch vor der endgültigen Fixierung des Abstimmungsdatums eine Summe von 600 000 Franken zu Propagandazwecken zusammenzubringen! Das Aktionskomitee mit Ständerat Usteri an der Spitze konnte zudem in der Kampagne auf die Hilfe von Max Huber (Verfasser der Beitrittsbotschaft) zählen, die beide über ein grosses Prestige verfügten. Die Gegner standen aber auch nicht mittellos da, gehörten doch neben den in der ablehnenden Propaganda als Schwergewichte zählenden Figuren des ehemaligen Generals und des Generalstabschefs, Ulrich Wille und Theophil von Sprecher, auch finanziell gewichtige Persönlichkeiten vor allem aus Zürcher Industriellenkreisen zur Gruppe der Gegner wie etwa Fritz Rieter oder Eugen Curti-Forrer. Das erfreulichste am Abstimmungskampf war, dass es damals gelang, die Ziele und Anliegen des Völkerbundes in breiteste Volksschichten hineinzutragen. Dieser Umstand spiegelte sich



dann sehr deutlich in der hohen Stimmbeteiligung von 77,5 %, wie sie am Abstimmungssonntag des 16. Mai 1920 erzielt wurde.

Das Volksmehr fiel mit 416'870 Ja gegenüber 323'719 Nein recht deutlich für einen Beitritt aus. Anders beim Ständemehr: 11 1/2 Kantone hatten für den Beitritt votiert und 10 1/2 dagegen, also ein ganz knappes Resultat. Beim Abstimmungsausgang fiel auf, dass sich die ganze Westschweiz und der Tessin für den Beitritt entschieden hatten. Der Prozentsatz der Ja-Stimmen war in diesen Kantonen sehr hoch (über 75 %, in der Waadt gar 92 %). In der deutschen Schweiz stimmten nur die Kantone Bern, Luzern, Thurgau, Appenzell AR, Nidwalden und Obwalden für den Beitritt. Dabei war der Anteil der Ja-Stimmen jeweils nur knapp über 50 %.

## 2. Freihandelsabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften

Am 22. Juli 1972 wurde in Brüssel das Freihandelsabkommen (FHA) zwischen der Schweiz und der EWG bzw. EGKS unterzeichnet. In Kraft treten sollte es gleichzeitig mit demjenigen Oesterreichs und Schwedens auf den 1. Januar 1973. Noch im Sommer 1972 war aber nicht klar, ob eine Volksabstimmung darüber stattfinden sollte oder nicht. Der Bundesrat war schon vor Aufnahme der Verhandlungen in Brüssel für eine solche eingetreten, obwohl gemäss der Bundesverfassung keine Notwendigkeit dazu bestand; er begründete seine Haltung mit der Tragweite des Abkommens. Der Nationalrat sprach sich bei der Behandlung der Botschaft über das FHA ebenfalls und mit grosser Mehrheit für eine Volksabstimmung aus. Ueberraschenderweise votierte der Ständerat zwei Tage später, am 27. September 1972, knapp dagegen. Wenig später kam er aber auf seinen Beschluss zurück und schloss sich am 3. Oktober 1972 dem Nationalrat an.

Die Abstimmung wurde danach auf den 3. Dezember 1972 festgelegt; es blieb also nur noch kurze Zeit für eine Kampagne. Bundesrat und Verwaltung hatten sich aber schon vorher auf eine Volksabstimmung eingestellt und waren deshalb gut vorbereitet, als der



