

81.081

Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)

vom 21. Dezember 1981

Frau Präsidentin, Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, dem Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) zuzustimmen und diesen Beschluss nach Artikel 89 Absatz 5 der Bundesverfassung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Ferner beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

1973 P 11480 UNO-Beitritt (N 13.6.73, Tanner).

Wir versichern Sie, Frau Präsidentin, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. Dezember 1981

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Furgler

Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Erster Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist gemäss der Bundesverfassung die Behauptung ihrer Unabhängigkeit gegen aussen. Oberstes Ziel der Ausenpolitik ist somit die Sicherung der Existenz der Schweiz als unabhängiger Staat und ihre Anerkennung als gleichberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft. Die wichtigsten Mittel zur Verwirklichung dieses Ziels sind die dauernde und bewaffnete Neutralität und die Solidarität mit der Völkergemeinschaft.

Die zunehmende Verflechtung und Interdependenz der Staaten sowie der globale Charakter vieler Probleme erfordern eine weltweite Zusammenarbeit zur Erzielung gemeinsamer Lösungen. Aus diesem Grund hat die multilaterale Diplomatie in den vergangenen Jahren einen bisher nie gekannten Aufschwung genommen. Ihr wichtigstes Instrument und zugleich Mittelpunkt der entsprechenden Bemühungen sind die Vereinten Nationen. Sie stellen den minimalen Ordnungsrahmen in einer von Spannungen und Konflikten gezeichneten Welt dar.

Der angestrebte Beitritt zur UNO ist ein wichtiger Schritt zur Normalisierung, Festigung und zum Ausbau der Beziehungen der Schweiz zu der in den Vereinten Nationen organisierten Staatengemeinschaft. Dass heute der Zeitpunkt für diesen Schritt gekommen ist, liegt in den weltpolitischen Wandlungen seit 1945 und ihren Auswirkungen auf die UNO begründet, denen die Schweiz als Glied der Staatengemeinschaft im Interesse ihrer eigenen Sicherheit Rechnung tragen muss.

Die UNO, mit der wir uns in den achtziger Jahren auseinanderzusetzen haben, ist nicht mehr dieselbe wie 1945 bei ihrer Gründung. Sie hat sich im Zuge der weltpolitischen Veränderungen – als Instrument der internationalen Politik und als Spiegel der jeweiligen Weltlage – stark gewandelt. Ursprünglich als Koalition der Siegermächte konzipiert, die beabsichtigten, mit kollektiven Zwangsmassnahmen den Weltfrieden zu erhalten, ist die UNO heute das Forum der weltumfassenden Zusammenarbeit schlechthin. Im Verlauf des Kalten Krieges zeigte es sich, dass das von der Übereinstimmung der Grossmächte abhängige Sanktionensystem weitgehend unwirksam blieb; militärische Zwangsmassnahmen sind nie angewandt worden. Die Existenz der Nuklearwaffen hat zudem zu einer Veränderung der Konflikte geführt, welche die Entwicklung neuer Methoden der Friedenssicherung erforderte: Mit dem Einsatz von Beobachtern, Vermittlern und Blauhelmtruppen schuf die UNO ein wirkungsvolles, auf Freiwilligkeit beruhendes Instrument. Die wichtigste Wandlung der UNO ist indessen in der erreichten Universalität zu sehen, die sie praktisch identisch mit der Staatengemeinschaft macht. Die Entkolonisierung führte zur Entstehung von rund 100 neuen Staaten, die heute die Dritte Welt bilden und die alle der UNO beigetreten sind. Die definitive Überwindung der ursprünglichen Konzeption der UNO als Allianz der Sieger des Zweiten Weltkrieges kam durch die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO im Jahre 1973 klar zum Ausdruck. Der Weg zur Universalität der Mitgliedschaft ging zudem einher mit der Ausdehnung der Tätigkeit der UNO auf alle Fragen der internationalen Zusammenarbeit im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Bereich.

In Anbetracht der noch stets zunehmenden Interdependenz muss die Schweiz ihre Aussenpolitik weltweit ausrichten und sie so führen, dass den Erfordernissen der Zukunft schon heute Rechnung getragen wird. Der Beitritt der Schweiz zur UNO ist in diesem Lichte zu würdigen. Die Erfahrungen mit der Auslegung der Charta der Vereinten Nationen und die mehr als 30jährige Praxis der Organisation haben gezeigt, dass eine Mitgliedschaft mit der schweizerischen Neutralität vereinbar ist. Die Schweiz ist gewillt, auch als Mitglied der UNO an ihrer dauernden und bewaffneten Neutralität festzuhalten. Sie wird dies vor ihrem Beitritt ausdrücklich erklären. Im Sinne einer Weiterentwicklung unserer bewährten Aussenpolitik ist eine Mitgliedschaft heute jedoch nicht nur möglich, sondern auch notwendig geworden. Das wesentlichste Element unserer Politik der Solidarität ist unsere Mitwirkung an der internationalen Zusammenarbeit, mit der die Mitverantwortung der Schweiz für das Schicksal der Welt zum Ausdruck gebracht wird. Wie jeder andere Staat sollten deshalb auch wir in der UNO unseren Beitrag zur Verbesserung der internationalen Beziehungen sowie zur Lösung der weltweiten Probleme leisten und damit an der Gestaltung einer friedlicheren und menschenwürdigeren Zukunft mitwirken. Dadurch, dass wir uns freiwillig von der UNO fernhalten, erscheinen wir in den Augen der andern Staaten als Unbeteiligte und laufen damit Gefahr, isoliert zu werden. Dies kann nicht in unserem Interesse liegen. Der Übergang zu einer aktiven gleichberechtigten Teilnahme an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit in der UNO ist deshalb ein Gebot der Vernunft. Wir können damit die Nachteile der heutigen begrenzten Mitwirkung überwinden, ermöglichen uns selbst eine bessere Interessenwahrung sowie eine authentische Darstellung unserer Politik gegenüber der Staatengemeinschaft und geben schliesslich der Neutralitäts- und Solidaritätspolitik einen Inhalt, der ihr nach innen wie nach aussen Kraft und Ausstrahlung verleiht.

Botschaft

1 Einleitung

11 Vorbemerkung

Mit dieser Botschaft schlägt Ihnen der Bundesrat den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vor. Nach Abklärung aller damit zusammenhängenden Grundsatzfragen ist er zum Schluss gelangt, dass der Zeitpunkt für unser Land nun gekommen ist, Mitglied der Weltorganisation zu werden.

Der Beitritt zur UNO ist ein wichtiger Schritt zur Normalisierung, Festigung und zum Ausbau der Beziehungen der Schweiz zur Staatengemeinschaft. Dass der Bundesrat diesen Schritt heute für notwendig erachtet, liegt in der gegenwärtigen Weltlage und den voraussehbaren künftigen Entwicklungen sowie in den damit einhergehenden Wandlungen der UNO begründet. Die Organisation ist in bezug auf ihren Mitgliederkreis und ihre Tätigkeit universell geworden. Die gegenseitige Abhängigkeit aller Staaten und ihrer Probleme, die sogenannte Interdependenz, nimmt stets zu. Kein Staat kann sich der Teilnahme an den gemeinsamen Bestrebungen zur Lösung der anstehenden Probleme entziehen, und schon gar nicht ein Staat, der wie die Schweiz so vielfältige und intensive Beziehungen zum Ausland unterhält. Wir müssen uns unser Mitspracherecht bei den wichtigen internationalen Problemen und Zukunftsaufgaben, die auch unser Land angehen, sichern und dürfen uns nicht von der Mitverantwortung für deren Lösung dispensieren.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Politik unseres Landes auf die Erfordernisse der Zukunft ausgerichtet sein muss. Die jetzt heranwachsende Generation wird später die Verantwortung für die Gesicke der Schweiz zu tragen haben. Mit uns erkennt aber ein grosser Teil unserer Jugend die globale Schicksalsverbundenheit und verlangt nach mehr Solidarität mit der übrigen Welt. Die Erfahrungen mit der Auslegung der Charta der Vereinten Nationen und der Praxis der Organisation haben zudem gezeigt, dass eine Mitgliedschaft mit der schweizerischen Neutralität vereinbar ist. Es versteht sich von selbst – und der Bundesrat erklärt es hier zu Beginn dieser Botschaft in aller Form –, dass die Schweiz auf jeden Fall an ihrer dauernden und bewaffneten Neutralität festhalten wird, und dass sie sich auch weiterhin an die traditionellen Grundsätze ihrer Aussenpolitik halten wird.

Mit dieser Botschaft ist der Bundesrat bestrebt, sowohl die eidgenössischen Räte als auch die Stimmbürger im Hinblick auf die Anwendung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums nach Artikel 89 Absatz 5 der Bundesverfassung umfassend über alle wichtigen Fragen zu orientieren, die mit einem Beitritt der Schweiz zur UNO zusammenhängen.

Nachdem der Bundesrat in drei Berichten die Beitrittsproblematik unter den verschiedenen Gesichtspunkten ausführlich dargelegt hat, befasst sich die Botschaft selbst in erster Linie mit der eigentlichen Kernfrage des schweizerischen Beitritts zur Weltorganisation. Um Ihnen Ihre wichtige Entscheidung zu erleich-

tern, vermitteln wir Ihnen in diesem Einleitungskapitel in stark geraffter Form einen möglichst vollständigen Überblick über die einzelnen Aspekte des Beitritts. Daran anschliessend enthält Kapitel 2 eine Zusammenfassung der parlamentarischen und bundesrätlichen Schritte, die zur jetzt vorliegenden Botschaft geführt haben, Kapitel 3 eine Darstellung der UNO heute und Kapitel 4 eine Analyse der wichtigsten Fragen, die sich der Schweiz im Falle eines Beitritts stellen. Die folgenden Kapitel befassen sich mit dem Beitrittsverfahren, der Ankündigung der Botschaft in den Richtlinien der Regierungspolitik, den finanziellen und personellen Auswirkungen eines Beitritts und mit der Verfassungsmässigkeit. Der Botschaft ist ein Entwurf für den Genehmigungsbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur UNO beigefügt.

Weitere Informationen enthalten sodann die verschiedenen Anhänge. Sie vermitteln eine Übersicht über Entstehungsgeschichte, Struktur und die wichtigsten Tätigkeiten der UNO und bilden die Grundlage für die Bewertung der Organisation und unseres Verhältnisses zu ihr.

12 Die Vorgeschichte des Beitritts zur UNO

Die UNO wurde 1945 als weltumfassende Organisation geschaffen, deren erstes Ziel die Sicherung des Friedens mittels der kollektiven Sicherheit bilden sollte. Tatsächlich war sie aber damals als Siegerkoalition des Zweiten Weltkrieges noch weit von der angestrebten Universalität entfernt. Die besiegten Nationen waren vorderhand von einem Beitritt ausgeschlossen, und auch die Mitgliedschaft neutraler Staaten war nicht vorgesehen. Obwohl eine 1945 vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission auf die grundsätzliche Wünschbarkeit einer Teilnahme der Schweiz an der neuen Weltorganisation hingewiesen hatte, verzichtete der Bundesrat vorläufig darauf, den Beitritt zur UNO zu beantragen. Gleichzeitig legte er indessen ein Dreipunkteprogramm fest, wonach die Schweiz die Tätigkeit der Vereinten Nationen genau verfolgen, dem Statut des Internationalen Gerichtshofes und den Spezialorganisationen beitreten und die Niederlassung der Vereinten Nationen auf schweizerischem Gebiet erleichtern sollte. Dieses Programm bildete bis heute im wesentlichen die Leitlinie der schweizerischen Politik gegenüber der UNO.

Im Februar 1967 hatte Nationalrat Bretscher in einem parlamentarischen Vorstoss den Bundesrat ersucht, den eidgenössischen Räten einen Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vorzulegen. In der Folge unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung drei Berichte, die sich ausführlich mit der historischen Entwicklung, dem damaligen Zustand der Weltorganisation und ihren Tätigkeiten befassten sowie die Beziehungen unseres Landes zu ihr untersuchten. Die Wandlungen der Organisation und die sich in mancher Hinsicht allmählich verschlechternde Stellung der Schweiz ihr gegenüber haben den Bundesrat in seinem dritten Bericht zur Feststellung veranlasst, ein Beitritt zur UNO sei möglich und wünschbar. Der Nationalrat ersuchte deshalb den Bundesrat nach eingehender Diskussion dieses Berichtes, ihm «zum nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt» eine Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen vorzulegen.

Das Ergebnis der parlamentarischen Diskussionen sowie die Schlussfolgerungen einer aufgrund des zweiten UNO-Berichtes eingesetzten Expertenkommission veranlassten den Bundesrat, alle mit dem Beitritt zusammenhängenden Fragen noch weiter abklären zu lassen. Dabei standen zwei Fragen im Vordergrund, nämlich

- ob die Schweiz als dauernd neutraler Staat heute der UNO ohne Aufgabe ihrer Neutralität beitreten könne,
- ob ein Beitritt im Rahmen der bewährten Grundsätze unserer Aussenpolitik und im Sinne einer Verstärkung unserer internationalen Präsenz wünschbar und notwendig sei.

Beide Fragen konnten positiv geklärt werden, so dass der Bundesrat heute in der Lage ist, den eidgenössischen Räten den Antrag auf einen Beitritt zur UNO zu stellen. Nach Auffassung des Bundesrates würde ein weiteres Zuwarten weder neue Erkenntnisse bringen, noch die schweizerische Ausgangsposition für einen Beitritt verbessern. Der von ihm vorgeschlagene Schritt ist das Ergebnis reiflicher Überlegung. Er kann sich dabei auf zahlreiche Studien innerhalb und ausserhalb der Verwaltung und namentlich auf die 36jährige Erfahrung der Weltorganisation selbst stützen. Massgebend für seinen Entschluss sind nicht nur die Bestimmungen der Charta und deren praktische Anwendung, sondern auch die tatsächliche Entwicklung seit 1945. Die Geschichte der UNO ist eng verwoben mit der Geschichte der Nachkriegszeit ganz allgemein.

13 Die Entwicklung der UNO

Die Charta der Vereinten Nationen ist der Ausdruck eines Friedensideals, aber die Organisation selbst widerspiegelt wie jede politische Institution – ob international oder nicht – die Spannungen und Interessenunterschiede ihrer Mitglieder. Dennoch ist sie unersetzlich; denn in ihr drückt sich der Wille der Staaten aus, trotz aller Schwierigkeiten am Aufbau einer internationalen Friedensordnung mitzuwirken, die auf der Achtung des Völkerrechts beruht. Zum erstenmal in der Geschichte – und diese Tatsache ist für die Schweiz entscheidend – ist eine internationale politische Organisation praktisch identisch mit der Staatengemeinschaft. Gerade wegen dieses universellen Charakters befasst sie sich auch mit allen Fragen, die diese Gemeinschaft in irgendeiner Weise etwas angehen. Ein Staat, welcher der UNO nicht angehört, sondert sich daher von der Staatengemeinschaft ab und verzichtet von sich aus darauf, seinen Einfluss auf Entwicklungen geltend zu machen, die ihn trotzdem wie jeden andern Staat betreffen.

Die zunehmende Interdependenz der Staaten sowie der globale Charakter vieler Probleme verlangen eine weltweite Zusammenarbeit zur Erzielung gemeinsamer Lösungen. Wissenschaft und Technik verändern die Welt. Ihr ausserordentlicher Aufschwung führte zu zahlreichen nützlichen Neuerungen und Erleichterungen, kann aber auch Gefahren bergen. Noch nie war die Menschheit mit so mannigfaltigen Problemen konfrontiert, deren Konsequenzen oft nicht absehbar sind.

Der technische und wissenschaftliche Fortschritt begünstigte sowohl materielle

Wandlungen als auch die Verbreitung von Ideen. Er veränderte die natürliche Umwelt, die Lebens- und Denkweise ganzer Völker. Durch ihn kamen sich einerseits die Staaten und Völker näher; er trug andererseits oft auch zu deren Trennung bei. Er verleiht ihnen Macht und erhöht gleichzeitig ihre Verletzbarkeit.

Unter dem Einfluss des technischen und wissenschaftlichen Fortschrittes wandelten sich ferner die militärischen Strategien, die traditionellen Methoden von Politik und Diplomatie. Die immer schnelleren Kommunikationsmöglichkeiten wirkten sich auf den Rhythmus der internationalen Beziehungen aus. Die Massenmedien – vorab das Fernsehen durch die Aussagekraft des Bildes – beeinflussen diese Beziehungen mehr und mehr.

Auch die Völkergemeinschaft hat sich stark verändert. Allein im Zuge der Entkolonisierung sind im Verlauf von zwanzig Jahren rund hundert neue Staaten entstanden, die aus verschiedenen Kulturkreisen stammen, auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen stehen, andere politische, rechtliche, ideologische oder religiöse Konzeptionen kennen und sich zum Teil wesentlich von der früheren, auf Europa konzentrierten Welt unterscheiden. Europa seinerseits hat seine politische Vorrangstellung verloren. Die Konferenz von Jalta sowie das Fehlen eines Friedensvertrages, der das Schicksal Deutschlands geregelt hätte, haben seine politische und ideologische Spaltung bewirkt.

Der Kalte Krieg lähmte das in der Charta enthaltene System der kollektiven Sicherheit von allem Anfang an. Der prekäre Frieden zwischen den Nuklearmächten beruht eher auf der abschreckenden Wirkung ihrer Bewaffnung als auf eigentlichen politischen Lösungen. Die direkte Konfrontation zwischen Nuklearmächten oder hochindustrialisierten Ländern ist so gefährlich geworden, dass sich der Machtkampf auf das Gebiet von Dritten verlagert hat. Oft wird er durch Stellvertreter ausgetragen, in strategisch umstrittenen Zonen, in Dauerkonflikten in Asien und Afrika sowie in Regionen, wo latente politische Spannungen oder wirtschaftliche und soziale Unterentwicklung die Hoffnung auf eine Änderung des strategischen Gleichgewichts oder einen Wandel der traditionellen Bindungen nähren. Die ständige Besetzung fremder Gebiete ohne Aussicht auf eine politische Regelung des Konflikts, die Beanspruchung eines angeblichen Interventionsrechts oder die Vornahme eines Überraschungsangriffes, ideologischer und religiöser Fanatismus, aber auch wirtschaftliche Erpressung, Subversion und Terrorismus schaffen immer mehr Krisenherde. In den meisten Fällen ist die Dritte Welt das hauptsächliche Opfer dieser Konflikte. Sie bedrohen indessen auch Europa. Ganz konkret besteht das Risiko, dass sie die Versorgungsquellen und Absatzmärkte unseres Kontinents lähmen und die west-östlichen Spannungen vertiefen.

Die Schweiz hängt in besonderem Masse vom Ausland ab. Lange beschränkte sich diese Abhängigkeit auf ihre unmittelbaren Nachbarn und auf Europa. Immer mehr muss sie die Folgen von Ereignissen oder Entwicklungen tragen, die sich in entfernteren Gegenden abspielen und auf die sie keinen direkten Einfluss nehmen kann, die sich aber dennoch in hohem Masse auf die Sicherheit unseres Landes auswirken.

Wie wir in unserem Bericht vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (BBl 1973 II 112) ausgeführt haben, können die Meinungen auseinan-

dergehen über die mögliche Entwicklung der Ereignisse, nicht aber über die Existenz einer Bedrohung. Die Spionageaffären, die Sabotage- und Terrorakte, die sich direkt gegen unsere Institutionen richten, zeigen auch, dass die weltweiten Auseinandersetzungen, die stets den Keim des Krieges in sich tragen, die neutralen Kleinstaaten keineswegs verschonen.

Die UNO trägt durch ihre Anstrengungen zur Verhinderung oder Milderung der Krisen und deren Auswirkungen sowie durch ihre beachtlichen Bemühungen um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dazu bei, die Aussicht auf Frieden und Stabilität zu verbessern. Die Beitrittsfrage muss daher unter dem Gesichtspunkt unserer Sicherheitspolitik geprüft werden.

14 Sicherheitspolitische Aspekte

Artikel 2 der Bundesverfassung nennt als ersten Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes nach aussen. Oberstes Ziel der schweizerischen Aussenpolitik ist somit die Sicherung der tatsächlichen Existenz der Schweiz als unabhängiger Staat und ihre Anerkennung als vollberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft. Die wichtigsten Mittel, um zu diesem Ziel zu gelangen, sind die dauernde und bewaffnete Neutralität und die Solidarität gegenüber der Völkergemeinschaft.

Nach dem schweizerischen Sicherheitskonzept ist Sicherheit als sehr weiter Begriff zu verstehen. Sie umfasst aussenpolitische, militärische und wirtschaftliche Komponenten. Alle drei sind eng miteinander verflochten und bilden zusammen ein Ganzes. In jedem dieser Bereiche müssen wir glaubwürdig sein und den Willen des Volkes zum Ausdruck bringen, gleichzeitig unsere Unabhängigkeit mit wirksamen Mitteln zu schützen und tatkräftig an der internationalen Zusammenarbeit mitzuwirken. Keiner dieser Bereiche kann deshalb einen andern ersetzen.

Während der sicherheitspolitische Auftrag an die Armee – Kriegsverhinderung durch Dissuasion und bewaffneter Abwehrkampf im Falle eines feindlichen Angriffes – defensiven Charakter hat, muss die Aussenpolitik aktiv geführt werden, wenn sie den ihr zgedachten Zweck erreichen soll. Zwar muss ein dauernd neutraler Staat wie die Schweiz seine Politik in Friedenszeiten so gestalten, dass er im Falle eines bewaffneten Konflikts in der Lage ist, das Neutralitätsrecht anzuwenden. Diese Verpflichtung überlässt dem Neutralen indessen einen beachtlichen Spielraum für aussenpolitische Tätigkeit. Die Schweiz muss wie jeder andere Staat ihre Interessen nach aussen wahrnehmen, wenn sie ihren Platz in der Welt behaupten will. Darüber hinaus ist sie als Glied der Völkergemeinschaft dazu aufgerufen, ihren Beitrag zur Verbesserung der internationalen Beziehungen zu leisten und somit nach Kräften an der Gestaltung eines dauerhaften Friedens mitzuwirken.

Unser Beitrag zur Friedenssicherung besteht einerseits in der Berechenbarkeit unserer militärischen Sicherheitspolitik, andererseits in der Förderung der friedlichen Beilegung von Konflikten und Streitigkeiten und in der Teilnahme an der weltweiten Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem und humanitärem Gebiet. Hier müssen wir unsere eigenen Anliegen vertreten und zugleich in un-

serem Interesse und aus Solidarität den andern gegenüber unseren Beitrag an die Anstrengungen aller Staaten erbringen, um jene Probleme zu lösen, die sich der gesamten Völkergemeinschaft stellen. Im Zusammenhang mit dieser aussenpolitischen Aufgabe ist der Beitritt zur UNO zu sehen.

Die Ziele der schweizerischen Sicherheitspolitik – Erhaltung und Förderung des Friedens – stehen durchaus im Einklang mit den Zielen der UNO. Auch die Mittel, mit denen wir diese Ziele zu erreichen suchen, sind – wie wir soeben erläutert haben – weitgehend dieselben: friedliche Beilegung von Streitigkeiten und internationale Zusammenarbeit auf allen Gebieten. Die einzige Ausnahme bildet die Neutralität, die der in der Charta der Vereinten Nationen verankerten kollektiven Sicherheit gegenübersteht. Sie soll im nächsten Abschnitt näher behandelt werden.

15 Die dauernde und bewaffnete Neutralität der Schweiz

Die dauernde und bewaffnete Neutralität drückt der schweizerischen Aussenpolitik nach wie vor ihren Stempel auf. Sie ist – wie erwähnt – nicht Selbstzweck, sondern massgebendes Mittel zur Erhaltung der Unabhängigkeit als des wichtigsten Zieles unserer Sicherheitspolitik. Die dauernde und bewaffnete Neutralität bleibt im Bewusstsein unseres Volkes stark verwurzelt. Mangels einer realistischen Alternative besteht keinerlei Anlass, von unserer bewährten Neutralität abzugehen oder etwa den Neutralitätsbegriff zu verwässern. Der Bundesrat stellt deshalb mit aller wünschbaren Deutlichkeit fest, dass für ihn ein Beitritt der Schweiz zur UNO nur unter Beibehaltung ihrer traditionellen Neutralität in Betracht kommt.

Wenn die Grossmächte bei der Gründung der UNO Zweifel an der Vereinbarkeit der Neutralität mit der Mitgliedschaft hegten, so hat sich dies inzwischen grundlegend geändert. Das System der kollektiven Sicherheit hat sich, vor allem wegen des Vetorechts der Grossmächte im Sicherheitsrat, als praktisch nicht wirksam erwiesen. Die UNO hat in keinem Falle militärische und bisher nur in zwei Fällen nichtmilitärische Sanktionen angeordnet. Nichtmilitärische Massnahmen sind überdies nicht von vorneherein unvereinbar mit der Neutralität. Jedenfalls gehören der UNO heute auch verschiedene dauernd neutrale Staaten wie namentlich Schweden und Österreich an, ohne dass ihnen je Schwierigkeiten aus ihrer Neutralität erwachsen wären. In Ziffer 41 der Botschaft werden die Gründe näher dargelegt, die den Bundesrat zur Überzeugung gelangen lassen, dass es heute einem dauernd neutralen Staat möglich ist, die Verpflichtungen als Mitglied der UNO zu erfüllen, ohne die dauernde Neutralität aufgeben zu müssen.

Vielfach ist in der Diskussion gefordert worden, eine Mitgliedschaft bei der UNO solle nur dann riskiert werden, wenn die Schweiz anlässlich ihres Beitritts einen Neutralitätsvorbehalt anbringe. Wie wir in der bereits erwähnten Ziffer 41 der Botschaft im einzelnen ausführen, ist aber ein formeller Vorbehalt schon aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Zudem wurde die Neutralität der Schweiz von der Staatengemeinschaft allgemein anerkannt. Es liegt nicht in unserem Interesse, sie auf internationaler Ebene zur Diskussion zu stellen. Um

aber in dieser für die schweizerische Sicherheitspolitik sehr wichtigen Frage keinerlei Zweideutigkeiten aufkommen zu lassen, wird der Bundesrat vor dem Beitritt ausdrücklich erklären, dass die Schweiz ihre dauernde und bewaffnete Neutralität im bisherigen Rahmen weiterführen wird. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass heute weder eine Grossmacht noch irgendein anderer Staat von der Schweiz die Aufgabe ihrer bewährten Neutralität verlangt.

16 Die Solidarität der Schweiz

Unsere Unabhängigkeit und Sicherheit hängen nicht bloss davon ab, ob wir einer direkten militärischen Bedrohung ausgesetzt sind oder nicht. Die politische Stabilität, die wirtschaftliche und soziale Lage der uns umgebenden Welt, die Achtung und Weiterentwicklung des Völkerrechts sind ebenfalls wichtige Elemente, die unsere nationale und internationale Situation beeinflussen, und die wir daher gleichermaßen berücksichtigen müssen. Die aktive Politik der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit, die oft Solidaritätspolitik oder aktive Neutralitätspolitik genannt wird, ist zugleich Ausdruck unseres eigenen Interesses und Anerkennung einer Verantwortung, die im kollektiven Interesse der Völkergemeinschaft liegt und der sich ein Staat letztlich nur unter Minderung seiner Glaubwürdigkeit zu entziehen vermag.

Die internationale Stellung eines Landes und sein Ansehen in der Welt sind nicht nur eine Angelegenheit seiner eigenen politischen Wahl oder gar seines eigentlichen politischen Gewichts. Sie sind auch das Ergebnis der Qualität seines Beitrages zur Lösung der Probleme, die sich der Völkergemeinschaft stellen und des Bildes, das sich die Welt von dieser Politik und ihren Auswirkungen macht. Es gibt für die Schweiz keine Alternative zu einer Politik der beharrlichen und konstruktiven Zusammenarbeit, die letztlich den Fortschritt einer Welt zum Ziel hat, von der wir in hohem Masse abhängig sind.

17 Der Beitritt zur UNO als weiterer Schritt unserer Aussenpolitik

Was würde ein Beitritt zur UNO für unsere Aussenpolitik konkret bedeuten? Zunächst ist festzuhalten, dass eine Staatengemeinschaft, die heute über 150 Mitglieder zählt, in irgendeiner Form der Organisation bedarf. Eine völlig unorganisierte Staatengemeinschaft müsste unweigerlich zum Chaos führen. Die UNO nimmt diese notwendige Organisation wahr und ist von ihrem Mitgliederkreis her die Vereinigung der Staatengemeinschaft schlechthin geworden. Wohl ist sie weit davon entfernt, eine ideale Staatenorganisation darzustellen. Sie ist aber weder eine überstaatliche Organisation noch gar ein von den einzelnen Staaten unabhängiger «Weltstaat», sondern im Grunde genommen nichts anderes als der lose Zusammenschluss sämtlicher Staaten, mit allen ihren Mängeln, Streitigkeiten und Rivalitäten. Es wäre unrealistisch, wollte die Schweiz mit einem Beitritt zur UNO zuwarten, bis eine Weltorganisation besteht, die ihren eigenen Idealen und Vorstellungen besser entspricht. Wohl ist die UNO unvollkommen; sie stellt aber das einzige heute bestehende Instrument der umfassen-

den weltweiten Zusammenarbeit dar. Entweder wir akzeptieren diese Organisation so wie sie ist, oder wir stellen uns letzten Endes ausserhalb der Staatengemeinschaft. Eine solche Haltung müsste zu einer Isolierung der Schweiz führen, die weder dem Ziel unserer Aussenpolitik entspräche, noch für unser von seiner Umwelt derart abhängiges Land überhaupt denkbar wäre. Aber auch unter dem Gesichtspunkt einer wirkungsvollen Vertretung ihrer eigenen Interessen kann die Schweiz gegenüber den Bestrebungen der Weltorganisation auf die Dauer nicht abseits stehen. Wohl gehören wir fast allen Spezialorganisationen der UNO an, so dass wir schon heute weitgehend in eine Reihe von besonderen Arbeiten der Weltorganisation integriert sind. Wie wir aber in Kapitel 4 der Botschaft im einzelnen ausführen, fallen immer mehr Entscheide zu Grundsatz- und Sachfragen – in zunehmendem Masse auch für Probleme, die in den Spezialorganisationen behandelt werden – in den Hauptorganen der UNO, namentlich in ihrer Generalversammlung. Auf die Dauer ist deshalb für die Schweiz, will sie nicht von wichtigen Teilen des Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses ausgeschlossen sein, der Beitritt zur UNO als ein letzter entscheidender Schritt nicht nur wünschbar, sondern unerlässlich.

Unter Hinweis auf unser stark ausgebautes bilaterales Vertretungsnetz wird oft die Notwendigkeit einer verstärkten Präsenz der Schweiz in der UNO angezweifelt. Dabei wird aber übersehen, dass wir angesichts der internationalen Verflechtung und der wachsenden Interdependenz nicht darum herumkommen, unsere Beziehungen zur übrigen Welt noch zu intensivieren. Schon allein aus zeitlichen und praktischen Gründen, aber auch wegen ihrer Tragweite kann bei einer Anzahl von über 150 Staaten ein Grossteil der Probleme gar nicht mehr bilateral gelöst werden. Dazu kommt, dass – ob uns dies behagt oder nicht – immer mehr Fragen, die auch die Schweiz unmittelbar berühren, in internationalen Organisationen, also auf multilateraler Basis, zur Sprache kommen. Sofern es um globale Probleme geht, verlagert sich deren Prüfung immer mehr in die Organe der UNO. Auch dort, wo konkrete Lösungen ausserhalb der UNO ausgehandelt werden, wie dies zum Teil auf wirtschaftlichem und in der Regel auf monetärem Gebiet der Fall ist, bilden die verschiedenen politischen Gremien der Organisation wertvolle Diskussions- und Informationsforen, derer wir uns bedienen sollten, um unsere Konzeptionen zu verfechten und auf die der Entwicklung internationaler Rahmenbedingungen zugrunde liegenden Rechtsvorstellungen unsererseits Einfluss zu nehmen. Denn bei vielen dieser Probleme ist die Schweiz ganz besonders engagiert. Es sei nur erinnert an ihre starke Teilnahme am Welthandel und an ihre weltweiten Investitionen, an ihren Einsatz für das Völkerrecht und die Menschenrechte, für die Flüchtlinge in den verschiedenen Teilen der Welt. Es sei auch in Erinnerung gerufen, dass wir von Problemen des Umweltschutzes, der Entwicklung und Nutzung der Kernkraft, der Beanspruchung des Weltraumes wie jeder Staat direkt betroffen sind, und dass alle diese Probleme von der UNO behandelt werden.

Der Bundesrat hat die Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit stets gefördert. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg hat er sich in erster Linie auf Europa konzentriert. Von Anfang an war die Schweiz Mitglied der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC), der späteren Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie

der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Mit der Europäischen Gemeinschaft schloss sie ein Freihandelsabkommen. Durch ihren Beitritt zum Europarat und ihre Mitwirkung an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zeigte sie auch ihre Bereitschaft, sich an der politischen Verantwortung für unsern Kontinent zu beteiligen.

Auf weltweiter Ebene war unsere Präsenz von Anfang an durch unsere Mitgliedschaft bei den meisten Spezialorganisationen der Vereinten Nationen und unsere Mitarbeit in wichtigen Organen der UNO, die sich vor allem mit wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Fragen befassen, gesichert. Allerdings sind wir nach wie vor den sogenannten Institutionen von Bretton Woods – dem Internationalen Währungsfonds (IMF) und der Weltbank (IBRD) – nicht beigetreten. Die Mitgliedschaft bei diesen beiden für uns immer wichtigeren Organisationen muss ebenfalls überprüft werden. Entsprechende Abklärungen sind zurzeit im Gange.¹⁾ Nachdem wir im europäischen Raum an politischen Diskussionen teilnehmen, wird es indessen besonders vordringlich, dass wir uns auch weltweit an den Arbeiten der politischen Hauptorganisation, der UNO, beteiligen, als Ergänzung zu unseren übrigen vielfältigen internationalen Tätigkeiten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Beitritt zur UNO nicht eine Neuorientierung unserer Aussenpolitik darstellt, sondern die logische Fortsetzung unserer bisherigen Bestrebungen, unsere eigenen Interessen in allen uns zur Verfügung stehenden Gremien möglichst wirksam zu vertreten und unsern Beitrag an die weltweiten Bemühungen um Frieden und internationale Sicherheit zu leisten.

18 Argumente für und gegen einen Beitritt zur UNO

181 Vorteile eines Beitritts zur UNO

Allein die Tatsache, dass sich die UNO ständig mit der Wahrung des Weltfriedens befasst und sich für die Entwicklung der benachteiligten Länder einsetzt, ist ein Faktor, der auch für die Schweiz positiv ins Gewicht fällt. Zudem wird jeder Mitgliedstaat durch seine Teilnahme an den Diskussionen und Verhandlungen in der Organisation zu einem festen Bestandteil in der Weltpolitik. Denn er übernimmt in dort stattfindenden Prozess der Abwägung und des Ausgleichs der Interessen eine ganz bestimmte Rolle, die seiner politischen Grundhaltung entspricht und sein Bild prägt. Die andern Staaten kennen ihn, seine Eignung für spezifische Aufgaben sowie die Grenzen seiner politischen Möglichkeiten. Die Schweiz braucht diese Anerkennung als berechenbare Grösse wie jeder andere Staat auch. Namentlich ist es wichtig, dass ihre dauernde Neutralität im Bewusstsein der übrigen Staaten verankert bleibt und sie Gelegenheit hat, die Besonderheiten dieser Neutralität selbst darzustellen.

Durch ihre starke Verflechtung mit dem Ausland ist die Schweiz auch veranlasst, ihren Platz in der Welt immer wieder von neuem zu behaupten. Wir sollten von der Möglichkeit Gebrauch machen, unsere Ansichten in der UNO dar-

¹⁾ Vgl. dazu Ziffer 44.

zulegen und im Rahmen unserer Neutralität unsere Solidarität und unseren Willen zur Mitwirkung an der internationalen Zusammenarbeit unter Beweis stellen. Ein Beitritt zur UNO würde uns ein vermehrtes Mitspracherecht auf allen Gebieten der internationalen Zusammenarbeit und eine wirkungsvollere Vertretung unserer eigenen Interessen bringen. In vielen Fällen wären wir nicht mehr wie bisher auf die Vermittlung anderer Staaten angewiesen, sondern könnten den schweizerischen Anliegen direkt Gehör verschaffen.

Die Schweiz würde Gelegenheit haben, mit Staaten enger zusammenzuarbeiten, die eine ähnliche Politik wie sie selbst verfolgen. Oft stimmen unsere Interessen mit jenen anderer Industriestaaten überein. Wir hätten in diesem Fall die Möglichkeit, Vorschläge dieser Staaten zu unterstützen und ihnen zu unserem eigenen Vorteil zum Durchbruch zu verhelfen. Als Mitglied der Organisation könnte die Schweiz noch wirksamer Aktionen der Friedenserhaltung fördern, namentlich bezüglich der ihr besonders naheliegenden Mittel der friedlichen Streiterledigung und der Guten Dienste. Aber auch auf anderen wichtigen Gebieten, bei sozialen und humanitären Fragen, dem Schutz der Menschenrechte, der Entwicklungszusammenarbeit oder der Kodifizierung des Völkerrechts, könnte die Schweiz ihre bisherige Mitarbeit wirksamer gestalten.

Die UNO stellt, namentlich während der Generalversammlung, ein einzigartiges Forum für Gespräche nicht nur von Diplomaten, sondern auch von leitenden Staatsmännern dar. Wir könnten, ohne deswegen einer leeren Betriebsamkeit zu verfallen, von diesen Möglichkeiten der direkten Kontakte vielfach profitieren. Schliesslich würde uns die Mitgliedschaft bei der UNO erlauben, unsere Beziehungen zu den Entwicklungsländern auszubauen. Diese Staaten gewinnen zusehends an politischer Bedeutung, und bei vielen von ihnen unterhalten wir keine diplomatischen Vertretungen. Ein Beitritt zur UNO würde in diesem Sinne die Schweiz dem von ihr seit jeher angestrebten Ziele der Universalität ihrer Beziehungen einen wesentlichen Schritt näher bringen.

182 Einwendungen gegen einen Beitritt zur UNO

Der Bundesrat ist sich durchaus bewusst, dass im Schweizervolk vielerorts Zurückhaltung gegenüber einem Beitritt zur UNO besteht, ja dass dieser von manchen sogar als überflüssig abgelehnt wird. Der Bundesrat erachtet es daher als seine Aufgabe, in dieser Botschaft nicht nur darzulegen, dass ein Beitritt der Schweiz zur UNO einen von unsern Partnern längst erwarteten Akt der Solidarität darstellen würde, sondern gleichzeitig zur Wahrung unserer eigenen Interessen und Vertretung unserer Auffassungen notwendig geworden ist.

In erster Linie wird die Effizienz der UNO in Frage gestellt. Unsere Ausführungen über die Tätigkeiten der UNO sollten in genügendem Masse dartun, dass die Weltorganisation – teilweise in wenig spektakulärer Weise – mehr Konstruktives leistet, als gemeinhin angenommen wird. Die Kritik richtet sich oft gegen die manchmal endlos und unnütz erscheinenden Diskussionen in Generalversammlung und Sicherheitsrat, die scheinbar weder konkrete Resultate hervorbringen, noch neue Konflikte zu verhindern vermögen. Es gilt indessen zu bedenken, dass politische Zusammenarbeit, sei es auf lokaler, nationaler oder in-

ternationaler Ebene, immer schwierig ist. Dennoch ist sie unbedingt nötig, soll im Zusammenleben der Menschen, der Völker und Staaten eine gewisse Ordnung geschaffen werden. Zwar haben wir uns in unserer Konkordanzdemokratie durchaus daran gewöhnt, dass es grosser Anstrengungen und vor allem einer ausgeprägten Kompromissbereitschaft bedarf, um zu Ergebnissen zu gelangen, die für alle annehmbar sind und dann auch von allen mitgetragen werden können. Dagegen bereitet es vielen mehr Mühe einzusehen, dass sich auf internationaler Ebene ein ähnlicher Prozess mit noch viel gegensätzlicheren Interessen vollziehen muss, bis sich die Staaten auf eine Lösung einigen können.

Bei der Beurteilung der UNO gilt es ferner zu bedenken, dass beim gegenwärtigen Stand der zwischenstaatlichen Beziehungen internationale Organisationen und vorab die UNO selten in der Lage sind, die Gewalt als Mittel der Politik völlig auszuschalten oder deren Ursachen zu beseitigen. Dagegen können diese Organisationen den Auswirkungen vorbeugen oder sie abschwächen. Wenn uns bisher ein neuer globaler Konflikt erspart geblieben ist, so ist dies sicher nicht allein das Verdienst der UNO. Ihr ist es aber zumindest gelungen, verschiedene für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährliche lokale und regionale Konflikte so weit zu entschärfen, dass ihre Ausweitung verhindert werden konnte.

Die Debatten in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat berühren sämtliche Staaten, und somit auch die Schweiz, direkt oder indirekt. Viele der gerade in der Generalversammlung geführten Diskussionen gelten der Lösung der grossen Probleme der Menschheit wie etwa Hunger, Übervölkerung oder Umweltschutz, die riesiger und langfristiger Anstrengungen bedürfen, denen sich auch die Schweiz auf die Dauer nicht entziehen kann und die ebenfalls einen Beitrag zur Erhaltung des Weltfriedens bilden.

Viele befürchten bei einem Beitritt der Schweiz zur UNO eine verstärkte und unerwünschte Abhängigkeit unseres Landes von der Weltorganisation, die mit unserer Unabhängigkeit, vor allem mit unserer dauernden Neutralität, nicht vereinbar sei. Dabei wird aber übersehen, dass der Beitritt zu einer universellen Organisation wie der UNO etwas grundsätzlich anderes darstellt als etwa der Beitritt zu einer regionalen Organisation mit supranationalem Charakter. Durch eine Mitgliedschaft bei der UNO würden weder unser föderalistischer Staatsaufbau noch unsere Referendumsdemokratie berührt. Denn die UNO kann nicht direkt in die Domäne der einzelnen Staaten eingreifen.

Oft wird auch die Auffassung vertreten, die Schweiz sei heute in einer so komfortablen aussenpolitischen Lage, dass kein Anlass bestehe, mit dem Beitritt zur UNO irgendein Risiko einzugehen. Eine solche Auffassung verkennt die schwierige weltpolitische Lage, deren Konsequenzen auch unser Land bedrohen. Deshalb kann die Schweiz, deren traditionelle Politik auf den Frieden ausgerichtet ist, nicht abseits stehen, wo es um die entscheidende Frage der Friedenswahrung geht. Wir müssen in der Lage sein, die uns wichtigen Grundsätze in die internationale Diskussion einzubringen, uns beispielsweise für die strikte Einhaltung des Völkerrechts, die Achtung der Menschenrechte oder die Berücksichtigung humanitärer Gesichtspunkte in den internationalen Beziehungen einzusetzen.