definitive Entscheid zugunsten des Referendums fiel. Der Bundesrat hatte als eine der ersten Massnahmen Christoph Eckenstein zum Informationsbeauftragten berufen. Eckenstein gehörte in dieser Eigenschaft bereits der schweizerischen Verhandlungsdelegation in Brüssel an und war dadurch mit der Materie bestens vertraut, als die Kampagne für die Volksabstimmung begann. An dieser beteiligten sich dann aber auch der Bundesrat, insbesondere der beim FHA federführende Bundesrat Brugger, ebenso die Bundesräte Furgler, Graber und Tschudi, im weiteren der Leiter unserer Verhandlungsdelegation in Brüssel, Botschafter Jolles, und schliesslich der ganze Stab des Integrationsbüros. Den Auftritten in der Öffentlichkeit lagen Mustervorträge zugrunde, die dem jeweiligen Publikum angepasst werden konnten. Auf diese Weise wurde eine Kampagne organisiert, die durch die ganze Schweiz führte und von Parteien über Handelskammern bis zu den Gewerkschaften alle einschlägigen Organisationen berücksichtigte. Zudem wurde allen Stimmbürgern eine gekürzte Fassung der Botschaft mit dem Text des Abkommens zugestellt.

Die Anstrengungen waren nicht vergebens, wie das Resultat vom 3. Dezember 1972 zeigt: 1'344'994 Ja (72 %) gegen 509'891 Nein. Erfreulich auch das Resultat der Kantone, hatten doch sämtliche 22 Kantone zugestimmt. Die Stimmbeteiligung lag mit 52 % etwas über dem Durchschnitt der Jahre 1971 - 73.

Dabei war es beim FHA nun nicht etwa so, dass keine Gegnerschaft vorhanden gewesen wäre. Zum einen standen gewisse Kreise der mittleren und kleineren Industrie dem Abkommen - von dem sie recht bald profitieren sollten - recht kühl gegenüber. Zum anderen machte sich bei den politischen Parteien die Gegnerschaft der extremen Linken (PdA, POCH) sowie einiger Kantonalparteien aus der Mitte des Spektrums bemerkbar. Bei den Spitzenverbänden gab es einzig von seiten der dissidenten Bauern, der "Union des producteurs", Widerstand gegen das Abkommen.



### 3. Referendum gegen einen 200 Mio. Kredit an die IDA

Die Abstimmung über den 200 Mio. Kredit an die IDA stellt ein markantes Beispiel für einen negativen Abstimmungsausgang auf dem Gebiet der multilateralen Zusammenarbeit der Schweiz dar. Die Vorlage wurde abgelehnt, obwohl im Abstimmungsvorfeld namentlich von der heutigen Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe grosse Anstrengungen unternommen worden waren (vielseitiges, gut gestaltetes und übersichtliches Informationsmaterial, Seminare für Journalisten, Referentenführer und Frage/Antwortkataloge etc.).

Wir nehmen an, dass Herr Botschafter Heimo an der Sitzung die Ueberlegungen seiner Direktion zu diesem Fall und die allfälligen "Lehren", die sie daraus gezogen hat, erläutern wird. Wir erinnern uns namentlich an die scharfe öffentliche Kritik Schwarzenbachs, dass öffentliche Gelder für die Journalistenseminare verwendet worden waren.

Vorschläge für eine Informationskonzeption  
des Politischen Departementes

---

Allgemein sollte sich der Informationsprozess in zwei Phasen aufteilen. Die erste Phase würde ab sofort bis zur Veröffentlichung der Botschaft dauern. Hier wäre die Information allmählich zu intensivieren. Die zweite Phase würde nach der Veröffentlichung der Botschaft einsetzen und sich bis zur Volksabstimmung erstrecken. Sie würde die eigentliche politische Kampagne umfassen.

1. Mögliche Zielpublika

Die konkreten Informationsmassnahmen müssen sich nicht unbedingt mit gleicher Intensität an alle Altersstufen und Sozialgruppen richten. In der ersten Phase wäre das Schwergewicht auf Parlamentarier, Journalisten, Massenmedien sowie Lehrer und Professoren zu legen (wobei die andern Gruppen, vor allem die in der 2. Phase besonders erwähnten, selbstverständlich nicht ausser acht gelassen werden dürfen).

In der 2. Phase wird ein wichtiges Zielpublikum die jüngere Generation sein: 16 - 20jährige Lehrlinge, Gymnasiasten und Seminaristen und die Gruppe der 20 - 45jährigen. Es ist bekannt, dass diese zweite Gruppe tendenziell aufgeschlossener als jene der 45 - 56jährigen ist, sich im allgemeinen aber bedeutend weniger an Abstimmungen beteiligt.

Bei den Sozialgruppen sollten besonders die Kreise angesprochen werden, die einerseits einen geringen Informationsstand über Aussenpolitik/UNO aufweisen, andererseits aber zahlenmässig besonders ins Gewicht fallen. Nach Erkenntnis verschiedener Untersu-



chungen sind dies: Arbeiter und Frauen. Man sollte deshalb nichts unversucht lassen, um Gewerkschaftspresse, Schweizerische Arbeiterbildungszentrale, Frauenvereinigungen und Familien- und Frauenzeitschriften in die Informationsanstrengungen einzubeziehen, da die Erfahrung zeigt, dass diese Gruppen nicht regelmässig eine Tageszeitung lesen und für den genannten Zweck auch nicht unbedingt via elektronische Medien erreichbar sind. Bei den für unsere Ziele wichtigen Sozialgruppen sind auch die Lehrer nicht zu vergessen; sie stellen wichtige Meinungsmultiplikatoren dar. Um sie zu erreichen, sind die Lehrervereinigungen und die Ausbildungsstätten der verschiedenen Schulstufen und -arten anzusprechen. Eine Zusammenarbeit mit der Nationalen Schweizerischen UNESCO-Kommission wäre in diesem Bereich nützlich und wünschbar.

Für die direkte Kontaktnahme mit dem Stimmbürger zur Information über das Verhältnis Schweiz - UNO sollte in Zusammenarbeit mit dem EPD und dem neugeschaffenen Truppeninformationsdienst TID (Chef: Prof. E. Roulet, Neuenburg) geprüft werden, inwiefern militärische Schulen und Kurse dafür genutzt werden könnten.

## 2. Meinungsumfragen

Der 3. UNO-Bericht hatte die Idee der beratenden UNO-Kommission übernommen, dass eine sogenannte "wissenschaftliche Umfrage" zur Abklärung des Ist-Zustandes (Gegner, Befürworter, Anteil ohne Meinung etc.) denkbar wäre. Wir haben aber kein Mandat zu einer solchen Kampagne und müssen uns überlegen, ob wir die uns zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel vorläufig nicht besser für konkrete Informationszwecke einsetzen.

In der 2. Phase wären Meinungsumfragen indessen zur Erfolgskontrolle der Kampagne nützlich, wobei sie mit einer gewissen Regelmässigkeit unternommen werden müssten.



### 3. Inhalt und Träger der Information des EPD

Im Hinblick auf die UNO-Beitrittsabstimmung steht die Frage im Vordergrund, in welchem Mass sich das EPD bei der Informations- und Aufklärungsarbeit engagieren soll. Es bieten sich dazu grundsätzlich drei Möglichkeiten an:

- a) Beschränkung auf eine eher passive Basisinformation; d.h. Vermittlung von Fakten über die UNO und das Verhältnis Schweiz - UNO vorwiegend auf Anfrage hin;
- b) Aktive Pflege der Basisinformation und der Informationsvermittlung an intermediäre Gruppen wie Journalisten, Politiker, Lehrer, Verbände und übrige Organisationen;
- c) Pflege der Basisinformation, der Informationsvermittlung an intermediäre Gruppen und eigene Informationstätigkeit zuhanden der Stimmbürger.

Die Wahl der Trägerschaft für die Informationstätigkeit des EPD hängt natürlich stark vom Grad des Engagements ab. Ein Vorschlag, die Einsetzung einer Informationskommission, stammt von der beratenden UNO-Kommission und figuriert auch im 3. UNO-Bericht des Bundesrates. Der Bundesrat ist nicht verpflichtet, diesen Vorschlag anzunehmen. Unsere bisherigen Ueberlegungen haben uns zum Schluss geführt, dass die Zusammensetzung einer solchen Kommission bereits grosse Schwierigkeiten bieten würde. Auf jeden Fall sollte die Bildung einer weitem "Konsultativkommission" mit Vertretern verschiedener Gruppen vermieden werden.