Wohl trifft es zu, dass die Schweiz bisher immer wieder besondere Formeln einer indirekten Mitarbeit in der UNO gefunden hat, die es ihr ermöglicht haben, ihre Interessen zur Geltung zu bringen. Auf immer zahlreicheren Gebieten wird sie aber von einem Teil des internationalen Meinungsbildungsprozesses und von eigentlichen Verhandlungen ausgeschlossen, und immer mehr muss sie wichtige internationale Übereinkommen wegen ihrer weltweiten Geltung auch dann akzeptieren, wenn sie bei deren Ausarbeitung nicht oder nur am Rande beteiligt war.¹⁾ In je mehr Bereichen unsere Mitarbeit jedoch nur lückenhaft ist, desto schwieriger wird es dort, wo wir anwesend sind, den Gesamtüberblick zu wahren und unseren Einfluss zur Geltung zu bringen.

Weiter wird der UNO der zunehmende Einfluss der Länder der Dritten Welt angelastet. Diese Feststellung reflektiert indessen bloss die tatsächliche Entwicklung der Staatenwelt. Diese Länder bilden heute in der internationalen Politik – innerhalb und ausserhalb der UNO – einen bedeutenden Faktor. Sie werden auch für die Schweiz zu immer wichtigeren Partnern. Schon der Grundsatz der Universalität, der in unserer Aussenpolitik tief verwurzelt ist, verlangt von uns, dass wir mit allen Staaten im bilateralen und im multilateralen Bereich Beziehungen unterhalten. Gerade weil die UNO die internationale Organisation ist, in der die Entwicklungsländer ihre Anliegen vorbringen, sollte die Schweiz daran interessiert sein, sich in den entsprechenden Gremien einer Diskussion zu stellen aus der Erkenntnis heraus, dass sie sich als Glied der Völkergemeinschaft dieser Verantwortung nicht entziehen, dass sie dort aber auch ihren eigenen Anliegen Nachdruck verleihen und ihre grundlegenden Auffassungen vertreten kann.

Oft wird befürchtet, ein Beitritt zur UNO würde der Schweiz die Leistung Guter Dienste erschweren. Vor allem glaubt man, dass im Falle eines Beitritts die nützliche Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in Frage gestellt werden könnte. Beide Einwände werden in der Botschaft in Ziffer 434 widerlegt. Da die Schweiz ihre Neutralität beibehält und es ausserhalb der UNO nicht einen «noch neutraleren Staat als die Schweiz» gibt, ändert sich in bezug auf die Leistung Guter Dienste grundsätzlich nichts. Ja, es ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen anzunehmen, dass die Schweiz und schweizerische Staatsangehörige im Falle einer Mitgliedschaft bei der UNO eher wieder vermehrt für die Leistung Guter Dienste herangezogen werden. Die UNO selbst wird heutzutage oft um ihre Guten Dienste ersucht und stützt sich für die Durchführung solcher Mandate nicht selten auf neutrale Mitgliedstaaten und deren Bürger.

Es trifft durchaus zu, dass die schweizerische Neutralität auch dem IKRK zugute kommt. Das IKRK ist eine unabhängige Organisation. Der Bundesrat respektiert diese Unabhängigkeit. In der UNO könnte die Schweiz indessen als Vollmitglied die Tätigkeit des IKRK in den einschlägigen Gremien nötigenfalls durch eigene Initiativen unterstützen.

¹⁾ Für konkrete Beispiele vgl. Ziffer 421.

19 **Innenpolitische Aspekte**

Rechtlich gesehen ist der Beitritt zur UNO ein Akt der Aussenpolitik. Nach dem Wortlaut des revidierten Artikel 89 der Bundesverfassung ist die Genehmigung des Beitritts nicht nur von der Zustimmung der Bundesversammlung, sondern auch von derjenigen von Volk und Ständen abhängig. Damit erhält der Beitritt zur UNO einen wichtigen innenpolitischen Aspekt, den der Bundesrat nicht ausser acht lassen kann. Obwohl die Aufgabe der dauernden Neutralität selbstverständlich nicht zur Diskussion steht, handelt es sich doch um einen wichtigen Schritt im Sinne einer vermehrten Öffnung unserer Aussenpolitik.

Schliesslich sei schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich der Mitgliederbeitrag auf jährlich etwa 16 Millionen Schweizerfranken belaufen würde. Dieser Betrag entspricht 1,05 Prozent des Gesamtbudgets der UNO, dem Prozentsatz also, der in den Vereinten Nationen zurzeit für die schweizerischen Beiträge festgesetzt ist.¹⁾ Er wäre um so eher zu verantworten, als wir bereits heute gegen 120 Millionen Schweizerfranken an obligatorischen Mitgliederbeiträgen und anderen finanziellen Leistungen an Spezialorganisationen und einzelne Organe der Vereinten Nationen bezahlen. Ausserdem wird diese Summe weitgehend kompensiert durch die verschiedenen Vorteile, die uns die Präsenz von internationalen Organisationen in der Schweiz gewährt.

Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass er mit dem Beitritt zur UNO nichts anderes vorschlägt als einen weiteren Ausbau unserer multilateralen Beziehungen im Sinne einer Verbesserung der Möglichkeiten, unsere Interessen weltweit zu vertreten und unsere Solidarität gegenüber der Völkergemeinschaft noch vermehrt zur Geltung zu bringen. Er legt ganz besonderen Wert darauf, sich bei der Vornahme dieses Schrittes nicht allein mit der Mehrheit der eidgenössischen Räte einig zu wissen, sondern ebenso Volk und Stände hinter sich zu haben.

Diese Botschaft, welche die wichtigste Entscheidungsgrundlage für die eidgenössischen Räte darstellt, soll daher gleichzeitig auch für die Öffentlichkeit eine zusätzliche Informationsquelle über ein sehr komplexes Gebiet unserer Aussenpolitik bilden.

2 **Geschichtlicher Überblick**

Über Jahre hinweg hielt der Bundesrat an seinem 1946 gefällten Entscheid fest, der UNO vorderhand nicht beizutreten. Jedoch blieben ihm die Veränderungen in der Organisation und ihre Auswirkungen auf die Schweiz nicht verborgen. So wies Bundesrat Max Petitpierre bereits 1959 in einer Notiz an den Bundesrat darauf hin, dass die UNO auf die Universalität zustrebe. Und je mehr sie sich diesem Ziel näherte, desto mehr würden jene souveränen Staaten in eine Sonderstellung hineingeraten, die ausserhalb der Organisation blieben. Auf lange Sicht könne sich daraus eine Schwächung der internationalen Stellung der Schweiz ergeben.

¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen Ziffer 61 sowie Anhänge 8 und 9.

Bewegung in die Frage des Beitritts der Schweiz zur UNO kam durch ein am 28. Februar 1967 von Nationalrat Bretscher eingereichtes Postulat¹⁾. Darin wurde der Bundesrat ersucht, in einem Bericht das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und namentlich zur UNO darzulegen. Am 16. Juni 1969 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung einen detaillierten Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen (erster UNO-Bericht; BBl 1969 I 1449 ff.). Die eingehende Analyse führte in den wesentlichen Fragen zu Ergebnissen, die zeigten, dass ein Beitritt der Schweiz zur UNO möglich und nützlich wäre. Die eidgenössischen Räte stimmten dem Vorschlag des Bundesrates zu, periodisch über die Tätigkeit der UNO und ihrer Spezialorganisationen zu berichten.

In Erfüllung dieses Auftrags legte der Bundesrat am 17. November 1971 den Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969–1971 (zweiter UNO-Bericht; BBl 1972 I 1 ff.) vor. In seinen Schlussfolgerungen hob er hervor, wie bedeutsam die Entwicklung der UNO zu einer universellen Organisation für unser Verhältnis zu ihr und in diesem Zusammenhang namentlich für unsere Neutralitätspolitik sei. Wir hätten von jeher bekräftigt, dass die Universalität unserer internationalen Beziehungen Ausfluss unserer Neutralität sei. Die Nichtmitgliedschaft in einer Organisation, die selbst universell geworden sei, wäre nur schwer mit diesem Grundsatz vereinbar. Der Bundesrat schlug vor, eine beratende Kommission mit der Prüfung unserer Beziehungen zur UNO zu betrauen.

Dieser Vorschlag wurde durch Beschluss des Bundesrates vom 28. August 1973 verwirklicht. Der Kommissionsvorsitz wurde alt Ständerat Dr. Eduard Zellweger übertragen. Die Aufgabe der aus 50 Mitgliedern zusammengesetzten Kommission bestand darin, «allen interessierten Kreisen und Strömungen der öffentlichen Meinung die Möglichkeit zu geben, sich in aller Freiheit über die Form zu äussern, die in Zukunft unsere Beziehungen zur UNO erhalten sollten». Die Kommission überreichte dem Bundesrat am 26. Februar 1976 ihren Bericht sowie zwei von Minderheiten verfasste Zusatzdokumente. Der Bundesrat nahm am 7. April 1976 davon Kenntnis. Er stellte in Aussicht, sich die Kommissionsarbeiten für seinen eigenen nächsten Bericht zunutze zu machen. Im Auftrag des Bundesrates wurde der Kommissionsbericht am 29. Juni 1976 veröffentlicht. Die grosse Mehrheit der Kommission befürwortete den Beitritt der Schweiz zur UNO und führte als wesentlichen Grund für ihre Auffassung die praktisch verwirklichte Universalität der Organisation an.

Ein wichtiger Schritt vorwärts wurde mit dem Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977 (dritter UNO-Bericht; BBl 1977 II 813 ff.) getan. Der Bundesrat gelangte darin zum Schluss, dass ein Beitritt der Schweiz zur UNO wünschbar sei. Er stellte 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.

¹⁾ Neben Bretscher (FDP) waren Mitunterzeichner des Postulats die damaligen Nationalräte Conzett (SVP), Dürrenmatt (LIBEV), Eggenberger (SPS) und Furgler (CVP).

Der Nationalrat nahm am 5. Dezember 1977 in zustimmendem Sinne Kenntnis von diesem Bericht. Darüber hinaus sprach er die Erwartung aus, «dass der Bundesrat, gestützt auf die in diesem Bericht enthaltenen Erwägungen und Schlussfolgerungen, den Räten zuhänden von Volk und Ständen im nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt Botschaft und Antrag betreffend den Beitritt der Schweiz zur UNO unterbreiten wird» (Amtl. Bull. N 1977 1459 und 1495).

Am 17. Januar 1978 folgte der Ständerat dem Antrag seiner Kommission für auswärtige Angelegenheiten, die vorgeschlagen hatte, in zustimmendem Sinne vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen (Amtl. Bull. S 1978 19 und 34).

3 Die Vereinten Nationen heute

Die Organisation der Vereinten Nationen hat sich in den vergangenen Jahren infolge der tiefgreifenden Veränderungen in der Welt grundlegend gewandelt. Ursprünglich war sie von den Alliierten als Organisation für kollektive Sicherheit konzipiert worden. Heute ist sie ein Forum der weltweiten Zusammenarbeit in allen Bereichen des internationalen Lebens. Die Vorherrschaft der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges ist abgelöst worden durch das Zusammenwirken praktisch aller Staaten der Welt bei der Erarbeitung von Lösungen für die mannigfaltigen Probleme, mit denen die Völkergemeinschaft in der heutigen Zeit konfrontiert ist. Die Akzente der Tätigkeit der Organisation haben sich verschoben. Zwar bleibt die politische Zielsetzung dieselbe. Aber die wirtschaftlichen und sozialen Probleme, namentlich auf dem Gebiet der Entwicklung, haben an Bedeutung gewonnen.

Im folgenden werden zuerst die Ziele und der institutionelle Aufbau der Vereinten Nationen kurz in Erinnerung gerufen.¹⁾ Dann werden die wichtigsten Wandlungen gezeigt, welche die Organisation seit ihrer Gründung durchgemacht hat und die einen Einfluss auf das heutige Verhältnis unseres Landes zur Weltorganisation ausüben. Dazu gehören namentlich die Wandlungen im System der Friedenssicherung, die Universalität der Organisation bezüglich ihres Mitgliederbestandes und ihrer Aufgaben sowie die deutliche Tendenz zur Einheit des Systems der Vereinten Nationen, wobei die UNO immer mehr in eine Führungsrolle hineinwächst. Diese Entwicklungen wirken sich auch auf die Verhandlungs- und Entscheidungsmechanismen im Rahmen der Vereinten Nationen aus. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die UNO mit der Zunahme ihrer Mitgliederzahl als Forum für bilaterale Politik zusehends wichtiger wird.

31 Ziele und institutioneller Aufbau der Vereinten Nationen

Die UNO beruht auf der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945. Gemäss Artikel 1 ist ihr oberstes Ziel die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen freundschaftliche, auf

¹⁾ Eine ausführliche Darstellung der UNO, ihrer wichtigsten Nebenorgane und Spezialorganisationen findet sich in Anhang 2. Für die Tätigkeit dieser verschiedenen Institutionen sei auf die drei erwähnten UNO-Berichte des Bundesrates verwiesen.

der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Staaten entwickelt sowie die internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gefördert werden. Die UNO soll Mittelpunkt sein, in dem die Bemühungen der Staaten zur Verwirklichung dieser Ziele aufeinander abgestimmt werden. Politische und rechtliche Streitigkeiten zwischen den Staaten sollen auf friedlichem Wege entschieden werden. Um konkrete Bedrohungen des Friedens zu verhüten oder andere Friedensbrüche zu unterdrücken, sind kollektive Massnahmen militärischer und nichtmilitärischer Natur vorgesehen.

Institutionell sind die Vereinten Nationen im Laufe der Zeit zu einem sehr komplexen Gebilde herangewachsen. Die UNO besteht aus sechs Haupt- und zahlreichen Nebenorganen. Ausserdem befassen sich Spezialorganisationen mit den verschiedensten Aspekten internationaler Zusammenarbeit. Alle diese Institutionen bilden zusammen das *System der Vereinten Nationen*.¹⁾

Die sechs *Hauptorgane* sind die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat, der Treuhandrat, der Internationale Gerichtshof und das vom Generalsekretär geleitete Sekretariat. Vor allem die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat haben von ihrer Befugnis, die für ihre Tätigkeit erforderlichen *Nebenorgane* einzusetzen, regen Gebrauch gemacht. Diese Nebenorgane geniessen zwar oft eine gewisse tatsächliche Autonomie, besitzen aber keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern bilden einen Bestandteil der UNO. Solche Organe sind etwa das Kinderhilfswerk (UNICEF), das Hochkommissariat für Flüchtlingswesen (UNHCR), das Entwicklungsprogramm (UNDP), das Umweltprogramm (UNEP) oder die Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD). Nebenorgane sind auch Fachgremien wie die Völkerrechtskommission, die Menschenrechtskommission oder die Kommission für transnationale Gesellschaften.²⁾ Die *Spezialorganisationen* verfügen im Gegensatz zu den Nebenorganen über eine eigene Rechtspersönlichkeit, sind jedoch mit der UNO durch ein Kooperationsabkommen verbunden und erfüllen Aufgaben, die zur Zielsetzung der UNO gehören. Viele dieser Organisationen sind nach 1945 entstanden. Aber auch die internationalen Organisationen, die im 19. Jahrhundert gegründet wurden, wie der Internationale Fernmeldeverein, der Weltpostverein und die Meteorologische Weltorganisation sowie die aus der Zeit des Völkerbundes stammende Internationale Arbeitsorganisation sind heute Spezialorganisationen der Vereinten Nationen.³⁾

¹⁾ Für eine Übersicht über das gesamte System der Vereinten Nationen vgl. das Organigramm in Anhang 4.

²⁾ Die Schweiz ist Mitglied einzelner dieser Nebenorgane, soweit sie auch Nichtmitgliedstaaten der UNO offenstehen. Vgl. dazu Kapitel 4 und Organigramm von Anhang 4.

³⁾ Zurzeit bestehen folgende Spezialorganisationen der Vereinten Nationen:

- die Internationale Arbeitsorganisation (ILO),
- die Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO),
- die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO),
- die Weltgesundheitsorganisation (WHO),
- die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO),

32 Entscheidende Wandlungen der UNO seit 1945

321 Wandlungen im System der Friedenswahrung

In Anlehnung an die Regelung des Völkerbundes von 1919 gingen die Gründer der Vereinten Nationen davon aus, dass der Weltfrieden durch ein System der kollektiven Sicherheit gewahrt werden könne. Die Charta überträgt dem *Sicherheitsrat* die Befugnis, bei Bedrohung oder Bruch des Friedens oder einer Angriffshandlung nichtmilitärische Sanktionen gemäss Artikel 41 oder, wenn sich diese als ungenügend erweisen, militärische Massnahmen gemäss Artikel 42 gegen einen allfälligen Angreifer anzuordnen. Eine solche Anordnung setzt die Zustimmung der fünf ständigen Ratsmitglieder – China, Frankreich, Grossbritannien, Sowjetunion und Vereinigte Staaten von Amerika – voraus, da jede dieser Grossmächte gegen einen Beschluss des Sicherheitsrates das Veto einlegen kann. Diese Sanktionsbeschlüsse sind verbindlich. Der Sicherheitsrat kann aber gemäss Artikel 39 der Charta entsprechende Massnahmen auch bloss empfehlen, wobei für Empfehlungen das Vetorecht ebenfalls gilt.

Friedenswahrung durch ein System der kollektiven Sicherheit ist einer der in unserem Jahrhundert unternommenen Versuche, den Krieg – mit Ausnahme des Rechts auf Selbstverteidigung – als unerlaubtes Mittel zur Regelung von Streitigkeiten zu ächten. Kollektive Sicherheit baut indessen auf den vergangenen Erfahrungen der klassischen Kriegsführung auf. Sie bezieht sich auf Kriege, in denen klar zwischen einem Friedensbrecher und seinem Opfer unterschieden werden kann, und geht von der Vorstellung aus, dass alle übrigen Mitglieder des Systems den Friedensbrecher zur Verantwortung ziehen werden. Das in der Charta verankerte System setzte voraus, dass das Zusammenwirken der ehemaligen Siegermächte über das Kriegsende hinaus erhalten blieb.

Die Konzeption einer auf die Einigkeit der Staaten aufgebauten kollektiven Aktion gegen den Friedensbrecher hat sich weitgehend als nicht anwendbar erwiesen. Seitdem die Allianz der Siegermächte bald nach Kriegsende auseinandergebrochen war, wurde die Beschlussfähigkeit des Sicherheitsrates oftmals durch

- der Internationale Fernmeldeverein (ITU),
- der Weltpostverein (UPU),
- die Meteorologische Weltorganisation (WMO),
- die Zwischenstaatliche Organisation für Seeschifffahrt (IMO),
- die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO),
- der Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD),
- der Internationale Währungsfonds (IMF),
- die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD, Weltbank),
- die Internationale Finanzkorporation (IFC) und die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), die beide dem IMF und der IBRD angegliedert sind.

Nicht Spezialorganisationen im engeren Sinne, aber doch auch zur Berichterstattung an die UNO angehalten, sind die Internationale Atomenergie Organisation (IAEO) und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT). Die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) wurde 1966 als Organ der Generalversammlung gegründet. 1975 beschlossen die Mitglieder, sie in eine Spezialorganisation umzuwandeln. Die entsprechende neue Satzung wurde am 8. April 1979 verabschiedet, wird aber erst nach Ratifizierung durch 80 Staaten in Kraft treten. Die Schweiz ist Mitglied aller dieser Organisationen mit Ausnahme des Internationalen Währungsfonds und der Weltbankgruppe. Vgl. dazu ebenfalls Kapitel 4 und Organigramm von Anhang 4.

das Veto eines seiner ständigen Mitglieder blockiert. Dieser Zustand hielt auch an, als die UNO im Zuge der Entkolonisierung immer weltumfassender wurde; denn an den meisten Konflikten sind die Grossmächte direkt oder indirekt beteiligt und haben daher kein Interesse an irgendwelchen Zwangsmassnahmen, die sich letztlich gegen sie selbst richten könnten.

Aber auch die Natur der Konflikte, mit denen wir heute konfrontiert sind, hat sich gewandelt. Kennzeichnend für die Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg sind der Kalte Krieg und die mit der Entkolonisierung verbundenen Befreiungskämpfe. Die Entwicklung von Nuklearwaffen schuf gegenüber der konventionellen Kriegsführung neue Dimensionen der Zerstörung und führte zu einer ständigen Bedrohung der gesamten Menschheit. Gleichzeitig brachte sie jedoch den Atommächten zum Bewusstsein, dass ein allgemeiner Nuklearkrieg unberechenbare Risiken bringen würde. So prägten sich neue Kampfformen aus; die Auseinandersetzungen werden auf andern Ebenen und mit anderen Mitteln geführt.

Die meisten bewaffneten Konflikte der Nachkriegszeit spielten und spielen sich auch weiterhin in der Dritten Welt ab. Häufig werden sie stellvertretend durch Dritte in strategisch umstrittenen Zonen oder unter Ausnützung schon seit Jahrzehnten schwelender Konflikte ausgetragen. Die Auseinandersetzungen werden nicht nur mit militärischen und politischen, sondern auch mit ideologischen und wirtschaftlichen Waffen geführt. Oft nehmen die modernen Konflikte die Form von internen Konflikten mit ausländischer Unterstützung an. Kampfmittel sind vermehrt Subversion und Infiltration, ideologische Einflussnahme, ferner wirtschaftliche Massnahmen wie Boykotte und deren Androhung.

Militärische Sanktionen hat die UNO nie ergriffen; sie hat nicht einmal die dazu erforderlichen Vorkehrungen getroffen.¹⁾ Auch die Aktion verschiedener Mitgliedstaaten 1950 in Korea erfolgte nicht aufgrund eines Sanktionsbeschlusses gemäss Artikel 42, sondern lediglich aufgrund einer Empfehlung des Sicherheitsrates gemäss Artikel 39 der Charta.²⁾

Um ihrer Aufgabe der Friedenssicherung dennoch nachzukommen, suchten die Vereinten Nationen nach andern Mitteln. Noch während des Koreakrieges verabschiedete die Generalversammlung die Resolution «*Uniting for Peace*» («Zusammenschluss für den Frieden»)¹⁾, die ihr die Befugnis überträgt, bei Bedrohung oder Bruch des Friedens tätig zu werden, falls der Sicherheitsrat wegen des Vetos eines seiner ständigen Mitglieder dazu nicht in der Lage ist. Der Generalsekretär kann sie dann zu einer dringlichen ausserordentlichen Sitzung ein-

¹⁾ Insbesondere hat der Sicherheitsrat mit keinem einzigen Mitgliedstaat ein Sonderabkommen geschlossen. Vgl. dazu Ziff. 315.

²⁾ Diese Resolution, die den Mitgliedstaaten der UNO insbesondere empfahl, einem vereinigten Oberkommando unter amerikanischer Führung Truppen zur Verfügung zu stellen, um Frieden und Sicherheit in der Region wiederherzustellen, wurde verabschiedet, als der sowjetische Delegierte nicht anwesend war und die Sowjetunion folglich kein Veto einlegen konnte. Vgl. dazu ausführlicher Anhang 2, Ziff. 231.1. Die Aktion im Kongo, in deren Verlauf sich Truppen der UNO und reguläre Militärverbände zeitweise direkt gegenüber standen, war von ihrer Konzeption her eine «Blauhelm»-Aktion, wie sie weiter unten beschrieben wird. Vgl. dazu auch Anhang 2, Ziff. 32.

³⁾ Resolution 377 (V) vom 3. November 1950.

berufen. Allerdings bleibt die Generalversammlung auch aufgrund dieser Resolution auf die Abgabe blosser Empfehlungen zur Ergreifung von Kollektivmassnahmen beschränkt und ist nicht in der Lage, anstelle des Sicherheitsrates zwingende Massnahmen anzuordnen.¹⁾

Wichtiger als die Resolution «Uniting for Peace» sind aber die neuen Methoden der Friedenswahrung, welche die Vereinten Nationen mit dem Einsatz von Beobachtern, Untersuchungskommissionen, Vermittlern und Friedenstruppen entwickelt haben, wobei als eigentliche friedenserhaltende Aktionen vor allem der Einsatz von «Blauhelmen» gilt. Diese Friedenstruppen kontrollieren Demarkationslinien, trennen in Feindseligkeiten verwickelte Streitkräfte, greifen bei Zwischenfällen ein, übernehmen Verwaltungs- und Hilfeleistungen an die Bevölkerung und sorgen unter Umständen für die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern eines Staates. Im Gegensatz zu den in der Charta vorgesehenen militärischen Sanktionen werden Blauhelmtuppen nur mit Zustimmung der am Konflikt beteiligten Parteien entsandt und nur auf freiwilliger Basis aus Kontingenten der Mitgliedstaaten rekrutiert. Sie üben keine Waffengewalt aus, ausser wenn dies zur Selbstverteidigung und zur Verteidigung des Einsatzes notwendig ist.²⁾ In der Regel setzen sich die Blauhelmtuppen aus Einheiten mittlerer, kleiner und neutraler Staaten zusammen, die nicht am Konflikt beteiligt sind. Zurzeit stehen insgesamt rund 10 000 Blauhelme im Einsatz.

Mit diesen neuen Methoden gab die UNO ihre ursprüngliche Konzeption der Friedenswahrung durch eine auf Machtentfaltung gegründete gewaltsame Massregelung auf und begnügte sich fortan, mit Hilfe von mittleren, kleinen und neutralen Staaten die Stellung eines Mittlers einzunehmen, der seine moralische Autorität gegen die Gewaltanwendung einsetzt und die Vorbedingungen für eine friedliche Konfliktlösung schafft. Diese neue Strategie entspricht der heutigen UNO besser, wo erkannt wird, dass angesichts der gegenseitigen Abhängigkeit aller Mitglieder der Völkergemeinschaft die Konfrontation nicht noch akzentuiert, sondern vielmehr abgebaut werden muss. Auf diese Weise konnten zwar weder die Entstehung neuer Konflikte noch die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen verhindert werden; aber die bewaffneten Auseinandersetzungen wurden örtlich begrenzt, und diese Methode hat sicher dazu beigetragen, dass der Ausbruch globaler Konflikte vermieden wurde.

Trotz dieses Wandels im System der Friedenswahrung kommt nach wie vor dem Sicherheitsrat die ihm von der Charta übertragene Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu. Zur Erfüllung dieser Aufgabe bedient er sich aber vermehrt der Vermittlung und der Aussprache. In den meisten Fällen akuter Konflikte sind die Aufrufe zur Feueereinstel-

¹⁾ Bis heute ist es in der Praxis nie zu der in der Resolution vorgesehenen Empfehlung von Kollektivmassnahmen gekommen. Dagegen wurde von der Möglichkeit der sofortigen Einberufung der Generalversammlung in einigen Krisensituationen Gebrauch gemacht: Ungarn 1956, Mittlerer Osten 1956, Libanon 1958 und 1967, Kongo 1960, indisch-pakistanischer Konflikt 1971, Afghanistan 1980 und Palästinafrage 1980.

²⁾ Vgl. zu den friedenserhaltenden Aktionen im einzelnen Anhang 2, Ziff. 32.

lung¹⁾ und zu weiteren Massnahmen nach Beendigung der Feindseligkeiten²⁾ sowie der Auftrag zur Aufstellung von Friedenstruppen vom Sicherheitsrat ausgegangen.³⁾

Anders als die Bestimmungen über militärische Zwangsmassnahmen sind jene über nichtmilitärische Sanktionen bisher in zwei Fällen zur Anwendung gelangt. Der Sicherheitsrat ordnete in den sechziger Jahren wirtschaftliche Sanktionen gegen Rhodesien und 1977 ein Waffenembargo gegen Südafrika an. Die Massnahmen gegen Rhodesien wurden nach dem erfolgreichen Abschluss der Londoner Rhodesienkonferenz, welche die Voraussetzungen für die Unabhängigkeit Zimbabwes schuf, am 21. Dezember 1979 wieder aufgehoben.⁴⁾

Weitere Massnahmen, auch gegen andere Mitglieder der UNO, denen ein Friedensbruch oder eine Friedensbedrohung vorgeworfen wird, werden manchmal erwogen und diskutiert, dann aber nicht zur Abstimmung gebracht, weil schon vorher feststeht, dass sie durch ein Veto der einen oder andern Grossmacht blockiert würden. Hin und wieder wird auch ein Veto bewusst in Kauf genommen und ein Resolutionsentwurf dennoch zur Abstimmung unterbreitet. Dies war namentlich der Fall nach der Geiselnahme in der amerikanischen Botschaft in Teheran Ende 1979. Der Sicherheitsrat verurteilte zwar diese Geiselnahme in einer ersten Resolution einmütig als Verstoß gegen das Völkerrecht. Gegen eine weitere, von den Vereinigten Staaten von Amerika eingebrachte Resolution, mit der konkrete nichtmilitärische Massnahmen gegen Iran beschlossen werden sollten, legte die Sowjetunion jedoch ihr Veto ein. Immerhin stimmten zwölf der fünfzehn Ratsmitglieder für die Resolution. In diesem Fall schlugen nun die Vereinigten Staaten von Amerika einen neuen Weg ein, indem sie anschliessend gestützt auf diesen Resolutionsentwurf die westlichen Verbündeten aufforderten, entsprechende Massnahmen gegen Iran bilateral zu ergreifen. Hier hat ein nicht angenommener Text des Sicherheitsrates als Modell für konkretes Handeln eines Mitgliedstaates gedient. Im Gegensatz zu einer vom Rat beschlossenen Massnahme war jedoch in diesem Falle der einzelne Staat frei in seiner Entscheidung, ob er der Aufforderung stattgeben wollte.

Verschiedentlich hat die Generalversammlung bilaterale Massnahmen empfohlen, wenn sich die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht einigten. Damit kann sie allenfalls den Meinungsbildungsprozess in einem Konflikt beeinflussen, aber wiederum keinen Zwang ausüben.

Diese Wandlung im System der Friedenswahrung zeigt, dass die UNO sich bei der Erfüllung ihrer Aufgabe der Entwicklung der internationalen Lage angepasst hat. Allerdings konnte sie nicht verhindern, dass die Konflikte nach wie vor vom tatsächlichen Kräfteverhältnis in der Welt bestimmt werden. Um dage-

¹⁾ Beispielsweise im Krieg zwischen Pakistan und Indien und Bangladesch, Resolution 303 (1971) vom 4. Dezember 1971 oder im Mittelostkrieg von 1973, Resolution 338 (1973) vom 22. Dezember 1973.

²⁾ Resolution 242 (1967) vom 22. November 1967 über die Grundsätze einer gerechten und dauerhaften Friedenslösung im Mittleren Osten.

³⁾ Die Friedenstruppen im Kongo, in Zypern, nach dem Oktoberkrieg von 1973 im Sinai und im Golan sowie nach der israelischen Intervention im Südlibanon basieren alle auf einem Beschluss des Sicherheitsrates.

⁴⁾ Vgl. für die schweizerische Haltung gegenüber diesen Sanktionen Ziffer 415.

gen anzukommen, reichen ihre Mittel nicht aus, weder jene, die ihr durch die Charta übertragen sind, noch jene, die sie zusätzlich entwickelt hat. Deshalb ist den Bemühungen der UNO um die Lösung der Konflikte oft nicht der gewünschte Erfolg beschieden. Die Grenzen der Weltorganisation liegen in der Souveränität ihrer Mitgliedstaaten. Die UNO kann sich nicht über den Willen der betroffenen Staaten hinwegsetzen. Sie und ihre Mitglieder können sich aber im Dialog und durch politischen Druck dafür einsetzen, dass freiwillig gehandelt wird und annehmbare Kompromisse gefunden werden. Diese beschränkte Macht der UNO ist nicht nur vorübergehend und liegt nicht allein in einem faktischen Autoritätsmangel begründet. Sie ist vielmehr die direkte Folge aus den übergeordneten Grundsätzen der Charta, namentlich aus der in Artikel 2 Ziffer 1 verankerten souveränen Gleichheit ihrer Mitglieder.

322 Die Universalität der Mitgliedschaft

Bei ihrer Gründung zählte die UNO 51 Mitglieder¹⁾, heute sind es deren 157. Ursprünglich waren weder die ehemaligen Kriegsgegner der Alliierten noch neutrale Staaten in der Organisation willkommen; nur wenige Kolonien hatten damals bereits ihre Unabhängigkeit erreicht. Unter dem Einfluss der politischen Entwicklung der Welt wandelte sich die Aufnahmepolitik der UNO jedoch in den folgenden Jahren und passte sich den neuen Gegebenheiten an.

Neue Mitglieder werden auf Empfehlung des Sicherheitsrates, dessen ständige Mitglieder ihr Vetorecht ausüben können, durch einen Beschluss der Generalversammlung aufgenommen. Während im Zeitraum von 1946 bis 1950 nur neun Neuaufnahmen erfolgten und von 1951 bis 1954 die Grossmächte auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges jede zusätzliche Erweiterung der UNO durch ihr gegenseitiges Veto blockierten, trat 1955 eine entscheidende Wende ein. Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates einigten sich darauf, dem gleichzeitigen Beitritt von 16 Staaten verschiedenster geographischer und politischer Herkunft zuzustimmen. Von da an stieg die Mitgliederzahl der UNO steil an; allein im Jahre 1960 traten 17 neue Staaten in die Organisation ein.

Drei Elemente waren für diese Entwicklung massgebend, durch welche der Allianzgedanke überwunden werden und die UNO zu einer Organisation der ganzen Völkergemeinschaft, einer eigentlichen Weltorganisation heranwachsen

¹⁾ Gründungsmitglieder waren

- 13 «westliche» Staaten: Australien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Südafrika, Vereinigte Staaten von Amerika;
- 6 osteuropäische Staaten: Jugoslawien, Polen, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ukraine, Weissrussland;
- 20 lateinamerikanische Staaten: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Salvador, Uruguay, Venezuela;
- 3 afrikanische Staaten: Aegypten, Aethiopien, Liberia;
- 9 asiatische Staaten: China, Indien, Irak, Iran, Libanon, Philippinen, Saudi-Arabien, Syrien, Türkei.

Eine Liste aller Mitgliedstaaten mit dem Datum ihres Beitritts befindet sich in Anhang 6.

konnte, nämlich die Öffnung gegenüber den neutralen Staaten, die Zulassung der ehemaligen Kriegsgegner sowie die Aufnahme der zahlreichen neuen Staaten, die im Verlauf der rasch fortschreitenden Entkolonisierung entstanden. Möglich war diese Entwicklung, weil sich immer mehr der Gedanke durchsetzte, dass die UNO ihren Zielen nur dann näherrücken könne, wenn sich alle Staaten an ihren Arbeiten beteiligten. Deshalb spielt für die Aufnahme eines neuen Mitgliedes praktisch nur noch das Kriterium eine Rolle, ob der Kandidat die erforderliche Staatlichkeit besitzt.

Die Skepsis gegenüber den neutralen Staaten verschwand sehr bald. Bereits 1946 wurde Schweden in die Organisation aufgenommen. Österreich und Finnland folgten 1955. Österreich regelte somit sein Verhältnis zu den Vereinten Nationen im selben Jahr, in dem es durch den Staatsvertrag mit den vier alliierten Grossmächten seine Unabhängigkeit zurückerhielt und sich in einem Verfassungsgesetz, in Übereinstimmung mit dem Moskauer Memorandum, verpflichtete, «immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird». Der Beitritt dieser drei neutralen Staaten fiel in eine Zeit, in der immer mehr offenbar wurde, dass die ideologisch und machtpolitisch geprägten west-östlichen Auseinandersetzungen ein politisches Zusammenwirken der Grossmächte in den meisten Fällen verunmöglichten und in der folglich die Erkenntnis reifte, dass die kleinen, nicht zuletzt die neutralen Staaten der Völkergemeinschaft wegen ihrer Unparteilichkeit nützliche Dienste erweisen können.

Auch die früheren Kriegsgegner wurden nach und nach in die UNO aufgenommen. 1955 konnte Italien und ein Jahr später Japan der Organisation beitreten. Die beiden deutschen Staaten wurden 1973 nach Abschluss des Berliner Viermächte-Abkommens vom 4. September 1971 und des Grundlagenvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Dezember 1972 Mitglieder der UNO.¹⁾ Ihr Beitritt lieferte die Bestätigung, dass sich die UNO endgültig nicht mehr als Siegerallianz versteht.

Die UNO hatte grossen Anteil an der Beschleunigung der Entkolonisierung seit den fünfziger Jahren und stimmte der Aufnahme der neuen Staaten regelmässig zu. Während diese Staaten zuerst vor allem aus Asien und nur vereinzelt aus Afrika stammten, waren es ab 1960 zum grössten Teil die zahlreichen neu entstandenen afrikanischen Staaten, die sich um die Mitgliedschaft bei der UNO bewarben. Für alle unabhängig gewordenen früheren Kolonien ist der Beitritt zur Weltorganisation von besonderer Tragweite. Er bedeutet eine Bestätigung ihrer eben erst erlangten Souveränität durch die Staatengemeinschaft und oftmals den Eintritt in das internationale Leben überhaupt.

Eine wichtige Etappe in der Entwicklung der UNO war auch der Einzug der Volksrepublik China in die UNO im Jahre 1971. Hier handelte es sich aber nicht um die Neuaufnahme eines Staates, sondern um die Klärung der Frage, wer China, das zu den Gründungsmitgliedern gehört und einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat innehat, in der UNO vertreten sollte. Zur Zeit der Gründung

¹⁾ Resolution 3050 (XXVIII) vom 18. September 1973. Die Vertretung der Interessen Westberlins in der UNO durch die Bundesrepublik Deutschland ist im Viermächte-Abkommen geregelt.

der UNO regierte in China Tschang Kai-tschek. Als Ende 1949 nach einem Bürgerkrieg die Volksrepublik China ausgerufen wurde und Mao Zedong in Beijing die Regierung übernahm, musste sich Tschang Kai-tschek auf die Insel Taiwan zurückziehen. Er gab jedoch seinen Anspruch auf das Festland nie auf. Weder er noch Mao Zedong anerkannten je, dass es zwei chinesische Staaten gebe.¹⁾ Hauptsächlich auf Betreiben der Vereinigten Staaten von Amerika lehnte es die UNO über Jahre hinweg ab, die Vertretung Chinas in ihren Reihen zu ändern. Erst als die amerikanische Regierung ihre Haltung änderte, verabschiedete die Generalversammlung 1971 die entscheidende Resolution, in welcher erklärt wird, die Volksrepublik China sei allein berechtigt, den Sitz Chinas in der UNO einzunehmen.²⁾ In der Realität bildet die Änderung der chinesischen Vertretung dennoch einen bedeutsamen Schritt in Richtung der Universalität der Organisation. Denn mit dem Abseitsstehen der Volksrepublik China blieb einer der grössten und volkreichsten Staaten der Erde von der UNO ausgeschlossen.

In letzter Zeit sind einige ehemalige Kolonialgebiete der UNO beigetreten, die über ein sehr kleines Staatsgebiet und eine geringe Bevölkerungszahl verfügen. Eine Zeitlang war – namentlich aufgrund einer Initiative der Vereinigten Staaten von Amerika – geprüft worden, ob den Kleinststaaten allenfalls der Status eines assoziierten Mitgliedes verliehen werden könnte. Unter dem Gesichtspunkt der souveränen Gleichheit aller Staaten kam man jedoch wieder von dieser Idee ab und gewährte ihnen die volle Mitgliedschaft, wenn sie dies beantragten.

So stehen heute neben der Schweiz nur noch Nord- und Südkorea, für die sich im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung besondere Probleme stellen, sowie einige europäische Kleinststaaten, nämlich Liechtenstein, Monaco und San Marino, ausserhalb der UNO. Inwieweit die Aufgabe der traditionellen Zurückhaltung gegenüber einer Vollmitgliedschaft von Kleinststaaten Rückwirkungen auf solche Staaten in Europa haben wird, bleibt abzuwarten.

323 Die Universalität der Aufgaben

Parallel zur Erweiterung des Mitgliederbestandes hat sich auch der Aufgabenkreis der UNO auf alle Gebiete der internationalen Zusammenarbeit ausgedehnt. Dies entspricht der Zielsetzung der Organisation, wonach die UNO Mittelpunkt sein soll, in dem die Bemühungen der Staaten zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele nicht nur im politischen, sondern auch im wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und humanitären Bereich aufeinander abgestimmt werden sollen.³⁾

¹⁾ Die Schweiz hat, getreu ihrem Grundsatz, Staaten und nicht Regierungen anzuerkennen, die Volksrepublik China bereits 1950 anerkannt und pflegt seither diplomatische Beziehungen mit Beijing.

²⁾ Resolution 2758 (XXVI) vom 25. Oktober 1971. Der Auszug der Delegation Taiwans aus der UNO kann nicht als Ausschluss aus der Organisation betrachtet werden. Er ist vielmehr die logische Folge des Alleinvertretungsanspruchs auf ganz China, den auch die Regierung in Taipe nach wie vor vertritt.

³⁾ Über die wichtigsten Tätigkeiten gibt Anhang 3 einen Überblick. Weitere Informationen vermitteln die drei UNO-Berichte des Bundesrates.

Die zentrale Aufgabe der UNO bleibt die Friedenssicherung. Der Weltfrieden und die internationale Sicherheit werden jedoch nicht allein durch bewaffnete Auseinandersetzungen, sondern auch durch wirtschaftliche und soziale Probleme gefährdet. Das wachsende wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern und dessen Auswirkungen auf die einzelnen Staaten und ihre Bewohner, aber auch die Verletzbarkeit der ganzen Welt durch politische Krisen oder bewaffnete Auseinandersetzungen in einer Region zeigen deutlich, wie sehr die verschiedenen politischen, wirtschaftlichen und technischen Probleme unserer Zeit miteinander verflochten sind.

Diese Entwicklung hat bewirkt, dass in den letzten Jahren praktisch alle Probleme der Völkergemeinschaft von einer gewissen Tragweite vor die UNO gebracht werden. Die Tendenz hat sich verstärkt, im weltweiten Rahmen der Vereinten Nationen gemeinsam nach Lösungen zu suchen, wobei die Tätigkeit der UNO auch von bilateralen und regionalen Anstrengungen unterstützt wird.

In den ersten Jahren berührten die meisten Auseinandersetzungen das Spannungsfeld zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten von Amerika und deren Verbündeten. Beide Supermächte übten indessen einen beachtlichen Einfluss auf die Entkolonisierung aus, die in den fünfziger Jahren immer grössere Ausmasse annahm und namentlich in den sechziger Jahren ihren Höhepunkt erreichte. Die Generalversammlung verabschiedete 1960 die «Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an Kolonialländern und Völker»¹⁾, womit die UNO zum Zentrum des gesamten Entkolonisierungsprozesses wurde und insbesondere mit dem Eintreten für die in der Erklärung verankerte Selbstbestimmung eine zusätzliche Verantwortung übernahm. Sie hat den neuen Staaten die Festigung ihrer nationalen Identität ermöglicht und ihnen die Übernahme ihrer Aufgaben erleichtert, indem sie die Beziehungen zu ihnen auf allen Gebieten ausbaute. Für diese Länder ist die UNO eines der wichtigsten Instrumente ihrer Aussenpolitik. Vielfach verfügen sie zumindest vorläufig nicht über die nötigen Mittel, um ein dichtes Netz diplomatischer Beziehungen aufzubauen, und konzentrieren sich deshalb für ihre aussenpolitischen Anliegen auf die UNO. In diesem Forum finden sie aber auch eher die Unterstützung anderer Staaten, wenn es gilt, ihre eigenen Interessen durchzusetzen.

Der hohe Stellenwert der UNO in der Aussenpolitik vieler Länder der Dritten Welt, das zahlenmässige Gewicht dieser Staaten in der Organisation sowie die gravierenden Probleme, vor die sich die meisten unter ihnen gestellt sehen, haben sie dazu angespornt, immer mehr Fragen politischer und wirtschaftlicher Natur vor die UNO zu bringen.

Fast alle *Konflikte* unserer Zeit beschäftigen die UNO in der einen oder andern Form.²⁾ Allerdings sieht die Charta keine automatische Behandlung oder gar Regelung sämtlicher Streitigkeiten durch die Organisation vor. Sie gibt lediglich den Organen und den Staaten verschiedene Verfahrensmöglichkeiten an die Hand, wobei sie der bilateralen und regionalen Streiterledigung ihre Bedeutung belässt. So kann der Sicherheitsrat abgesehen von seinen Aufgaben bei einer

¹⁾ Resolution 1514 (XV) vom 14. Dezember 1960.

²⁾ Für eine Übersicht über die wichtigsten Konflikte und die Rolle, welche die UNO bei der Suche nach deren Regelung spielte, vgl. Anhang 3, Kapitel 1.

Bedrohung oder einem Bruch des Friedens oder einer Angriffshandlung¹⁾ von sich aus jede Streitigkeit oder jede Situation, die zu einer solchen führen könnte, auf ihre Gefährlichkeit für die internationale Lage hin untersuchen. Er kann von der Generalversammlung oder vom Generalsekretär auf jede Angelegenheit aufmerksam gemacht werden, die den Weltfrieden gefährden könnte. Ausserdem hat jeder Staat das Recht, die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates oder der Generalversammlung auf eine solche Angelegenheit zu lenken. Die Charta fordert aber gleichzeitig die Streitparteien auf, sich darum zu bemühen, ihre Auseinandersetzung mit den herkömmlichen Mitteln der friedlichen Streit-erledigung¹⁾ zu beenden und erst an den Sicherheitsrat zu gelangen, wenn sie untereinander keine Einigung erzielen.

Dadurch, dass die eigentliche Konfliktregelung wenn immer möglich auf andere Ebenen verwiesen wird, nimmt die UNO in vielen Fällen vor allem vorbereitende und unterstützende Massnahmen bei der Suche nach einer Lösung wahr. So können der Sicherheitsrat und die Generalversammlung die Parteien dazu einladen, ihren Konflikt friedlich beizulegen, und ihnen das geeignete Verfahren empfehlen. In der Vergangenheit haben sie verschiedentlich die Parteien aufgefordert, ihre bilateralen Verhandlungen oder ihre Bemühungen in einer regionalen Organisation weiterzuführen. Oft ergreifen sie – im Einvernehmen mit den Konfliktparteien – selber entsprechende Massnahmen in Form etwa von Untersuchungskommissionen oder Vermittlungsmissionen. Der Generalsekretär übernimmt im Auftrag eines dieser Organe oder – in beschränktem Ausmass – auf eigene Initiative die Rolle eines Vermittlers oder trägt mit andern Mitteln zur friedlichen Beilegung des Konflikts bei. Mit vorbeugender Diplomatie versucht er, Streitigkeiten zu schlichten, bevor sie das Stadium einer unmittelbaren Gefahr für den Weltfrieden erreichen. Schliesslich kann der Internationale Gerichtshof um Gutachten angegangen werden, die Wege und Möglichkeiten einer friedlichen Streiterledigung zeigen.

Eine wichtige Funktion kommt bei der Konfliktregelung der öffentlichen Debatte, namentlich im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung, zu. Hier erhalten die Konfliktparteien die Möglichkeit, ihren Standpunkt vor dem Forum der Vereinten Nationen der gesamten Weltöffentlichkeit darzulegen. So können sie ihre Auseinandersetzungen mit Worten führen, die sie sonst vielleicht mit Waffen ausfechten würden. So können sie, wenn Feindseligkeiten bereits ausgebrochen sind, ihre extremen Positionen verbal ausdrücken, um nachher allenfalls Anhaltspunkte für eine mögliche Einigung zu signalisieren.

Die in solchen Debatten gemachten Aussagen können heftig sein und zu harten Konfrontationen führen. Sie erlauben indessen den Parteien und den übrigen Mitgliedern der UNO, die authentischen Standpunkte der Gegner kennenzulernen und alle Aspekte des Problems zu erfassen. Durch die Stellungnahmen anderer Mitglieder der Organisation zeichnet sich dann ab, welche Thesen in der Völkergemeinschaft auf Unterstützung und welche auf Ablehnung stossen.

¹⁾ Vgl. dazu Ziffer 321: gemeint sind vor allem die in Kapitel VII der Charta erwähnten Sanktionen, die der Sicherheitsrat empfehlen oder verbindlich anordnen kann.

²⁾ Gemäss Artikel 33 der Charta sind dies: Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedspruch, gerichtliche Entscheidungen, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen und Abmachungen oder andere friedliche Mittel eigener Wahl.

Diese durch die Diskussion erreichte Klärung kann die Grundlage schaffen, die notwendig ist, um eine Lösung vorzubereiten, der die Parteien und die grösstmögliche Zahl der Mitglieder zustimmen können. Dieses Verfahren dauert manchmal jahrelang; denn die Ergebnisse hängen vom Willen der Parteien und der einzelnen Staaten ab. Oft hilft es lediglich mit, die Bemühungen ausserhalb der UNO zu unterstützen, die dann ihrerseits in ein Ergebnis ausmünden.

Neben den direkt mit der Entkolonisierung zusammenhängenden Auseinandersetzungen, den Bemühungen um eine Lösung der Konflikte im Mittleren Osten, in Korea oder in Zypern, neben den vielfältigen Problemen in Südostasien und nach der sowjetischen Intervention in Afghanistan befasst sich die UNO in zunehmendem Masse mit Fragen, die das Verhältnis der Industriestaaten des Nordens zu den Entwicklungsländern des Südens berühren. In diesem *Nord-Süd-Dialog* geht es vor allem um wirtschaftliche Probleme. Nachdem die Länder der Dritten Welt politisch unabhängig geworden sind, streben sie nun auch nach wirtschaftlicher Souveränität. Sie erfahren jedoch, dass wirtschaftliche Entwicklung einen langen und schwierigen Prozess darstellt. Deshalb versuchen sie, das Forum der Vereinten Nationen zu nutzen, um eine ihren Forderungen gemässe Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu erreichen. Eine neue Dimension erhielt der Nord-Süd-Dialog nach der Erdölkrise von 1973, als offenbar wurde, wie eng die politischen und wirtschaftlichen Aspekte miteinander verknüpft sein können, und als sich das Bewusstsein der gegenseitigen Abhängigkeit aller Staaten, der Interdependenz, vertiefte.

Die Einsicht in diese Zusammenhänge veranlasste die meisten Industriestaaten dazu, sich vermehrt mit den vorab wirtschaftlichen Problemen zu befassen, mit denen der grösste Teil der Länder der Dritten Welt konfrontiert ist. Diese Probleme schlagen sich direkt auf die Wirtschaft der Industriestaaten, und damit auch der Schweiz, nieder. Deshalb sind gemeinsame Anstrengungen auf weltweiter Ebene nötig, um sie im Interesse aller Staaten einer Lösung näher zu bringen.

Die Verabschiedung verschiedener Resolutionen über eine neue Weltwirtschaftsordnung markieren den Verhandlungsgang in den Nord-Süd-Beziehungen. Schwierig ist die Regelung dieser Beziehungen, weil trotz der allseitigen grundsätzlichen Bereitschaft zur Verbesserung der heutigen Lage die Meinungen über den einzuschlagenden Weg oft weit auseinandergehen. Die Industriestaaten anerkennen zwar, dass die gemeinsamen Bestrebungen zur Verringerung der wirtschaftlichen Kluft zwischen ihnen und den Entwicklungsländern auch im Interesse ihrer eigenen Wirtschaft liegen, sind aber nicht in der Lage, ohne weiteres radikalen Änderungen des bestehenden Systems zuzustimmen.

Die Bemühungen zur Konkretisierung einzelner Grundsätze dieser Nord-Süd-Zusammenarbeit fanden zum Teil in der UNO, zum Teil in Spezialorganisationen und von 1975 bis 1977 an der Konferenz über die internationale Wirtschaftszusammenarbeit (KIWZ) in Paris statt. Als die Generalversammlung 1979 beschloss, in ihrem Rahmen seien globale Wirtschaftsverhandlungen einzuleiten, die sich auf die grossen Probleme in den fünf Bereichen Rohstoffe, Energie, Handel, Entwicklung sowie Nahrungs- und Finanzfragen erstrecken sollten, war dies ein weiteres Zeichen dafür, dass alle Staaten, Industrie- oder Entwicklungsländer, sich der Notwendigkeit bewusst sind, ihre gemeinsamen

Anstrengungen zur Lösung der Probleme der Unterentwicklung fortzusetzen. Zum erstenmal sollen nun auch Energiefragen in der UNO erörtert werden.

Ausserdem erfüllt die UNO eine Reihe von *humanitären Aufgaben*. Seit ihrer Gründung hat es immer wieder grosse Flüchtlingsströme gegeben, denen sie zu helfen sucht. Neben den Palästinaflüchtlingen, deren sie sich bereits seit 1948 annimmt, betreut sie zurzeit hauptsächlich Flüchtlinge in Afrika und Südostasien sowie die afghanischen Flüchtlinge in Pakistan. Es sei lediglich an die grossangelegte und erfolgreiche Aktion des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlingswesen (UNHCR) zur Hilfe an die Flüchtlinge aus Vietnam und Kampuchea erinnert. Humanitärer Natur ist auch die Tätigkeit der UNO zur Linderung von Hungersnöten und in Katastrophenfällen. Schliesslich hat die UNO stets ihr Interesse an den Arbeiten der Diplomatischen Konferenz für die Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Rechts in Zeiten bewaffneter Konflikte (CDDH) bekundet, die auf Einladung des Bundesrates von 1974 bis 1977 in Genf stattgefunden hatte, um die Genfer Abkommen zum Schutze der Kriegsgesunden von 1949 durch zwei Zusatzprotokolle zu ergänzen.¹⁾ Sie hat insbesondere die vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) angeregte Initiative der CDDH aufgenommen, ein Übereinkommen über konventionelle Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken, auszuarbeiten. Die Verhandlungen über dieses Übereinkommen wurden 1980 abgeschlossen.²⁾ Im Bewusstsein, dass humanitäre Hilfe zwar momentan die grösste Not lindern, aber längerfristig keine Verbesserung der Lage des einzelnen Menschen bringen kann, bemüht sich die UNO ebenfalls darum, mit politischen Mitteln gegen die Ursachen dieser Missstände anzukämpfen.

Seit einigen Jahren setzt sich die UNO vermehrt für eine bessere Achtung und teilweise Ergänzung der *Menschenrechte* ein. Sie erfüllt damit einen Auftrag, den ihr die Charta namentlich in Artikel 1 Ziffer 3 erteilt. Die in der 1948 von ihr verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthaltenen Rechte konkretisierte sie in den beiden Pakten von 1966 über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Sie arbeitete auch Übereinkommen zu einzelnen Problemen der Menschenrechte aus. Dazu gehören das Übereinkommen von 1948 über den Völkermord (Genozid), das Übereinkommen von 1966 über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung oder das Übereinkommen von 1979 über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Zurzeit wird ein Übereinkommen gegen die Folter ausgehandelt. Darüber hinaus werden in den letzten Jahren vermehrt Debatten darüber geführt, ob die klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht ergänzt werden sollten durch eine neue Kategorie von Rechten, die nicht Individualrechte im herkömmlichen Sinne, sondern auf Kollektivansprüchen gegründete Rechte sind, beispielsweise das Recht auf Entwicklung oder das Recht, in Frieden zu leben. Wenn Menschenrechtsverletzungen durch einzelne Staaten in öffentlichen Debatten diskutiert werden, fehlt es den zuständigen Organen manchmal an der wünschbaren Unparteilichkeit, indem oft die selben Staaten verurteilt und andere, die ähnliche Verletzungen begehen, nicht erwähnt

¹⁾ Vgl. dazu Botschaft vom 18. Februar 1981 (BBl 1981 I 753).

²⁾ Vgl. dazu Botschaft vom 16. September 1981 (BBl 1981 III 301).

werden. Die UNO hat indessen im Rahmen der Menschenrechtskommission ein Verfahren eingeführt, das es erlaubt, grobe Menschenrechtsverletzungen in irgendeinem Staat unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu untersuchen und auf die betroffenen Regierungen einzuwirken.

Ferner hat die UNO in einem noch nie dagewesenen Ausmass die *Kodifizierung des Völkerrechts* vorangetrieben.¹⁾ Zu den wichtigsten Vertragstexten²⁾ der UNO gehören Übereinkommen über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, über das diplomatische und konsularische Recht, das Völkervertragsrecht. Die UNO hat auch Übereinkommen zum Schutze einzelner Personenkategorien wie Flüchtlinge oder Staatenlose sowie ein Übereinkommen gegen die Geiselnahme ausgearbeitet und die Regelung der Staatennachfolge an die Hand genommen. Verschiedene Seerechts- und Weltraumkonventionen sind zum Teil bereits in Kraft getreten. Zum Teil werden sie noch an Spezialkonferenzen ausgehandelt. Neben diesen Übereinkommen handelt die UNO vermehrt Verhaltenskodices zu bestimmten Materien aus. Sie haben keine rechtsverbindliche Kraft, sollen aber doch das Verhalten der Staaten oder privater Institutionen bestimmen. Am bekanntesten sind der Kodex über die restriktiven Handelspraktiken, der Kodex über Technologieübertragungen sowie der in Ausarbeitung begriffene Kodex über transnationale Gesellschaften.

Ausserdem befasst sich die UNO mit Umweltschutz, Ernährung, Gesundheit, Erziehung und vielen andern Fragen von internationaler Tragweite. Einzelne dieser Probleme werden an Weltkonferenzen aufgenommen und dann von der UNO – oft in Zusammenarbeit mit den zuständigen Spezialorganisationen – weiterverfolgt. Es sei nur an die Umweltkonferenz, die Welternährungskonferenz, die Weltbevölkerungskonferenz, die Konferenz über primäre Gesundheitsversorgung, die Konferenz gegen das Vordringen der Wüsten, die Konferenz zur Verbesserung der Wasserversorgung, die Konferenz über Agrarreform, die Konferenz über Wissenschaft und Technik im Dienste der Entwicklung oder die beiden Konferenzen über die Stellung der Frau erinnert. Alle diese Konferenzen sind insofern sehr nützlich, als sie Anlass zu grundsätzlichen Überlegungen und zur Intensivierung ganz spezifischer Tätigkeiten bieten, was sich nachher wieder fruchtbar auf die Arbeiten in andern Gremien auswirkt.

Auf jeden Fall zeigt diese umfassende Tätigkeit der Vereinten Nationen, dass es im Zeitalter der Interdependenz nicht mehr möglich ist, die auf uns zukommenden Probleme ausschliesslich national oder allenfalls noch regional zu lösen, sondern dass es gilt, sie weltweit anzugehen, um zumindest allgemein akzeptable Richtlinien zu erarbeiten.

324 Die Einheit des Systems der Vereinten Nationen

Sämtliche Tätigkeiten der UNO, ihrer Nebenorgane und Spezialorganisationen bilden heute weitgehend eine Einheit. Die meisten Probleme unserer Zeit sind so vielschichtig, dass sie sich nicht mehr einfach der einen oder andern Organi-

¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen Anhang 3, Kapitel 5.

²⁾ Eine Liste sämtlicher im Rahmen der UNO ausgearbeiteten und verabschiedeten Übereinkommen findet sich in Anhang 7.

sation zur Behandlung zuweisen lassen. Ihre Lösung muss vielmehr global angestrebt werden, wobei den einzelnen Organisationen die Aufgabe zufällt, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Teilaspekte dieser Probleme zu bearbeiten.

Dies führt dazu, dass die verschiedenen im System der Vereinten Nationen geführten Verhandlungen Teile eines einzigen umfassenden Verhandlungsprozesses bilden. Gewisse grundsätzliche Fragen tauchen überall wieder auf, auch wenn die zur Debatte stehenden Materien variieren. Die Organisationen dürfen bei ihrer Tätigkeit die grösseren Zusammenhänge nicht aus den Augen verlieren. Diese Methode der internationalen Zusammenarbeit erfordert enge Kontakte zwischen den verschiedenen Organisationen. Sie verlangt aber auch Koordinierung und angemessene Richtlinien, sollen Doppelspurigkeiten und Widersprüche vermieden werden.

324.1 Die UNO als Zentrum der internationalen Zusammenarbeit und die Rolle der Generalversammlung

Je vielfältiger sich die internationale Zusammenarbeit gestaltet, desto deutlicher prägt sich die zentrale Rolle der UNO aus. Sie gibt die notwendigen politischen Impulse und bemüht sich als Koordinator im System der Vereinten Nationen darum, dass eine möglichst sinnvolle Arbeitsteilung unter den zahlreichen Gremien erfolgt, und dass diese Gremien im Rahmen gewisser allgemeiner Richtlinien tätig werden.

An dieser Führungsrolle der UNO haben mehrere Hauptorgane teil. Die wichtigste Funktion in dieser Hinsicht übt indessen die Generalversammlung aus. Sie ist das einzige Hauptorgan, in dem alle Mitglieder der Organisation vertreten sind. Hier spielen sich die grossen Debatten ab, hat jeder Staat Gelegenheit, seinen Standpunkt zu vertreten; hier offenbart sich das politische Klima der internationalen Beziehungen, zeichnen sich auch die Möglichkeiten der Verständigung ab. In der Generalversammlung findet die Ausweitung der internationalen Zusammenarbeit ihren direktesten Niederschlag. Fast alle Veränderungen in den internationalen Beziehungen im Verlauf der letzten Jahrzehnte wurden durch sie eingeleitet oder von ihr aufgenommen und mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln vorangetrieben.

Dies hat zur Folge, dass die Generalversammlung grundsätzliche Entscheidungen treffen kann, die nicht nur für ihre eigenen künftigen Arbeiten, sondern auch für jene der Nebenorgane und Spezialorganisationen sowie der Weltkonferenzen als Massstab gelten. Solche Entscheidungen stecken etwa den politischen Rahmen für diese Arbeiten ab. Die Generalversammlung erteilt verschiedenen Gremien aber auch konkrete Aufträge zur Bearbeitung einzelner Themen, kontrolliert regelmässig deren Durchführung und genehmigt abschliessend die Ergebnisse.

In zunehmendem Masse werden in der Generalversammlung selbst Verhandlungen geführt über Materien, die an sich in den Zuständigkeitsbereich von Nebenorganen oder Spezialorganisationen gehören. Beispielsweise befasst sie sich zurzeit mit Informations- und Wissenschaftsfragen, die traditionsgemäss von der

UNESCO behandelt werden, mit Problemen der Wanderarbeiter, derer sich üblicherweise die Internationale Arbeitsorganisation annimmt, oder mit den Entwicklungsstrategien, die ebenfalls andere Organe und Organisationen betreffen. Gewisse Staaten, namentlich Entwicklungsländer, versuchen zudem, in der Generalversammlung im Rahmen von globalen Wirtschaftsverhandlungen über Rohstoffe, Energie, Handel, Entwicklung sowie Währungs- und Finanzfragen zu verhandeln, die zu den traditionellen Aufgaben von Nebenorganen und Spezialorganisationen zählen. Immer häufiger beschliesst die Generalversammlung, sich direkt mit solchen Fragen zu beschäftigen, wenn in den andern Instanzen keine Lösungen gefunden werden, wenn die Verhandlungen stagnieren. Oft tut sie dies auch, um ein Problem in seiner ganzen Vielschichtigkeit behandeln und auch jene Aspekte berücksichtigen zu können, die über den eigentlichen Kompetenzkreis eines einzelnen Gremiums hinaus gehen.

Somit kann man mit Fug sagen, dass die Generalversammlung heute den Mittelpunkt der Vereinten Nationen bildet, dass in ihr die Fäden der internationalen Zusammenarbeit zusammenlaufen und von ihr wichtige Impulse für diese Zusammenarbeit ausgehen.

324.2 Politische und technische Tätigkeit der UNO

Früher wurde gelegentlich zwischen der «politischen» und der «technischen» UNO unterschieden. Mit der politischen UNO waren die zum grossen Teil mit politischen Fragen betrauten Hauptorgane der Organisation gemeint, mit der technischen UNO die Nebenorgane und Spezialorganisationen, die sich mit verschiedenen Teilaspekten der internationalen Zusammenarbeit befassen. Diese Differenzierung der internationalen Zusammenarbeit war ursprünglich gerechtfertigt. Sie ist aber heute, wo sämtliche Tätigkeiten der Vereinten Nationen immer mehr eine Einheit bilden, überholt.¹⁾

Alle Aufgaben der UNO sind eng mit ihrem eigentlichen politischen Auftrag verknüpft. Auch wenn die Satzungen den Spezialorganisationen klar umrissene Aufgaben auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet zuweisen, so gehören diese Aufgaben – wie dies auch durch die jeweiligen Kooperationsabkommen mit der UNO bestätigt wird – doch zu den Zielen der UNO, die als Mittel der Friedenswahrung politisch sind. Die Zukunft der internationalen Zusammenarbeit auf allen diesen Gebieten hängt unter anderem vom Erfolg der UNO in den politischen Grundfragen ab. Und umgekehrt können politische Probleme einer Lösung näher gebracht werden, wenn in wichtigen Sachfragen Ergebnisse erzielt werden. Auf jeden Fall kann wie im innerstaatlichen Bereich auch auf internationaler Ebene Zusammenarbeit nur erfolgreich sein, wenn bei den beteiligten Staaten der politische Wille dazu vorhanden ist.

Diese enge Verflechtung zeigt sich auch darin, dass die Kompetenzaufteilung zwischen der UNO und den übrigen Gremien des Systems der Vereinten Nationen immer mehr verwischt wird, indem sich die UNO in zunehmendem Masse

¹⁾ Vgl. dazu den dritten UNO-Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 1977 (BBl 1977 II 844 f.).

mit wirtschaftlichen und sozialen Fragen befasst und die politischen Konflikte sich auch in den Nebenorganen, Spezialorganisationen und an den Weltkonferenzen der Vereinten Nationen niederschlagen.

Dass sich Gremien, deren Aufgabenkatalog auf bestimmte Sachgebiete beschränkt ist, gelegentlich auch mit politischen Entscheidungen zu befassen haben, ist unvermeidlich, wenn man bedenkt, dass jede Organisation, die aus unabhängigen und souveränen Staaten zusammengesetzt ist, und jede Konferenz, die mit Regierungsdelegationen beschickt wird, wie alle Formen zwischenstaatlicher Beziehungen von ihrer Natur her politisch sind.¹⁾

Gewisse politische Aufgaben sind den Spezialorganisationen ausdrücklich von ihren Verfassungen übertragen worden, wie beispielsweise die Aufnahme von Staaten als Mitglieder oder Beobachter der Organisationen.

Darüber hinaus können einzelne Sachfragen politische Implikationen haben. Dies ist etwa der Fall, wenn in der Internationalen Arbeitsorganisation gewerkschaftliche Praktiken in einzelnen Ländern kritisiert werden, in der Weltgesundheitsorganisation das Gesundheitswesen in besetzten Gebieten untersucht wird, wenn der Internationale Fernmeldeverein sich über Frequenzuteilungen aussprechen und Ausstrahlungsnetze für Fernseh- und Radioprogramme über Satelliten festlegen muss. Dies ist auch der Fall, wenn sich beispielsweise die Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen über die Lage von Frauen Gedanken machen muss, die als Flüchtlinge, in besetzten Gebieten oder unter einem besonderen politischen Regime leben müssen.

Schliesslich werden manchmal politische Fragen in die Diskussion einer Spezialorganisation oder einer Konferenz hineingetragen, die mit deren Thema in keinem direkten Zusammenhang stehen. Oft ist mit dieser Taktik die Absicht verbunden, in einer solchen Frage in irgendeinem Gremium Fortschritte zu erzielen, die dann bei den Verhandlungen in den zuständigen Organen als bereits gültiger Massstab vorgebracht werden können.

Diese Form der «Politisierung» wird dann problematisch, wenn über der Diskussion der aktuellen politischen Fragen die sachlichen Aspekte, die für die Entwicklung der Völkergemeinschaft mindestens ebenso wichtig sind, vernachlässigt werden. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass es für Fortschritte in Sachfragen oft der politischen Impulse bedarf. Beispielsweise schaffen die weltweite Wirtschaftskrise, die Tatsache, dass sehr viele Menschen unter dem Existenzminimum leben, auch politische Probleme, die sogar letztlich den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen können. Um dieser Bedrohung zu entgehen, sind globale Programme, sogenannte «Strategien», die auch politischen Charakter haben können, zur Erzielung konkreter Verbesserungen notwendig.

324.3 Die Bedeutung der Resolutionen der Generalversammlung

Mit der Tendenz des Systems der Vereinten Nationen zur Einheit und der dadurch bedingten Führungsrolle der Generalversammlung haben auch die Reso-

¹⁾ Für die Haltung der Schweiz zu politischen Fragen in Gremien, in denen sie schon heute mitwirkt, vgl. Ziffer 422.

lutionen dieses Hauptorgans eine erhöhte Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit erlangt.

Gemäss der Charta kann die Generalversammlung nur im internen Bereich, d. h. bezüglich Aufnahme, Suspendierung und Ausschluss von Mitgliedern, bei Wahlen, in Budgetfragen und bei Änderungen der Charta, rechtsverbindliche Beschlüsse fassen. Bei ihren Aufgaben, die der Durchsetzung der in der Charta verankerten Ziele der Vereinten Nationen dienen, ist sie auf die Abgabe von Empfehlungen beschränkt. Sollen in einer Materie rechtsverbindliche Normen geschaffen werden, so müssen diese grundsätzlich in einem Übereinkommen niedergelegt werden. Ein solches Übereinkommen kann allerdings auch von der Generalversammlung ausgehandelt werden; für den einzelnen Staat wird es aber erst verbindlich, nachdem er es ratifiziert hat.

Wenn die Resolutionen der Generalversammlung formell keine Rechtspflichten zu begründen vermögen, so üben sie doch von ihrem Inhalt her einen konkreten Einfluss auf die internationale Zusammenarbeit aus. Dies ergibt sich sowohl aus der zentralen Stellung der Generalversammlung als auch daraus, dass diese das einzige gegenwärtig bestehende Forum ist, dem praktisch alle Staaten der Welt angehören und das gleichzeitig über eine fast unbeschränkte sachliche Zuständigkeit verfügt. Die Generalversammlung bestimmt die neuen Formen und Konzepte der weltweiten Zusammenarbeit und schafft für viele Bereiche überhaupt erst eine Ordnung. Diese Arbeiten werden Schritt für Schritt in Resolutionen festgehalten.

Die grossen Wandlungen der UNO haben sich auf der Grundlage von Resolutionen vollzogen. Denn abgesehen von zwei Änderungen der Charta, die beide die Erhöhung der Sitzzahl im Sicherheitsrat und im Wirtschafts- und Sozialrat betrafen, hat sich die Organisation innerhalb der Strukturen der Charta, so wie sie 1945 unterzeichnet worden ist, an die neue Weltlage angepasst.

Resolutionen legen oft den Kern oder das Schema späterer verbindlicher Regeln fest. Besonders deutlich zeigt sich dies dort, wo die Generalversammlung in Form von Erklärungen allgemeine Grundsätze für die internationale Zusammenarbeit auf bestimmten Gebieten aufstellt, die nachher entweder als Vorbild für ein Übereinkommen oder als Grundlage für weitere Verhandlungen benützt werden. So wurde etwa die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 durch die beiden Pakte von 1966 über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte konkretisiert. Der Weltraumvertrag von 1967 beruht auf einer Erklärung von 1963 über die Betätigung der Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraumes. Bevor die UNO das zurzeit in Ausarbeitung befindliche Übereinkommen gegen die Folter an die Hand nahm, klärte die Generalversammlung verschiedene Grundsätze zu diesem Thema in der Erklärung von 1975 über den Schutz aller Personen gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche und entwürdigende Strafen und Behandlungen. Den ebenfalls noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen an der Seerechtskonferenz liegt die Erklärung von 1970 über die Grundsätze für die Nutzung des Meeresbodens und des Meeresgrundes jenseits der Grenzen nationaler Jurisdiktion zugrunde.

Manchmal werden auch Erklärungen oder Definitionen der Generalversammlung an Konferenzen benützt, die ausserhalb der UNO stattfinden. So bezieht

sich Artikel I des an der Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Rechts in Zeiten bewaffneter Konflikte (CDDH) ausgehandelten Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Rotkreuzabkommen von 1949 auf die 1970 von der Generalversammlung verabschiedete Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen. An derselben Konferenz schlugen etliche Staaten unter Bezugnahme auf eine Resolution der Generalversammlung von 1973 vor, auch jene Konflikte als internationale bewaffnete Konflikte zu behandeln, in denen die Völker für ihre Selbstbestimmung gegen Kolonialherrschaft, fremde Besetzung und ein rassistisches Regime kämpfen. Ferner haben auf dem Gebiet der Weltwirtschaft und der Entwicklungspolitik verschiedene Resolutionen der Generalversammlung den Rahmen für künftige Verhandlungen innerhalb und ausserhalb der UNO abgesteckt, wie zum Beispiel die Resolutionen über die Internationale Entwicklungsstrategie oder die Konferenz für neue und erneuerbare Energiequellen.

Schliesslich können Resolutionen, die im Zusammenhang mit irgendwelchen Konflikten gefasst werden, als politisches Druckmittel längerfristig einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Lösung des Konflikts ausüben, selbst dann, wenn die abschliessende Regelung an einer Konferenz ausserhalb der Vereinten Nationen zustande kommt. Resolutionen müssen stets in den allgemeinen Zusammenhang zur gesamten Problematik gestellt werden. Manchmal gewinnen sie auch durch Wiederholungen an politischem Gewicht.

Welche Wirkungen haben aber diese rechtlich nicht obligatorischen Resolutionen für den einzelnen Staat? In der Praxis geht man in der UNO heute davon aus, dass ein Staat eine Resolution anerkennt, wenn er ihr zugestimmt hat. Die Grenzen seiner Bindung liegen im Empfehlungscharakter der Resolutionen, der nur eine politische oder moralische Verpflichtung zulässt; sie liegen aber auch darin, dass jeder Staat bei der Verabschiedung einer Resolution seine künftige Haltung ihr gegenüber selber festlegen kann. Er ist nicht wie in einem nationalen Parlament an einen Mehrheitsbeschluss gebunden. Vielmehr kann er sich bei einer Abstimmung durch Ablehnung oder Enthaltung von einer Resolution distanzieren. Wird die Resolution durch Konsens angenommen, steht es ihm frei, seine Haltung durch die Anbringung von Vorbehalten zu differenzieren. Die Generalversammlung kann einen Staat also nicht gegen seinen Willen verpflichten. Hier kommt besonders deutlich zum Ausdruck, dass sich die UNO als Zusammenschluss souveräner Staaten versteht, die zur Zusammenarbeit bereit sind, um ihre gemeinsamen Probleme zu lösen, die dabei aber keine Einschränkung ihrer Souveränität in Kauf nehmen wollen.

Dies hindert indessen nicht, dass die Resolutionen, die mit grosser Mehrheit oder gar mit Konsens angenommen worden sind, Massstäbe für die weltweite Zusammenarbeit schaffen. Sie dienen dazu, neue Gedanken in die internationale Diskussion zu bringen und jene Änderungsprozesse auszulösen, die oft wünschbar oder gar notwendig sind, um mit den Veränderungen in der Welt Schritt zu halten. Sie können Richtlinien für die umfassende Tätigkeit im System der Vereinten Nationen liefern und beeinflussen das Verhalten der Staaten zu den grossen Problemen unserer Zeit, ob sie Mitglieder der UNO sind oder nicht.

325 Gruppierungen und Mehrheitsverhältnisse

Die Zunahme der Mitgliederzahl der Vereinten Nationen und die Entwicklung der Organisation zu einem Forum, in dem immer mehr eigentliche Verhandlungen geführt werden, rufen nach einer Verfeinerung der Verfahrenstechniken, um die Schwerfälligkeit, die jedem grossen Apparat eigen ist, zu überwinden. In der UNO haben sich vor allem in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat sowie in ihren Nebenorganen solche neuen Techniken eingebürgert. Resolutionen und Übereinkommen werden oft in verschiedenen Etappen erarbeitet, in besonderen Organen, Kommissionen, in informellen Konsultationen und Arbeitsgruppen. Ziel dieses zum Teil langwierigen Prozesses ist es, zu einem Konsens unter den Mitgliedern zu gelangen. Diese Arbeitsmethode bedingt, dass zuerst jene Staaten, deren Interessen ähnlich gelagert sind, ihre Haltung definieren; denn nur so kann die Auseinandersetzung mit Staaten, die andere Forderungen aufstellen, zu fruchtbaren Ergebnissen führen.

Natürlich verteidigt jeder Staat vorerst seine eigenen Interessen. Diese stimmen aber oft mehr oder weniger mit jenen anderer Staaten oder Staatengruppen überein. Deshalb haben sich in den Vereinten Nationen nach und nach Gruppierungen gebildet, die sich bewusster in den Meinungsbildungsprozess einschalten, indem sie die Entscheidungen vorbereiten und sich um die Erarbeitung gemeinsamer Positionen bemühen, über die dann mit den anderen Gruppen verhandelt werden kann.

Ursprünglich gab es in der UNO nur die fünf Regionalgruppen Westeuropa und andere Staaten¹⁾, Osteuropa, afrikanische Staaten, asiatische Staaten und lateinamerikanische Staaten, deren hauptsächliche Aufgabe es war, sich mit Wahl- und Verfahrensfragen zu beschäftigen. Heute befassen sie sich zum Teil auch mit konkreten Sachfragen. Wichtiger sind aber die Gruppen geworden, bei denen nicht regionale Gesichtspunkte, sondern die Interessenlage ihrer Mitglieder ausschlaggebend sind.

Im folgenden werden jene Gruppierungen kurz dargestellt, die heute für den Meinungsbildungsprozess in der UNO massgebend sind. Sie haben sich teilweise innerhalb einer Regionalgruppe, teilweise über die verschiedenen Regionalgruppen hinaus zusammengeschlossen.

325.1 Die Entwicklungsländer

Die andersartige historische, politische und wirtschaftliche Lage hat die Entwicklungsländer bewogen, im Verlauf der letzten 20 Jahre zahlreiche neue Ideen in die Vereinten Nationen einzubringen und damit wesentlich zum Wandel der Organisation, zu ihrer Anpassung an die heutigen Gegebenheiten in unserer Welt beizutragen.

¹⁾ Zu dieser Gruppe gehören neben den westeuropäischen Staaten auch Australien, Kanada und Neuseeland. Die Schweiz, die Vereinigten Staaten von Amerika, der Heilige Stuhl und Monaco sind Beobachter. Japan wird im Einzelfall dieser Gruppe oder der asiatischen Gruppe zugeteilt.

In der UNO koordinieren sich die Entwicklungsländer vor allem innerhalb der Gruppe der «77». Diese Koordinierung wird oft in andern Gremien wie der Bewegung der Blockfreien, der ASEAN-Staaten, der Organisation für afrikanische Einheit (OAU) oder der Islamischen Konferenz vorbereitet.

Die Gruppe der «77», der alle Staaten der Dritten Welt angehören, ist die zahlenmässig stärkste Gruppe. Sie versammelte sich erstmals 1964 in Algier, um die erste Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) vorzubereiten, die im Frühjahr 1964 in Genf stattfand. Damals waren 77 Entwicklungsländer Mitglieder der UNO und damit dieser Gruppe, heute sind es mehr als 120. Die Gruppe hat sich zum Ziel gesetzt, bei Verhandlungen vor allem über Wirtschafts- und Entwicklungsfragen ihre Positionen nach Möglichkeit zu koordinieren und sich nach aussen durch einen Sprecher vertreten zu lassen.

Oft ist es der Gruppe der «77» in der Vergangenheit gelungen, über alle teilweise tiefgreifenden Divergenzen und verschiedenartigen politischen und wirtschaftlichen Ausgangslagen ihrer Mitglieder hinweg zu einheitlichen Stellungnahmen zu gelangen, die für den Fortgang der Verhandlungen in der UNO entscheidend waren. Die Auffassung der Entwicklungsländer, dass sie, wenn sie geeint auftreten, auf wirtschaftlichem Gebiet von den Industriestaaten eine Reihe von Konzessionen erlangen können, wurde 1973 bestärkt, als die OPEC-Staaten die ihnen durch die Beherrschung des Erdölmarktes erwachsenen wirtschaftlichen Machtmittel in den Dienst politischer Ziele der ganzen Gruppe stellten.

Eine einheitliche Haltung der Gruppe der «77» kann die Verhandlungen erleichtern, weil die westlichen Staaten einem einzigen Gesprächspartner, dem Sprecher der Gruppe, gegenüberstehen. Sie kann aber auch zusätzlich Schwierigkeiten verursachen. Denn innerhalb der Gruppe bestehen teilweise grosse Interessen- und Meinungsunterschiede, so dass eine gemeinsame Stellungnahme der Entwicklungsländer den wirtschaftlichen Realitäten nicht immer entspricht. Vielmehr führt die Aufzählung sämtlicher Begehren oft zu widersprüchlichen Programmen und erschwert die Festsetzung genügend klarer Prioritäten, die zudem den unterschiedlichen Bedürfnissen der einzelnen Entwicklungsländer gerecht werden. Die Forderung, alle Probleme gleichzeitig zu lösen, trägt mit dazu bei, dass Fortschritte im Nord-Süd-Dialog oft nur schwer zu erzielen sind.

In gewissen Bereichen spielt auch die Bewegung der *Blockfreien* eine wichtige Rolle. An der Konferenz von Bandung hatten 1955 30 Staaten unter der Führung Jugoslawiens und Indiens eine Aussenpolitik der Blockfreiheit proklamiert. Im Zuge der Entkolonisierung schlossen sich zahlreiche neue Staaten der Dritten Welt dieser Bewegung an und folgten künftig der aussenpolitischen Maxime, sich an keiner Militärallianz zu beteiligen und ihren politischen Kurs frei, ohne Bindung an eine der Grossmächte, zu gestalten. Heute umfasst die Gruppe über 90 Mitglieder, von denen abwechselungsweise eines das Präsidium übernimmt. Die Blockfreien halten ihre periodischen Konferenzen auf Staats- oder Regierungschefs- und Ministerebene ausserhalb der UNO ab, üben aber mit ihrer Politik einen massgeblichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess in der UNO aus. Ihrem Kreise entstammen zahlreiche Initiativen, die sich mit den vielfältigen Problemen der Dritten Welt befassen, wobei das Schwergewicht in

der Regel auf der politischen Dimension dieser Probleme ruht. Nicht selten werden Vorschläge, die von den Blockfreien ausserhalb der UNO ausgearbeitet worden sind, von der Gruppe der «77» den zuständigen Organen als ihre eigenen Initiativen unterbreitet. Auftauchende Differenzen innerhalb der Bewegung wirken sich auch auf die Haltung der blockfreien Staaten in der UNO aus, wobei sich bis jetzt eher die gemässigten unter ihnen durchgesetzt haben. Dies hindert indessen nicht, dass bei einzelnen Stellungnahmen und Abstimmungen die Spaltung deutlich zutage tritt. Vor allem bei wichtigen politischen Abstimmungen geht die Unabhängigkeit eines jeden Landes bei der Definierung seiner Haltung vor.

325.2 Die westlichen Industriestaaten

Im Vergleich zur Gruppe der «77» sind die westlichen Industriestaaten¹⁾ weniger organisiert. In einzelnen Organen der Vereinten Nationen wie beispielsweise der UNCTAD oder der UNIDO haben sich diese Länder indessen in der sogenannten Gruppe B zusammengeschlossen. In dieser Gruppe werden Positionen diskutiert und koordiniert und durch einen Sprecher nach aussen vertreten.

In der Generalversammlung der UNO haben sich die westlichen Industriestaaten dagegen stets geweigert, sich durch einen Sprecher zu äussern. Sie pflegen jedoch einen intensiven Gedankenaustausch unter sich, der die späteren Verhandlungen erleichtert. Die *Europäische Gemeinschaft* hat ihre Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen in den siebziger Jahren zusehends verstärkt. In allen Tätigkeitsbereichen bemühen sich ihre Mitglieder, ihre Ansichten aufeinander abzustimmen und ihre Politik zu koordinieren. Auf vielen Gebieten nehmen sie bei Abstimmungen eine gemeinsame Haltung ein; oft gibt ihr Sprecher eine gemeinsame Erklärung ab. Auch die *Nordischen Staaten* haben eine gut strukturierte Zusammenarbeit und stimmen ihre Stellungnahmen in zunehmendem Masse aufeinander ab. An eine langjährige regionale Zusammenarbeit gewöhnt, vertreten sie oft gleichartige bis identische Auffassungen. Manchmal versuchen einige westliche Staaten auch bilateral, sich über die einzunehmende Haltung zu verständigen.

Diese in der Generalversammlung nur teilweise funktionierende Koordinierung unter den westlichen Industriestaaten wird in vielen Fällen wettgemacht durch eine ähnliche Interessenlage und eine in vielen Punkten gemeinsame Weltanschauung, die ohnehin zu einer weitgehend übereinstimmenden Haltung führen. Sie erschwert aber den Verhandlungsprozess, namentlich im wirtschaftlichen und Nord-Süd-Bereich, wo die Bemühungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), gemeinsame Lösungen für wichtige Sachfragen zu fördern, verstärkt werden müssen.

¹⁾ Unter westlichen Industriestaaten versteht man – geographisch nicht ganz korrekt ausgedrückt – die Staaten, welche in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zusammengeschlossen sind. Dazu gehören neben den westeuropäischen Staaten auch die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Australien, Neuseeland und Japan.

325.3 Die sozialistischen Staaten

In der UNO bilden die osteuropäischen Staaten unter der offiziellen Bezeichnung «sozialistische Staaten» eine weitere Gruppe. Im Unterschied zu den westlichen Industriestaaten tritt diese Gruppe weit mehr als Einheit auf. Dass sich die weltwirtschaftlichen Auseinandersetzungen, die zum Hauptthema der UNO geworden sind, zwischen den westlichen Industriestaaten und den Entwicklungsländern abwickeln und die sozialistischen Staaten jegliche Verantwortung für die Nord-Süd-Beziehungen abgelehnt haben, hat bewirkt, dass diese Staatengruppe in den letzten Jahren zusehends isoliert wurde. Die sozialistischen Staaten bemühen sich aber, diese Situation mit bestimmten von ihrer Ideologie geprägten politischen Initiativen auszugleichen.

325.4 Mehrheitsverhältnisse

Wenn die Entwicklungsländer die grösste Staatengruppe in der UNO bilden, so entspricht dies der heutigen Realität in der Welt. Aufgrund ihrer zahlenmässigen Stärke versuchen sie, auf ihre Probleme aufmerksam zu machen und ihren Forderungen Nachachtung zu verschaffen. Man kann aber aus verschiedenen Gründen nicht von einer «automatischen Mehrheit» sprechen.