Ausser einer Informationskommission scheinen uns auch andere Lösungen denkbar:

- Informationsbeauftragter mit privatrechtlichem Vertrag (vgl. Christoph Eckenstein beim Freihandelsabkommen mit der EG: diese Lösung hat sich als sehr positiv erwiesen, nicht zuletzt wegen der guten Beziehungen Eckensteins zur Verwaltung und seiner profunden Kenntnisse der Materie);



- departementsinterne Arbeitsgruppe (sollte unseres Erachtens als ständiges "organe de réflexion" auf jeden Fall bestellt werden);
- Ernennung eines hohen Beamten für diese Aufgabe (käme eher nach Veröffentlichung der Botschaft in Frage).

#### 4. Eigene Arbeitsinstrumente

Diese sind abhängig vom Inhalt und Umfang der eigenen Informationstätigkeit (vgl. Punkt 3). Ein minimales Instrumentarium sollte jedoch unter allen Umständen zur Verfügung stehen: Darunter fällt als erstes die in Vorbereitung begriffene Broschüre "Schweiz - UNO" für Schulen (insbesondere Berufs- und Mittelschulen). Ihr sollten als nächstes eine oder mehrere publikumswirksame Broschüren/Faltprospekte folgen, die den heutigen Ansprüchen punkto Aufmachung, Lesbarkeit und Graphik genügen. Für die Vortragstätigkeit ist ein Referentenführer und ein Argumentenkatalog auszuarbeiten. Im weiteren sollte aber auch Begleitmaterial für Vorträge bereitgestellt werden: Dia-Serien, Organigramme, Folien mit Graphiken und Statistiken für Hellraumprojektoren, Videomaterial für Schulen, Vereine, Parteien etc. Je näher der Abstimmungstermin rückt, je wichtiger werden diese Hilfsmittel.

Nicht zu vergessen ist auch das von der UNO zur Verfügung gestellte Informationsmaterial (Filme, Broschüren, Faltprospekte), das jederzeit vom UNO-Büro in Genf angefordert werden kann.

#### 5. Aktionsplan

##### Kurzfristige Massnahmen

- Entscheid über das Informationskonzept des Politischen Departementes und die Budgetfrage;
- Zusammenarbeit mit Organisationen wie der "Arbeitsgemeinschaft CH - UNO" (Formen und Möglichkeiten der Unterstützung);



- Kontaktnahme und Kontaktverbesserung mit dem UNO-Büro und den Spezialorganisationen in Genf (UNO-Sekretariat und UNITAR haben Bereitschaft zur Mitarbeit bekundet);
- In Zusammenarbeit mit Information und Presse EPD dafür sorgen, dass eine kontinuierliche Information über UNO-Aktualitäten - vorzugsweise solche mit schweizerischer Beteiligung - gepflegt wird. Ganz generell sollten UNO-Anlässe, Besuche von hochgestellten UNO-Beamten in der Schweiz und die Tätigkeit von Schweizern in der UNO als Aufhänger für Artikel und Reportagen ausgenützt werden. Wir könnten auch Anstösse für Interviews mit solchen Persönlichkeiten geben;
- Herausgabe eines Presserohstoffes (alle 2 Wochen) durch Information und Presse über schweizerische Aktivitäten in UNO-Konferenzen und Ausschüssen und in den Spezialorganisationen;
- Verfassen einer Broschüre "Schweiz - UNO" für Berufs- und Mittelschulen;
- Vorgehen betreffend eventueller Meinungsumfragen abklären;
- Bekanntmachung des UNO-Sitzes New York und des UNO-Büros Genf bei Parlamentariern und Journalisten: Organisation von Besuchen.

Mittelfristige Massnahmen (nach Bekanntgabe des Abstimmungstermins durch den Bundesrat)

- Informationskonzept verfeinern;
- Meinungsumfragen: Methode und Vorgehen definitiv festlegen, Intervalle bestimmen, Wahl des Instituts;
- Referentenführer und Argumentenkatalog für Vorträge ausarbeiten;
- Vortragstätigkeit und Teilnahme an Streitgesprächen;
- Hilfsmaterial: Dias, Folien, Videomaterial herstellen bzw. herstellen lassen;
- Verfassen einer oder mehrerer Broschüren und Faltprospekte mit populärem Charakter, Verwendung der Frage/Antwort-Methode prüfen.