Die Entwicklungsländer sind alles andere als eine homogene Gruppe. Sie stammen aus verschiedenen Kulturkreisen und politischen Lagern, haben unterschiedliche Entwicklungsstufen erreicht und Regierungsformen gewählt, folgen zum Teil andern Ideologien. So sind auch ihre Bedürfnisse nicht unbedingt dieselben, obwohl es gewisse grundlegende Probleme der Unterentwicklung gibt, mit denen sie alle konfrontiert sind. Oft ringen sie intern in langen und harten Diskussionen um eine gemeinsame Haltung zu einzelnen Fragen. Wenn sie schliesslich nach aussen hin übereinstimmende Positionen verteidigen, so tun sie dies hauptsächlich aus der Einsicht heraus, dass in der Gemeinsamkeit ihre beste Möglichkeit liegt, sich mit ihren Anliegen durchzusetzen.

Eine klare Mehrheit der Länder der Dritten Welt zeichnet sich am ehesten in weltwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Fragen ab, die für sie lebenswichtig sind. Allerdings bestehen auch hier verschiedene Tendenzen. Es gibt Länder, die auf jeden Fall die extremsten Forderungen stellen und die Konfrontation mit den Industriestaaten in Kauf nehmen wollen. Andere möchten ihre Ziele lieber schrittweise erreichen und ziehen für jeden noch so bescheidenen Schritt den Konsens vor, weil praktisch nur dann Aussicht besteht, dass die Verhandlungsergebnisse auch in konkrete Aktionen umgesetzt werden. Die Koordination unter den Entwicklungsländern wird neuerdings zusätzlich erschwert durch das zunehmende wirtschaftliche Gefälle zwischen diesen Ländern und die daraus erwachsenden tiefgreifenden Interessenunterschiede.

Noch differenzierter sind die Mehrheitsverhältnisse auf politischem Gebiet. Es gibt gewisse politische Fragen, etwa im Zusammenhang mit dem südlichen Afrika, für die regelmässig eine breite Mehrheit zustande kommt, der oft auch eine Reihe westlicher Staaten angehört. Vor allem wird die Politik der Apartheid allgemein verurteilt. Es gibt aber auch Probleme, denen gegenüber die Völkergemeinschaft gespalten ist. Uneinigkeit besteht über die Zukunft der Westsa-

hara und der von Israel besetzten Gebiete. Auf der andern Seite hat sich die Generalversammlung nach dem Einmarsch Vietnams in Kampuchea mit grosser Mehrheit geweigert, die neue Situation anzuerkennen. Die Geiselnahme in der amerikanischen Botschaft in Teheran ist einhellig verurteilt worden, und zwei Resolutionen der Generalversammlung, welche die sowjetische Intervention in Afghanistan verurteilen und den Truppenrückzug fordern, haben eine Mehrheit von über hundert Staaten gefunden. Diese Beispiele veranschaulichen, dass es in der UNO zwar zahlenmässige Mehrheiten von Staatengruppen gibt, dass dieser Umstand aber nicht starre Mehrheiten bei den Beschlüssen der Organisation nach sich zieht, sondern vielmehr ein Prozess zu immer nuancierteren Stellungnahmen im Gange ist.

Im übrigen unterstützen die sozialistischen Staaten sehr oft die Forderungen der Dritten Welt. Umgekehrt können sie nicht ohne weiteres auf die Unterstützung der Entwicklungsländer zählen.

Schliesslich verliert das Problem der Mehrheitsverhältnisse noch durch zwei weitere Faktoren an Bedeutung, die bereits erwähnt worden sind. Einmal wird nur noch relativ selten über eine Resolution abgestimmt, sondern meistens ein Konsens angestrebt, in dem den Forderungen aller Verhandlungspartner in irgendeiner Form Rechnung getragen wird. Zum zweiten erwachsen den Staaten nur dann faktische Bindungen aus einer Resolution, wenn sie ihr ihrerseits zugestimmt haben, und nur insoweit, als sie keine Vorbehalte angebracht haben.

33 Die UNO als Forum für bilaterale Politik

Die Vereinten Nationen stellen auch ein einzigartiges Forum für bilaterale Begegnungen und Verhandlungen dar. Während der Session der Generalversammlung reisen aus allen Hauptstädten der Mitgliedstaaten Staatschefs, Ministerpräsidenten, Aussenminister, Staatssekretäre, manchmal auch Parlamentarier nach New York, hauptsächlich, um sich in der Generaldebatte von ihrer Warte aus zur Weltlage zu äussern. Ihre gleichzeitige Anwesenheit am Sitz der UNO erleichtert wie nirgendwo sonst die informelle Kontaktnahme unter diesen Politikern und Beamten. Gerade mittlere und kleine Staaten nutzen diese Gelegenheit zum persönlichen Gedankenaustausch ausgiebig, um abseits der offiziellen Sitzungen bilaterale Angelegenheiten zu besprechen oder gar zu regeln und Probleme mehr allgemeiner Art zu erörtern. Solche Gespräche sind auch für alle Beteiligten eine vorzügliche Informationsquelle. Für Staaten, die nicht über die für eine aktive Reisediplomatie erforderlichen Mittel verfügen, sind diese Begegnungen oft die einzige Möglichkeit zu politischen Kontakten ausserhalb ihrer eigenen Region; für andere bieten sie eine sinnvolle Ergänzung zu den bilateralen Treffen.

Diese Gespräche sind natürlich oft vertraulich, so dass keine messbare Erfolgsbilanz gezogen werden kann. Aber es ist immerhin bekannt, dass zu wiederholten Malen der erste Schritt zur Aufnahme oder Wiederaufnahme von diplomatischen Beziehungen am Rande der Generalversammlung unternommen wurde, dass der Grundstein zur Lösung politischer Konflikte, die schon monate- oder gar jahrelang andauerten, bei einer solchen informellen Begegnung gelegt

wurde, dass ferner bilaterale Aussprachen festgefahrene multilaterale Verhandlungen wieder in Gang brachten. Einmal zählt hier, dass die Begegnungen abgeschirmt von der Öffentlichkeit stattfinden, nötigenfalls sogar geheim gehalten werden können und von keinen äussern Formalitäten begleitet sind. Hilfreich ist aber auch, dass im Bedarfsfall der Generalsekretär der Organisation oder ein Vertreter eines andern Staates ohne grosses Aufsehen beigezogen werden können.

Obwohl bilaterale Kontakte besonders häufig während der Sessionen der Generalversammlung stattfinden, beschränken sie sich doch nicht auf diese Periode. Dafür sorgen die bei der UNO akkreditierten ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten. Sie bilden zusammen eine Gruppe von jederzeit verfügbaren Unterhändlern am Sitz der Organisation. Die Mitglieder der ständigen Missionen kennen sich durch ihre tägliche Zusammenarbeit sehr gut und können wenn nötig direkt Verbindung zueinander aufnehmen. Dies ist besonders in Krisensituationen sehr wichtig, wo rasches Handeln oder Verhandeln oft entscheidend ist. Als beispielsweise 1953, zu einem Zeitpunkt, zu dem weder die UNO Beijing als Vertreter Chinas anerkannte, noch die Vereinigten Staaten von Amerika diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik China unterhielten, der damalige Generalsekretär Dag Hammarskjöld nach Beijing flog, um sich bei Zhou Enlai für die Freilassung von elf Amerikanern und einiger anderer Angehöriger der UNO-Truppen einzusetzen, die im Koreakrieg in chinesische Gefangenschaft geraten waren, erfolgten der grundsätzliche Entscheid, diese Mission zu riskieren, sowie die rechtliche und politische Vorbereitung in New York in engem Kontakt mit den ständigen Vertretern der interessierten Staaten, namentlich der Vereinigten Staaten von Amerika, Grossbritanniens, Frankreichs und Schwedens. Ein anderes Beispiel für die Nützlichkeit dieser direkten Verbindungen am Sitz der UNO ist die Kubakrise von 1962. Für die Weltöffentlichkeit erschien sie als ein Konflikt, der direkt zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion geregelt werden musste. Aus den Dokumenten der UNO geht jedoch hervor, dass beide Supermächte nach der Beilegung der Krise dem damaligen Generalsekretär U Thant gemeinsam für seine nützlichen Vermittlerdienste dankten.

Dieser bilaterale Aspekt der UNO hat von Anfang an bestanden. Die Möglichkeiten der Kontaktnahme haben sich aber mit der zunehmenden Universalität der Organisation vermehrt und verfeinert. In einer Zeit, in der auf fast allen Kontinenten Konflikte schwelen, die es zumindest lokal zu begrenzen gilt, könnte die Funktion der UNO als Forum für bilaterale Politik noch mehr Gewicht erhalten. Dem wird namentlich so sein, wenn die Erkenntnis wächst, dass es zur Regelung der Probleme unserer Zeit gegenseitig sich ergänzender bilateraler und multilateraler Bemühungen bedarf.

34 Schlussfolgerungen

Trotz allen Anstrengungen sind in der UNO sicher nicht immer jene Ergebnisse erzielt worden, die man sich wünschen möchte. Die Auseinandersetzungen sind oft heftig, führen zu Konfrontationen, die sorgsam wieder abgebaut werden müssen. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die vor die UNO ge-

brachten Probleme sehr komplexer Natur und an sich schwer zu lösen sind. Meistens nehmen die Verhandlungen viel Zeit und Kraft in Anspruch, bis schliesslich eine Einigung zustande kommt.

Aber man darf von der UNO auch nicht mehr verlangen, als sie zu geben vermag. Sie ist kein «Weltparlament»; sie ist nicht mit supranationalen Kompetenzen ausgestattet wie etwa die Europäische Gemeinschaft. Sie ist nicht mehr und nicht weniger als ein Abbild ihrer Mitglieder und folglich – da sie universell ist – der Realitäten in dieser Welt. Sie widerspiegelt nur die Spannungen zwischen den Staaten und ist nicht deren Ursache. Wenn die Welt heute nicht vollkommener ist als in irgendeiner Epoche der Geschichte der Menschheit, so trägt daran nicht die UNO schuld. Keine Organisation, kein anderes Instrument wäre in der Lage, eine absolute Garantie für den Weltfrieden zu gewähren. Aber in Krisensituationen, wie wir sie heute kennen, ist es wichtig, dass sich die Völkergemeinschaft überhaupt in einer weitumfassenden Organisation zusammenfindet, die ein Forum anbietet, in dem auch im Konfliktfall, wenn andere Verbindungen abgerissen sind, noch gesprochen werden kann. Verschiedene Verfahrensmechanismen ermöglichen es der UNO, selbst in äusserst kritischen Augenblicken ihren Beitrag an die Friedenssicherung zu leisten. So ist es ihr in der Vergangenheit immer wieder gelungen, bewaffnete Auseinandersetzungen zu verhindern oder einzudämmen, Feuersetzungen zu erreichen. Sie kann aber keine Lösungen der Konflikte gegen den Willen der beteiligten Parteien durchsetzen, und der Friedenswille der Parteien kann nur auf dem Verhandlungsweg gewonnen werden. Die UNO versucht daher, mit verschiedenen Mitteln auf die Beteiligten einzuwirken. Sie schafft ausserdem durch friedenserhaltende Aktionen, durch die Vermittlertätigkeit des Sicherheitsrates und des Generalsekretärs die Vorbedingungen für eine friedliche Konfliktlösung und beteiligt sich oft auch an deren Aushandlung.

Entscheidend ist jedoch, dass sich die UNO von einer Organisation der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges zu einem Forum der umfassenden internationalen Zusammenarbeit gewandelt hat. Sie hat viele Probleme unserer Zeit an die Hand genommen, die, blieben sie ungelöst, ebenfalls gefährliche Konflikte heraufbeschwören könnten. Solche Probleme sind Hunger, Krankheit, Übervölkerung, Analphabetentum, damit verbundene wirtschaftliche Not, d. h. mangelnde Entwicklung in allen ihren Erscheinungsformen. Sie haben dazu geführt, dass sich der Schwerpunkt der Tätigkeit der UNO verlagert hat. Längst geht es nicht mehr darum, den Frieden nur durch die Verhütung und Bekämpfung militärischer Machtausübung zu erhalten. Vielmehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass erst durch die Schaffung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Vorbedingungen für eine grössere soziale Gerechtigkeit ein dauerhafter Frieden gewährleistet werden kann.

Diese Ziele sind anspruchsvoll und noch lange nicht erreicht. Die Probleme sind so vielfältig, dass Lösungen nur längerfristig und durch Verhandlungen an allen Fronten gefunden werden können. Sollen die Anstrengungen der UNO zum Erfolg führen, so müssen sie von regionalen, bilateralen und nationalen Massnahmen flankiert werden. Ihrerseits beeinflussen die in der UNO erarbeiteten Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit auch die regionalen Bestrebungen und die bilateralen Beziehungen sowie das Verhalten eines jeden

Staates – selbst wenn er nicht Mitglied der UNO ist. Deshalb hat jeder Staat, also auch die Schweiz, ein Interesse daran, am Werk der Vereinten Nationen voll mitzuarbeiten.

4 Die Schweiz und die Vereinten Nationen

Für einen neutralen Kleinstaat wie die Schweiz ist es besonders wichtig, dass sich die internationalen Beziehungen in geordneten Bahnen abwickeln. Sie sollen nicht durch willkürliche Machtausübung und Gewalt, sondern durch das Völkerrecht, durch friedliche Streiterledigung, durch konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Staaten geregelt werden. Die Schweiz ist daher der multilateralen Diplomatie im Rahmen von internationalen Organisationen seit jeher offen gegenübergestanden. Sie war Gründungsmitglied der ersten Organisationen, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden¹⁾, und gewährte ihnen darüber hinaus auch Gastrecht. Dem Völkerbund, der sich in Genf niederliess, trat sie 1920 bei²⁾ und bewies damit, dass sie gewillt war, auch am politischen Friedenswerk der Staatengemeinschaft teilzunehmen.

Während des Zweiten Weltkrieges und auch noch in der unmittelbaren Nachkriegszeit geriet die Schweiz jedoch wegen ihrer besonderen politischen und geographischen Lage in eine Isolation hinein, die ihrer traditionellen Aussenpolitik immer weniger entsprach und aus der sie sobald als möglich wieder herauskommen musste, wollte sie sich in der Welt eine ihr angemessene Stellung erhalten. So war es für unsere damals verantwortlichen Politiker selbstverständlich, dass wir uns nach 1945 erneut aktiv an der internationalen Zusammenarbeit beteiligten. Selbstverständlich war es aber auch, dass dies nur unter Wahrung unserer dauernden Neutralität geschehen konnte. In diesem Sinne war eine vom Bundesrat eingesetzte Konsultativkommission, die 1945 unter dem Vorsitz des damaligen Vorstehers des Politischen Departements, Bundesrat Max Petitpierre, getagt hatte, nach Abwägung aller sich bietenden Möglichkeiten zur Ansicht gelangt, die Schweiz sollte der UNO beitreten, sofern die Organisation bereit sei, die schweizerische Neutralität anzuerkennen. Der Bundesrat folgte diesen Überlegungen grundsätzlich.

Zum Allianzgedanken, der ursprünglich der neuen Weltorganisation zugrunde lag, hätte indessen eine solche Anerkennung schlecht gepasst. Weder die Gegner der Alliierten während des Krieges noch die neutralen Staaten waren anfänglich in der UNO willkommen. Die Neutralität stand im damaligen politischen Klima nicht in hohem Ansehen. Vielmehr wurde den neutralen Staaten vorgeworfen, sich nicht aktiv am Kampf gegen die Achsenmächte Deutschland, Italien und Japan beteiligt zu haben. Sie wurden weder während der verschiede-

¹⁾ Dazu gehören namentlich der Welttelegraphenverein, die Internationale Meteorologische Organisation und der Allgemeine Postverein.

²⁾ Gemäss der Londoner Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920 trat die Schweiz dem Völkerbund unter Aufrechterhaltung ihrer militärischen Neutralität bei. Vgl. dazu den ersten UNO-Bericht des Bundesrates von 1969 (BBl 1969 I 1449, 1476 ff.). Näheres über den Völkerbund in Anhang 2, Ziffer 11.

nen Phasen der Verhandlungen über die neue Organisation konsultiert, noch an die Konferenz von San Francisco eingeladen, die am 26. Juni 1945 die Charta der Vereinten Nationen einstimmig und vorbehaltlos verabschiedete. Dennoch erwog der Bundesrat anfänglich die Möglichkeit, mit der UNO Verhandlungen über einen Beitritt der Schweiz unter gleichzeitiger Anerkennung ihrer Neutralität aufzunehmen. Erste Sondierungen zeigten aber, dass die Grossmächte zu jenem Zeitpunkt nicht bereit gewesen wären, der Schweiz eine solche Anerkennung zuzusichern. Daraufhin entschloss sich der Bundesrat 1946, vorläufig von einem Beitritt zur UNO abzusehen. Massgebend für seinen Entscheid war sein Wille, auf keinen Fall von der ständigen Neutralität abzuweichen.

In der Konsultativkommission waren indessen schon 1945 Stimmen laut geworden, die meinten, selbst wenn uns die Neutralität kurzfristig hindern sollte, der UNO beizutreten, so könne sich dies in Zukunft doch ändern. Die Zeit arbeite in dieser Frage eher zugunsten der Schweiz.

Um seinem Willen zur Weiterführung der multilateralen Zusammenarbeit Ausdruck zu verleihen, legte der Bundesrat 1946 gleichzeitig mit seinem Verzicht auf einen Beitritt zur UNO ein Dreipunkteprogramm fest, wonach die Schweiz die Tätigkeit der Vereinten Nationen genau verfolgen, dem Statut des Internationalen Gerichtshofes und den Spezialorganisationen beitreten und die Niederlassung der Vereinten Nationen auf schweizerischem Gebiet erleichtern sollte. Alle diese Programmpunkte sind in der Folge erfüllt worden. Die Schweiz unterhält in New York seit 1948 und in Genf seit 1965 eine ständige Beobachtermission bei der UNO. Sie ist Mitglied sämtlicher Spezialorganisationen der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Internationalen Währungsfonds und der Weltbankgruppe geworden. Sie ist 1948 dem Statut des Internationalen Gerichtshofes beigetreten und arbeitet in zahlreichen von der UNO geschaffenen Nebenorganen mit, die sich namentlich mit wirtschaftlichen und humanitären Fragen sowie mit multilateraler technischer Zusammenarbeit befassen. Wir nehmen an den Weltkonferenzen der Vereinten Nationen teil, sofern sie allen Staaten offenstehen. Die friedenserhaltenden Aktionen unterstützen wir durch verschiedene Beiträge; schliesslich beherbergen wir in Genf ein Büro der UNO und sind Gastland zahlreicher internationaler Organisationen, die sich ebenfalls hauptsächlich in Genf niedergelassen haben.

Die vom Bundesrat 1946 festgelegte Politik hat uns somit eine vielseitige Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen erlaubt. Sie ging indessen von der Trennung der Tätigkeit der Weltorganisation in einen politischen und einen technischen Bereich aus, wie dies aus dem Schreiben des Vorstehers des Politischen Departements vom 19. Oktober 1946 an den Präsidenten der Generalversammlung der UNO hervorgeht, wo festgehalten wird, dass die Schweiz bereit sei, «an allen internationalen Aktivitäten teilzunehmen, die sich ausserhalb des strikt militärischen und politischen Bereichs unter der Ägide der Vereinten Nationen abspielen.» Die im vorherigen Kapitel geschilderten Wandlungen der UNO, namentlich ihre Universalität im Hinblick auf Mitgliedschaft und Tätigkeitsfeld sowie die immer stärkere Stellung der Generalversammlung als Zentrum des gesamten Systems der Vereinten Nationen und die mit diesen Faktoren zusammenhängende zunehmende Verwischung der Unterscheidung zwischen politischer und technischer UNO bewirken jedoch, dass es uns im Rah-

men unserer Beobachterstellung immer weniger gelingt, unsere Interessen auf den verschiedensten Gebieten der internationalen Zusammenarbeit in befriedigender Weise zu wahren. Deshalb ist der Bundesrat bereits 1977 in seinem dritten UNO-Bericht zum Schluss gekommen, dass ein Beitritt unseres Landes zur UNO wünschbar sei (BBl 1977 II 962f.); deshalb hält er heute, nachdem unsere Lage als Aussenseiter der Weltorganisation prekärer geworden ist, die Zeit für gekommen, den Schritt zur vollen Mitgliedschaft zu vollziehen, und hat den Beitritt zur UNO in den Regierungsrichtlinien für die Jahre 1979 bis 1983 unter die Aufgaben der ersten Priorität eingereiht.

Heute wie 1945 ist es selbstverständlich, dass wir diesen Schritt nur unter Wahrung der ständigen Neutralität unternehmen können. Im folgenden werden wir daher zuerst darlegen, weshalb eine Mitgliedschaft bei der UNO mit unserer Neutralität vereinbar ist und wie wir die einem Mitglied durch die Charta auferlegten Verpflichtungen erfüllen können.

Darüber hinaus müssen wir aber auch die Frage nach der politischen Opportunität eines Beitritts abklären. Im Vordergrund der Untersuchung werden im Sinne einer Abwägung der Vor- und Nachteile einer Mitgliedschaft die sich bietenden Alternativen stehen.

Es gilt abzuwägen, was wir einerseits durch einen Beitritt gewinnen und welche neuen Probleme unserem Land durch eine Mitgliedschaft allenfalls entstehen könnten, und wie andererseits unsere Stellung in der Welt in Zukunft aussehen würde, wenn wir uns weiterhin freiwillig ausserhalb der Weltorganisation hielten. Können wir uns gegenüber der gesamten Völkergemeinschaft weiterhin auf den «Sonderfall Schweiz» berufen oder treiben wir damit unweigerlich in eine zunehmende Isolation hinein, die unserer traditionellen Aussenpolitik nicht mehr entsprechen würde, und deren Nachteile wir unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg schon einmal zu spüren bekommen haben?

41 Der Beitritt zur UNO unter dem Gesichtspunkt der Neutralität

411 Die Bedeutung des Neutralitätsproblems

Schon 1946, als der Bundesrat vorläufig darauf verzichtete, den Beitritt der Schweiz zur UNO zu beantragen, kam der Frage entscheidende Bedeutung zu, ob die schweizerische Neutralität mit einer Mitgliedschaft bei der Weltorganisation vereinbar sei. Überwogen während langer Zeit eindeutig die Bedenken gegen einen Beitritt, so gelangte der Bundesrat infolge der inzwischen eingetretenen Wandlung der UNO in seinem dritten UNO-Bericht zum Schluss, dass sich heute ein Beitritt mit der schweizerischen Neutralität vereinbaren lasse. Angesichts der Schlüsselrolle, die der schweizerischen Neutralität nicht nur für ihre Aussenpolitik, sondern ganz allgemein für ihre Sicherheitspolitik zukommt, rechtfertigt es sich, näher auf die Neutralitätsproblematik einzugehen. Die Neutralität spielt ja nicht nur in der schweizerischen Aussenpolitik eine ausschlaggebende Rolle; sie war historisch gesehen eine der massgebenden Voraussetzungen für das Zustandekommen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und bildet auch heute noch eine der entscheidenden Grundlagen für den Weiterbe-

stand unseres föderalistischen Staatswesens. Der Bundesrat betrachtet den Beitritt zur UNO als wichtiges Anliegen unserer Aussenpolitik. Ein Beitritt kommt aber für die Schweiz nur in Betracht, wenn sie ihre bisherige dauernde Neutralität beibehalten kann; ihre Preisgabe kommt nicht in Frage.

412 Die Neutralität als wichtiges Instrument der schweizerischen Aussenpolitik

Die Bundesverfassung nennt in Artikel 2 als ersten Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft «die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes nach aussen». Wichtigstes Ziel der schweizerischen Aussenpolitik ist somit die Sicherung der tatsächlichen Existenz der Schweiz als unabhängiger Staat und ihre Anerkennung als vollberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft. Die dauernde und bewaffnete Neutralität drückt nach wie vor der schweizerischen Sicherheitspolitik ihren Stempel auf. Sie ist aber nicht Selbstzweck, sondern wichtigstes Instrument zur Erreichung des sicherheitspolitischen Ziels der Unabhängigkeit. Die strikte Anwendung des Neutralitätsrechts engt in bewaffneten Konflikten die aussenpolitischen Aktionsmöglichkeiten der neutralen Schweiz wesentlich ein. Zudem schliesst die dem dauernd Neutralen auferlegte Pflicht zur Führung einer konsequenten Neutralitätspolitik bereits in Friedenszeiten einseitige Bindungen an die potentiellen Konfliktparteien aus. Dennoch verbleibt auch dem dauernd neutralen Staat vor allem im Frieden ein weiter Spielraum aussenpolitischer Aktionsmöglichkeiten, die er – ohne damit die Glaubwürdigkeit seiner Neutralitätspolitik aufs Spiel setzen zu müssen – nach eigenem Ermessen gestalten kann.

413 Die Besonderheiten der schweizerischen Neutralität

Neutral nach gewöhnlichem Sprachgebrauch ist, wer in einem Konflikt weder für die eine noch die andere Seite Partei ergreift. Das Völkerrecht unterscheidet zwischen der gewöhnlichen und der dauernden Neutralität. Unter gewöhnlicher oder einfacher Neutralität wird der Rechtszustand eines Staates verstanden, der an einem zwischen anderen Staaten ausgebrochenen Konflikt nicht teilnimmt. Die gewöhnliche Neutralität setzt deshalb den zwischen mehreren Staaten herrschenden Kriegszustand im Sinne des Völkerrechts voraus; sie bedeutet kurz gesagt die Nichtbeteiligung des neutralen Staates an den Feindseligkeiten. Der gewöhnlich oder einfach Neutrale hat sich im Konfliktsfall an die Regeln des Neutralitätsrechts zu halten, wie es vor allem im V. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges niedergelegt ist. Danach hat sich der neutrale Staat jeglicher Feindseligkeiten gegen einen Kriegführenden zu enthalten. Er darf die Konfliktparteien aber auch nicht mit Truppen unterstützen oder ihnen Hoheitsrechte an seinem Territorium zum Zwecke der Kriegsführung einräumen. Der neutrale Staat hat sodann die Pflicht, die Unverletzlichkeit seines Staatsgebietes mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu schützen; nötigenfalls muss er dazu auch seine militärischen Machtmittel einsetzen.

Während sich der gewöhnlich oder einfach Neutrale von Fall zu Fall für das Fernbleiben von einem bewaffneten Konflikt entscheidet, hat sich der immerwährend oder dauernd neutrale Staat ein für allemal festgelegt, in allen denkbaren bewaffneten Konflikten neutral zu bleiben. Dieser «immerwährende» Charakter ist für die schweizerische Neutralität typisch. Bekanntlich ist sie in einer jahrhundertealten Tradition verwurzelt. Die immerwährende Neutralität der Schweiz fand ihren völkerrechtlichen Niederschlag in der sogenannten Pariser Akte von 1815. Sie ist seither Teil des Völkergewohnheitsrechts geworden.¹⁾ Zu Beginn der beiden Weltkriege hat sie der Bundesrat in einer feierlichen Erklärung jeweils ausdrücklich bekräftigt.

Damit sich der dauernd neutrale Staat in allen Situationen neutral verhalten kann, muss er alles tun, um im Konfliktfall das Neutralitätsrecht einhalten zu können. Er darf insbesondere keine völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehen, die ihn im Konfliktfall an der strikten Beachtung der Neutralität hindern würden. Darüberhinaus ist er aber auch verpflichtet, seine Aussenpolitik so zu führen, dass keine Zweifel an seinem Neutralitätswillen aufkommen können; mit andern Worten, er hat schon in Friedenszeiten eine glaubwürdige Neutralitätspolitik zu führen. Diese Neutralitätspolitik kann er nach seinem freien Ermessen gestalten.

414 Vereinbarkeit der Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen mit der dauernden schweizerischen Neutralität; kein Neutralitätsvorbehalt

Nach Artikel 4 Absatz 1 der Charta steht die Mitgliedschaft in der UNO allen friedliebenden Staaten offen, welche die in der Satzung enthaltenen Verpflichtungen auf sich nehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und gewillt sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen. Wie an anderer Stelle ausgeführt wird, kann die Generalversammlung keine die Mitgliedstaaten bindende Entscheidungen ohne deren Zustimmung treffen. Anders dagegen der Sicherheitsrat, der gemäss Artikel 27 verbindlich beschliessen kann, ohne dass es – mit Ausnahme der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates – der Zustimmung aller Staaten bedürfte, die an die Beschlüsse gebunden sind. Nach Artikel 25 kommen die Mitglieder der UNO überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrates im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen.

Die Charta sieht keinerlei Sondervorschriften für dauernd neutrale Staaten vor. Andererseits ist ihr Artikel 103 für die Neutralitätsfrage insofern bedeutsam, als er bestimmt, dass für die Mitglieder der UNO die Verpflichtungen aus der Charta Vorrang haben, wenn sie Verpflichtungen aus andern internationalen Übereinkünften widersprechen. Wie wir bereits erwähnten, ist aber die dauernde Neutralität der Schweiz Teil des Völkergewohnheitsrechts geworden, das von diesem Artikel nicht berührt wird.

Ferner enthält die Charta keine Bestimmungen, welche die Anbringung von Vorbehalten vorsehen würden. Nach Artikel 20 Absatz 3 des Wiener Überein-

¹⁾ Vgl. dazu den ersten UNO-Bericht des Bundesrates vom 16. Juni 1969 (BBJ 1969 I 1473 ff.).

kommens über das Vertragsrecht vom 23. Mai 1969 bedarf ein Vorbehalt der Annahme durch das zuständige Organ der Organisation, sofern ein Vertrag die Gründungsurkunde einer internationalen Organisation bildet und nichts anderes vorsieht. Im Falle der UNO würde dies bedeuten, dass ein allfälliger Neutralitätsvorbehalt sowohl vom Sicherheitsrat als auch von der Generalversammlung genehmigt werden müsste. Bisher sind schon andere dauernd neutrale Staaten, wie namentlich Schweden und Österreich, der UNO beigetreten ohne einen Neutralitätsvorbehalt anzubringen. Es ist auch zu bedenken, dass schon der Versuch, einen solchen Vorbehalt anzubringen, die schweizerische Neutralität in der UNO zum Gegenstand von Diskussionen und Auslegungen machen würde, die mit dem Risiko behaftet wären, dass der Schweiz eine sogenannte differenzielle Neutralität (Nichtberücksichtigung der Neutralität bei wirtschaftlichen Sanktionen) zugemutet würde, wie sie sie seinerzeit im Völkerbund akzeptiert hatte. Dies ist aber unter allen Umständen zu vermeiden. Die Probleme, die der Schweiz aus ihrer dauernden Neutralität allenfalls erwachsen könnten, lassen sich deshalb nicht durch Anbringen eines formellen Vorbehalts lösen. Hingegen beabsichtigt der Bundesrat, vor dem Beitritt ausdrücklich zu erklären, dass die Schweiz ihre dauernde Neutralität beibehält.¹⁾

415 Das Sanktionensystem der Charta

Die Frage der Vereinbarkeit eines Beitritts zur UNO mit der dauernden Neutralität der Schweiz stellt sich in bezug auf das in der Charta vorgesehene Sanktionensystem. Die Gründer der UNO betrachteten ursprünglich die kollektive Sicherheit als ein wichtiges Mittel zur Sicherung des Weltfriedens. Das in Kapitel VII der Charta vorgesehene Sanktionensystem sieht eine Reihe von Massnahmen bei Bedrohung des Friedens, bei Friedensbrüchen und bei Angriffshandlungen vor. Nach Artikel 39 der Charta hat der Sicherheitsrat in jedem Fall festzustellen, ob eine Bedrohung des Friedens, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung vorliegt; daraufhin gibt er Empfehlungen ab oder fasst Beschlüsse, welche Massnahmen gemäss den Artikeln 41 und 42 zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu ergreifen sind.

Die *militärischen Massnahmen*, die der Sicherheitsrat nach Artikel 42 anordnen kann – aber noch nie angeordnet hat –, kommen für einen neutralen Staat schon allein deswegen nicht in Betracht, weil sie mit dem Neutralitätsrecht im Widerspruch stünden. Gemäss Artikel 43 kann jedoch kein Mitgliedstaat automatisch zur Ergreifung militärischer Sanktionsmassnahmen gezwungen werden; vielmehr hat der Sicherheitsrat in jedem einzelnen Fall mit dem in Betracht kommenden Staat ein Sonderabkommen abzuschliessen, das der Ratifikation bedarf. Für die dauernd neutralen Staaten bedeutet dies, dass der Sicherheitsrat von vorneherein darauf verzichten kann, mit neutralen Staaten solche Sondervereinbarungen zu treffen. Dass der Sicherheitsrat darüber bestimmen kann, ob alle oder nur einzelne Mitglieder die Sanktionen durchzuführen haben, ergibt sich auch ausdrücklich aus Artikel 48 der Charta. Würde er aber wider Erwar-

¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen Kapitel 5.

ten trotzdem einen dauernd neutralen Staat um militärische Hilfeleistung ersuchen, so könnte dieser klar zu erkennen geben, dass er wegen seiner dauernden Neutralität zum Abschluss des dafür notwendigen Sonderabkommens nicht Hand bieten könne. Im übrigen unterständen allenfalls dennoch abgeschlossene Sonderabkommen den innerstaatlichen Genehmigungsvorschriften. In diesem Zusammenhang ist besonders darauf hinzuweisen, dass der Sicherheitsrat bisher in keinem einzigen Fall militärische Sanktionen gestützt auf Artikel 42 angeordnet hat. Vielmehr hat er bei drohenden Konflikten – jeweils mit Zustimmung der in Betracht kommenden Konfliktparteien – in Anwendung von Kapitel VI über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten geeignete Massnahmen getroffen.

Oder er hat – ebenfalls mit Zustimmung der interessierten Parteien – den Einsatz von Blauhelmtrouppen beschlossen.

Ausser den militärischen Sanktionen sieht die Charta in Artikel 41 *Sanktionen nichtmilitärischer* Art vor. Es handelt sich dabei um die vollständige oder teilweise Unterbrechung der wirtschaftlichen Beziehungen, der Eisenbahn-, Schiffs-, Luft-, Post-, Telegraphen-, Radio- und sonstigen Verbindungen und um den Abbruch der diplomatischen Beziehungen. Während die Teilnahme an militärischen Sanktionen mit der Neutralität zum vorneherein nicht vereinbart werden kann, ist es durchaus möglich, dass die Mitwirkung eines neutralen Staates bei der Durchführung von Wirtschaftssanktionen neutralitätsrechtlich keine besonderen Probleme aufwirft. Ergreift der Sicherheitsrat solche Massnahmen – was voraussetzt, dass keines seiner ständigen Mitglieder ein Veto eingelegt –, so sind diese Massnahmen für alle Mitgliedstaaten ohne weiteres verbindlich. Hier liegt denn auch für die Schweiz der entscheidende Punkt der Sanktionenfrage: Die ihr neutralitätsrechtlich verwehrte Teilnahme an militärischen Sanktionen ist aufgrund der Charta ohne weiteres vermeidbar. Dagegen ist bei Verhängung von nichtmilitärischen Sanktionen auch das neutrale UNO-Mitglied unmittelbar gehalten, die beschlossenen Massnahmen durchzuführen. Diese werden zwar nur selten das Neutralitätsrecht berühren. Sollte es aber ausnahmsweise doch zu neutralitätsrechtlich erheblichen Sanktionen kommen, würde dies eine Befreiung von der Mitwirkungspflicht durch den Sicherheitsrat verlangen, wie sie aufgrund von Artikel 48 Absatz 1 der Charta möglich ist.

Die Massnahmen nichtmilitärischer Art – insbesondere auch die wichtigsten unter ihnen, nämlich die Wirtschaftssanktionen – sind in den weitaus meisten Fällen unter dem Gesichtspunkt der im Ermessen des neutralen Staates liegenden Neutralitätspolitik zu würdigen. Da der neutrale Staat auch im Kriegsfall ein Anrecht auf möglichst ungehinderten Handelsverkehr mit den Konfliktparteien hat, gibt es für ihn im Wirtschaftsbereich *nur wenige neutralitätsrechtliche Pflichten*.

So darf er den Kriegführenden keine finanzielle Unterstützung – im Sinne von Anleihen und finanziellen Leistungen zur direkten Verwendung für die Kriegsführung – gewähren und keine Waffen und Munition liefern. Hingegen ist er neutralitätsrechtlich nicht verpflichtet, Privatpersonen auf seinem Territorium solche Aktivitäten zu verbieten oder diese einzuschränken. Tut er es trotzdem, so muss er diese Massnahmen auf alle Kriegführenden in gleicher Weise anwenden. Wirtschaftliche Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates, deren Befol-

gung durch die Schweiz nicht eine der eben genannten «absoluten» Pflichten des Neutralen verletzen würde, könnte unser Land demnach durchführen helfen, ohne mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Neutralitätsrechts in Konflikt zu geraten. Da jedoch eine Neutralitätspolitik, wie sie der dauernd neutrale Staat zu führen verpflichtet ist, darauf ausgerichtet ist, bereits in Friedenszeiten alles zu unterlassen, was ein neutralitätskonformes Verhalten im Kriegsfall beeinträchtigen könnte, hat sich die Schweiz im Interesse der Glaubwürdigkeit und Gradlinigkeit ihrer Neutralitätspolitik stets besondere Zurückhaltung auferlegt.

Die Problematik der Wirtschaftssanktionen soll kurz erläutert werden anhand der beiden einzigen Fälle, in denen der Sicherheitsrat bis jetzt nichtmilitärische Sanktionen im Sinne von Artikel 41 angeordnet hat.

Wirtschaftssanktionen verhängte der Sicherheitsrat bisher nur *gegen Rhodesien*¹⁾ sowie *gegen Südafrika*²⁾. Im Falle Rhodesiens blieb wegen dessen damaligem kolonialem Status zweifelhaft, ob es sich völkerrechtlich gesehen überhaupt um einen internationalen Konflikt handelte, auf den sich das Neutralitätsrecht als Verhaltensmaxime gegenüber souveränen kriegführenden Staaten hätte anwenden lassen. Hinsichtlich Südafrikas stand die Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts ohnehin nicht zur Diskussion, weil es am Kriegszustand fehlte. Beide Fälle waren daher allein unter dem Gesichtspunkt der schweizerischen Neutralitätspolitik zu würdigen.

Was *Rhodesien* betrifft, so lässt sich feststellen, dass die Schweiz von den Sanktionen, die der Sicherheitsrat gegen die britische Kolonie verhängte, nicht unberührt blieb, obwohl unser Land als Nichtmitglied rechtlich keine Pflicht zur Durchführung der Beschlüsse dieser Organisation traf. Dabei ist immerhin in Betracht zu ziehen, dass Artikel 2 Ziffer 6 der Charta die Organisation verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Nichtmitgliedstaaten insoweit nach den Grundsätzen der Charta zu handeln haben, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist. Als der Generalsekretär der UNO zu wiederholten Malen mit der Aufforderung an die Schweiz gelangte, sich an der Durchführung der Sanktionen gegen Rhodesien zu beteiligen, konnte sie – in richtiger Einschätzung des Gewichts der in diesem Fall geeigneten Weltorganisation – diese Aufforderung nicht einfach ignorieren. Insbesondere verschloss sie sich dem gerade auch neutralitätspolitisch erheblichen Argument nicht, dass die Schweiz durch ein Abseitsstehen in dieser Angelegenheit zur Drehscheibe für Umgehungsgeschäfte mit Rhodesien werden und so eine der Konfliktparteien begünstigen könnte.³⁾

Demzufolge führte die Schweiz im Rahmen ihrer neutralitätspolitischen Massnahmen gegenüber Rhodesien den von ihr schon während des italienischen Abessinienfeldzuges sowie im Zweiten Weltkrieg praktizierten sogenannten «courant normal» ein (Stabilisierung des Handelsvolumens auf den Durch-

¹⁾ Resolution 232 (1966) und deren Folgeresolutionen.

²⁾ Gegen Südafrika wurde in Resolution 418 (1977) ein Waffenembargo verhängt.

³⁾ Beschränkung der Einfuhr aus und des Geschäftsverkehrs mit Süd-Rhodesien: BRB vom 17. Dezember 1965 (AS 1965 1205 f.); BRB vom 10. Februar 1967 (AS 1967 197); BRB vom 6. Februar 1974 (AS 1974 487 f.); Verordnung des Bundesrates vom 12. Dezember 1977 über den Geschäftsverkehr mit Süd-Rhodesien (AS 1977 2180 f.).

schnitt einer den Sanktionen vorangegangenen repräsentativen Basisperiode, gewöhnlich drei Jahre). Doch legte sie Wert darauf, dass die von ihr innerhalb ihres Neutralitätspolitischen Ermessensspielraums getroffenen Massnahmen gegenüber Rhodesien nicht als präjudizierende Anerkennung der Rechtspflicht eines Nichtmitgliedstaates zur Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen ausgelegt werden konnten. Die Schweiz ergriff daher autonome Massnahmen. Die Existenz einer Rechtspflicht wurde folglich verneint.

Wenn die Schweiz Mitglied der UNO würde, dürfte die Anwendung des «courant normal» im Falle von wirtschaftlichen Sanktionen zur Erfüllung der Mitwirkungspflicht nicht ohne weiteres genügen. Denn «courant normal» bedeutet lediglich Stabilisierung der Wirtschaftsbeziehungen, um die Wirkung der Sanktionen nicht zu beeinträchtigen, und würde je nach dem Inhalt der von der UNO beschlossenen Massnahmen zu deren Befolgung möglicherweise nicht ausreichen.

Die Sanktionen gegen Rhodesien haben indessen gezeigt, dass die Neutralität bei Anordnung solcher Massnahmen durch eine universelle Weltorganisation wie die Vereinten Nationen nicht unberührt bleiben kann, sofern diese Organisation auch wirklich auf einer universellen Durchführung der Sanktionen beharrt. Es dürfte kaum je möglich sein, den im Neutralitätsrecht verankerten und auch für jede glaubwürdige Neutralitätspolitik typischen Gleichbehandlungsgrundsatz auf zwei so ungleiche Konfliktparteien wie einen einzelnen Rechtsbrecher einerseits und die ganze übrige Staatengemeinschaft andererseits anzuwenden. Deshalb war es auch nur folgerichtig, dass die Schweiz den «courant normal» im Falle Rhodesiens nur gegenüber dem Rechtsbrecher angewendet hat, wohingegen eine Einführung dieser Massnahme auch gegenüber der anderen «Partei» – d. h. der in der UNO vereinten übrigen Welt – nicht zur Diskussion stand, obwohl dies an sich der traditionellen Handhabung dieser Maxime entsprochen hätte. Es offenbart sich in diesem Zusammenhang, dass der den neutralitätsrechtlichen Pflichten vorgehende Selbsterhaltungsanspruch auch des neutralen Staates diesen davon entbindet, eine für ihn u. U. existenzgefährdende wirtschaftliche Gleichbehandlung des mit Sanktionen belegten Einzelstaates und der für sein Überleben ungleich wichtigeren restlichen Welt durchzuhalten. Zerfällt hingegen die Einheit der Mitgliedstaaten im Verlauf der Durchführung der Sanktionen wieder, dann gewinnt der Neutrale auch die Möglichkeit zurück, seine Gleichbehandlungspolitik weiterzuführen.

Vergleicht man die eben dargelegte Haltung der nicht der UNO angehörenden Schweiz zu den Rhodesiensanktionen mit derjenigen der neutralen Mitglieder der UNO, so lassen sich – bei aller Unterschiedlichkeit der Neutralitätskonzeptionen der betreffenden Staaten – gewisse Hinweise darauf gewinnen, ob die Lage der Schweiz wesentlich anders ausgesehen hätte, wenn sie Mitglied der UNO gewesen wäre.

Es ist in erster Linie die Haltung Österreichs, die gegebenenfalls für einen Vergleich mit derjenigen der Schweiz von Interesse ist. Die österreichische Neutralitätsdoktrin steht der schweizerischen näher als die schwedische und die finnische: Österreich ist wie die Schweiz aufgrund breiter internationaler Anerkennung seines völkerrechtlichen Neutralitätsstatuts gehalten, dauernd neutral zu bleiben. Österreich hat diesem Umstand im Rahmen der Rhodesiensanktionen

Rechnung getragen, indem es der UNO gegenüber erklärte, die von ihm in Befolgung der Sicherheitsratsresolution 232 getroffenen Massnahmen würden durchgeführt, ohne auf die grundsätzliche Frage einzugehen, «ob Österreich als immerwährend neutraler Mitgliedstaat der Vereinten Nationen automatisch an die Beschlüsse des Sicherheitsrates bezüglich kollektiver Zwangsmassnahmen gebunden ist, worüber nach Auffassung der österreichischen Bundesregierung nur in jedem einzelnen Fall aufgrund der gegebenen Sachlage und unter Bedachtnahme auf die Verpflichtungen, die Österreich durch seine Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen einerseits und durch die Verpflichtungen, die sich aus seiner allen Mitgliedstaaten vorher notifizierten immerwährenden Neutralität andererseits ergeben, entschieden werden kann». Österreich gab damit seinen Willen zu erkennen, einerseits eine möglichst sanktionskonforme Neutralitätspolitik zu betreiben, andererseits aber seinen Neutralitätspflichten weiterhin vollumfänglich nachzukommen.

Als Resultat der Gegenüberstellung der schweizerischen und der österreichischen Haltung im Falle Rhodesiens lässt sich feststellen, dass beide Staaten – der eine als Mitglied der UNO in Erfüllung einer Rechtspflicht, der andere als Nichtmitglied in autonomer Weise – den Sanktionen des Sicherheitsrates in ihrer Neutralitätspolitik, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, Rechnung trugen. Die vollständige Wahrung des Neutralitätsrechts wurde von beiden vorbehalten. Zusammengefasst heisst dies: Die Schweiz kann sich bei Verhängung von Sanktionen durch den Sicherheitsrat bis auf seltene Ausnahmefälle sowohl innerhalb wie ausserhalb der UNO an die sich aus der Neutralität ergebenden Verpflichtungen halten; auf der anderen Seite kann sie die Sanktionen weder innerhalb noch ausserhalb der UNO unberücksichtigt lassen.

Was schliesslich die Sanktionen gegen *Südafrika* betrifft, so haben diese der schweizerischen Neutralitätspolitik aus folgenden Gründen keine Probleme bereitet: Das in der Sicherheitsratsresolution 418 (1977) gegenüber Südafrika ausgesprochene Waffenembargo wegen fortdauernden Besetzhaltens des früheren Völkerbundsmandatsgebietes Namibia hatte die Schweiz gemäss ihrer autonomen Praxis, keine Waffen in politische Spannungsgebiete zu liefern, bereits verwirklicht; eine Zusammenarbeit bei der Herstellung von Nuklearwaffen, deren Aufgabe ebenfalls gefordert wurde, bestand ohnehin nicht, da die Schweiz als Mitglied des Atomsperrvertrags keinem Staat bei der Beschaffung von Nuklearwaffen behilflich sein darf; und der verlangte Verzicht auf Lizenzverträge für die Waffenproduktion fiel wegen bereits vorher gepflegter schweizerischer Zurückhaltung auf diesem Gebiet praktisch nicht ins Gewicht.

416 Allfällige Konflikte zwischen Sanktionsverpflichtungen aus der Charta und dauernder Neutralität

Aufgrund der bisherigen Ausführungen und in Würdigung der bisherigen Praxis des Sicherheitsrates lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- a. Bei den meisten internationalen Konflikten wird wegen der damit verbundenen Verwicklung der Grossmächte mit einem Veto zu rechnen sein; verbindliche Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates kommen deshalb nicht zustande.

- b. Die bisher von der UNO verhängten Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien und das Waffenembargo gegen Südafrika haben die dauernd neutralen Mitgliedstaaten der UNO nicht zur Verletzung des Neutralitätsrechts verpflichtet.
- c. Dauernd neutrale Staaten werden, ob sie Mitglieder der UNO sind oder nicht, in allen Fällen den umfassend gehandhabten wirtschaftlichen Sanktionen der Organisation Rechnung tragen müssen, die Mitglieder aufgrund der Verpflichtungen aus ihrer Mitgliedschaft, die Nichtmitglieder unter dem Druck der nicht weniger imperativen Sachzwänge. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass gemäss Artikel 2 Ziffer 6 der Charta die UNO dafür Sorge zu tragen hat, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach den Grundsätzen der Charta handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.
- d. Bisher hat der Sicherheitsrat noch nie militärische Sanktionen beschlossen. Sofern überhaupt noch verbindliche Sanktionen zustandekommen, würde es im Grunde genommen um zwei Kategorien von Fällen gehen:
- Entweder sind sich alle Mitglieder der universellen Weltorganisation grundsätzlich einig, gegen den Rechtsbrecher Sanktionen anzuwenden: Dann wird sich die dauernd neutrale Schweiz – auch wenn sie nicht Mitglied der UNO ist – der Durchführung der Sanktionen nicht entziehen können.
 - Oder aber die Organisation ist in sich gespalten und die beschlossenen Sanktionen werden weitgehend nicht durchgeführt: Trotz formellem Beschluss käme es nicht zu einer chartagemässen Durchführung der Sanktionen; die Schweiz würde sich in einem solchen Fall als Mitgliedstaat auf den Standpunkt stellen können, dass sie nicht gehalten ist, Sanktionen anzuwenden, die nur von einem Teil der Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

Die Schweiz wird deshalb, als Mitglied wie als Nichtmitglied der UNO, in jedem einzelnen Fall sorgfältig abzuwägen haben, in welcher Weise sie zur Durchführung von Sanktionsbeschlüssen beitragen kann. Es ist durchaus denkbar, dass dies in einem solchen Fall durch autonome Massnahmen, die der besonderen Stellung der Schweiz als eines dauernd neutralen Staates Rechnung tragen, geschehen kann. Erwiese sich kein neutralitätskonformer Weg der Sanktionserfüllung als begehbar, bestünde für die Schweiz immer noch die Möglichkeit, vom Sicherheitsrat aufgrund des bereits erwähnten Artikels 48 Absatz 1 der Charta eine Befreiung von der Durchführung des neutralitätswidrigen Teils der Sanktionen zu verlangen. Sollte die Neutralität vom Sicherheitsrat dennoch nicht berücksichtigt werden und der Schweiz bei einer Nichtbefolgung von neutralitätswidrigen Sanktionen eine Verletzung der Charta vorgeworfen werden, so könnte sich die Schweiz darauf berufen, dass ihre Neutralität Teil des Völkergewohnheitsrechts und Artikel 103 deshalb nicht anwendbar sei.

Auch wenn sich in Ausnahmefällen gewisse neutralitätspolitische Risiken nicht völlig ausschalten lassen, so darf deren Bedeutung doch nicht überschätzt werden. Eine Aussenpolitik, auch eine Neutralitätspolitik der Schweiz ohne jegliche Risiken gibt es nicht. Die Frage ist lediglich, ob sie sich in einem vertretbaren

und kontrollierbaren Rahmen halten. Man darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen, dass die Schweiz auch auf vielen anderen Gebieten aus eigenem Interesse völkervertragsrechtliche Bindungen eingegangen ist, die ihre Handlungsfreiheit mindestens ebenso stark einengen, wie ein UNO-Beitritt dies tun würde.

42 Die Schweiz als Mitglied der UNO

Wenn somit ein Beitritt zur UNO mit der Neutralität vereinbar ist, so muss jetzt dargelegt werden, warum wir diesen Schritt heute für notwendig erachten und welches die Grundzüge unserer Politik in der Organisation sein werden.

421 Die Notwendigkeit des Beitritts der Schweiz zur UNO

Eine Staatengemeinschaft von über 150 Staaten muss in irgendeiner Weise multilateral geordnet werden. Kaum eine Regierung ist in der Lage, ihre bilateralen Beziehungen mit allen Ländern so lückenlos auszubauen, wie dies die heutige tatsächliche Interdependenz auf sämtlichen Gebieten erfordert. Die UNO ist der umfassendste jemals unternommene Versuch, die Staatengemeinschaft zu organisieren und die reine Machtpolitik in den internationalen Beziehungen durch die Schaffung einer auf den Frieden, die Gerechtigkeit und den Fortschritt ausgerichteten Ordnung zu überwinden. Diese Ordnung muss aber von den bestehenden souveränen Staaten ausgehen und kann die gegebenen Machtverhältnisse nicht ausser acht lassen.

Selbst wenn es nicht immer möglich ist, die hochgesteckten Ziele der UNO zu erreichen, so ist die Existenz dieser Organisation in der heutigen Zeit, in der die Welt und der Frieden weitgehend unteilbar geworden sind und in fast allen Regionen immer neue Krisenherde entstehen, doch nicht mehr aus dem internationalen Leben wegzudenken. Sie ist tief ins Bewusstsein der Regierungen eingedrungen, die sich daran gewöhnt haben, ihre Konflikte und sonstigen Probleme von internationaler Tragweite vor das Forum der Vereinten Nationen zu bringen, um dort im Verein mit andern Staaten nach Lösungen zu suchen.

Der Erfolg der UNO trägt auch zu unserer eigenen Sicherheit bei. Als Glied der Staatengemeinschaft müssen wir unsern Anteil an der Verantwortung gegenüber der Staatenwelt übernehmen und mithelfen, die Ziele der Organisation soweit als möglich zu erreichen. In Krisensituationen stellt die Organisation ein Instrument zur Eindämmung oder gar zur Behebung der Krise dar; ferner dient sie den Mitgliedstaaten als Forum, in dem sie ihre Haltung verteidigen und ihre Meinung selbst kundtun können.

Es sei hier noch auf einen besonderen sicherheitspolitischen Aspekt der Mitgliedschaft bei der UNO hingewiesen. Im Kriegs- und namentlich im Besetzungsfalle kann es für die weitere Existenz eines Staates, namentlich wenn eine Gegenregierung Anspruch auf völkerrechtliche Anerkennung erhebt, von ausschlaggebender Bedeutung sein, welche Regierung von der Staatengemeinschaft – und heute ist dies praktisch die UNO – als die legitime anerkannt wird. Mögen solche Überlegungen auch im Falle der Schweiz als eher theoretisch annu-

ten, so darf sie eine langfristige Sicherheitspolitik doch nicht völlig ausser Acht lassen.

In der UNO offenbart sich das politische Klima der internationalen Beziehungen am augenfälligsten, zeichnen sich auch die Möglichkeiten der Verständigung ab. In dem damit verbundenen komplexen Prozess der Interessenabwägung und des Interessenausgleichs übernehmen die Mitgliedstaaten ihrer jeweiligen politischen Grundhaltung entsprechende Rollen, die dann ihr Bild prägen. Jeder einzelne Staat wird auf diese Weise zu einem festen Bestandteil im Gefüge der Weltpolitik. Die andern Staaten kennen ihn und die für seine Haltung massgebenden Maximen. Sie können abschätzen, was von ihm zu erwarten ist, für welche besonderen Aufgaben er sich allenfalls eignet, aber auch, wo die Grenzen seiner politischen Möglichkeiten liegen. Gerade für einen neutralen Staat ist es wichtig, dass seine Neutralität im Bewusstsein der übrigen Staaten verankert bleibt. Er muss darauf achten, dass sie nicht als Konzept verkannt wird, das nur ihm allein dient, damit er sich seiner Mitverantwortung für das Schicksal der heutigen Welt entziehen kann, sondern dass sie im Gegenteil als Instrument begriffen wird, das den Neutralen in besonderem Masse befähigt, im Dienste des Friedens tätig zu werden.

Die Schweiz braucht diese Anerkennung als berechenbare Grösse durch die Staatengemeinschaft wie jeder andere Staat auch. Durch ihre intensive Verflechtung mit dem Ausland muss sie ihren Platz in der Welt immer wieder von neuem behaupten. So sollte auch sie ihre Chance wahrnehmen, ihre Ansichten in der UNO im Sinn und Geist ihrer traditionellen Aussenpolitik zu äussern und im Rahmen ihrer Neutralität ihre Solidarität und ihren Willen zur Mitwirkung an der internationalen Zusammenarbeit unter Beweis zu stellen.

Der frühere schwedische Generalsekretär der UNO, Dag Hammarskjöld, hat einmal gesagt, nicht die Grossmächte hätten die UNO nötig; sie könnten ihren Standpunkt auch auf andere Weise zum Ausdruck bringen. Aber für die mittleren und kleinen Staaten sei dieses Forum wichtig, um ihre Anschauungen gegenüber der gesamten Staatenwelt verteidigen zu können. In der Tat eröffnet ihnen die Mitgliedschaft bei der UNO Möglichkeiten, die ihnen die bilaterale Diplomatie nicht gewährt und die sie in ihrem eigenen Interesse wahrnehmen sollten.

Die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen, wie sie in ihrer Charta festgelegt sind, entsprechen den Zielen und Grundsätzen unserer Aussenpolitik. Beide sind auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ausgerichtet. Beide erachten als die wichtigsten Mittel, um dieser Zielsetzung gerecht zu werden, die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, die Achtung der Menschenrechte, die weltweite Zusammenarbeit und den wirtschaftlichen, sozialen und technischen Fortschritt. Wir haben daher alles Interesse daran, diese Ziele und Grundsätze auch im Rahmen der UNO zu verfolgen und verwirklichen zu helfen und in diesem Sinne an den Debatten und Verhandlungen der Organisation mit vollen Rechten teilzunehmen.

Dies ist jedoch nur möglich, wenn wir der UNO beitreten. Keine noch so ausgebauten Zusammenarbeit mit dem übrigen System kann uns dafür einen wirklichen Ersatz bieten. Der Beitritt wird eine lange Entwicklung der stetigen Annäherung an die Weltorganisation abschliessen und uns eine Normalisierung un-

serer Beziehungen zu den Vereinten Nationen ermöglichen. Er wird uns eine umfassende Zusammenarbeit im System der Vereinten Nationen erschliessen, indem wir an allen uns interessierenden Tätigkeiten mitwirken können sowie grundsätzlich zu allen Organen Zugang haben, die uns heute zum überwiegenden Teil verschlossen sind, und deren Zusammensetzung sich in der Regel aufgrund von Wahlen in der Generalversammlung oder im Wirtschafts- und Sozialrat bestimmt.

Eine Mitgliedschaft bei der UNO wird es der Schweiz insbesondere erlauben, lückenlos am ständigen Verhandlungsprozess der Organisation teilzunehmen, an dem sie bereits streckenweise beteiligt ist. Längst können wir nicht mehr aussuchen, auf welchen Gebieten der internationalen Zusammenarbeit wir mitwirken wollen und uns dann dort engagieren. Je mehr das ganze System der Vereinten Nationen mit der UNO an der Spitze eine Einheit bildet, je mehr die verschiedenen Tätigkeiten miteinander verflochten sind, desto weniger ist es denkbar, nur an einer Front mitzumachen, nur in einer beschränkten Anzahl von Gremien aktiv zu sein, sollen wir wirksame Arbeit leisten.

Wir brauchen eine kontinuierliche Mitarbeit in den Vereinten Nationen, die Möglichkeit, ein Problem von Anfang bis Ende verfolgen und immer neu die Anstrengung unternehmen zu können, unsere Auffassungen darzulegen und jenen Konzeptionen zum Durchbruch zu verhelfen, die wir für richtig halten, im Interesse einer geordneten Staatenwelt und namentlich in unserem eigenen Interesse.

Heute haben wir Situationen, wo wir auf weiten Strecken an der Vorbereitung teilnehmen, in Spezialorganisationen, in Nebenorganen der UNO, und dann plötzlich von den endgültigen Verhandlungen in ordentlichen und ausserordentlichen Sessionen der Generalversammlung ausgeschlossen sind. Dies trifft heute im Nord-Süd-Dialog zu, wo wir beispielsweise in der UNCTAD, der UNIDO oder andern mit Nord-Süd-Fragen befassten Gremien dabei sind, aber an den wirtschaftlichen Sondersessionen, an denen die dort stattfindenden Diskussionen weitergeführt werden, unversehens nur noch begrenzte Mitwirkungsmöglichkeiten haben. Das trifft auch zu, wenn eine Spezialorganisation unter Teilnahme der Schweiz jahrelang an einem Problem arbeitet und dieses Problem eines Tages auf die Tagesordnung der Generalversammlung kommt, wo wir keine Einflussmöglichkeit mehr haben. So setzen wir uns in der UNESCO mit Nachdruck für die Freiheit der Massenmedien ein. Seit sich die Generalversammlung mit der Schaffung einer neuen Weltinformationsordnung befasst, sind wir von einem wichtigen Teil der internationalen Mediendiskussion ausgeschlossen. Die normalerweise in der Internationalen Arbeitsorganisation diskutierten Probleme der Wanderarbeiter sind für uns von grosser Wichtigkeit. An der Ausarbeitung des Übereinkommens über die Wanderarbeiter, das 1979 von der Generalversammlung in Auftrag gegeben wurde, sind wir indessen nicht beteiligt. Umgekehrt kommt es vor, dass wir zwar in der Schlussphase einer Verhandlung mit vollen Rechten dabei sind, aber nicht zu den Vorbereitungsarbeiten zugelassen werden. Dies ist etwa der Fall, wenn bei der Kodifizierung des Völkerrechts eine Materie an einer diplomatischen Konferenz endgültig bereinigt und verabschiedet wird, die allen Staaten offensteht, während die Entwürfe ausschliesslich in der Völkerrechtskommission und in der für Rechtsfragen zuständigen

6. Kommission der Generalversammlung ausgearbeitet worden sind. Ähnlich verhält es sich bei den Weltkonferenzen der Vereinten Nationen zu ausgewählten Themen. An ihnen kann bis jetzt in der Regel jeder Staat, ob Mitglied oder Nichtmitglied der UNO, teilnehmen.¹⁾ Aber die Vorbereitung wird oft von Gremien besorgt, zu denen nur Mitglieder der Organisation Zutritt haben. So haben beispielsweise die Frauenkommission und drei Vorbereitungskonferenzen die Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen von 1980 vorbereitet. Sie haben die Tagesordnung festgelegt und den Entwurf des Aktionsprogramms ausgehandelt. Als die Schweiz an die Konferenz kam, konnte sie weder an der Tagesordnung, noch an der Grundkonzeption des Aktionsprogramms etwas ändern, sondern musste ihr Hauptaugenmerk auf einige gezielte Vorstösse lenken, die mehr Korrektur und Ergänzung als Teilnahme von der Basis her waren. In einer vergleichbaren Situation befand sich die schweizerische Delegation 1980 an der Konferenz zur Überprüfung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Die Schweiz hatte nicht denselben Informationsstand wie die dem Sperrvertrag angehörenden Mitgliedstaaten der UNO, da sie an verschiedenen Vorbereitungstreffen nicht teilnehmen konnte. Dadurch wurde ihr die Arbeit an der Konferenz selbst zumindest in der Anfangsphase in mancher Hinsicht erschwert.

Lückenhaft ist unsere Mitarbeit aber nicht nur dann, wenn wir ein einzelnes Problem nicht in allen seinen Stadien verfolgen können, sondern auch dann, wenn wir zu wichtigen Themen unserer Zeit weltweit praktisch überhaupt nicht oder nur ganz ausnahmsweise Stellung nehmen können. Dies gilt einmal für Fragen der Abrüstung. Als die Generalversammlung diesen Fragen 1978 eine ausserordentliche Session widmete, konnten wir unseren Standpunkt im Plenum nur dank dem Entgegenkommen Österreichs, Schwedens, Finnlands und Jugoslawiens darlegen, indem wir ein Dokument verfassten, das dann von diesen vier Mitgliedstaaten eingebracht wurde.

Aber auch auf dem Gebiet der Menschenrechte sind unsere Aktionsmöglichkeiten sehr gering. Weder bei der Ausarbeitung der grundlegenden Übereinkommen, noch bei den für die Zukunft entscheidenden Auseinandersetzungen über eine Neukonzeption dieser Rechte in der Generalversammlung und in der Menschenrechtskommission können wir unsere Stimme vernehmen lassen. Ein beschränktes Mitspracherecht ist uns lediglich bei der Ausarbeitung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Folter eingeräumt worden, nachdem wir uns ausdrücklich darum bemüht hatten und die Initianten des Übereinkommens ein Interesse an einem zusätzlichen Verbündeten bekundeten.

Ähnliche Erfahrungen machen wir bei einzelnen Kodifizierungswerken, namentlich bei der Ausgestaltung des Weltraumrechts. Als Nichtmitglied der

¹⁾ Die Weltraumkonferenz von 1982 sollte allerdings gemäss einer ersten Resolution der Generalversammlung ausschliesslich für Mitgliedstaaten zugänglich sein. Nur nachträgliche Verhandlungen führten dazu, dass auch Nichtmitgliedstaaten eingeladen wurden. Auch unsere Teilnahme an der Konferenz, welche ein Übereinkommen über konventionelle Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken, ausarbeiten musste, wurde nur nach langen Verhandlungen möglich. Von Fall zu Fall wird es schwieriger, eine Ausnahme für die Schweiz zu erreichen.

UNO sind wir nicht einmal als Beobachter bei den Beratungen des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraumes zugelassen. Und doch werden dort Übereinkommen ausgehandelt, die uns direkt betreffen werden, zurzeit etwa jenes über die Direktausstrahlung von Radio- und Fernsehprogrammen über Satelliten.

Unsere Überlegungen und Beobachtungen führen uns zum Schluss, dass wir heute, wo sich das System der Vereinten Nationen zunehmend als Einheit versteht, in dem die UNO die Führungsrolle übernommen hat, auch wir unser Verhältnis zu diesem System nur umfassend gestalten können. Eine Politik der punktuellen Mitarbeit in Spezialorganisationen, Nebenorganen und an Weltkonferenzen reicht nicht mehr aus. Wenn wir bedenken, dass wir der einzige Staat der Welt sind, der bisher aus freien Stücken der Organisation ferngeblieben ist, und wenn wir uns klar werden darüber, dass heute praktisch alle Fragen von internationaler Tragweite in der UNO diskutiert und immer mehr auch verhandelt werden, dann ergibt sich daraus folgerichtig, dass ein Beitritt der Schweiz zur UNO notwendig geworden ist, wenn wir weiterhin den aus Gründen der Solidarität von uns erwarteten und zur Wahrung unserer Interessen unumgänglichen Beitrag an die weltweite Zusammenarbeit leisten wollen. Es geht um einen letzten, aber bedeutungsvollen Schritt, mit dem unsere Beziehungen zur Weltorganisation abschliessend geregelt werden sollen.

Der Gefahr, in den Sog politischer Debatten zu geraten und in politische Konflikte verwickelt zu werden, kann mit einer vernünftigen Politik begegnet werden. Nur wenn wir unsere Rechtsanschauungen und unsere politischen Auffassungen darlegen und zu ausgewogenen und sachlichen Lösungen der anstehenden Probleme beitragen können, haben wir Aussicht, die Entscheidungen unserer Zeit mitzuprägen, die sich auf jeden Fall auf uns auswirken werden.

Wir können unsere Interessen nur dort wirksam wahren, wo wir präsent sind. Zur Meisterung der auch uns berührenden Probleme müssen wir an den entsprechenden Verhandlungen mitwirken. Wir benötigen die zahlreichen Kontakte mit den in der UNO zusammengeschlossenen Staaten und die vielgestaltigen Informationen, welche die UNO und ihre Mitglieder letztlich nur dem bieten, der zur Mitarbeit bereit ist, der sich nicht weigert, seinen Teil der Verantwortung für das Schicksal unserer Welt zu tragen.

Welche Richtung wir unserer Politik in der UNO zu geben gedenken, soll im folgenden dargestellt werden.

422 Grundzüge einer schweizerischen Politik in der UNO

Unsere Politik in der UNO wird sich aus den Grundsätzen unserer traditionellen Aussenpolitik, der Neutralität und der Solidarität, herleiten. Wir werden an der gesamten internationalen Zusammenarbeit in der Weltorganisation in allen ihren Aspekten teilnehmen und sowohl im politischen als auch in den übrigen Bereichen in einer unserem Land angemessenen Weise mitwirken. Dabei werden wir darauf bedacht sein, einen konstruktiven Beitrag an die multilateralen Bestrebungen zu leisten und dabei die legitimen schweizerischen Interessen mit dem gebotenen Nachdruck zu vertreten.

Interessenwahrung ist somit im weitesten Sinne zu verstehen. Selbstverständlich müssen wir uns für unsere ganz spezifischen Anliegen einsetzen und uns darum bemühen, dass sie nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Ebenso müssen wir uns aber an den gemeinsamen Anstrengungen der in der UNO zusammengeschlossenen Staaten beteiligen, die eine Verbesserung der bestehenden Verhältnisse auf den verschiedensten Gebieten anstreben. Hier geht es vor allem um den uns aus der Innenpolitik vertrauten Vorgang, auf allgemein annehmbare Kompromisse hinzuwirken. Unser Beitrag wird in erster Linie auf das Gesamtinteresse der Völkergemeinschaft ausgerichtet sein, für deren Schicksal wir wie jeder Staat mitverantwortlich sind. Er wird aber letztlich auch unserer eigenen Sicherheit und unsern eigenen Interessen zugute kommen, da sich geordnete internationale Beziehungen und bessere Lebensbedingungen für die Völker wiederum positiv auf unser Land auswirken.¹⁾

Wir haben gesehen, dass uns die Gestaltung unserer Neutralitätspolitik einen beachtlichen Spielraum für aussenpolitische Tätigkeit lässt²⁾, die wir hauptsächlich als Politik der Solidarität verstehen. Sie entspringt der Erkenntnis, dass wir unsere Unabhängigkeit und unsere Sicherheit nicht allein mit militärischen Mitteln verteidigen können, sondern darüber hinaus als aktives Mitglied der Staatengemeinschaft schützen müssen, indem wir unsere Verantwortung gegenüber der Völkergemeinschaft wahrnehmen. Es gilt, im Interesse des Friedens nicht nur unsere Abwehrkraft zu stärken, sondern gleichzeitig unsere internationalen Beziehungen auszubauen und noch wirksamer zu gestalten.

In der UNO können wir dieser Zielsetzung Nachachtung verschaffen, wenn wir uns für die friedliche Beilegung von Konflikten und Streitigkeiten einsetzen und unsern Teil zur Verbesserung der allgemeinen politischen Stabilität, der wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Verhältnisse in der Welt sowie zur Achtung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beitragen und dadurch mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln an der Erhaltung eines dauerhaften Friedens mitwirken.

Der Stil unserer Politik wird sich an unserer bisherigen Mitarbeit im System der Vereinten Nationen orientieren. Was das Verhalten bei einzelnen Sachfragen angeht, so haben wir über all die Jahre unserer aktiven Mitarbeit an Konferenzen, in Nebenorganen und Spezialorganisationen eine beträchtliche Erfahrung gesammelt. In der UNO werden wir an unserer Grundhaltung, die den andern Staaten bekannt ist, kaum etwas ändern. Am ehesten werden sich im politischen Bereich neue Situationen ergeben, obwohl wir in den Gremien, in denen wir bereits tätig sind, schon heute regelmässig mit politischen Fragen konfrontiert sind. Wir werden uns jedoch in grösserem Umfang mit den verschiedenen Konfliktsituationen in der Welt auseinandersetzen haben und vermehrt unsere Haltung gegenüber politischen Initiativen festlegen müssen, die der Weltorganisation zum erstenmal unterbreitet werden. Massgebend wird sein, dass wir uns auch in der UNO weiterhin um eine realistische, berechenbare und glaubwürdige Politik bemühen, die unserer Stellung in der Welt angemessen ist. Wir müs-

¹⁾ Vgl. dazu den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz, (BB1 1973 II 112) sowie den Zwischenbericht vom 3. Dezember 1979 zur Sicherheitspolitik (BB1 1980 I 355).

²⁾ Vgl. dazu Ziffer 413.

sen uns der grösseren Tragweite von politischen Entscheidungen, die in der UNO getroffen werden, bewusst bleiben und uns auf Grundsätze stützen, die der Gesamtheit unserer Interessen Rechnung tragen.

Wenn wir uns in der UNO zu politischen Konflikten zu äussern haben, müssen wir in unserer Eigenschaft als neutraler Kleinstaat unsere Haltung besonders sorgfältig abwägen. Wir werden aber auch eine einmalige Gelegenheit haben, zusammen mit andern Staaten, die eine ähnliche Politik wie wir verfolgen, auf sachliche und ausgewogene Stellungnahmen hinzuwirken, die einen ernsthaften Beitrag zur Konfliktlösung bilden. Es versteht sich von selbst, dass wir zuerst prüfen müssen, inwiefern unsere dauernde Neutralität berührt ist. Uns aufgrund von subjektiven Kriterien auf die Seite der einen oder andern Konfliktpartei zu stellen, käme aus Neutralitätspolitischen Gründen nicht in Frage.

Galt es in den vergangenen Jahren, an verschiedenen Konferenzen und Versammlungen zu hochpolitischen Fragen Stellung zu nehmen, so taten wir dies stets im Rahmen objektiver Kriterien, indem wir uns etwa für die strikte Einhaltung des Völkerrechts, die Achtung der Menschenrechte und anderer Grundwerte unserer Gesellschaftsordnung, für den Abbau von Ungerechtigkeiten politischer und sozialer Art und die Berücksichtigung humanitärer Gesichtspunkte einsetzten. In dieser Richtung wird sich auch unsere Politik in der UNO bewegen müssen. Wichtig ist es vor allem, dass wir unparteiisch – aber nicht unkritisch – bleiben und in unsern Stellungnahmen eine massvolle, in den wesentlichen Fragen gradlinige und vorhersehbare Haltung einnehmen. Dann können wir davon ausgehen, dass wir von den andern Staaten respektiert werden und keine zusätzlichen negativen Auswirkungen auf unsere bilateralen Beziehungen befürchten müssen, selbst wenn unsere Meinungen nicht übereinstimmen.

Schliesslich gilt für alle Tätigkeitsbereiche der UNO, dass wir uns dann zu äussern haben, wenn unsere eigenen Interessen direkt oder indirekt berührt werden. Dies schliesst ein, dass wir uns darum bemühen müssen, in jene Haupt- und Nebenorgane gewählt zu werden, die sich mit Fragen befassen, deren Regelung Konsequenzen für die Schweiz haben kann. Oft werden unsere Interessen mehr oder weniger übereinstimmen mit den Interessen anderer, namentlich westlicher Staaten. Besonders häufig dürfte dies nach unsern Erfahrungen dann der Fall sein, wenn es darum geht, gemeinsame Werte des westlichen Kulturbereichs zu verteidigen, an denen wir festhalten wollen.

Diese Zusammenarbeit zur Durchsetzung gemeinsamer Interessen sollte uns jedoch nicht hindern, auch die Probleme der andern, vor allem der Länder der Dritten Welt, zu erkennen und Verständnis dafür aufzubringen. Denn nur dann werden wir in der Lage sein, die Möglichkeiten der UNO voll zu nutzen und an der Erarbeitung konstruktiver, zukunftsweisender Programme mitzuwirken, die wirtschaftliche und soziale Not in der Welt sowie deren Ursachen und Folgen wirksam bekämpfen.

Folgen wir diesen Richtlinien, so sollte uns unsere Politik in der UNO keine Schwierigkeiten bieten, die sich nicht überwinden lassen. Vielmehr sollten wir in der Lage sein, auf der Grundlage unserer traditionellen Aussenpolitik einen mitgestaltenden Beitrag an die internationale Zusammenarbeit zu leisten.

423 Tätigkeitsfelder der Schweiz in der UNO

Die *friedenserhaltenden Aktionen* im weitesten Sinne, d. h. neben den Blauhelmtuppen die Beobachter, Sonderbeauftragten, Überwachungs- und Untersuchungskommissionen, gelten seit dem Koreakrieg als ein Tätigkeitsfeld der UNO, in dem vor allem kleine und neutrale Staaten nützliche Aufgaben erfüllen können.

Als Mitglied der UNO könnten wir unsere Mitwirkung an solchen Aktionen, an die wir in der Vergangenheit stets in der einen oder andern Form einen Beitrag geleistet haben, noch ausbauen. Wir sind aber der Meinung, dass wir uns dabei vorerst an die gleichen Kriterien halten sollten, die wir für unsere bisherige Unterstützung solcher Aktionen aufgestellt haben. Insbesondere wollen wir vorläufig davon absehen, der UNO militärische Kontingente für Blauhelmtuppen zur Verfügung zu stellen. Dafür müssten wir ohnehin zuerst die einschlägige Bundesgesetzgebung anpassen. In diesem Zusammenhang rufen wir in Erinnerung, dass die Mitwirkung bei Friedenstruppen der Vereinten Nationen auf Freiwilligkeit beruht. Kein Mitgliedstaat kann dazu gezwungen werden.

Als die Schweiz 1953 von den Vereinigten Staaten von Amerika angefragt wurde, ob sie bereit wäre, in den beiden neutralen Kommissionen für die Überwachung der Durchführung des Waffenstillstands und des Austausches der Kriegsgefangenen in Korea mitzuwirken, hielt sich der Bundesrat für moralisch verpflichtet, diese Mandate anzunehmen und schrieb: «Die Neutralität der Schweiz kann nicht rein passiver Natur sein; sie muss vielmehr in den Dienst des Friedens gestellt werden.» Noch heute ist unser Land in der Neutralen Überwachungskommission mit einer militärisch organisierten Delegation vertreten. An die Tätigkeit der Blauhelmtuppen leistet der Bund vor allem finanzielle Beiträge. So übernahm er während der Suezkrise die Transportkosten für Swissairflüge, mit denen Militäreinheiten der UNEF I von Neapel nach Ägypten gebracht wurden. In der Kongokrise finanzierte er im Rahmen der UNO-Aktion (UNOC) zahlreiche Transporte von Nahrungsmitteln und Medikamenten durch die Swissair ins Krisengebiet. Überdies stellte er eine schweizerische zivile Ärztgruppe sowie verschiedene Experten und Techniker zur Verfügung. An die friedenserhaltende Aktion in Zypern (UNFICYP), die ausschliesslich mit freiwilligen Beiträgen finanziert wird, leisten wir seit ihrer Gründung im Jahre 1964 einen alljährlich festzusetzenden finanziellen Beitrag. Schliesslich stellen wir der Waffenstillstands-Beobachtungsorganisation (UNTSO) im Mittleren Osten ein von der Balair betriebenes Mehrzweckflugzeug des Bundes mit samt der Besatzung zur Verfügung, das auch für alle Blauhelme in der Region im Einsatz steht.¹⁾

Wir würden uns ferner mit Nachdruck für die *Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts* einsetzen. Nach spärlichen Anfängen im letzten Jahrhundert und einigen bemerkenswerten Ansätzen in der Zeit des Völkerbundes haben es die Vereinten Nationen in einem noch nie dagewesenen Ausmass unternommen, die Grundsätze des Völkerrechts in Verträgen systematisch zu formulieren und weiterzuentwickeln. Das heute geltende Völkerrecht ist wesentlich

¹⁾ Bis 1973 waren es zwei Flugzeuge, eines für Material-, das andere für Personentransporte.

geprägt von westlichem Gedankengut. Viele der neuen Staaten sind der Meinung, es trage ihren spezifischen Anliegen zu wenig Rechnung, gewähre ihnen namentlich keinen ausreichenden Schutz zur befriedigenden Wahrung ihrer eigenen Interessen. So beschränken sich die Verhandlungen über die Kodifizierung des Völkerrechts in der UNO nicht nur auf die Feststellung geltenden Rechts, sondern sind Verhandlungen über verschiedene Grundkonzeptionen, die oft in einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Rechtsauffassungen ausmünden und somit neues Recht schaffen.

Unsere vollwertige Mitwirkung bei der Kodifizierung des Völkerrechts scheint uns schon deshalb unerlässlich, weil wir ein Interesse daran haben, das bestehende Recht in seinen Grundsätzen zu erhalten und mitzuhelfen, dass nicht immer mehr Konzepte im Völkerrecht Eingang finden, die eher politischen als rechtlichen Charakter aufweisen und sich mit unseren Auffassungen oft nicht vertragen. Natürlich müssen Kompromisse erzielt werden wie überall, wo verhandelt wird. Aber selbst wenn uns das Ergebnis nicht immer befriedigt, so werden wir es doch im Sinne unserer Anschauungen auf der ganzen Linie zu beeinflussen suchen.

Die Generalversammlung wählt die einzelnen Themen aus, die einer Kodifizierung unterzogen werden sollen. Diese werden dann in der Regel der Völkerrechtskommission, der 34 Experten aus der ganzen Welt – bisher jedoch noch nie ein Schweizer – angehören, zur wissenschaftlichen Bearbeitung und zur Vorbereitung eines Übereinkommensentwurfs überwiesen. Die Kommission erstattet der Generalversammlung Bericht über ihre Arbeit und unterbreitet ihren Entwurf den Regierungen und interessierten internationalen Organisationen, wobei in den letzten Jahren in der Regel nur noch die Regierungen der Mitgliedstaaten begrüsst wurden. Aufgrund der Ergebnisse dieser Konsultationen erstellt die Kommission ihren endgültigen Entwurf, der dann an die Generalversammlung geleitet und dort von der mit Rechtsfragen betrauten 6. Kommission behandelt wird.

Besonders strittige Punkte werden oft in Arbeitsgruppen und an informellen Treffen diskutiert. Manchmal verabschiedet die Generalversammlung die Übereinkommen direkt, manchmal wird auch für die Schlussphase eine diplomatische Konferenz einberufen, an der dann alle Staaten, also auch Nichtmitglieder, teilnehmen können.

Im Vordergrund steht heute indessen immer weniger die Kodifizierung allgemeiner Rechtsgrundsätze als vielmehr die vertragliche Regelung von konkreten Gegenwartsproblemen. Dazu gehören etwa das Seerecht, das Weltraumrecht, ein Übereinkommen über den Mond, über die Geiselnahme, über Wanderarbeiter oder über Söldner. Einzelne dieser Materien wie das Seerecht werden an Sonderkonferenzen behandelt, andere den zuständigen Kommissionen der Generalversammlung zugewiesen.

Immer häufiger geht der eigentlichen Kodifizierungsphase eine politische Meinungsbildung voraus, indem die Generalversammlung in Form von Resolutionen Erklärungen zu einzelnen Themen abgibt, die bereits die allgemeinen Grundsätze enthalten, die später für das Übereinkommen massgebend sind. Es sei hier lediglich auf die Erklärung von 1963 betreffend die Rechtsgrundsätze über die Betätigung der Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Welt-

raums¹⁾ oder die Erklärung von 1970 über die Grundsätze für die Nutzung des Meeresbodens und des Meeresgrundes jenseits der Grenzen nationaler Jurisdiktion²⁾ verwiesen.

Als Mitglied der UNO könnten wir die Lücken unserer Mitarbeit an der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts schliessen. Wir hätten in der Generalversammlung bereits im Vorstadium der politischen Meinungsbildung durch Erklärungen und bei der Auswahl der zu kodifizierenden Materien ein Wort zu den verschiedenen Optionen und zum Mandat für die Völkerrechtskommission zu sagen, könnten allenfalls selber die Initiative ergreifen, damit eine bestimmte Rechtsmaterie in ein Übereinkommen gefasst wird. Ferner wäre es zur Verteidigung unserer Rechtsauffassungen erwünscht, dass einmal ein Experte unseres Landes in die Völkerrechtskommission gewählt würde; denn die Sichtung und Konsolidierung des Rechts durch dieses Gremium bildet eine entscheidende Phase im gesamten Kodifizierungsprozess.

Wichtig ist aber auch, dass wir in die Regierungskonsultationen durch die Völkerrechtskommission einbezogen werden und bei der Erarbeitung der Übereinkommensentwürfe mit den vollen Rechten eines Mitgliedes mitwirken. Das bedeutet, dass wir konkrete Vorschläge einbringen, ihnen Nachachtung verschaffen, dass wir in den informellen Arbeitsgruppen von der Basis her mitarbeiten.

In den letzten Jahren sind wir in zunehmendem Masse aus dem Kodifizierungsprozess der UNO zurückgedrängt worden. Als neutraler Kleinstaat haben wir indessen ein besonders ausgeprägtes Interesse daran, aktiv an der Gestaltung des Völkerrechts mitzuwirken. Wir bringen auch das erforderliche Rüstzeug mit, da wir aus unserer Tradition heraus über beträchtliches Sachwissen und über eine reiche Praxis verfügen.

Als Mitglied der UNO hätte die Schweiz ferner die Möglichkeit, in die Kommission für das internationale Handelsrecht (UNCITRAL) gewählt zu werden, die sich unter anderem mit den Vertragsregeln für den internationalen Warenverkauf, der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit in Handelssachen, dem Seefrachtrecht und dem internationalen Wechselrecht befasst, mit Rechtsgebieten also, die für einen Staat mit einem so lebendigen Aussenhandel wie die Schweiz von grösster Bedeutung sind.

In ihrer Aussenpolitik setzt sich die Schweiz konsequent für die Achtung der *Menschenrechte* ein. Auch in einzelnen Spezialorganisationen wie der UNESCO oder der Internationalen Arbeitsorganisation ist sie an den Bemühungen zur Förderung der Menschenrechte beteiligt. In der UNO wird ihr ein zusätzliches Instrumentarium für die Verwirklichung dieses Anliegens geboten, indem die Organisation die normativen Grundlagen zum Schutze der Menschenrechte und die entsprechenden Gremien zu deren Durchsetzung, namentlich die 3. Kommission der Generalversammlung und die Menschenrechtskommission, geschaffen hat.

Durch den Beitritt zur UNO würden wir uns verpflichten, wie jeder andere Mitgliedstaat den in der Charta verankerten Grundsatz der Achtung der Menschen-

¹⁾ Resolution 1962 (XVIII)

²⁾ Resolution 2749 (XXV)

rechte und Grundfreiheiten zu befolgen. Schon bisher haben wir die Feststellung in der Schlussakte der 1968 von der UNO nach Teheran einberufenen Konferenz für Menschenrechte anerkannt, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 «eine gemeinsame Überzeugung der Völker der Welt bezüglich der unveräusserlichen und unverletzlichen Rechte aller Menschen zum Ausdruck bringe und eine Verpflichtung für die Völkergemeinschaft begründe». Wir müssten indessen als Mitglied der UNO wohl unsere Anstrengungen im normativen Bereich, zum Beispiel bezüglich der beiden Pakte über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, noch intensivieren.¹⁾

Gewisse Entwicklungen im konzeptuellen Bereich der Menschenrechte, namentlich die Schaffung neuer, auch sogenannter kollektiver Menschenrechte, könnten darauf abzielen, die Bedeutung der klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten herabzumindern. Die Schweiz sollte allen Bemühungen um einen besseren Schutz der Menschenrechte gegenüber offen bleiben, sich aber gleichzeitig dafür einsetzen, dass die Menschenrechte im Sinne der Achtung der Würde des Einzelnen auch in Zukunft ihren vollen Gehalt bewahren.