- Informationsblätter für Medien, Parteien und Schulen, die laufend zu erneuern sind;
- Erstellen der oft geforderten Kosten-Nutzen-Rechnung der Argumente für und gegen den Beitritt, unter Betonung der Wichtigkeit der Stellung Genfs für die Schweiz,

Langfristige Massnahmen (1 Jahr vor der Volksabstimmung und für die Abstimmungskampagne)

- Medienausbildung (Kurs) für Angehörige des EPD (vor allem im Hinblick auf TV-Auftritte), die aktiv an der Abstimmungskampagne teilnehmen;
- Mobilisierung von "Opinion Leaders" mit gut gewählten regionalen Schwerpunkten (Ständemehr). Kontakte mit Politikern im Hinblick auf ein aktives Engagement in der Kampagne für den UNO-Beitritt;
- Seminare für Journalisten und Mitglieder von Organisationen und Aktionskomitees, die sich für den Beitritt einsetzen (Durchführung kontradiktorisch);
- Intensivierung der Vortragstätigkeit und Teilnahme an kontradiktorischen Veranstaltungen;
- Optimale Planung - sofern möglich - für Medienauftritte von hohen Beamten in Zusammenarbeit mit der SRG.

## 6. Budget

Ohne Rücksicht auf den Umstand, ob die im 3. UNO-Bericht erwähnte Informationskommission oder eine Alternativlösung gewählt wird, muss für die Informationsaufgabe CH - UNO ein eigener Budgetposten errichtet oder der Informationskredit der Politischen Abteilung III entsprechend erhöht werden. Zur Verwirklichung der angestrebten Basis- und Initialinformation, der Durchführung von regelmässigen Meinungsumfragen, der Herausgabe von Broschüren und Informationsblättern, der Herstellung von Hilfsmaterial und zur

- 7 -

Pflege von Kontakten mit Politikern, Journalisten und Vertretern von Universitäten und andern wichtigen Organisationen reicht der auf SFr. 50'000.-- reduzierte Jahreskredit (vorher noch SFr. 100'000.--) für Informationen nicht aus. Wir rechnen vorderhand mit jährlichen Kosten zwischen SFr. 150'000.-- und 200'000.--. Diese werden sich mit dem Näherrücken des Abstimmungstermins noch erhöhen. Die Frage der politischen Opportunität einer entsprechenden Krediterhöhung zum jetzigen Zeitpunkt muss indessen noch geprüft werden.



o.714.12 - GR/ry

Anhang 4

Beschluss des National- bzw. Ständerates  
über den 3. UNO-Bericht

---

1. Beschluss des Nationalrates über  
den 3. UNO-Bericht am 5. Dezember 1977

Der Nationalrat nimmt in zustimmendem Sinne Kenntnis vom Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972 - 1976.

Der Nationalrat erwartet, dass der Bundesrat, gestützt auf die in diesem Bericht enthaltenen Erwägungen und Schlussfolgerungen, den eidgenössischen Räten zuhanden von Volk und Ständen im nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt Botschaft und Antrag betreffend den Beitritt der Schweiz zur UNO unterbreiten wird.

Le Conseil national prend acte en approuvant du rapport du Conseil fédéral sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, de 1972 à 1976.

Le Conseil national attend du Conseil fédéral qu'il présente dans les meilleurs délais possibles à l'Assemblée fédérale, à l'intention du peuple et des cantons et en se fondant sur les considérations et les conclusions du susdit rapport un message et une proposition tendant à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies.

2. Beschluss des Ständerates über  
den 3. UNO-Bericht am 17. Januar 1978

Der Ständerat nimmt in zustimmendem Sinne Kenntnis vom Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972 - 1976.

Le Conseil des Etats prend acte en l'approuvant du rapport du Conseil fédéral sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, de 1972 à 1976.