Was den tatsächlichen Schutz der Menschenrechte anbelangt, so werden wir uns weiterhin im Einzelfall mit den klassischen Mitteln der Diplomatie – auch im Rahmen der UNO – für eine verbesserte Achtung dieser Rechte einsetzen. Dagegen beabsichtigen wir nicht, öffentliche Verurteilungen von Staaten, die Menschenrechte verletzen, durch Gremien der Organisation zu unterstützen.

Auch auf *wirtschaftlichem Gebiet* sind die Diskussionen und Verhandlungen, die sich in den Vereinten Nationen abwickeln, für unser Land von Bedeutung. Zwar werden gerade in den handelspolitischen, wirtschaftlichen und monetären Bereichen konkrete Sachfragen nach wie vor in den dafür zuständigen Nebenorganen und Spezialorganisationen verhandelt. Aber die diesen Verhandlungen zugrunde liegenden Konzeptionen und die politische Dimension dieser Probleme stehen regelmässig in der UNO zur Diskussion. Auch besteht bei vielen Ländern eine Tendenz, Verhandlungen über Wirtschaftsfragen in der Generalversammlung führen zu wollen, vorab dann, wenn in den zuständigen Fachgremien keine Fortschritte zu erzielen sind.

Zahlreiche wirtschaftliche Probleme, die uns direkt berühren, wurden lange Zeit vor allem zwischen den Industriestaaten geregelt. Heute müssen so verschiedenartige Probleme wie Hungersnot, Umweltzerstörung, Luft- und Meeresverschmutzung, Energieverknappung und unausgeglichene Zahlungsbilanzen im Gesamtzusammenhang und weltweit gesehen werden. Deshalb ist es notwendig, dass alle Staaten an der Suche nach allgemein befriedigenden Lösungen teilnehmen. Dies gilt für die Erarbeitung der grundlegenden Konzeptionen gleichermaßen wie für die konkreten Verhandlungen. Die Schweiz hat auch ein Interesse daran, ihre Auffassungen in den Debatten der Generalversammlung der UNO zu vertreten und dadurch die Wirtschafts- und Rechtsvorstellungen mitzugestalten, die als Richtlinien für die einzelnen Fachgremien gelten sollen. In den zuständigen Nebenorganen und Organisationen wiederum, in denen dann diese Konzeptionen den operationellen Verhandlungen zugrunde gelegt werden, wird

¹⁾ Zu den beiden Menschenrechtspakten vgl. im einzelnen Anhang 3, Kapitel 4.

die schweizerische Mitwirkung mehr Gewicht erhalten, wenn unser Land auch in der Generalversammlung mitbestimmen kann.

Ferner wird die Schweiz durch eine Mitgliedschaft bei der UNO das Risiko bannen, in Zukunft von Verhandlungen in ordentlichen und ausserordentlichen Generalversammlungen ausgeschlossen zu sein, die für die Entwicklung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und somit auch für unser Land von Interesse sind.

Schliesslich sind die Probleme der Entwicklungsländer, auf die sich die wirtschaftlichen Verhandlungen in den Vereinten Nationen im wesentlichen konzentrieren, für unser Land von zunehmender Wichtigkeit. In hohem Masse hängen wir für unsere Energie- und Rohstoffversorgung von ihnen ab. Über 20 Prozent unserer Ausfuhren gehen in diese Länder. Unsere Unternehmen tätigen dort umfangreiche Investitionen, verkaufen ihre Technologien und Dienstleistungen. Auch unsere Banken pflegen enge Beziehungen mit ihnen. Unsere Wirtschaft und die Wirtschaft der Entwicklungsländer sind immer mehr voneinander abhängig. Deshalb haben wir ein Interesse daran, mit diesen Ländern zusammenzuarbeiten und an die Lösung ihrer Wirtschaftsprobleme beizutragen.

Wenn wir an Verhandlungen über die Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen im Nord-Süd-Bereich teilnehmen, zeigen wir, dass wir uns der Bedeutung der Interdependenz und der damit verbundenen Verantwortung bewusst sind. Durch unsere Mitwirkung an den Anstrengungen der Völkergemeinschaft zugunsten der am meisten benachteiligten Länder und Völker führen wir unsere Tradition der Solidarität weiter.

Die *Entwicklungszusammenarbeit* nimmt in den verschiedenen Organisationen des Systems der Vereinten Nationen einen immer grösseren Platz ein. Während den Spezialorganisationen vor allem deren Planung und Durchführung obliegt, wird sie zu einem beträchtlichen Teil vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) finanziert. Als Mitglied dieser Organisation können wir deren Arbeit beeinflussen und die Verwendung unserer Beiträge überwachen. In zunehmendem Masse werden indessen in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat Grundsatzfragen diskutiert, die sich aus der Entwicklungszusammenarbeit jener Organisationen ergeben, denen wir als Mitglied angehören, und namentlich auch sämtliche Fragen der Koordinierung der Tätigkeit der verschiedenen Organisationen in den Entwicklungsländern erörtert. Staaten, die nicht Mitglieder der Verwaltungsräte oder anderer von der Mitgliedschaft her beschränkter Gremien dieser Organisationen sind, können sich in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat über die Politik dieser Organisationen äussern. Da die Mitgliedschaft in den Verwaltungsräten nach dem Grundsatz der Rotation wechselt, können wir dort keinen ständigen Sitz beanspruchen. Als Mitglied der UNO hätten wir daher eine bessere Gewähr dafür, kontinuierlich an der Kontrolle und Ausarbeitung der Politik der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit teilzunehmen, die wir mitfinanzieren.

Auf dem Gebiet der *humanitären Hilfe* sind sowohl die UNO als auch die Schweiz sehr aktiv. Viele Organe und Spezialorganisationen kümmern sich um die einzelnen Aspekte dieser Hilfe. Die Schweiz arbeitet schon heute mit einigen von ihnen zusammen.

Im Bereich der Flüchtlingshilfe besteht ein enger Kontakt mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlingswesen (UNHCR) in Genf. Die Schweiz unterstützt auch das auf den Mittleren Osten konzentrierte Programm der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge (UNRWA). In Katastrophenfällen arbeitet der Delegierte des Bundesrates für Katastrophenhilfe im Ausland mit der 1972 in Genf errichteten Koordinationsstelle der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe (UNDRO) zusammen, der es obliegt, in solchen Fällen über die Bedürfnisse an Ort und Stelle und die Aktionen anderer Staaten auf dem laufenden zu sein. Bei jeder Form von humanitärer Hilfe sind auch je nach Aufgabe das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP), die FAO, das UNICEF und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) tätig. Zum Teil als Mitglied, zum Teil durch Einzelaktionen unterstützt die Schweiz auch diese Tätigkeit.

Ein Beitritt zur UNO würde die weitgefächerte Zusammenarbeit der Schweiz mit den Vereinten Nationen auf humanitärem Gebiet wesentlich erleichtern. Die Schweiz kanalisiert ihre Hilfe oft über diese Institutionen. Wenn verschiedene Gremien der Vereinten Nationen an einem grösseren Programm beteiligt sind, so obliegt die Koordinierung in der Regel der UNO selbst. Ausserdem lindert humanitäre Hilfe nur die Folgen einer Notlage; die Gründe dafür liegen oft auf politischer Ebene, etwa in einem Konflikt oder in sozialen Missständen. Hier hat die UNO auch für Massnahmen zu sorgen, welche die Ursachen der menschlichen Not tilgen helfen. Es wäre wünschenswert, wir könnten bei der Koordinierung der humanitären Hilfe, an die wir zum Teil beträchtliche Beiträge leisten, ein Wort mitreden und hätten darüber hinaus die Möglichkeit, uns an der Behebung der Ursachen zu beteiligen, die zu Opfern von bewaffneten Konflikten, Flüchtlingselend und dauernden Notlagen führen.

Ferner wird die Schweiz auf dem Gebiet der *Abrüstung* und der Rüstungskontrolle in der UNO mehr Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten. Es sei nur daran erinnert, dass sie ihre Ansichten an der ausserordentlichen Session der Generalversammlung über Abrüstung von 1978 nur dank dem Entgegenkommen von befreundeten Staaten durch diese darlegen konnte. Aufgrund der an dieser Session gefassten institutionellen Beschlüsse kann sie zwar neuerdings an gewissen Diskussionen im Genfer Abrüstungsausschuss teilnehmen, der aus 40 Mitgliedern zusammengesetzt ist. Sie nimmt dort die gleiche Stellung ein wie die Mitglieder der UNO, die nicht im Ausschuss sitzen. Eine Mitarbeit in der Generalversammlung, einschliesslich an ihren ausserordentlichen Sessionen, ist jedoch nur als Mitglied der UNO denkbar.

Schliesslich werden wir als Mitglied der UNO die Möglichkeit haben, uns wirkamer für die *Erhaltung Genfs als Sitz internationaler Organisationen einzusetzen*.

Als der Völkerbund 1920 nach Genf kam, handelte es sich um eine politische Entscheidung. Genf wurde gewählt wegen seiner bedeutenden Rolle in der Geistesgeschichte, wegen des Sitzes des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK). 1946 waren andere, weniger idealistische Gründe dafür massgebend, dass das Europäische Büro der UNO nach Genf gelegt wurde. Den Ausschlag gab, dass die Genfer Gebäulichkeiten des Völkerbundes verfügbar waren. Um die UNO scharten sich indessen verschiedene Spezialorganisationen

und zahlreiche nichtgouvernementale Organisationen, so dass Genf im Lauf der Jahre zu einem einmaligen Zentrum der internationalen Organisationen heranwuchs.

1946 stimmten wir der Übernahme der Gebäulichkeiten des Völkerbundes durch die Vereinten Nationen zu. Mit der UNO und den in Genf ansässigen Spezialorganisationen – heute sind dies neben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Meteorologische Weltorganisation (WMO), der Internationale Fernmeldeverein (ITU), die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) und das ebenfalls zur UNO-Familie gehörige institutionalisierte Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) – haben wir Sitzabkommen geschlossen, die das Verhältnis dieser Organisation zur Schweiz als Gaststaat regeln. Ausserdem gründete der Bund 1964 zusammen mit den Genfer Behörden die Immobilienstiftung für internationale Organisationen (FIPOI), die solchen internationalen Organisationen in Genf Bauten zur Verfügung stellt und den Aus- und Neubau ihrer Verwaltungs- und Konferenzgebäude erleichtert. Die FIPOI hat zudem in den siebziger Jahren in eigener Regie das Internationale Konferenzzentrum in Genf (CICG) erbaut, das seit Mitte 1980 den zwischenstaatlichen internationalen Organisationen für deren Konferenzen unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird.¹⁾

Trotz diesen Anstrengungen von Bund und Kanton ist es nicht selbstverständlich, dass Genf auch in Zukunft ein so lebendiges internationales Zentrum bleibt. Denn seit einigen Jahren hat sich im System der Vereinten Nationen eine Tendenz zur Dezentralisierung entwickelt, die sich auch auf Genf auswirkt. Nicht mehr alle neuen Nebenorgane der UNO richten ihre Sekretariate in New York oder Genf ein. Nicht mehr alle von der UNO einberufenen Konferenzen wickeln sich in einer dieser beiden Städte ab. Auch einzelne Länder der Dritten Welt zeigen ein wachsendes Interesse daran, die eine oder andere Organisation oder Konferenz bei sich zu beherbergen. So sind in der Weltgesundheitsorganisation konkrete Anträge eingereicht worden, den Sitz der Organisation von Genf in ein Entwicklungsland zu verlegen. Vor allem aber ist in Wien im August 1979 ein ganzer Gebäudekomplex, der sogenannte Donaupark, eingeweiht worden. In ihm haben sich nicht nur die beiden seit ihrer Gründung in der österreichischen Hauptstadt ansässigen Organisationen, die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) und die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), eingerichtet; er nahm auch einzelne Dienste auf, die von New York und Genf nach Wien umsiedeln mussten.

Die Entscheidungen über den Sitz der verschiedenen Gremien der UNO und die damit verbundenen Fragen fallen in der Generalversammlung. Wenn Genf in diesem Zusammenhang zur Diskussion steht, reichen uns die Möglichkeiten unserer gegenwärtigen Stellung zu einer angemessenen Wahrung unserer Interessen nicht aus. Wir haben dies in der Vergangenheit zu spüren bekommen, namentlich als es darum ging, einzelne Dienste der UNO von Genf in die neuen Gebäulichkeiten in Wien zu übersiedeln. Wir konnten keinen eigenen Resolutionsentwurf zu diesem Problem einführen, der unsere Interessen zur Geltung

¹⁾ Botschaft vom 11. Juli 1979 über die unentgeltliche Benützung des Internationalen Konferenzzentrums (CICG) (BBl 1979 II 821 ff.).

gebracht hätte, und hatten Mühe, uns in der zuständigen Kommission Gehör zu verschaffen, um zumindest in einer Erklärung den schweizerischen Standpunkt darzulegen. Die Tendenz ist deutlich erkennbar, dass in Zukunft immer mehr Länder Druck auf die Organisation ausüben werden, um einzelne Organe oder Konferenzen bei sich beherbergen zu können. Und wenn sich einmal eine Organisation niedergelassen hat, zieht sie auch andere Organisationen an. Ein Nichtmitglied ist dann verletzlicher und kann sich nicht angemessen verteidigen.

Schliesslich werden wir als Mitglied der UNO an allen Wahlen teilnehmen können, die von der Generalversammlung durchgeführt werden, und vermehrt die Möglichkeit haben, *schweizerische Kandidaten* aufzustellen. Heute können wir nur – als Vertragspartei des Statuts des Internationalen Gerichtshofes – an den Wahlen der Richter für den Gerichtshof in der Generalversammlung teilnehmen und nur für vereinzelte Gremien einen Schweizerbürger vorschlagen. Als Mitglied der Organisation werden wir durch unsere Stimmabgabe einen vermehrten Einfluss auf die Zusammensetzung der verschiedenen Organe der UNO ausüben und unseren eigenen Kandidaten besser zum Erfolg verhelfen können. Einmal wird unsere Mitwirkung in einzelnen Organen nicht mehr wie heute als Ausnahmefall bewertet, sondern als normale Tätigkeit eines Mitgliedes der UNO im Turnus mit andern Mitgliedern betrachtet. Zum zweiten werden schweizerische Kandidaten die Möglichkeit haben, sich in verschiedenen Ausschüssen immer wieder zu profilieren und so den Bekanntheitsgrad zu erwerben, der für viele Wahlen unerlässlich ist, vor allem dort, wo eine Wahl oder Ernennung persönlichkeitsbezogen ist wie bei der Völkerrechtskommission, dem Internationalen Gerichtshof oder bei hohen Positionen im Sekretariat.

Dasselbe gilt, wenn die UNO zur Prüfung eines besonderen Problems eine Expertengruppe oder einen Sonderbeauftragten ernannt. Auch dann wird in der Regel auf bekannte Persönlichkeiten zurückgegriffen, deren Fähigkeiten im Rahmen der UNO bereits erprobt wurden. Vor allem können wir, solange wir nicht Mitglied der UNO sind, als Staat keine Kandidaturen beanspruchen.

Die Mitgliedschaft in den verschiedenen Organen der UNO würde uns die Möglichkeit geben, die Arbeiten der Organisation direkt zu beeinflussen. Im Vordergrund unseres Interesses würden wirtschaftliche, soziale und humanitäre Gremien stehen. Wir würden uns aber auch dafür einsetzen, dass einmal ein schweizerischer Experte in die Völkerrechtskommission gewählt wird. Wir würden uns ferner dafür verwenden, dass unser Land angemessen im Sekretariat vertreten ist. Vor allem aber würden wir es begrüßen, wenn ein schweizerischer Richter in den Internationalen Gerichtshof gewählt würde. Zwar sind wir bereits 1948 dem Statut des Gerichtshofes beigetreten und haben die obligatorische Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes anerkannt. Aber bis jetzt wurde nie ein Schweizer in diese höchste richterliche Funktion gewählt, obwohl sich bereits bei fünf Richterwahlen schweizerische Kandidaten zur Verfügung gestellt hatten. Trotz ihres hohen Ansehens als Wissenschaftler unterlagen die von uns vorgeschlagenen Rechtsgelehrten regelmässig gegenüber den Kandidaten aus Mitgliedsstaaten der UNO. Es ist nicht zu übersehen, dass die zu Richtern des Internationalen Gerichtshofes gewählten Persönlichkeiten mit ganz wenigen Ausnahmen zuerst Mitglieder der Völkerrechtskommission sind, die Angehörigen von

Nichtmitgliedstaaten praktisch verschlossen ist, und dort durch ihren wissenschaftlichen Beitrag an die Kodifizierung des Völkerrechts ihre Eignung für das höchste Richteramt der Welt unter Beweis stellen können. So erwarten wir von einer Mitgliedschaft bei der UNO auch eine verbesserte Chance, dass ein Schweizer Bürger mittels der Rechtsprechung und Gutachtertätigkeit des Internationalen Gerichtshofes an die Konsolidierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beitragen kann.

424 Abstimmungsverhalten

In der Regel münden die Arbeiten der UNO in Resolutionen aus. Das Abstimmungsverfahren ist in den vergangenen Jahren zusehends verfeinert worden. Bei wichtigeren Verhandlungen wird das Ergebnis immer mehr durch Konsens angenommen. In diesem Fall findet keine Abstimmung statt. Konsens bedeutet, dass zwischen den Parteien eine allgemeine Übereinstimmung erzielt werden konnte. Er setzt indessen nicht voraus, dass in allen Punkten Einigkeit herrscht. Vielmehr wurden in der Verhandlung Kompromisse erreicht, welche den beteiligten Staaten erlauben, das Schlussdokument in seiner Gesamtheit, nach Abwägung aller in ihm enthaltenen Elemente, zu billigen.

Kommt es zu einer Abstimmung, entweder weil die Verfahrensordnung sie für eine bestimmte Materie zwingend verlangt oder weil kein allgemein annehmbarer Kompromiss zustande kam, dann kann jede Delegation vorerst zwischen den drei klassischen Stimmverhalten der Zustimmung, Ablehnung oder Enthaltung wählen. Darüber hinaus hat sie die Möglichkeit, überhaupt nicht an der Abstimmung teilzunehmen. Diese zusätzliche Variante der Willensäußerung wurde gebräuchlich, nachdem sich die Stimmenthaltung zu einer dritten Abstimmungsvariante entwickelt hatte, mit der ein Staat ausdrücken kann, dass er in einer Entscheidung nicht Partei sein will oder kann, oder dass er die zur Verabschiedung vorgelegte Resolution zwar nicht völlig ablehnt, aber auch nicht in der Lage ist, ihr rückhaltlos zuzustimmen.

Um noch weiter zu differenzieren, geben die Staaten bei besonders wichtigen Resolutionen häufig Erklärungen zu ihrem Stimmverhalten ab. Beim Konsensverfahren benützen sie solche Erklärungen, um ihre Vorbehalte gegenüber bestimmten Abschnitten anzumelden oder um einzelne Formulierungen des Dokuments in ihrem Sinne zu interpretieren. Bei Abstimmungen bieten sie ihnen Gelegenheit, die Kriterien für ihr Stimmverhalten näher zu erläutern sowie zu verdeutlichen, welche Stellen im Resolutionstext annehmbar oder allenfalls nicht annehmbar sind.

Manchmal wird die Meinung vertreten, die Schweiz als neutraler Staat müsste sich in der UNO fast immer der Stimme enthalten. Dies ist bei weitem nicht der Fall. Wir würden uns nicht um eine Meinungsäußerung drücken, sondern unsere Auffassungen klar zum Ausdruck bringen, wobei wir selbstverständlich unseren ausserpolitischen Maximen Rechnung tragen würden. Unsere Erfahrungen an den Konferenzen, an denen wir vollberechtigt teilnahmen, haben uns bestätigt, dass wir die Möglichkeit haben, uns im Sinne unserer Interessen und unserer Politik der Solidarität offen zu äussern.

Schon im Stadium der Verhandlung wäre die Schweiz als Mitglied der Organisation gleich wie die andern Mitglieder aufgerufen, ihre Meinung darzulegen sowie insbesondere ihre eigenen Vorschläge einzubringen und dafür zu sorgen, dass diese so weit als möglich berücksichtigt werden. Aufgrund des Verhandlungsergebnisses würde sie ihre definitive Stellungnahme festzulegen haben. Wird ein Konsens angestrebt, so hätten wir abzuwägen, ob der Text soweit befriedigend ist, dass wir den Konsens unterstützen könnten. Bei einer Abstimmung stünde uns die ganze Palette der Abstimmungsmodalitäten zur Verfügung. Je nach Resolutionstext könnte dies Zustimmung, Ablehnung, Enthaltung oder Nichtteilnahme, eventuell auch Abwesenheit heissen.

Sowohl im Konsens- als auch im Abstimmungsverfahren könnten wir unsere Haltung in einer Erklärung erläutern. Beim Konsens würden wir unsere allgemeine Zustimmung bestätigen und zugleich auf jene Punkte hinweisen, denen gegenüber wir allenfalls Vorbehalte anzubringen hätten oder die wir in einer ganz bestimmten Richtung ausgelegt haben möchten. Bei einer Abstimmung dient die Erklärung zur Stimmabgabe einer Nuancierung des Stimmverhaltens. Die annehmbaren und nicht annehmbaren Punkte einer Resolution sowie die wichtigsten Beweggründe für die Stimmabgabe werden hervorgehoben. Bei politischen Fragen wäre eine solche Erklärung wichtig um klarzustellen, dass unsere Stellungnahme keine Parteinahme bedeutet, sondern auf objektiven Kriterien beruht. Erklärungen würden aber in jedem Fall dazu dienen, unsere Haltung in künftigen Verhandlungsrunden abzustecken, die aufgrund dieser Resolution geführt werden sollen.

Wie bereits heute in den Spezialorganisationen und an den Weltkonferenzen, wo wir mitwirken, müssten wir bei den Resolutionsentwürfen prüfen, ob sie Neutralitätsprobleme aufwerfen. Diese Praxis hat uns in den vergangenen Jahren keine Schwierigkeiten bereitet. Die Neutralität lässt dem Neutralen auch in der UNO einen beachtlichen Spielraum für eine klare Meinungsäußerung, wie sie von jedem souveränen Staat erwartet wird.

425 Mitgliedschaft bei der UNO und Universalität der diplomatischen Beziehungen

Die Schweiz anerkennt alle unabhängigen und souveränen Staaten ohne Ansehen ihrer politischen und ideologischen Systeme. Auch im Verlauf der raschen Veränderung und Ausdehnung der Staatengemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg haben wir am Grundsatz der Universalität unserer Beziehungen festgehalten.

Mit der allmählichen Verlagerung der internationalen Politik auf die multilaterale Diplomatie haben die bilateralen Beziehungen eine zusätzliche Bedeutung erlangt, indem durch ihre Kanäle die multilateralen Verhandlungen unterstützt werden. Ausserdem bieten die Organisationen und Konferenzen ganz allgemein Gelegenheit, die bilateralen Beziehungen durch direkte Kontakte unter Politikern und Delegierten zu ergänzen. In unserem eigenen Interesse sollten wir uns diese Möglichkeit gegenseitiger Verständigung nicht freiwillig entgehen lassen, die heute für alle Staaten zur Selbstverständlichkeit geworden ist.

In verschiedenen technischen Bereichen pflegen unsere Sachverständigen schon heute im Rahmen der zuständigen internationalen Organisationen solche direkte Kontakte, die nachher den Verkehr mit dem entsprechenden Land in den einzelnen Sektoren beträchtlich erleichtern.

Unsere Mitgliedschaft beim Europarat zeigt uns, wie nützlich das persönliche Gespräch auch in politischen Fragen ist. Es sei nur an die vielen Begegnungen unserer Parlamentarier in Strassburg erinnert. Ähnliche Erfahrungen machen wir an der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihren Folgekonferenzen. Dabei geht es oft um den Versuch einer Konzentrierung und allenfalls einer Koordinierung der Standpunkte im Hinblick auf ein zu erzielendes Verhandlungsergebnis. Darüber hinaus wird aber immer mehr die Gelegenheit zu einem bilateralen Gedankenaustausch allgemeiner Art wahrgenommen, der zum besseren gegenseitigen Verständnis führt und später auch in konkreten Fällen nützlich sein mag. Entscheidend ist vor allem, dass die in ihren Ländern für die Aussenpolitik Verantwortlichen sich gegenseitig kennenlernen, einzuschätzen vermögen, einander ihre Ansichten und Beweggründe darlegen können. Diese Begegnungen beeinflussen die in den Hauptstädten gepflegten bilateralen Beziehungen positiv, treiben allenfalls bestehende Differenzen einer Bereinigung zu und sind hauptsächlich dann von unschätzbarem Wert, wenn in Krisenzeiten eine enge Zusammenarbeit notwendig wird. Sie können allerdings die traditionelle Diplomatie nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.

Diese formlose Fühlungnahme zwischen Politikern, die wir auf regionaler Ebene bereits praktizieren, würden wir auch im Rahmen der Vereinten Nationen pflegen können, wo sie heute einen wichtigen Teil der weltpolitischen Zusammenarbeit bilden.

In der universellen UNO könnten wir unserem Grundsatz der Universalität unserer bilateralen Beziehungen in erhöhtem Masse gerecht werden. Wir hätten dort namentlich die Möglichkeit, neben unsern traditionellen Partnern mit den Entwicklungsländern besser ins Gespräch zu kommen. Da wir nicht in allen diesen Ländern Botschaften unterhalten – auf die 157 Mitgliedstaaten sind 88 schweizerische Botschaften verteilt – und viele unter ihnen kaum in der Lage sind, ihren diplomatischen Dienst so auszubauen, dass sie auch in der Schweiz eine Vertretung eröffnen können, wäre die UNO der gegebene Ort, unsere Kontakte mit allen Entwicklungsländern zu vertiefen, ihre Ansichten und ihre Bedürfnisse besser kennenzulernen.

Wenn wir bereit sind, uns mit den tatsächlichen Auswirkungen der gegenseitigen Abhängigkeit auseinanderzusetzen, dann ist auch der bilaterale Dialog mit den einzelnen Ländern der Dritten Welt notwendig.

Alle diese bilateralen Kontakte sind indessen nur fruchtbar und oft überhaupt nur möglich, wenn wir als vollberechtigte Partner in der UNO handeln können. Eine Mitgliedschaft bei der Organisation würde also auch zur Belebung und Ergänzung unserer weltweiten bilateralen Beziehungen von Vorteil sein.

43 Die Alternative einer weiteren Nichtmitgliedschaft

Bei der Beantwortung der Frage, ob die Schweiz der UNO beitreten soll, müssen auch die Alternativen zur Mitgliedschaft untersucht werden. Um uns über die Konsequenzen eines weiteren Fernbleibens klar zu werden, müssen wir abschätzen, in welche Richtung sich die UNO in Zukunft entwickeln wird. Wir müssen Möglichkeiten und Grenzen unseres Beobachterstatus erkennen und aus dieser Situation die nötigen Schlüsse für unsere Zukunft ziehen.

431 Weitere Entwicklung in der UNO

Die Mitgliederzahl der Vereinten Nationen wird sich stabilisieren, weil der Entkolonisierungsprozess praktisch abgeschlossen ist und nur noch wenige neue Staaten entstehen werden. Jeder neue Staat wird aber mit Sicherheit der Organisation beitreten.

Die UNO wird ihre zentrale Rolle für die internationale Zusammenarbeit weiter ausbauen. Praktisch alle Probleme werden auf weltweiter Ebene in ihrem Forum behandelt werden.

Im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit wird immer mehr das Nord-Süd-Verhältnis stehen, und die Entwicklungsländer werden weiterhin darauf bedacht sein, in der UNO eigentliche Verhandlungen zu führen. Eine deutliche Tendenz besteht, dass die UNO vermehrt Themen aufnimmt, die in erster Linie in den Kompetenzbereich der Spezialorganisationen gehören, um sie in ihrem Gesamtzusammenhang zu behandeln und ihnen zusätzliche politische Impulse zu geben. Die UNO greift auch eher neue Probleme, die sich der Völkergemeinschaft stellen, selber auf, als dass sie eine neue Spezialorganisation gründet. Weltkonferenzen zu einzelnen Fragen stehen im Vordergrund.

432 Beobachterstatut der Schweiz

Die Schweiz verfolgt die Arbeiten der UNO in New York seit 1946 und in Genf seit 1965 durch einen Beobachter. Ihr Statut hat keine rechtliche Grundlage, sondern beruht auf einer formlosen Vereinbarung mit dem Generalsekretär der UNO.

In New York kann die schweizerische Delegation als Beobachter bei Sitzungen der Generalversammlung, des Sicherheitsrates und des Wirtschafts- und Sozialrates im Saal anwesend sein, zuhören und die erforderlichen Dokumente beziehen. Sie hat aber weder die Möglichkeit, Resolutionstexte einzubringen, noch an Abstimmungen teilzunehmen. In einer Kommission der Generalversammlung darf sie nur das Wort ergreifen, wenn ihr dies im Einzelfall zugestanden wird. Im Plenum hat sie kein Rederecht. Ausserdem finden die entscheidenden Verhandlungen immer mehr in Arbeitsgruppen und bei informellen Konsultationen statt, zu denen häufig nur Mitglieder der UNO beigezogen werden und von denen unser Land denn folglich ausgeschlossen bleibt.¹⁾

¹⁾ Eine Ausnahme bildet der Wirtschafts- und Sozialrat, dessen revidierte Geschäftsord-

Etwas besser bietet sich unsere Lage in Genf dar, vor allem deshalb, weil wir bei einigen dort niedergelassenen Nebenorganen der UNO Mitglied sind oder als Beobachter ein in der Geschäftsordnung verankertes Mitspracherecht haben. Zudem wird unsere Stellung durch unsere Eigenschaft als Gastland allgemein aufgewertet.

433 Künftige Entwicklung der Beobachterstellung der Schweiz

In den letzten Jahren hat sich unsere Beobachterstellung zusehends verschlechtert. Verschiedene Zeichen lassen darauf schliessen, dass sich diese Entwicklung künftig noch verstärkt.

Bereits 1959 machte Bundesrat Max Petitpierre den Bundesrat in einer Notiz darauf aufmerksam, dass die UNO der Universalität zustrebe. Je mehr sie sich diesem Ziel näherte, desto deutlicher würden jene souveränen Staaten in eine Sonderstellung hineingeraten, die sich ausserhalb der Organisation hielten. Auf lange Sicht könnte sich daraus eine Schwächung der internationalen Stellung der Schweiz ergeben.

Früher war die Schweiz von zahlreichen Beobachterstaaten umgeben. Fast alle sind in der Zwischenzeit Mitglieder der UNO geworden, zuletzt 1973 die Bundesrepublik Deutschland. Gerade durch den Beitritt dieses bedeutungsvollen europäischen Staates, der durch seine effektive politische und wirtschaftliche Stellung in der Welt eine vermehrte Respektierung der Interessen der Beobachterstaaten erreichen konnte, hat die Beobachterstellung von Staaten auch politisch an Gewicht verloren. Dagegen haben sich in den letzten Jahren neue Kategorien von Beobachtern herangebildet, als verschiedenen regionalen Organisationen und Interessengruppen sowie Befreiungsorganisationen und -bewegungen, darunter der PLO, aufgrund von Resolutionen der Generalversammlung das Recht eingeräumt wurde, die Arbeiten der UNO als Beobachter zu verfolgen. Im Einvernehmen mit der Generalversammlung verstehen sie ihre Rolle aktiver als die staatlichen Beobachter, was auch damit begründet wird, dass die Befreiungsbewegungen gar keine andere Wahl haben, als Beobachter zu sein, da sie die für eine Mitgliedschaft erforderlichen Kriterien der Staatlichkeit nicht erfüllen, wogegen die Beobachter von Nichtmitgliedstaaten frei wären, der Organisation als vollberechtigtes Mitglied beizutreten. Die Befreiungsbewegungen verfügen insbesondere über ein geregelter Mitspracherecht, während die Mitwirkung eines staatlichen Beobachters vom jeweiligen Willen der Mitglieder im Einzelfall abhängt.

Doch nicht nur das politische Gewicht, sondern auch die tatsächlichen Mitwirkungsmöglichkeiten unseres Landes werden sich künftig noch weiter verringern. Drei Elemente sind dafür vor allem relevant: die Zentralisierung der internationalen Zusammenarbeit in der UNO, die institutionelle Verfeinerung der Verhandlungsmechanismen und die Tendenz der Mitgliedstaaten, einem freiwillig abseits stehenden Staat immer weniger Konzessionen zu machen.

nung vom 7. Mai 1975 in Artikel 72 vorsieht, dass Nichtmitgliedstaaten bei allen sie besonders betreffenden Fragen an den Beratungen teilnehmen und Vorschläge einbringen, die auf Antrag eines Ratsmitgliedes zur Abstimmung gebracht werden können.

Je mehr sich die UNO selbst der wichtigsten Gegenwartsfragen annimmt, desto grösser wird das internationale Tätigkeitsfeld, von dem die Schweiz ausgeschlossen ist, desto schwieriger wird es für einen Beobachter, die grossen Zusammenhänge noch zu erfassen. Schwieriger wird es auch dort, wo wir vollberechtigt mitarbeiten können, noch einen konstruktiven Beitrag zu leisten. Wir isolieren uns zusehends im gesamten Verhandlungsprozess der Vereinten Nationen.

Wenn die eigentlichen Diskussionen und Verhandlungen immer häufiger in Gremien stattfinden, zu denen ein Nichtmitgliedstaat keinen Zutritt hat, dann verliert für ihn die Möglichkeit an Interesse, die offiziellen Debatten im Plenum und in den Kommissionen zu verfolgen, die schliesslich nur noch die bereits erzielten Ergebnisse oder die bereits festgestellten Klippen der Verhandlung zum Ausdruck bringen. Weniger Gewicht haben darum auch seine eigenen, oft erst nach langwierigem Feilschen zugestandenen Erklärungen, da sie den Verhandlungsgang kaum noch beeinflussen können.

Schliesslich ist eine Tendenz bei den Mitgliedstaaten, allen voran bei unsern westlichen Partnern spürbar, dem «Sonderfall Schweiz» nicht mehr in der uns erwünschten Weise Rechnung zu tragen. Im Gegensatz zu den ersten Jahren des Bestehens der UNO wird heute die Neutralität nicht mehr als Hinderungsgrund für eine Mitgliedschaft bei der Weltorganisation betrachtet. Das haben nicht zuletzt die drei neutralen Mitgliedstaaten während ihrer jahrzehntelangen konstruktiven Mitarbeit auf den verschiedensten Gebieten deutlich gezeigt. Das Verständnis für das Fernbleiben der Schweiz schwächt sich daher zusehends ab, und die Ansicht gewinnt an Boden, dass wir die entsprechenden Konsequenzen der Nichtmitgliedschaft bei einer Fortdauer dieses Zustandes selber tragen sollten. Ausserdem sind gerade westliche Staaten darum bemüht, nichtstaatliche Beobachter aus den informellen Verhandlungen herauszuhalten. Sie befürchten aber – nicht zu unrecht – dass sie dem Beobachter einer Befreiungsorganisation nicht verweigern könnten, was sie dem Beobachter der Schweiz zugestünden.

Wenn wir der UNO weiterhin fernblieben, würden wir uns auch in Zukunft an die Richtlinien des Bundesrates von 1946 zu halten haben.¹⁾ Dieses selektive Dreipunkteprogramm stammt jedoch aus einer anderen politischen Epoche und war auf eine andere UNO gemünzt. Auf lange Sicht würde uns diese Haltung in eine Lage versetzen, in der wir den bestehenden Maximen unserer Aussenpolitik nicht mehr im bisherigen Mass gerecht werden, namentlich unsere eigenen Interessen nicht mehr in gewohnter Weise verteidigen könnten. Eine zusätzliche pragmatische Annäherung an die Vereinten Nationen ist auch kaum noch denkbar, da wir die uns hier zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft haben.

Es ist im übrigen eines Staates wie der Schweiz ganz einfach nicht würdig, die Vorteile, die eine Mitgliedschaft der UNO mit sich bringt, auch als Nichtmitglied zu beanspruchen, wenn es um die Wahrnehmung unserer Interessen geht, aber nicht bereit zu sein, die entsprechende Verantwortung mitzutragen, die heute jeder Staat selbstverständlich übernimmt. Noch weniger ist es unserer Stellung in der Welt als souveräner Staat angemessen, freiwillig ein Statut in

¹⁾ Vgl. dazu Einleitung zu Kapitel 4.

Kauf zu nehmen, das uns rechtlich schlechter stellt als eine von der UNO anerkannte Befreiungsbewegung oder uns zumindest in dieselben Reihen verweist.

434 Besondere Aufgaben der Schweiz in der Völkergemeinschaft als Alternative zur Mitgliedschaft bei der UNO?

In der Schweiz ist etwa auch die Ansicht vertreten worden, gewisse Aufgaben unserer Aussenpolitik, die sich als Ausdruck unserer weltweiten Solidarität herauskristallisiert haben, böten einen spezifisch schweizerischen Ersatz für unsere Mitgliedschaft bei der UNO und brächten uns mehr Wohlwollen der Völkergemeinschaft ein als eine noch so ausgewogene Mitarbeit in den Vereinten Nationen. Es handelt sich vor allem um die Möglichkeit, Gute Dienste zu leisten, um die Funktion des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) und um die Stellung der Stadt Genf als Sitz internationaler Organisationen.

434.1 Die Guten Dienste der Schweiz und die Mitgliedschaft bei der UNO

In der Praxis gelten als Gute Dienste alle Bemühungen von Staaten, internationalen Organisationen oder Einzelpersonen, bei Konflikten auf die Einstellung von Feindseligkeiten hinzuwirken, die Aufnahme von Verhandlungen oder die Ergreifung anderer Mittel zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zu begünstigen sowie zur Behebung der Ursachen und Folgen des Konflikts beizutragen.

Wir sind immer davon ausgegangen, dass gerade die Schweiz als neutraler Staat geeignet ist, Gute Dienste zu leisten. Die Neutralität ist ein Mittel zur Friedenserhaltung. Es ist daher nur folgerichtig, dass unser Land im Rahmen seiner Möglichkeiten seinen Teil dazu beiträgt, dass Konflikte auf friedlichem Weg gelöst werden können.

In der Vergangenheit hat die Schweiz Gute Dienste geleistet durch ihren theoretischen und praktischen Beitrag zur friedlichen Streiterledigung sowie durch ihre Anstrengungen als Sitzstaat internationaler Organisationen und ihre Bereitschaft, Ad-hoc-Konferenzen und Schiedsgerichten Gastrecht zu gewähren.

Gute Dienste werden seit der Völkerbundszeit vermehrt auch im Rahmen von internationalen Organisationen erbracht. Im Völkerbund profilierte sich die Schweiz auf diesem Gebiet in verschiedenen Beobachtungs- und Untersuchungskommissionen sowie durch Sondermissionen, die einzelnen Schweizern übertragen wurden. Es sei nur an die Danziger Mission Carl J. Burckhardts erinnert.

In vermehrtem Masse noch widmet sich die UNO der Leistung Guter Dienste. Sie entsendet Beobachter, Untersuchungskommissionen und Blauhelmtuppen, um das Klima für eine friedliche Konfliktlösung herzustellen und Verhandlungsmöglichkeiten zu erkunden. Der Generalsekretär erhält von der Generalversammlung oder vom Sicherheitsrat Aufträge, solche Missionen auszuführen oder einen Sonderbeauftragten damit zu betrauen. Er kann auch von sich aus im Sinne einer Vorbeugediplomatie durch Gespräche versuchen, drohende Kon-

flikte abzuwenden, und tut dies sehr viel häufiger als es gemeinhin in die Öffentlichkeit dringt.

Als Nichtmitgliedstaat ist die Schweiz an dieser Tätigkeit der UNO wenig beteiligt. Zwar sind wir Mitglied der 1953 gebildeten neutralen Überwachungskommission in Korea und leisten einen Beitrag an die Friedenstruppen. Nur äusserst selten werden wir angefragt, ob wir eine schweizerische Persönlichkeit für spezielle politische und humanitäre Missionen zur Verfügung stellen könnten.

Im weiteren Sinne zu den Guten Diensten gehört auch die Wahrung fremder Interessen. Wenn zwei Staaten ihre diplomatischen Beziehungen zueinander abgebrochen haben, beauftragt jeder von ihnen einen dritten Staat, als Schutzmacht zu wirken, bis die Beziehungen wieder aufgenommen werden können. Es handelt sich dabei vor allem um die Erledigung der laufenden Geschäfte für einen fremden Staat. In einzelnen Fällen kann die Wahrung fremder Interessen zur Leistung Guter Dienste im eigentlichen Sinne führen.

Seit dem 19. Jahrhundert hat sich die Schweiz immer wieder auf dem Gebiet der Wahrung fremder Interessen bewährt. Während des Ersten Weltkrieges vertraten wir die Interessen von 25, während des Zweiten Weltkrieges sogar von 43 Staaten. Schutzmacht in einer bewaffneten Auseinandersetzung war die Schweiz seither erneut im indisch-pakistanischen Konflikt, der zur Unabhängigkeit von Bangladesch führte. Hier wurde sie mit der gegenseitigen Wahrung der Interessen beider Staaten beauftragt. Unser Land ist ferner verschiedentlich ersucht worden, die Interessenvertretung von Staaten zu übernehmen, die in Friedenszeiten wegen gravierender Unstimmigkeiten ihre diplomatischen Beziehungen zueinander abgebrochen haben. In den letzten Jahren betreuten wir gleichzeitig um die 15 Mandate. Gegenwärtig stammen die meisten aus der Zeit der Kubakrise, allen voran die amerikanische Interessenvertretung in Havanna. Dort vertreten wir bereits zum zweitenmal auch die Interessen Kolumbiens. Darüber hinaus nehmen wir die iranischen Interessen in Israel, Aegypten und Südafrika, für welches wir gleichzeitig Schutzmacht in Teheran sind, wahr und wurden mit der Vertretung der amerikanischen Interessen in Iran betraut.

Manchmal ist die Meinung zu hören, im Hinblick auf unsere Praxis der Guten Dienste sollten wir uns als Nichtmitglied der UNO eine Art Reservestellung in der Welt bewahren. Dies stellt indessen keine überzeugende Alternative dar. Die heutige Entwicklung zeigt ganz deutlich, dass die Leistung Guter Dienste keine Tätigkeit ist, die nur von neutralen Staaten oder gar nur von Nichtmitgliedern der UNO ausgeübt werden kann. Bei der Lösung aussereuropäischer Konflikte spielen die blockfreien Staaten eine immer wichtigere Rolle. Die Tendenz geht eindeutig dahin, die UNO, regionale Organisationen oder auch befreundete Staaten – ob neutral oder nicht – mit der Leistung Guter Dienste zu betrauen. Hingegen werden bei der Wahrung fremder Interessen vielfach neutrale Staaten bevorzugt, weil bei ihnen Objektivität bei der Ausübung des Mandats am ehesten vorausgesetzt wird. Allerdings besteht auch hier eine gewisse Neigung, die Interessenvertretung vorab einem gesinnungsmässig nahestehenden Staat zu übertragen.

Wenn die UNO selbst Gute Dienste leistet, zählt sie indessen nach wie vor auf die Mitarbeit der neutralen Staaten, was nicht heisst, dass für die eine oder an-

dere Aufgabe nicht auch andere Mitglieder beigezogen werden. Bei den zahlreichen Beobachtergruppen und in allen Friedenstruppen sind Neutrale vertreten. Die vom Generalsekretär ernannten Sonderbeauftragten sind oft Bürger eines neutralen Landes. Es sei nur an die Mission des schwedischen Botschafters Jar-ring im Mittleren Osten, des finnischen Diplomaten Ahtisaari in Namibia und des ehemaligen schwedischen Ministerpräsidenten Palme im irakisch-iranischen Konflikt erinnert.

Aus dieser Sachlage ergibt sich, dass unser Abseitsstehen von der UNO uns nicht eine Reservestellung gebracht hat, die uns besser als alle andern Staaten und Organisationen der Welt zur Leistung Guter Dienste befähigen würde. Werden wir mit der Wahrung fremder Interessen beauftragt, dann geschieht dies nicht, weil wir ausserhalb der UNO stehen – alle Staaten, auch der jeweilige Auftraggeber, sind ja Mitglieder der Weltorganisation –, sondern vielleicht, weil wir neutral sind, sicher aber, weil wir den Ruf der Zuverlässigkeit und Erfahrung in der Ausübung der Schutzmandate geniessen und die zur Verfügung stehenden Persönlichkeiten das Vertrauen der Parteien erworben haben.

Tatsächlich hätten wir aber im Rahmen der UNO als Mitglied wohl weitere Möglichkeiten, der Völkergemeinschaft unsere Guten Dienste zur Verfügung zu stellen. Wir könnten unsere Disponibilität deutlicher zum Ausdruck bringen und ihr in Diskussionen und Abstimmungen Rechnung tragen. Schweizerische Vertreter hätten eher Gelegenheit, als Beobachter und Mitglieder von Untersuchungskommissionen oder als Sonderbeauftragte auf friedliche Konfliktlösungen hinzuwirken. Oft sind bei solchen Missionen nicht so sehr der Heimatstaat als vielmehr die Persönlichkeit des Beauftragten, die Rolle, die er bisher in der UNO spielte und sein dadurch erreichter Bekanntheitsgrad bei den Parteien ausschlaggebend.

434.2 Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die Mitgliedschaft bei der UNO

Manchmal wird in der schweizerischen Öffentlichkeit die Meinung vertreten, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bilde eine dem schweizerischen Sinn für humanitäre Hilfe entsprechende Alternative zur Mitgliedschaft bei der UNO. Hin und wieder werden sogar Bedenken geäussert, das IKRK könnte nach einem Beitritt der Schweiz in seiner Mission behindert werden.

Wohl ist das IKRK ein Verein im Sinne des schweizerischen Zivilgesetzbuches und setzt es sich ausschliesslich aus Schweizer Bürgern zusammen. Seine internationale Stellung beruht auf den Genfer Abkommen zum Schutze der Kriegsoffer und den beiden Zusatzprotokollen, welche auch den grossen Teil seiner Aufgaben enthalten. Seine wichtigsten und für die Durchführung seiner Mission entscheidenden Grundsätze – Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit – gelten indessen auch gegenüber der schweizerischen Regierung. Der Bundesrat hat diese Grundsätze des IKRK immer respektiert und gedenkt, dies auch in Zukunft zu tun. Umgekehrt liegt es im Interesse des IKRK, gegenüber den schweizerischen Behörden seine Unabhängigkeit zu wahren. Daran ändern die gewichtigen finanziellen Beiträge nichts, die das IKRK vom Bund erhält. Ob-

gleich die Rotkreuzidee bester Ausdruck der schweizerischen humanitären Mission ist, betrachtet der Bundesrat das IKRK nicht als Instrument schweizerischer Aussenpolitik und übt auch keinen Einfluss auf Entscheidungen und Tätigkeit der Genfer Institution aus.

Trotz dieser Unabhängigkeit des IKRK von den schweizerischen Behörden wird es im Ausland oft mit der Schweiz identifiziert. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Schweiz als Sitzstaat des Komitees und als Depositär und Treuhänder der Genfer Abkommen samt ihrer Zusatzprotokolle eine besondere Verantwortung dem IKRK gegenüber trägt. Das bedeutet aber nicht, dass die materielle Unterstützung des IKRK eine Alternative zu aussenpolitischer Tätigkeit der Schweiz bilden kann. Unsere Pflicht als Staat zur Solidarität gegenüber der Völkergemeinschaft geht viel weiter.

Unsere Politik in der UNO würde sich auf jeden Fall in einer Art und Weise gestalten, die dem IKRK bei der Ausübung seiner Mission nicht hinderlich wäre. Das IKRK ist eine humanitäre Organisation. Die schweizerische Politik, die von der Neutralität bestimmt wird, kann ihm keinen Schaden zufügen.

Im übrigen hat sich in den letzten Jahren eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und dem IKRK entwickelt. Ein enges Verhältnis besteht zum Hochkommissariat für Flüchtlingswesen (UNHCR), zum Kinderhilfswerk (UNICEF), zur Koordinationsstelle für Katastrophenfälle (UNDRO), zum Welternährungsprogramm (WFP) und zur Weltgesundheitsorganisation (WHO). Vor kurzem hat das IKRK mit dem UNICEF sogar eine gemeinsame Aktion für die Bevölkerung in Kampuchea durchgeführt. In Zusammenarbeit mit den Blauhelmsruppen im Golan (UNDOF) hat es einzelne humanitäre Aufgaben in diesem besetzten Gebiet übernommen. Schliesslich unterstützt die UNO die Bemühungen des IKRK zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts, und ist das IKRK umgekehrt an den Arbeiten der UNO auf dem Gebiet der Menschenrechte interessiert, da sie teilweise seinen eigenen Wirkungskreis berühren.

So sind wir weder der Ansicht, dass das IKRK als Ausdruck schweizerischer Solidarität einen Ersatz für unsere Mitgliedschaft bei der UNO bietet, noch dass die Mission des IKRK durch eine solche Mitgliedschaft gefährdet wird. Vielmehr könnten bereits bestehende Kontakte mit den Vereinten Nationen auch in diesem Bereich zum Nutzen aller Beteiligten ausgebaut werden und eine überlegte Politik – ohne Einmischung in die Befugnisse des IKRK – diesem in mancherlei Hinsicht eher zum Vorteil gereichen.

434.3 Genf als Sitz internationaler Organisationen und die Mitgliedschaft bei der UNO

Manchmal wird in der Schweiz die Ansicht vertreten, unsere Bereitschaft, den internationalen Organisationen in Genf Gastrecht zu gewähren, bilde eine unserer bewährten aussenpolitischen Tradition entsprechende Alternative zur Mitgliedschaft bei der UNO. Hin und wieder ist sogar das Argument zu vernehmen, gerade unser Fernbleiben von der UNO habe es uns ermöglicht, Genf zu dem internationalen Zentrum auszubauen, als das es heute erscheint. Dem ist

entgegenzuhalten, dass Genf seine erste Blüte als internationale Stadt zur Zeit des Völkerbundes erlebte, zu einer Zeit also, als sich die Schweiz als Mitglied dieser ersten zwischenstaatlichen Friedensorganisation aktiv an der Weltpolitik beteiligte. Dass Genf nach dem Zweiten Weltkrieg wiederum internationale Bedeutung erlangte, war zunächst einmal der Tatsache zu verdanken, dass einzelne internationale Organisationen den Krieg in Genf überdauert hatten und die Gebäulichkeiten des Völkerbundes der UNO für ihren europäischen Sitz zur Verfügung standen. Wichtig waren aber auch die Bemühungen von Bund und Kanton, jene Voraussetzungen zu schaffen, die den internationalen Organisationen die bestmögliche Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleisten. Heute bietet Genf den Organisationen und den zu Konferenzen in die Rhonestadt reisenden Delegierten wesentliche Vorteile. Dazu gehören eine günstige geographische Lage, ein internationaler Flughafen mit Verbindungen nach allen Teilen der Welt und ein entspanntes politisches Klima.

Diese Vorzüge sind es, die heute zählen. Sie sind uns aber nicht für alle Zukunft sicher. Wir müssen uns ständig um ihre Erhaltung bemühen. Ausserdem müssen Versuche, die internationale Rolle Genfs im Zuge der wachsenden Dezentralisierung auszuhöhlen, wirksam bekämpft werden. Diese Verteidigung der Position Genfs können wir vollumfänglich nur als Mitglied der UNO übernehmen. Denn alle Entscheide über den Sitz der UNO, ihrer Dienste und Nebenorgane fallen in der Generalversammlung. Dort müssen wir unsern Standpunkt vertreten und auf Beschlüsse einwirken können, die Genf betreffen.

Vorläufig gibt es allerdings in der UNO noch genügend Staaten, die Genf als Zentrum der Weltorganisation unterstützen. Dies könnte sich aber ändern, wenn die Tendenz weitergeht, uns vorzuwerfen, unser Fernbleiben von der UNO sei ein Hinweis darauf, dass wir nicht bereit seien, unseren Teil der Verantwortung für die Zukunft der Völkergemeinschaft zu tragen. Die Tatsache unserer Nichtmitgliedschaft könnte somit Genf auf lange Sicht schaden. Dies um so eher, als die Beherbergung von internationalen Organisationen für viele Staaten immer mehr zu einer Frage des nationalen Prestiges geworden ist und inzwischen auch erkannt wird, dass internationale Organisationen und Konferenzen einen belebenden Einfluss auf die lokale Wirtschaft ausüben können. Heute tätigt die UNO rund 30 Prozent ihrer Ausgaben in der Schweiz. Dieser Anteil beziffert sich jährlich auf etwa 360 Millionen Schweizerfranken. Mit den Ausgaben der in Genf angesiedelten Spezialorganisationen zusammen erreicht dieser Betrag sogar mehr als 850 Millionen Schweizerfranken.

44 Die Institutionen von Bretton Woods¹⁾

In der vorliegenden Botschaft haben wir die Gründe dargelegt, die für eine vollumfängliche Teilnahme der Schweiz an den Tätigkeiten der UNO sprechen. Diese Gründe lassen sich aus einem politischen Willen und aus der Überzeugung des Bundesrates herleiten, dass das Interesse der Schweiz eine baldige

¹⁾ Dazu gehören der Internationale Währungsfonds (IMF), die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) und die Internationale Finanzkorporation (IFC).

Normalisierung unserer Beziehungen zu den weltumfassenden Organisationen verlangt. Intern wurden auch unsere Beziehungen zum Internationalen Währungsfonds (IMF), zur Weltbank (IBRD) und ihren Tochtergesellschaften seit Ende des Zweiten Weltkrieges mehrmals untersucht. Nie fiel jedoch ein grundsätzlicher Entscheid, diesen Organisationen beizutreten. Die Frage muss namentlich im Lichte der internationalen Entwicklungen der letzten Jahre und ihrer Auswirkungen auf unsere Beziehungen zu diesen Institutionen neu geprüft werden.

Die zunehmende Interdependenz der Staaten, ihrer Politik und ihrer Wirtschaft zwingt diese dazu, immer enger zusammenzuarbeiten. Sie verleiht den Organisationen, in denen diese Zusammenarbeit stattfindet, eine entsprechend gewichtige Rolle und noch mehr Einfluss. Alle Regierungen bekommen die Risiken zu spüren, die aus Konflikten, aus Krisen im Zusammenhang mit der Unterentwicklung, aus der Energieverknappung, dem Ungleichgewicht der Zahlungsbilanzen, aus Unterbeschäftigung und Inflation erwachsen. Eine sachliche Analyse zeigt, dass in der gegenwärtigen Welt Entscheidungen immer mehr das Ergebnis von multilateraler Konzertierung sind. In ihren jeweiligen Kompetenzbereichen nehmen die UNO und die Institutionen von Bretton Woods einen besonderen Platz ein. Nichts weist auf eine Änderung dieser Situation hin, im Gegenteil. Wenn die Schweiz ausserhalb von Organisationen bleibt, die allen Staaten offenstehen, stellt sich die Frage, ob sie dann nicht auf Instrumente der Aussen- oder Wirtschaftspolitik verzichtet, die für die Verteidigung dieser nationalen Interessen von Nutzen wären. Dies gilt namentlich in Bereichen, in denen sie Einfluss geniesst und deshalb gehört werden sollte.

Der Beitritt der Schweiz zur UNO hat weder einen automatischen Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods zur Folge, noch greift er einem solchen vor. Vielmehr unterscheiden sich diese Organisationen deutlich voneinander, selbst wenn die Wünschbarkeit des Beitritts zu ihnen zum Teil auf ähnlichen Überlegungen beruht, zumindest soweit sich diese aus dem Willen zur internationalen Solidarität herleiten lassen.

Von der Substanz her hat die internationale Zusammenarbeit, die sich im Fonds und in der Weltbankgruppe abwickelt, die Suche nach konkreten Lösungen wirtschaftlicher Probleme zum Gegenstand – Stabilität der internationalen Währungsbeziehungen, Entwicklungsfinanzierungen, Rückschleusung der Überschüsse. Die von den Institutionen von Bretton Woods behandelten Probleme, die unser Land direkt betreffen, haben heute eine zunehmende Bedeutung erlangt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für die Schweiz, noch intensiver an deren Lösung mitwirken zu können. Die Völkergemeinschaft erwartet einen konkreten Beitrag von uns.

Was das Verfahren anbelangt, so sind sowohl die Beitrittsmodalitäten als auch der Stand der Vorarbeiten verschieden. Deshalb unterbreitet der Bundesrat heute eine Botschaft über den Beitritt zur UNO, der Organisation, über deren Tätigkeit und Entwicklung Sie regelmässig informiert worden sind. Über die Bedingungen dieses Beitritts kann – wie wir dargelegt haben – nicht verhandelt werden, denn es geht um den Beitritt zur Charta. Anders verhält es sich bei den Institutionen von Bretton Woods. Hier würde der Bundesrat die Beitrittsbedingungen – Quoten, Abstufung der Beitragszahlungen, Vertretung usw. – auszu-

handeln haben, bevor er den eidgenössischen Räten seine allfälligen Anträge stellen könnte. Erst wenn diese Bedingungen bekannt sind, kann über die Frage einer Neuregelung der Beziehungen der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods endgültig entschieden werden.

45 Schlussfolgerungen

Wenn wir die Vorteile einer Mitgliedschaft bei der UNO und die Nachteile eines weiteren Fernbleibens von der Organisation gegeneinander abwägen, so kommen wir eindeutig zum Schluss, dass ein Beitritt zur UNO notwendig geworden ist. Unsere Untersuchungen, die sich auf langjährige Beobachtungen und Erfahrungen stützen, führen zum Ergebnis, dass wir diesen Schritt tun *können* und tun *sollen*.

Möglich ist der Beitritt, weil er unsere aussenpolitischen Grundsätze nicht ändert, sondern dazu beiträgt, sie wirksamer zu erfüllen. Weder die Souveränität noch die internen Institutionen eines Staates werden durch dessen Zugehörigkeit zur UNO berührt. Ausserdem ist im Gegensatz zu 1945 die Neutralität kein Hinderungsgrund mehr, seitdem die andern neutralen Staaten bereits vor Jahrzehnten aufgenommen wurden und ihre spezifische Rolle in der internationalen Zusammenarbeit der Vereinten Nationen allgemeine Anerkennung gefunden hat. In diesem Sinne haben jene Mitglieder der Konsultativkommission von 1945 recht behalten, die schon damals prophezeiichten, dass in Zukunft ein Beitritt unter Beibehaltung der dauernden Neutralität möglich werden könnte. Auch als Mitglied der UNO werden wir die dauernde und bewaffnete Neutralität beibehalten, da sie nach wie vor wichtigstes Instrument der schweizerischen Aussenpolitik ist und damit einen der tragenden Pfeiler der schweizerischen Sicherheitspolitik darstellt. Die heute universell gewordene Weltorganisation sieht zwar in ihrer Charta ein Sanktionensystem vor, das aber in der Wirklichkeit bisher nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen angewandt wurde. Während die Schweiz aufgrund der Charta nicht zu militärischen Aktionen gezwungen werden kann, wird es bei wirtschaftlichen Sanktionen, wenn es überhaupt noch zu solchen kommt, gelingen, eine nicht nur neutralitätsrechtlich, sondern auch neutralitätspolitisch vertretbare Lösung zu finden. Auf jeden Fall bringt der Beitritt zur UNO in dieser Beziehung keine wesentlich grösseren neutralitätspolitischen Risiken mit sich, als sie auch im Falle eines Nichtbeitritts gegeben sind.

In Anbetracht der Bedeutung der Neutralität für die schweizerische Sicherheitspolitik wird die Schweiz vor dem Beitritt eine Erklärung abgeben, in der sie ausdrücklich darauf hinweist, dass sie ihre ständige und bewaffnete Neutralität beibehält.

Notwendig ist der Beitritt geworden sowohl als Akt der Solidarität gegenüber allen andern Staaten als auch zur Wahrung unserer eigenen Interessen, als Ergänzung zu unsern bilateralen Beziehungen, für die schon längst der Grundsatz der Universalität gilt.

Dabei sollten wir unsere Möglichkeiten und deren Grenzen durchaus realistisch einschätzen. Zwar sind wir geographisch und demographisch ein Kleinstaat. Wirtschaftlich gehören wir aber zu den mittleren Mächten, und als Finanzplatz

spielen wir international eine noch weit grössere Rolle. Es kann uns daher nicht gleichgültig sein, was in der Welt geschieht. Auch wenn die UNO als Spiegelbild unserer Welt unvollkommen ist und den in sie gesetzten hohen Erwartungen bisher nicht immer gerecht wurde, so ist sie heute doch die einzige weltumfassende Organisation, die sich ausdrücklich die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zum obersten Ziel gesetzt hat und sämtliche Fragen von internationaler Tragweite behandelt. Es gibt ganz einfach keinen Ersatz für sie.

Angesichts der wachsenden weltweiten Interdependenz können wir es uns nicht erlauben, unsere politische Tätigkeit auf Europa – etwa im Europarat oder an der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) – zu beschränken, obwohl wir dieser Tätigkeit weiterhin einen wichtigen Stellenwert beimessen. Wir müssen vielmehr im selben Sinne auch unsern Beitrag auf weltweiter Ebene leisten.

So wenig wie irgendein anderer Staat werden wir heute von den Auswirkungen der Konflikte verschont, die sich auf der ganzen Welt abspielen. Diese Konflikte können nicht mehr allein regional geregelt werden. Die UNO ist das einzige Forum, in dem weltweit versucht wird, ihnen beizukommen und sie – im Zusammenwirken mit regionalen und bilateralen Initiativen – einer Lösung näher zu bringen. Soll hier ein Land abseits stehen, das mit seiner Aussenpolitik zur friedlichen Streiterledigung beitragen will?

Wir müssen die Verantwortung übernehmen, die uns als Glied der Völkergemeinschaft für das Schicksal unserer Welt übertragen ist, und uns an den Anstrengungen aller Staaten zur Erreichung der gemeinsamen Ziele beteiligen. Die UNO eröffnet uns ein weites Feld, wo wir unseren angestammten Aufgaben auf den Gebieten der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe einschliesslich der Flüchtlings- und Katastrophenhilfe, der Guten Dienste durch eine vermehrte Unterstützung der gemeinsamen Bestrebungen eine neue Dimension verleihen können.

Eine Mitgliedschaft bei der UNO ermöglicht uns aber auch ganz konkret eine bessere Wahrung unserer Interessen. Denken wir an unsere starke Abhängigkeit vom Ausland auf wirtschaftlichem Gebiet. Die meisten Rohstoffe und Energieträger müssen wir importieren. Unser Handel kann nur florieren, wenn wir auf einermassen stabile ausländische Märkte zählen können. Die grundsätzlichen weltwirtschaftlichen Entscheide, wo immer sie getroffen werden, berühren daher die Schweiz in besonderem Masse. Unsere Teilnahme an deren Ausarbeitung, unser Mitspracherecht bei der Festlegung von internationalen Rahmenbedingungen sind ein traditionelles schweizerisches Anliegen. Die Bedeutung, die der UNO in diesem Zusammenhang zukommt, darf nicht unterschätzt werden. Die politische Bewusstseinsbildung – auch im wirtschaftlichen Bereich – entsteht in der Generalversammlung und wird nachher für die Arbeiten der Spezialorganisationen wichtig. Unser Land darf sich in dieser Beziehung nicht desolidarisieren und sollte diesen Willen durch seinen Beitritt zur UNO zum Ausdruck bringen.

Das Argument, unsere Mitwirkung in den Nebenorganen und Spezialorganisationen, die sich mit den uns interessierenden Fragen befassen, genüge, ist entkräftet, seitdem sich das System der Vereinten Nationen immer mehr zu einer

Einheit mit der UNO an der Spitze zusammengeschlossen hat und die grundlegenden Fragen in einem ständigen Verhandlungsprozess in allen Gremien einschliesslich der UNO selbst behandelt werden.

Auf jeden Fall werden immer weniger Staaten bereit sein, unserem «Sonderfall» Rechnung zu tragen oder ihn gar als einen positiven Faktor in den internationalen Beziehungen zu werten. Die westlichen Staaten können uns mangelnde Bereitschaft vorwerfen, mit ihnen zusammen die aus unserer Geschichte und Kultur gewachsenen Wertvorstellungen und die gemeinsamen Interessen zu verteidigen; die Entwicklungsländer werden immer weniger begreifen, warum wir uns von dem Forum fernhalten, das für sie das wichtigste Instrument ihrer Aussenpolitik darstellt und wo ihre Probleme, deren Lösung auch für unsere Zukunft entscheidend ist, vorgebracht werden.

Dieser abnehmende gute Wille unserem Land gegenüber kann sich zuerst darin zeigen, dass in der UNO keine schweizerischen Sonderwünsche mehr berücksichtigt werden. Wir werden also weniger Möglichkeiten haben, aufgrund einer besonderen Abmachung bei Verhandlungen mitzuwirken, wenn wir der Meinung sind, unsere Interessen verlangten eine solche Mitwirkung. Aber auch dort, wo wir mit vollen Rechten dabei sind, in Nebenorganen und Spezialorganisationen, können wir die schwindende Sympathie für unser Land zu spüren bekommen, indem unsere Partner weniger Neigung zeigen, auf unsere besonderen Anliegen einzugehen. Schliesslich kann sich unsere Abwesenheit von der UNO auch in zunehmendem Masse negativ auf unsere bilateralen Beziehungen auswirken.

Im Endeffekt werden wir uns zusehends isolieren und uns überlegen müssen, ob unsere auf Weltoffenheit ausgerichtete Aussenpolitik neu zu überdenken sei. Wir sind aber der Meinung, dass dies dem Schicksal unseres Landes gerade zum gegenwärtigen Zeitpunkt keineswegs zuträglich wäre.

Es geht hier nicht um eine buchhalterische Bilanz der Vor- und Nachteile einer schweizerischen Mitgliedschaft bei der UNO. Sie ist in dieser Frage gar nicht möglich. Der Ausgangspunkt muss ein anderer sein. Die Weltlage ist zurzeit besorgniserregend, und wir können nicht voraussagen, wie sie sich in näherer Zukunft entwickeln wird. Vor allem im Falle einer Krise muss es der Schweiz möglich sein, sich Gehör zu verschaffen. Die Probleme, mit denen wir in der heutigen Welt konfrontiert sind, werden nicht von der UNO geschaffen. Sie entstehen ausserhalb von ihr, und die Organisation hat die Aufgabe, zu ihrer Lösung beizutragen. Wir sollten dabei mithelfen.

Wir sind aber auch wie jeder andere Staat auf die ergänzenden direkten bilateralen Kontakte in der UNO angewiesen, auf die Informationen, die uns in dieser Fülle und Reichhaltigkeit nur in den Vereinten Nationen und nur als Mitglied der Organisation zugänglich sind.

Wir kommen zum Schluss, dass ein Beitritt der Schweiz zur UNO unseren besonderen aussenpolitischen Aufgaben nicht nur nicht schaden würde, sondern uns im Gegenteil ein zusätzliches Instrument in die Hand gäbe, das uns befähigen würde, ihnen noch wirkungsvoller gerecht zu werden.

Dabei sollten wir die Beitrittsfrage keinesfalls dramatisieren, sondern einsehen, dass wir das Forum der UNO wie jeder andere Staat nutzen und nicht freiwillig

darauf verzichten sollten. In den letzten Jahren ist die Reformfähigkeit der Schweiz mancherorts, auch in unserem eigenen Lande, in Zweifel gezogen worden, weil wir nicht mehr in der Lage seien, das einmal Erreichte und Bewährte zu überdenken und in den grösseren Zusammenhang mit den Entwicklungen um uns herum zu stellen. Der Beitritt zur UNO würde bestätigen, dass wir durchaus fähig geblieben sind, unsern Grundsätzen treu zu bleiben, sie aber in einer gewandelten Welt angemessen zu entfalten.

5 Das Beitrittsverfahren

Bei dem Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen handelt es sich um den Beitritt zu einer internationalen Organisation, welche auf der Charta, ihrer Gründungsakte, beruht. Nach Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung haben zunächst die eidgenössischen Räte die Genehmigung auszusprechen und den Bundesrat zum Beitritt zu ermächtigen. Da die UNO eine Organisation für kollektive Sicherheit im Sinne von Artikel 89 Absatz 5 der Bundesverfassung darstellt, unterliegt der Beschluss der eidgenössischen Räte dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum, also der Annahme durch Volk und Stände.

Will ein Staat der UNO beitreten, so hat er ein Gesuch an den Generalsekretär der UNO zuhanden des Sicherheitsrates zu richten. Um Artikel 4 der Charta der Vereinten Nationen, welcher die Aufnahme regelt, Genüge zu tun, hat der Staat in einem formellen Instrument im Sinne von Artikel 134 der Geschäftsordnung der Generalversammlung der UNO zu erklären, dass er als friedliebender Staat die in der Charta enthaltenen Verpflichtungen auf sich nehme. In der Tat sieht Artikel 4 der Charta vor, dass die Mitgliedschaft allen friedliebenden Staaten offensteht, «welche die in der Charta enthaltenen Verpflichtungen auf sich nehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und gewillt sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen». Die Zulassung selbst «erfolgt auf Empfehlung des Sicherheitsrates nach Beschluss der Generalversammlung».

Damit unterliegt die Formulierung der Empfehlung des Sicherheitsrates dem Veto, das jedes der fünf ständigen Ratsmitglieder aussprechen kann. Wird kein Veto eingelegt, und wird die erforderliche Stimmenmehrheit im Sicherheitsrat erreicht, so kann die Generalversammlung ihren Beschluss mit Zweidrittelmehrheit fassen.

Sobald die Schweiz ihr Beitrittsgesuch beim Generalsekretär der UNO eingereicht hat, kann sie den weiteren Ablauf des Verfahrens nicht mehr beeinflussen.

Wir haben in Ziffer 414 der Botschaft die Gründe dargelegt, weshalb es für die Schweiz weder notwendig noch möglich ist, bei ihrem Beitritt einen formellen Vorbehalt in bezug auf ihre dauernde Neutralität anzubringen, die sie auch als Mitglied der UNO aufrechterhalten wird.

Deshalb schlagen wir Ihnen vor, dass der Bundesrat vor dem Beitritt eine Erklärung abgibt, in der er ausdrücklich darauf hinweist, die Schweiz werde auch als Mitglied der UNO ihre dauernde und bewaffnete Neutralität aufrechterhalten. Zwar ist die schweizerische Neutralität allgemein anerkannt; es gilt aber, den Mitgliedstaaten dieser Organisation klar zu erkennen zu geben, dass ein

Beitritt zur UNO für die Schweiz kein Abweichen von ihrer traditionellen Neutralität bedeutet. Mögliche Unklarheiten sollen dadurch beseitigt werden.

Der Bundesrat wird also eine einseitige Erklärung abgeben, welche von den in der Botschaft dargelegten Grundsätzen ausgeht, dass die Schweiz gewillt ist, auch als Mitglied der UNO ihre dauernde Neutralität beizubehalten und dass sie eine solche Haltung als nicht mit der Charta im Widerspruch stehend betrachtet. Dieser ausdrückliche Hinweis auf die Aufrechterhaltung der schweizerischen Neutralität soll auch vermeiden helfen, dass diese zum Gegenstand von Diskussionen im Rahmen der Weltorganisation gemacht wird.

Zur Abgabe der Erklärung ist nach Artikel 102 Ziffern 8 und 9 der Bundesverfassung der Bundesrat zuständig. Es handelt sich hier, wie es die Verfassung sagt, um die Wahrung der völkerrechtlichen Beziehungen und um die Neutralität der Schweiz.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

61 Finanzielle Auswirkungen

Die Höhe der Beitragssätze für die Mitgliedstaaten wird nach einem Verteilerschlüssel berechnet, der sich auf das Bruttosozialprodukt stützt. Die Generalversammlung hat indessen den Maximalbeitrag eines Mitgliedstaates auf 25 Prozent beschränkt und einen Minimalbeitrag von 0,01 Prozent festgesetzt.

Die Schweiz muss nach dem gegenwärtigen Schlüssel 1,05 Prozent der Kosten für jene Tätigkeiten der UNO übernehmen, an denen sie mit vollen Rechten teilnimmt. Als Mitglied würde sich ihr jährlicher Mitgliederbeitrag auf 1,05 Prozent des Gesamtbudgets der UNO belaufen. Für das Jahr 1983 wird dies nach unseren Berechnungen zum Kurs von 1.80 Schweizerfranken pro Dollar einen Betrag von 15 720 500 Schweizerfranken ergeben. Dieser Betrag ist im Finanzplan von 1981 bis 1983 enthalten. Er schliesst auch jene Beiträge ein, welche die Schweiz schon jetzt den Haupt- und Nebenorganen entrichtet, deren Mitglied sie bereits ist, unter anderem dem Internationalen Gerichtshof, der UNCTAD, der UNIDO, der Europäischen Wirtschaftskommission, der Internationalen Betäubungsmittel-Kontrollstelle und der Kommission für transnationale Gesellschaften, sowie ferner die Beiträge, die wir an jene Weltkonferenzen der Vereinten Nationen zu leisten haben, an denen wir mit vollen Rechten teilnehmen.¹⁾

Finanzielle Auswirkungen sind im übrigen auch im Sektor des Personals²⁾, der Übermittlungs- und der Dienstreisekosten zu erwarten. Nach unsern Berechnungen werden in diesem Bereich Kosten in der Höhe von ungefähr 3 Millionen Schweizerfranken jährlich anfallen.³⁾

Dieser Betrag, der frühestens im Finanzplan von 1984 zu berücksichtigen ist, würde die Aufwendungen für rund 30 zusätzliche Arbeitskräfte unter Einschluss

¹⁾ Aufgrund der Rechnung der UNO für 1980 belaufen sich diese Beiträge zu einem Umrechnungskurs von 1.80 Schweizerfranken pro Dollar auf insgesamt 2,5 Millionen Schweizerfranken.

²⁾ Vgl. dazu Ziffer 62.

³⁾ Die diesbezüglichen Berechnungen beruhen auf den Preisen und Löhnen von 1981.

der Arbeitsplatzkosten, für die personelle Verstärkung der Mission in New York während der Generalversammlung der UNO, zusätzliche Dienstreisen von und nach New York, die Teilnahme des Vorstehers des Departements für auswärtige Angelegenheiten an der Generaldebatte in der Generalversammlung sowie für eine ständige Telexverbindung zwischen Bern und New York umfassen.

62 Auswirkungen auf den Personalbestand

Wir werden der Bundesversammlung zu gegebener Zeit einen Antrag zur Erhöhung des Personalbestandes unterbreiten.

63 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Beitritt der Schweiz zur UNO hat keine Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

7 Richtlinien der Regierungspolitik

Die vorliegende Botschaft ist Ihnen im Bericht vom 16. Januar 1980¹⁾ über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 und im Zwischenbericht vom 5. Oktober 1981²⁾ dazu angekündigt worden. Der Bundesrat räumte darin der Vorlage der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO allerhöchste Priorität ein und reihte sie unter die Schwerpunkte der laufenden Legislaturperiode ein.

8 Verfassungsmässigkeit

Mit dem Beitritt zur UNO übernimmt die Schweiz die Rechte und Pflichten, die einem Mitgliedstaat aus der Charta der Vereinten Nationen erwachsen. Der Beitritt zur Organisation der Vereinten Nationen bildet einen Teil unserer Aussenpolitik und fällt damit unter die allgemeine Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten. Diese Zuständigkeit ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang und aus dem System der Bundesverfassung. Ausdruck davon sind namentlich die Artikel 8, 85 Ziffern 5 und 6 sowie 102 Ziffern 8 und 9 der Bundesverfassung. Da es sich bei der Organisation der Vereinten Nationen gemäss ihrer Charta um eine Organisation für kollektive Sicherheit handelt, ist der Beitritt der Schweiz zur UNO gemäss Artikel 89 Absatz 5 der Bundesverfassung dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

8213

¹⁾ BBl 1980 I 588, 2. Hauptteil, Ziffer 113.

²⁾ BBl 1981 III 665, 2. Hauptteil, Ziffer 112.

Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 21. Dezember 1981¹⁾,

beschliesst:

Art. 1

Dem Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen wird zugestimmt.

Art. 2

Der Bundesrat wird ermächtigt, an den Generalsekretär ein Beitrittsgesuch zu richten, in dem erklärt wird, dass die Schweiz gewillt ist, die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Verpflichtungen auf sich zu nehmen.

Art. 3

Vor dem Beitritt wird der Bundesrat eine Erklärung abgeben, in der er ausdrücklich darauf hinweist, dass die Schweiz ihre dauernde und bewaffnete Neutralität beibehält.

Art. 4

Dieser Beschluss untersteht dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum (Art. 89 Abs. 5 BV).

8213

¹⁾ BBl 1982 I 497

Charta der Vereinten Nationen

Übersetzung¹⁾

Abgeschlossen in San Franzisko am 26. Juni 1945
In Kraft getreten am 24. Oktober 1945

Wir, die Völker der Vereinten Nationen,

fest entschlossen,

künftige Geschlechter vor der Geissel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat,

unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob gross oder klein, erneut zu bekräftigen,

Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können,

den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in grösserer Freiheit zu fördern,

und für diese Zwecke

Duldsamkeit zu üben und als gute Nachbarn in Frieden miteinander zu leben, unsere Kräfte zu vereinen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren,

Grundsätze anzunehmen und Verfahren einzuführen, die gewährleisten, dass Waffengewalt nur noch im gemeinsamen Interesse angewendet wird, und

internationale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen, um den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker zu fördern,

haben beschlossen, in unserem Bemühen um die Erreichung dieser Ziele zusammenzuwirken.

Dementsprechend haben unsere Regierungen durch ihre in der Stadt San Franzisko versammelten Vertreter, deren Vollmachten vorgelegt und in guter und gehöriger Form befunden wurden, diese Charta der Vereinten Nationen angenommen und errichten hiermit eine internationale Organisation, die den Namen «Vereinte Nationen» führen soll.

¹⁾ Übersetzung des französischen Originaltextes.

Kapitel I: Ziele und Grundsätze

Artikel 1

Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele:

1. den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmassnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen;
2. freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Massnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;
3. eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen;
4. ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.

Artikel 2

Die Organisation und ihre Mitglieder handeln im Verfolg der in Artikel 1 dargelegten Ziele nach folgenden Grundsätzen:

1. Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.
2. Alle Mitglieder erfüllen, um ihnen allen die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Rechte und Vorteile zu sichern, nach Treu und Glauben die Verpflichtungen, die sie mit dieser Charta übernehmen.
3. Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.
4. Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.
5. Alle Mitglieder leisten den Vereinten Nationen jeglichen Beistand bei jeder Massnahme, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift; sie leisten einem Staat, gegen den die Organisation Vorbeugungs- oder Zwangsmassnahmen ergreift, keinen Beistand.

6. Die Organisation trägt dafür Sorge, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.
7. Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.

Kapitel II: Mitgliedschaft

Artikel 3

Ursprüngliche Mitglieder der Vereinten Nationen sind die Staaten, welche an der Konferenz der Vereinten Nationen über eine Internationale Organisation in San Franzisko teilgenommen oder bereits vorher die Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942 unterzeichnet haben und nunmehr diese Charta unterzeichnen und nach Artikel 110 ratifizieren.

Artikel 4

¹ Mitglied der Vereinten Nationen können alle sonstigen friedliebenden Staaten werden, welche die Verpflichtungen aus dieser Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen.

² Die Aufnahme eines solchen Staates als Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt auf Empfehlung des Sicherheitsrats durch Beschluss der Generalversammlung.

Artikel 5

Einem Mitglied der Vereinten Nationen, gegen das der Sicherheitsrat Vorbeugungs- oder Zwangsmassnahmen getroffen hat, kann die Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrats die Ausübung der Rechte und Vorrechte aus seiner Mitgliedschaft zeitweilig entziehen. Der Sicherheitsrat kann die Ausübung dieser Rechte und Vorrechte wieder zulassen.

Artikel 6

Ein Mitglied der Vereinten Nationen, das die Grundsätze dieser Charta beharrlich verletzt, kann auf Empfehlung des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung aus der Organisation ausgeschlossen werden.

Kapitel III: Organe

Artikel 7

¹ Als Hauptorgane der Vereinten Nationen werden eine Generalversammlung, ein Sicherheitsrat, ein Wirtschafts- und Sozialrat, ein Treuhandrat, ein Internationaler Gerichtshof und ein Sekretariat eingesetzt.

² Je nach Bedarf können in Übereinstimmung mit dieser Charta Nebenorgane eingesetzt werden.

Artikel 8

Die Vereinten Nationen schränken hinsichtlich der Anwartschaft auf alle Stellen in ihren Haupt- und Nebenorganen die Gleichberechtigung von Männern und Frauen nicht ein.

Kapitel IV: Die Generalversammlung

Zusammensetzung

Artikel 9

¹ Die Generalversammlung besteht aus allen Mitgliedern der Vereinten Nationen.

² Jedes Mitglied hat höchstens fünf Vertreter in der Generalversammlung.

Aufgaben und Befugnisse

Artikel 10

Die Generalversammlung kann alle Fragen und Angelegenheiten erörtern, die in den Rahmen dieser Charta fallen oder Befugnisse und Aufgaben eines in dieser Charta vorgesehenen Organs betreffen; vorbehaltlich des Artikels 12 kann sie zu diesen Fragen und Angelegenheiten Empfehlungen an die Mitglieder der Vereinten Nationen oder den Sicherheitsrat oder an beide richten.

Artikel 11

¹ Die Generalversammlung kann sich mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einschliesslich der Grundsätze für die Abrüstung und Rüstungsregelung befassen und in bezug auf diese Grundsätze Empfehlungen an die Mitglieder oder den Sicherheitsrat oder an beide richten.

² Die Generalversammlung kann alle die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Fragen erörtern, die ihr ein Mitglied der Vereinten Nationen oder der Sicherheitsrat oder nach Artikel 35 Absatz 2 ein

Nichtmitgliedstaat der Vereinten Nationen vorlegt; vorbehaltlich des Artikels 12 kann sie zu diesen Fragen Empfehlungen an den oder die betreffenden Staaten oder den Sicherheitsrat oder an beide richten. Macht eine derartige Frage Massnahmen erforderlich, so wird sie von der Generalversammlung vor oder nach der Erörterung an den Sicherheitsrat überwiesen.

³ Die Generalversammlung kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf Situationen lenken, die geeignet sind, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu gefährden.

⁴ Die in diesem Artikel aufgeführten Befugnisse der Generalversammlung schränken die allgemeine Tragweite des Artikels 10 nicht ein.

Artikel 12

¹ Solange der Sicherheitsrat in einer Streitigkeit oder einer Situation die ihm in dieser Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt, darf die Generalversammlung zu dieser Streitigkeit oder Situation keine Empfehlung abgeben, es sei denn auf Ersuchen des Sicherheitsrats.

² Der Generalsekretär unterrichtet mit Zustimmung des Sicherheitsrats die Generalversammlung bei jeder Tagung über alle die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten, die der Sicherheitsrat behandelt; desgleichen unterrichtet er unverzüglich die Generalversammlung oder, wenn diese nicht tagt, die Mitglieder der Vereinten Nationen, sobald der Sicherheitsrat die Behandlung einer solchen Angelegenheit einstellt.

Artikel 13

¹ Die Generalversammlung veranlasst Untersuchungen und gibt Empfehlungen ab,

- a) um die internationale Zusammenarbeit auf politischem Gebiet zu fördern und die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen;
- b) um die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung und der Gesundheit zu fördern und zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion beizutragen.

² Die weiteren Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Befugnisse der Generalversammlung in bezug auf die in Absatz 1 Buchstabe b genannten Angelegenheiten sind in den Kapiteln IX und X dargelegt.

Artikel 14

Vorbehaltlich des Artikels 12 kann die Generalversammlung Massnahmen zur friedlichen Bereinigung jeder Situation empfehlen, gleichviel wie sie entstanden ist, wenn diese Situation nach ihrer Auffassung geeignet ist, das allgemeine

Wohl oder die freundschaftlichen Beziehungen zwischen Nationen zu beeinträchtigen; dies gilt auch für Situationen, die aus einer Verletzung der Bestimmungen dieser Charta über die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen entstehen.

Artikel 15

¹ Die Generalversammlung erhält und prüft Jahresberichte und Sonderberichte des Sicherheitsrats; diese Berichte enthalten auch eine Darstellung der Massnahmen, die der Sicherheitsrat zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beschlossen oder getroffen hat.

² Die Generalversammlung erhält und prüft Berichte der anderen Organe der Vereinten Nationen.

Artikel 16

Die Generalversammlung nimmt die ihr bezüglich des internationalen Treuhandsystems in den Kapiteln XII und XIII zugewiesenen Aufgaben wahr; hierzu gehört die Genehmigung der Treuhandabkommen für Gebiete, die nicht als strategische Zonen bezeichnet sind.

Artikel 17

¹ Die Generalversammlung prüft und genehmigt den Haushaltsplan der Organisation.

² Die Ausgaben der Organisation werden von den Mitgliedern nach einem von der Generalversammlung festzusetzenden Verteilungsschlüssel getragen.

³ Die Generalversammlung prüft und genehmigt alle Finanz- und Haushaltsabmachungen mit den in Artikel 57 bezeichneten Sonderorganisationen; sie prüft deren Verwaltungshaushalt mit dem Ziel, Empfehlungen an sie zu richten.

Abstimmung

Artikel 18

¹ Jedes Mitglied der Generalversammlung hat eine Stimme.

² Beschlüsse der Generalversammlung über wichtige Fragen bedürfen einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder. Zu diesen Fragen gehören: Empfehlungen hinsichtlich der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die Wahl der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, die Wahl der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrats, die Wahl von Mitgliedern des Treuhandsrats nach Artikel 86 Absatz 1 Buchstabe c, die Aufnahme neuer Mitglieder in die Vereinten Nationen, der zeitweilige Entzug der Rechte und Vorrechte aus der Mitgliedschaft, der Ausschluss von Mitgliedern, Fragen betreffend die Wirkungsweise des Treuhandsystems sowie Haushaltsfragen.

³ Beschlüsse über andere Fragen, einschliesslich der Bestimmung weiterer Gruppen von Fragen, über die mit Zweidrittelmehrheit zu beschliessen ist, bedürfen der Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder.

Artikel 19

Ein Mitglied der Vereinten Nationen, das mit der Zahlung seiner finanziellen Beiträge an die Organisation im Rückstand ist, hat in der Generalversammlung kein Stimmrecht, wenn der rückständige Betrag die Höhe der Beiträge erreicht oder übersteigt, die dieses Mitglied für die vorausgegangenen zwei vollen Jahre schuldet. Die Generalversammlung kann ihm jedoch die Ausübung des Stimmrechts gestatten, wenn nach ihrer Überzeugung der Zahlungsverzug auf Umständen beruht, die dieses Mitglied nicht zu vertreten hat.

Verfahren

Artikel 20

Die Generalversammlung tritt zu ordentlichen Jahrestagungen und, wenn die Umstände es erfordern, zu ausserordentlichen Tagungen zusammen. Ausserordentliche Tagungen hat der Generalsekretär auf Antrag des Sicherheitsrats oder der Mehrheit der Mitglieder der Vereinten Nationen einzuberufen.

Artikel 21

Die Generalversammlung gibt sich eine Geschäftsordnung. Sie wählt für jede Tagung ihren Präsidenten.

Artikel 22

Die Generalversammlung kann Nebenorgane einsetzen, soweit sie dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für erforderlich hält.

Kapitel V: Der Sicherheitsrat

Zusammensetzung

Artikel 23

¹ Der Sicherheitsrat besteht aus fünfzehn Mitgliedern der Vereinten Nationen. Die Republik China, Frankreich, die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, das Vereinigte Königreich Grossbritannien und Nordirland sowie die Vereinigten Staaten von Amerika sind ständige Mitglieder des Sicherheitsrats. Die Generalversammlung wählt zehn weitere Mitglieder der Vereinten Nationen zu nichtständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats; hierbei sind folgende Gesichtspunkte besonders zu berücksichtigen: in erster Linie der Beitrag von Mitglie-

dem der Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zur Verwirklichung der sonstigen Ziele der Organisation sowie ferner eine angemessene geographische Verteilung der Sitze.

² Die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats werden für zwei Jahre gewählt. Bei der ersten Wahl der nichtständigen Mitglieder, die nach Erhöhung der Zahl der Ratsmitglieder von elf auf fünfzehn stattfindet, werden zwei der vier zusätzlichen Mitglieder für ein Jahr gewählt. Ausscheidende Mitglieder können nicht unmittelbar wiedergewählt werden.

³ Jedes Mitglied des Sicherheitsrats hat in diesem einen Vertreter.

Aufgaben und Befugnisse

Artikel 24

¹ Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten, übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt.

² Bei der Erfüllung dieser Pflichten handelt der Sicherheitsrat im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen. Die ihm hierfür eingeräumten besonderen Befugnisse sind in den Kapiteln VI, VII, VIII und XII aufgeführt.

³ Der Sicherheitsrat legt der Generalversammlung Jahresberichte und erforderlichenfalls Sonderberichte zur Prüfung vor.

Artikel 25

Die Mitglieder der Vereinten Nationen kommen überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen.

Artikel 26

Um die Herstellung und Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit so zu fördern, dass von den menschlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen der Welt möglichst wenig für Rüstungszwecke abgezweigt wird, ist der Sicherheitsrat beauftragt, mit Unterstützung des in Artikel 47 vorgesehenen Generalstabsausschusses Pläne auszuarbeiten, die den Mitgliedern der Vereinten Nationen zwecks Errichtung eines Systems der Rüstungsregelung vorzulegen sind.

Abstimmung

Artikel 27

¹ Jedes Mitglied des Sicherheitsrats hat eine Stimme.

² Beschlüsse des Sicherheitsrats über Verfahrensfragen bedürfen der Zustimmung von neun Mitgliedern.

³ Beschlüsse des Sicherheitsrats über alle sonstigen Fragen bedürfen der Zustimmung von neun Mitgliedern einschliesslich sämtlicher ständigen Mitglieder, jedoch mit der Massgabe, dass sich bei Beschlüssen auf Grund des Kapitels VI und des Artikels 52 Absatz 3 die Streitparteien der Stimme enthalten.

Verfahren

Artikel 28

¹ Der Sicherheitsrat wird so organisiert, dass er seine Aufgaben ständig wahrnehmen kann. Jedes seiner Mitglieder muss zu diesem Zweck jederzeit am Sitz der Organisation vertreten sein.

² Der Sicherheitsrat tritt regelmässig zu Sitzungen zusammen; bei diesen kann jedes seiner Mitglieder nach Wunsch durch ein Regierungsmitglied oder durch einen anderen eigens hierfür bestellten Delegierten vertreten sein.

³ Der Sicherheitsrat kann ausser am Sitz der Organisation auch an anderen Orten zusammentreten, wenn dies nach seinem Urteil seiner Arbeit am dienlichsten ist.

Artikel 29

Der Sicherheitsrat kann Nebenorgane einsetzen, soweit er dies zur Wahrnehmung seiner Aufgaben für erforderlich hält.

Artikel 30

Der Sicherheitsrat gibt sich eine Geschäftsordnung; in dieser regelt er auch das Verfahren für die Wahl seines Präsidenten.

Artikel 31

Ein Mitglied der Vereinten Nationen, das nicht Mitglied des Sicherheitsrats ist, kann ohne Stimmrecht an der Erörterung jeder vor den Sicherheitsrat gebrachten Frage teilnehmen, wenn dieser der Auffassung ist, dass die Interessen dieses Mitglieds besonders betroffen sind.

Artikel 32

Mitglieder der Vereinten Nationen, die nicht Mitglied des Sicherheitsrats sind, sowie Nichtmitgliedstaaten der Vereinten Nationen werden eingeladen, an den Erörterungen des Sicherheitsrats über eine Streitigkeit, mit der dieser befasst ist, ohne Stimmrecht teilzunehmen, wenn sie Streitpartei sind. Für die Teilnahme eines Nichtmitgliedstaats der Vereinten Nationen setzt der Sicherheitsrat die Bedingungen fest, die er für gerecht hält.

Kapitel VI: Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten

Artikel 33

¹ Die Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden, bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl.

² Der Sicherheitsrat fordert die Parteien auf, wenn er dies für notwendig hält, ihre Streitigkeit durch solche Mittel beizulegen.

Artikel 34

Der Sicherheitsrat kann jede Streitigkeit sowie jede Situation, die zu internationalen Reibungen führen oder eine Streitigkeit hervorrufen könnte, untersuchen, um festzustellen, ob die Fortdauer der Streitigkeit oder der Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte.

Artikel 35

¹ Jedes Mitglied der Vereinten Nationen kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung auf jede Streitigkeit sowie auf jede Situation der in Artikel 34 bezeichneten Art lenken.

² Ein Nichtmitgliedstaat der Vereinten Nationen kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung auf jede Streitigkeit lenken, in der er Partei ist, wenn er im voraus hinsichtlich dieser Streitigkeit die in dieser Charta für eine friedliche Beilegung festgelegten Verpflichtungen annimmt.

³ Das Verfahren der Generalversammlung in Angelegenheiten, auf die ihre Aufmerksamkeit gemäss diesem Artikel gelenkt wird, bestimmt sich nach den Artikeln 11 und 12.

Artikel 36

¹ Der Sicherheitsrat kann in jedem Stadium einer Streitigkeit im Sinne des Artikels 33 oder einer Situation gleicher Art geeignete Verfahren oder Methoden für deren Bereinigung empfehlen.

² Der Sicherheitsrat soll alle Verfahren in Betracht ziehen, welche die Parteien zur Beilegung der Streitigkeit bereits angenommen haben.

³ Bei seinen Empfehlungen auf Grund dieses Artikels soll der Sicherheitsrat ferner berücksichtigen, dass Rechtsstreitigkeiten im allgemeinen von den Parteien dem Internationalen Gerichtshof im Einklang mit dessen Statut zu unterbreiten sind.

Artikel 37

¹ Gelingt es den Parteien einer Streitigkeit der in Artikel 33 bezeichneten Art nicht, diese mit den dort angegebenen Mitteln beizulegen, so legen sie die Streitigkeit dem Sicherheitsrat vor.

² Könnte nach Auffassung des Sicherheitsrats die Fortdauer der Streitigkeit tatsächlich die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden, so beschliesst er, ob er nach Artikel 36 tätig werden oder die ihm angemessen erscheinenden Empfehlungen für eine Beilegung abgeben will.

Artikel 38

Unbeschadet der Artikel 33 bis 37 kann der Sicherheitsrat, wenn alle Parteien einer Streitigkeit dies beantragen, Empfehlungen zu deren friedlicher Beilegung an die Streitparteien richten.

Kapitel VII:**Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen****Artikel 39**

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschliesst, welche Massnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

Artikel 40

Um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen, kann der Sicherheitsrat, bevor er nach Artikel 39 Empfehlungen abgibt oder Massnahmen beschliesst, die beteiligten Parteien auffordern, den von ihm für notwendig oder erwünscht erachteten vorläufigen Massnahmen Folge zu leisten. Diese vorläufigen Massnahmen lassen die Rechte, die Ansprüche und die Stellung der beteiligten Parteien unberührt. Wird den vorläufigen Massnahmen nicht Folge geleistet, so trägt der Sicherheitsrat diesem Versagen gebührend Rechnung.

Artikel 41

Der Sicherheitsrat kann beschliessen, welche Massnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Massnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschliessen.

Artikel 42

Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, dass die in Artikel 41 vorgesehenen Massnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschliessen.

Artikel 43

¹ Alle Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichten sich, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dadurch beizutragen, dass sie nach Massgabe eines oder mehrerer Sonderabkommen dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen, Beistand leisten und Erleichterungen einschliesslich des Durchmarschrechts gewähren, soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.

² Diese Abkommen haben die Zahl und Art der Streitkräfte, ihren Bereitschaftsgrad, ihren allgemeinen Standort sowie die Art der Erleichterungen und des Beistands vorzusehen.

³ Die Abkommen werden auf Veranlassung des Sicherheitsrats so bald wie möglich im Verhandlungswege ausgearbeitet. Sie werden zwischen dem Sicherheitsrat einerseits und Einzelmitgliedern oder Mitgliedergruppen andererseits geschlossen und von den Unterzeichnerstaaten nach Massgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert.

Artikel 44

Hat der Sicherheitsrat die Anwendung von Gewalt beschlossen, so lädt er ein in ihm nicht vertretenes Mitglied, bevor er es zur Stellung von Streitkräften auf Grund der nach Artikel 43 übernommenen Verpflichtungen auffordert, auf dessen Wunsch ein, an seinen Beschlüssen über den Einsatz von Kontingenten der Streitkräfte dieses Mitglieds teilzunehmen.

Artikel 45

Um die Vereinten Nationen zur Durchführung dringender militärischer Massnahmen zu befähigen, halten Mitglieder der Organisation Kontingente ihrer Luftstreitkräfte zum sofortigen Einsatz bei gemeinsamen internationalen Zwangsmassnahmen bereit. Stärke und Bereitschaftsgrad dieser Kontingente sowie die Pläne für ihre gemeinsamen Massnahmen legt der Sicherheitsrat mit Unterstützung des Generalstabsausschusses im Rahmen der in Artikel 43 erwähnten Sonderabkommen fest.

Artikel 46

Die Pläne für die Anwendung von Waffengewalt werden vom Sicherheitsrat mit Unterstützung des Generalstabsausschusses aufgestellt.

Artikel 47

¹ Es wird ein Generalstabsausschuss eingesetzt, um den Sicherheitsrat in allen Fragen zu beraten und zu unterstützen, die dessen militärische Bedürfnisse zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, den Einsatz und die Führung der dem Sicherheitsrat zur Verfügung gestellten Streitkräfte, die Rüstungsregelung und eine etwaige Abrüstung betreffen.

² Der Generalstabsausschuss besteht aus den Generalstabschefs der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats oder ihren Vertretern. Ein nicht ständig im Ausschuss vertretenes Mitglied der Vereinten Nationen wird vom Ausschuss eingeladen, sich ihm zu assoziieren, wenn die Mitarbeit dieses Mitglieds für die wirksame Durchführung der Aufgaben des Ausschusses erforderlich ist.

³ Der Generalstabsausschuss ist unter der Autorität des Sicherheitsrats für die strategische Leitung aller dem Sicherheitsrat zur Verfügung gestellten Streitkräfte verantwortlich. Die Fragen bezüglich der Führung dieser Streitkräfte werden später geregelt.

⁴ Der Generalstabsausschuss kann mit Ermächtigung des Sicherheitsrats nach Konsultation mit geeigneten regionalen Einrichtungen regionale Unterausschüsse einsetzen.

Artikel 48

¹ Die Massnahmen, die für die Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind, werden je nach dem Ermessen des Sicherheitsrats von allen oder von einigen Mitgliedern der Vereinten Nationen getroffen.

² Diese Beschlüsse werden von den Mitgliedern der Vereinten Nationen unmittelbar sowie durch Massnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt, deren Mitglieder sie sind.

Artikel 49

Bei der Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen leisten die Mitglieder der Vereinten Nationen einander gemeinsam handelnd Beistand.

Artikel 50

Ergreift der Sicherheitsrat gegen einen Staat Vorbeugungs- oder Zwangsmassnahmen, so kann jeder andere Staat, ob Mitglied der Vereinten Nationen oder

nicht, den die Durchführung dieser Massnahmen vor besondere wirtschaftliche Probleme stellt, den Sicherheitsrat zwecks Lösung dieser Probleme konsultieren.

Artikel 51

Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das *naturegegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung*, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen getroffen hat. Massnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen *auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Massnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält*.

Kapitel VIII: Regionale Abmachungen

Artikel 52

¹ Diese Charta schliesst das Bestehen regionaler Abmachungen oder Einrichtungen zur Behandlung derjenigen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten nicht aus, bei denen Massnahmen regionaler Art angebracht sind; Voraussetzung hierfür ist, dass diese Abmachungen oder Einrichtungen und ihr Wirken mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind.

² Mitglieder der Vereinten Nationen, die solche Abmachungen treffen oder solche Einrichtungen schaffen, werden sich nach besten Kräften bemühen, durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen oder Einrichtungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen.

³ Der Sicherheitsrat wird die Entwicklung des Verfahrens fördern, örtlich begrenzte Streitigkeiten durch Inanspruchnahme dieser regionalen Abmachungen oder Einrichtungen friedlich beizulegen, sei es auf Veranlassung der beteiligten Staaten oder auf Grund von Überweisungen durch ihn selbst.

⁴ Die Anwendung der Artikel 34 und 35 wird durch diesen Artikel nicht beeinträchtigt.

Artikel 53

¹ Der Sicherheitsrat nimmt gegebenenfalls diese regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmassnahmen unter seiner Autorität in Anspruch. Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats dürfen Zwangsmassnahmen auf Grund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen nicht ergriffen werden; ausgenommen sind Massnahmen gegen einen Feindstaat im Sinne des Absatzes 2, soweit sie in Artikel 107 oder in regionalen, gegen die Wiederaufnahme der Angriffspolitik eines solchen Staates gerichteten

Abmachungen vorgesehen sind; die Ausnahme gilt, bis der Organisation auf Ersuchen der beteiligten Regierungen die Aufgabe zugewiesen wird, neue Angriffe eines solchen Staates zu verhüten.

² Der Ausdruck «Feindstaat» in Absatz 1 bezeichnet jeden Staat, der während des Zweiten Weltkriegs Feind eines Unterzeichners dieser Charta war.

Artikel 54

Der Sicherheitsrat ist jederzeit vollständig über die Massnahmen auf dem laufenden zu halten, die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf Grund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen getroffen oder in Aussicht genommen werden.

Kapitel IX:

Internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet

Artikel 55

Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen

- a) die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg;
- b) die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art sowie die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und der Erziehung;
- c) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.

Artikel 56

Alle Mitgliedstaaten verpflichten sich, gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Artikel 55 dargelegten Ziele zu erreichen.

Artikel 57

¹ Die verschiedenen durch zwischenstaatliche Übereinkünfte errichteten Sonderorganisationen, die auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung, der Gesundheit und auf verwandten Gebieten weitreichende, in ihren massgebenden Urkunden umschriebene internationale Aufgaben zu erfüllen haben, werden gemäss Artikel 63 mit den Vereinten Nationen in Beziehung gebracht.

² Diese mit den Vereinten Nationen in Beziehung gebrachten Organisationen sind im folgenden als «Sonderorganisationen» bezeichnet.

Artikel 58

Die Organisation gibt Empfehlungen ab, um die Bestrebungen und Tätigkeiten dieser Sonderorganisationen zu koordinieren.

Artikel 59

Die Organisation veranlasst gegebenenfalls zwischen den in Betracht kommenden Staaten Verhandlungen zur Errichtung neuer Sonderorganisationen, soweit solche zur Verwirklichung der in Artikel 55 dargelegten Ziele erforderlich sind.

Artikel 60

Für die Wahrnehmung der in diesem Kapitel genannten Aufgaben der Organisation sind die Generalversammlung und unter ihrer Autorität der Wirtschafts- und Sozialrat verantwortlich; dieser besitzt zu diesem Zweck die ihm in Kapitel X zugewiesenen Befugnisse.

Kapitel X: Der Wirtschafts- und Sozialrat

Zusammensetzung

Artikel 61

¹ Der Wirtschafts- und Sozialrat besteht aus vierundfünfzig von der Generalversammlung gewählten Mitgliedern der Vereinten Nationen.

² Vorbehaltlich des Absatzes 3 werden alljährlich achtzehn Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrats für drei Jahre gewählt. Ein ausscheidendes Mitglied kann unmittelbar wiedergewählt werden.

³ Bei der ersten Wahl, die nach Erhöhung der Zahl der Ratsmitglieder von siebenundzwanzig auf vierundfünfzig stattfindet, werden zusätzlich zu den Mitgliedern, die anstelle der neun Mitglieder gewählt werden, deren Amtszeit mit dem betreffenden Jahr endet, siebenundzwanzig weitere Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrats gewählt. Die Amtszeit von neun dieser siebenundzwanzig zusätzlichen Mitglieder endet nach einem Jahr, diejenige von neun weiteren Mitgliedern nach zwei Jahren; das Nähere regelt die Generalversammlung.

⁴ Jedes Mitglied des Wirtschafts- und Sozialrats hat in diesem einen Vertreter.

Aufgaben und Befugnisse

Artikel 62

¹ Der Wirtschafts- und Sozialrat kann über internationale Angelegenheiten auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung, der

Gesundheit und auf verwandten Gebieten Untersuchungen durchführen oder bewirken sowie Berichte abfassen oder veranlassen; er kann zu jeder derartigen Angelegenheit an die Generalversammlung, die Mitglieder der Vereinten Nationen und die in Betracht kommenden Sonderorganisationen Empfehlungen richten.

² Er kann Empfehlungen abgeben, um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu fordern.

³ Er kann über Angelegenheiten, für die er zuständig ist, Übereinkommen entwerfen und der Generalversammlung vorlegen.

⁴ Er kann nach den von den Vereinten Nationen festgesetzten Regeln internationale Konferenzen über Angelegenheiten einberufen, für die er zuständig ist.

Artikel 63

¹ Der Wirtschafts- und Sozialrat kann mit jeder der in Artikel 57 bezeichneten Organisationen Abkommen schliessen, in denen die Beziehungen der betreffenden Organisation zu den Vereinten Nationen geregelt werden. Diese Abkommen bedürfen der Genehmigung durch die Generalversammlung.

² Er kann die Tätigkeit der Sonderorganisationen koordinieren, indem er Konsultationen mit ihnen führt und an sie, an die Generalversammlung und die Mitglieder der Vereinten Nationen Empfehlungen richtet.

Artikel 64

¹ Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Schritte unternehmen, um von den Sonderorganisationen regelmässig Berichte zu erhalten. Er kann mit den Mitgliedern der Vereinten Nationen und mit den Sonderorganisationen Abmachungen treffen, um Berichte über die Massnahmen zu erhalten, die zur Durchführung seiner Empfehlungen und der Empfehlungen der Generalversammlung über Angelegenheiten getroffen werden, für die er zuständig ist.

² Er kann der Generalversammlung seine Bemerkungen zu diesen Berichten mitteilen.

Artikel 65

Der Wirtschafts- und Sozialrat kann dem Sicherheitsrat Auskünfte erteilen und ihn auf dessen Ersuchen unterstützen.

Artikel 66

¹ Der Wirtschafts- und Sozialrat nimmt alle Aufgaben wahr, für die er im Zusammenhang mit der Durchführung von Empfehlungen der Generalversammlung zuständig ist.

² Er kann mit Genehmigung der Generalversammlung alle Dienste leisten, um die ihn Mitglieder der Vereinten Nationen oder Sonderorganisationen ersuchen.

³ Er nimmt alle sonstigen Aufgaben wahr, die ihm in dieser Charta oder durch die Generalversammlung zugewiesen werden.

Abstimmung

Artikel 67

¹ Jedes Mitglied des Wirtschafts- und Sozialrats hat eine Stimme.

² Beschlüsse des Wirtschafts- und Sozialrats bedürfen der Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder.

Verfahren

Artikel 68

Der Wirtschafts- und Sozialrat setzt Kommissionen für wirtschaftliche und soziale Fragen und für die Förderung der Menschenrechte sowie alle sonstigen zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Kommissionen ein.

Artikel 69

Behandelt der Wirtschafts- und Sozialrat eine Angelegenheit, die für ein Mitglied der Vereinten Nationen von besonderem Belang ist, so lädt er es ein, ohne Stimmrecht an seinen Beratungen teilzunehmen.

Artikel 70

Der Wirtschafts- und Sozialrat kann Abmachungen dahingehend treffen, dass Vertreter der Sonderorganisationen ohne Stimmrecht an seinen Beratungen und an den Beratungen der von ihm eingesetzten Kommissionen teilnehmen und dass seine eigenen Vertreter an den Beratungen der Sonderorganisationen teilnehmen.

Artikel 71

Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen. Solche Abmachungen können mit internationalen Organisationen und, soweit angebracht, nach Konsultation des betreffenden Mitglieds der Vereinten Nationen auch mit nationalen Organisationen getroffen werden.

Artikel 72

¹ Der Wirtschafts- und Sozialrat gibt sich eine Geschäftsordnung; in dieser regelt er auch das Verfahren für die Wahl seines Präsidenten.

² Der Wirtschafts- und Sozialrat tritt nach Bedarf gemäss seiner Geschäftsordnung zusammen; in dieser ist auch die Einberufung von Sitzungen auf Antrag der Mehrheit seiner Mitglieder vorzusehen.

Kapitel XI: Erklärung über Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung

Artikel 73

Mitglieder der Vereinten Nationen, welche die Verantwortung für die Verwaltung von Hoheitsgebieten haben oder übernehmen, deren Völker noch nicht die volle Selbstregierung erreicht haben, bekennen sich zu dem Grundsatz, dass die Interessen der Einwohner dieser Hoheitsgebiete Vorrang haben; sie übernehmen als heiligen Auftrag die Verpflichtung, im Rahmen des durch diese Charta errichteten Systems des Weltfriedens und der Internationalen Sicherheit das Wohl dieser Einwohner aufs äusserste zu fördern; zu diesem Zweck verpflichten sie sich,

- a) den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Fortschritt, die gerechte Behandlung und den Schutz dieser Völker gegen Missbräuche unter gebührender Achtung vor ihrer Kultur zu gewährleisten;
- b) die Selbstregierung zu entwickeln, die politischen Bestrebungen dieser Völker gebührend zu berücksichtigen und sie bei der fortschreitenden Entwicklung ihrer freien politischen Einrichtungen zu unterstützen, und zwar je nach den besonderen Verhältnissen jedes Hoheitsgebiets, seiner Bevölkerung und deren jeweiliger Entwicklungsstufe;
- c) den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu festigen;
- d) Aufbau- und Entwicklungsmassnahmen zu fördern, die Forschungstätigkeit zu unterstützen sowie miteinander und gegebenenfalls mit internationalen Fachorganisationen zusammenzuarbeiten, um die in diesem Artikel dargelegten sozialen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Ziele zu verwirklichen;
- e) dem Generalsekretär mit der durch die Rücksichtnahme auf Sicherheit und Verfassung gebotenen Einschränkung zu seiner Unterrichtung regelmässig statistische und sonstige Informationen technischer Art über das Wirtschafts-, Sozial- und Erziehungswesen in den nicht unter die Kapitel XII und XIII fallenden Hoheitsgebieten zu übermitteln, für die sie verantwortlich sind.

Artikel 74

Die Mitglieder der Vereinten Nationen sind sich ferner darin einig, dass die Politik, die sie für die unter dieses Kapitel fallenden Hoheitsgebiete verfolgen, nicht minder auf dem allgemeinen Grundsatz der guten Nachbarschaft in sozialen, wirtschaftlichen und Handelsangelegenheiten beruhen muss als die Politik,

die sie für ihr Mutterland verfolgen; hierbei sind die Interessen und das Wohl der übrigen Welt gebührend zu berücksichtigen.

Kapitel XII: Das internationale Treuhandsystem

Artikel 75

Die Vereinten Nationen errichten unter ihrer Autorität ein internationales Treuhandsystem für die Verwaltung und Beaufsichtigung der Hoheitsgebiete, die auf Grund späterer Einzelabkommen in dieses System einbezogen werden. Diese Hoheitsgebiete werden im folgenden als Treuhandgebiete bezeichnet.

Artikel 76

Im Einklang mit den in Artikel 1 dieser Charta dargelegten Zielen der Vereinten Nationen dient das Treuhandsystem hauptsächlich folgenden Zwecken:

- a) den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu festigen;
- b) den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Fortschritt der Einwohner der Treuhandgebiete und ihre fortschreitende Entwicklung zur Selbstregierung oder Unabhängigkeit so zu fördern, wie es den besonderen Verhältnissen eines jeden dieser Hoheitsgebiete und seiner Bevölkerung sowie deren frei geäußerten Wünschen entspricht und in dem diesbezüglichen Treuhandabkommen vorgesehen ist;
- c) die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und das Bewusstsein der gegenseitigen Abhängigkeit der Völker der Welt zu stärken;
- d) die Gleichbehandlung aller Mitglieder der Vereinten Nationen und ihrer Staatsangehörigen in sozialen, wirtschaftlichen und Handelsangelegenheiten sowie die Gleichbehandlung dieser Staatsangehörigen in der Rechtspflege sicherzustellen, ohne jedoch die Verwirklichung der vorgenannten Zwecke zu beeinträchtigen; Artikel 80 bleibt unberührt.

Artikel 77

¹ Das Treuhandsystem findet auf die zu den folgenden Gruppen gehörenden Hoheitsgebiete Anwendung, soweit sie auf Grund von Treuhandabkommen in dieses System einbezogen werden:

- a) gegenwärtig bestehende Mandatsgebiete;
- b) Hoheitsgebiete, die infolge des Zweiten Weltkriegs von Feindstaaten abgetrennt werden;
- c) Hoheitsgebiete, die von den für ihre Verwaltung verantwortlichen Staaten freiwillig in das System einbezogen werden.

² Die Feststellung, welche Hoheitsgebiete aus den genannten Gruppen in das Treuhandsystem einbezogen werden und welche Bestimmungen hierfür gelten, bleibt einer späteren Übereinkunft vorbehalten.

Artikel 78

Das Treuhandsystem findet keine Anwendung auf Hoheitsgebiete, die Mitglied der Vereinten Nationen geworden sind; die Beziehungen zwischen Mitgliedern beruhen auf der Achtung des Grundsatzes der souveränen Gleichheit.

Artikel 79

Für jedes in das Treuhandsystem einzubeziehende Hoheitsgebiet werden die Treuhandbestimmungen einschliesslich aller ihrer Änderungen und Ergänzungen von den unmittelbar beteiligten Staaten, zu denen bei Mandatsgebieten eines Mitglieds der Vereinten Nationen auch die Mandatsmacht zählt, in Form eines Abkommens vereinbart; sie bedürfen der Genehmigung nach den Artikeln 83 und 85.

Artikel 80

¹ Soweit in einzelnen, auf Grund der Artikel 77, 79 und 81 geschlossenen Treuhandabkommen zur Einbeziehung eines Treuhandgebiets in das Treuhandsystem nichts anderes vereinbart wird und solange derartige Abkommen noch nicht geschlossen sind, ist dieses Kapitel nicht so auszulegen, als ändere es unmittelbar oder mittelbar die Rechte von Staaten oder Völkern oder in Kraft befindliche internationale Übereinkünfte, deren Vertragsparteien Mitglieder der Vereinten Nationen sind.

² Aus Absatz 1 kann keine Rechtfertigung dafür abgeleitet werden, Verhandlungen über Abkommen zu der in Artikel 77 vorgesehenen Einbeziehung von Mandatsgebieten und sonstigen Hoheitsgebieten in das Treuhandsystem oder den Abschluss solcher Abkommen zu verzögern oder aufzuschieben.

Artikel 81

Jedes Treuhandabkommen enthält die Bestimmungen, nach denen das Treuhandgebiet zu verwalten ist, und bezeichnet die verwaltende Obrigkeit. Diese, im folgenden als «Verwaltungsmacht» bezeichnet, kann ein Staat oder eine Staatengruppe oder die Organisation selbst sein.

Artikel 82

Jedes Treuhandabkommen kann eine oder mehrere strategische Zonen bezeichnen, die das ganze Treuhandgebiet, für welches das Abkommen gilt, oder einen Teil davon umfassen; Sonderabkommen nach Artikel 43 bleiben unberührt.

Artikel 83

¹ Alle Aufgaben der Vereinten Nationen in bezug auf strategische Zonen, einschliesslich der Genehmigung der Treuhandabkommen sowie ihrer Änderungen und Ergänzungen, nimmt der Sicherheitsrat wahr.

² Die in Artikel 76 dargelegten Hauptzwecke gelten auch für die Bevölkerung jeder strategischen Zone.

³ Unter Beachtung der Treuhandabkommen nimmt der Sicherheitsrat vorbehaltlich der Sicherheitserfordernisse die Unterstützung des Treuhandrats in Anspruch, um im Rahmen des Treuhandsystems diejenigen Aufgaben der Vereinten Nationen wahrzunehmen, die politische, wirtschaftliche, soziale und erzieherische Angelegenheiten in den strategischen Zonen betreffen.

Artikel 84

Die Verwaltungsmacht hat die Pflicht, dafür zu sorgen, dass das Treuhandgebiet seinen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit leistet. Zu diesem Zweck kann sie freiwillige Streitkräfte, Erleichterungen und Beistand von dem Treuhandgebiet in Anspruch nehmen, um die Verpflichtungen zu erfüllen, die sie in dieser Hinsicht gegenüber dem Sicherheitsrat übernommen hat, und um die örtliche Verteidigung und die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung innerhalb des Treuhandgebiets sicherzustellen.

Artikel 85

¹ Die Aufgaben der Vereinten Nationen in bezug auf Treuhandabkommen für alle nicht als strategische Zonen bezeichneten Gebiete, einschliesslich der Genehmigung der Treuhandabkommen sowie ihrer Änderungen und Ergänzungen, werden von der Generalversammlung wahrgenommen.

² Bei der Durchführung dieser Aufgaben wird die Generalversammlung von dem unter ihrer Autorität handelnden Treuhandrat unterstützt.

Kapitel XIII: Der Treuhandrat

Zusammensetzung

Artikel 86

¹ Der Treuhandrat besteht aus folgenden Mitgliedern der Vereinten Nationen:

- a) den Mitgliedern, die Treuhandgebiete verwalten;
- b) den in Artikel 23 namentlich aufgeführten Mitgliedern, soweit sie keine Treuhandgebiete verwalten;
- c) so vielen weiteren von der Generalversammlung für je drei Jahre gewählten Mitgliedern, wie erforderlich sind, damit der Treuhandrat insgesamt zur Hälfte aus Mitgliedern der Vereinten Nationen besteht, die Treuhandgebiete verwalten, und zur Hälfte aus solchen, die keine verwalten.

² Jedes Mitglied des Treuhandrats bestellt eine besonders geeignete Person zu seinem Vertreter im Treuhandrat.

Aufgaben und Befugnisse

Artikel 87

Die Generalversammlung und unter ihrer Autorität der Treuhandrat können bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben

- a) von der Verwaltungsmacht vorgelegte Berichte prüfen;
- b) Gesuche entgegennehmen und sie in Konsultation mit der Verwaltungsmacht prüfen;
- c) regelmässige Bereisungen der einzelnen Treuhandgebiete veranlassen, deren Zeitpunkt mit der Verwaltungsmacht vereinbart wird;
- d) diese und sonstige Massnahmen in Übereinstimmung mit den Treuhandabkommen treffen.

Artikel 88

Der Treuhandrat arbeitet einen Fragebogen über den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Fortschritt der Einwohner jedes Treuhandgebiets aus; die Verwaltungsmacht jedes Treuhandgebiets, für das die Generalversammlung zuständig ist, erstattet dieser auf Grund des Fragebogens alljährlich Bericht.

Abstimmung

Artikel 89

¹ Jedes Mitglied des Treuhandrats hat eine Stimme.

² Beschlüsse des Treuhandrats bedürfen der Mehrheit der anwesenden und abstimmanden Mitglieder.

Verfahren

Artikel 90

¹ Der Treuhandrat gibt sich eine Geschäftsordnung; in dieser regelt er auch das Verfahren für die Wahl seines Präsidenten.

² Der Treuhandrat tritt nach Bedarf gemäss seiner Geschäftsordnung zusammen; in dieser ist auch die Einberufung von Sitzungen auf Antrag der Mehrheit seiner Mitglieder vorzusehen.

Artikel 91

Der Treuhandrat nimmt gegebenenfalls die Unterstützung des Wirtschafts- und Sozialrats und der Sonderorganisationen in Angelegenheiten in Anspruch, für die sie zuständig sind.

Kapitel XIV: Der Internationale Gerichtshof

Artikel 92

Der Internationale Gerichtshof ist das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen. Er nimmt seine Aufgaben nach Massgabe des beigefügten Statuts wahr, das auf dem Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs beruht und Bestandteil dieser Charta ist.

Artikel 93

¹ Alle Mitglieder der Vereinten Nationen sind ohne weiteres Vertragsparteien des Statuts des Internationalen Gerichtshofs.

² Ein Staat, der nicht Mitglied der Vereinten Nationen ist, kann zu Bedingungen, welche die Generalversammlung jeweils auf Empfehlung des Sicherheitsrats festsetzt, Vertragspartei des Statuts des Internationalen Gerichtshofs werden.

Artikel 94

¹ Jedes Mitglied der Vereinten Nationen verpflichtet sich, bei jeder Streitigkeit, in der es Partei ist, die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs zu befolgen.

² Kommt eine Streitpartei ihren Verpflichtungen aus einem Urteil des Gerichtshofs nicht nach, so kann sich die andere Partei an den Sicherheitsrat wenden; dieser kann, wenn er es für erforderlich hält, Empfehlungen abgeben oder Massnahmen beschliessen, um dem Urteil Wirksamkeit zu verschaffen.

Artikel 95

Diese Charta schliesst nicht aus, dass Mitglieder der Vereinten Nationen auf Grund bestehender oder künftiger Abkommen die Beilegung ihrer Streitigkeiten anderen Gerichten zuweisen.

Artikel 96

¹ Die Generalversammlung oder der Sicherheitsrat kann über jede Rechtsfrage ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs anfordern.

² Andere Organe der Vereinten Nationen und Sonderorganisationen können mit jeweiliger Ermächtigung durch die Generalversammlung ebenfalls Gutachten des Gerichtshofs über Rechtsfragen anfordern, die sich in ihrem Tätigkeitsbereich stellen.

Kapitel XV: Das Sekretariat

Artikel 97

Das Sekretariat besteht aus einem Generalsekretär und den sonstigen von der Organisation benötigten Bediensteten. Der Generalsekretär wird auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt. Er ist der höchste Verwaltungsbeamte der Organisation.

Artikel 98

Der Generalsekretär ist in dieser Eigenschaft bei allen Sitzungen der Generalversammlung, des Sicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats und des Treuhandrats tätig und nimmt alle sonstigen ihm von diesen Organen zugewiesenen Aufgaben wahr. Er erstattet der Generalversammlung alljährlich über die Tätigkeit der Organisation Bericht.

Artikel 99

Der Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.

Artikel 100

¹ Der Generalsekretär und die sonstigen Bediensteten dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten von einer Regierung oder von einer Autorität ausserhalb der Organisation Weisungen weder erbitten noch entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die ihrer Stellung als internationale, nur der Organisation verantwortliche Bedienstete abträglich sein könnte.

² Jedes Mitglied der Vereinten Nationen verpflichtet sich, den ausschliesslich internationalen Charakter der Verantwortung des Generalsekretärs und der sonstigen Bediensteten zu achten und nicht zu versuchen, sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.

Artikel 101

¹ Die Bediensteten werden vom Generalsekretär im Einklang mit Regelungen ernannt, welche die Generalversammlung erlässt.

² Dem Wirtschafts- und Sozialrat, dem Treuhandrat und erforderlichenfalls anderen Organen der Vereinten Nationen werden geeignete ständige Bedienstete zugeteilt. Sie gehören dem Sekretariat an.

³ Bei der Einstellung der Bediensteten und der Regelung ihres Dienstverhältnisses gilt als ausschlaggebend der Gesichtspunkt, dass es notwendig ist, ein Höchstmass an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Ehrenhaftigkeit zu gewährleisten. Der Umstand, dass es wichtig ist, die Auswahl der Bediensteten

auf möglichst breiter geographischer Grundlage vorzunehmen, ist gebührend zu berücksichtigen.

Kapitel XVI: Verschiedenes

Artikel 102

¹ Alle Verträge und sonstigen internationalen Übereinkünfte, die ein Mitglied der Vereinten Nationen nach dem Inkrafttreten dieser Charta schliesst, werden so bald wie möglich beim Sekretariat registriert und von ihm veröffentlicht.

² Werden solche Verträge oder internationale Übereinkünfte nicht nach Absatz 1 registriert, so können sich ihre Vertragsparteien bei einem Organ der Vereinten Nationen nicht auf sie berufen.

Artikel 103

Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.

Artikel 104

Die Organisation geniesst im Hoheitsgebiet jedes Mitglieds die Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderlich ist.

Artikel 105

¹ Die Organisation geniesst im Hoheitsgebiet jedes Mitglieds die Vorrechte und Immunitäten, die zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderlich sind.

² Vertreter der Mitglieder der Vereinten Nationen und Bedienstete der Organisation geniessen ebenfalls die Vorrechte und Immunitäten, deren sie bedürfen, um ihre mit der Organisation zusammenhängenden Aufgaben in voller Unabhängigkeit wahrnehmen zu können.

³ Die Generalversammlung kann Empfehlungen abgeben, um die Anwendung der Absätze 1 und 2 im einzelnen zu regeln, oder sie kann den Mitgliedern der Vereinten Nationen zu diesem Zweck Übereinkommen vorschlagen.

Kapitel XVII: Übergangsbestimmungen betreffend die Sicherheit

Artikel 106

Bis das Inkrafttreten von Sonderabkommen der in Artikel 43 bezeichneten Art den Sicherheitsrat nach seiner Auffassung befähigt, mit der Ausübung der ihm

in Artikel 42 zugewiesenen Verantwortlichkeiten zu beginnen, konsultieren die Parteien der am 30. Oktober 1943 in Moskau unterzeichneten Viermächte-Erklärung und Frankreich nach Absatz 5 dieser Erklärung einander und gegebenenfalls andere Mitglieder der Vereinten Nationen, um gemeinsam alle etwa erforderlichen Massnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Namen der Organisation zu treffen.

Artikel 107

Massnahmen, welche die hierfür verantwortlichen Regierungen als Folge des Zweiten Weltkriegs in bezug auf einen Staat ergreifen oder genehmigen, der während dieses Krieges Feind eines Unterzeichnerstaats dieser Charta war, werden durch diese Charta weder ausser Kraft gesetzt noch untersagt.

Kapitel XVIII: Änderungen

Artikel 108

Änderungen dieser Charta treten für alle Mitglieder der Vereinten Nationen in Kraft, wenn sie mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Generalversammlung angenommen und von zwei Dritteln der Mitglieder der Vereinten Nationen einschliesslich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nach Massgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert worden sind.

Artikel 109

¹ Zur Revision dieser Charta kann eine Allgemeine Konferenz der Mitglieder der Vereinten Nationen zusammentreten; Zeitpunkt und Ort werden durch Beschluss einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Generalversammlung und durch Beschluss von neun beliebigen Mitgliedern des Sicherheitsrats bestimmt. Jedes Mitglied der Vereinten Nationen hat auf der Konferenz eine Stimme.

² Jede Änderung dieser Charta, die von der Konferenz mit Zweidrittelmehrheit empfohlen wird, tritt in Kraft, sobald sie von zwei Dritteln der Mitglieder der Vereinten Nationen einschliesslich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nach Massgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert worden ist.

³ Ist eine solche Konferenz nicht vor der zehnten Jahrestagung der Generalversammlung nach Inkrafttreten dieser Charta zusammengetreten, so wird der Vorschlag, eine solche Konferenz einzuberufen, auf die Tagesordnung jener Tagung gesetzt; die Konferenz findet statt, wenn dies durch Beschluss der Mehrheit der Mitglieder der Generalversammlung und durch Beschluss von sieben beliebigen Mitgliedern des Sicherheitsrats bestimmt wird.

Kapitel XIX: Ratifizierung und Unterzeichnung

Artikel 110

¹ Diese Charta bedarf der Ratifizierung durch die Unterzeichnerstaaten nach Massgabe ihres Verfassungsrechts.

² Die Ratifikationsurkunden werden bei der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika hinterlegt; diese notifiziert jede Hinterlegung allen Unterzeichnerstaaten sowie dem Generalsekretär der Organisation, sobald er ernannt ist.

³ Diese Charta tritt in Kraft, sobald die Republik China, Frankreich, die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, das Vereinigte Königreich Grossbritannien und Nordirland und die Vereinigten Staaten von Amerika sowie die Mehrheit der anderen Unterzeichnerstaaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben. Die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika errichtet sodann über die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden ein Protokoll, von dem sie allen Unterzeichnerstaaten Abschriften übermittelt.

⁴ Die Unterzeichnerstaaten dieser Charta, die sie nach ihrem Inkrafttreten ratifizieren, werden mit dem Tag der Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde ursprüngliche Mitglieder der Vereinten Nationen.

Artikel 111

Diese Charta, deren chinesischer, französischer, russischer, englischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika hinterlegt. Diese übermittelt den Regierungen der anderen Unterzeichnerstaaten gehörig beglaubigte Abschriften.

Zu Urkund dessen haben die Vertreter der Regierungen der Vereinten Nationen diese Charta unterzeichnet.

Geschehen in der Stadt San Franzisko am 26. Juni 1945.

(Es folgen die Unterschriften)

Die Vereinten Nationen gemäss der Charta

1 Der Völkerbund und die Entstehung der Vereinten Nationen

11 Der Völkerbund

Die erste umfassende politische Organisation der Staatengemeinschaft war der Völkerbund, der nach dem Ersten Weltkrieg gegründet wurde.

Unter dem Vorsitz des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, Woodrow Wilson, wurde an der Pariser Friedenskonferenz von 1919 eine Völkerbundskommission geschaffen mit dem Auftrag, einen Entwurf zu einem Völkerbundspakt auszuarbeiten. Ein Unterausschuss dieser Kommission konsultierte am 20. und 21. März 1919 auch 13 neutrale Staaten, darunter die Schweiz, die alle nicht an der Konferenz vertreten waren, bevor der Entwurf am 28. April 1919 dem Plenum der Konferenz unterbreitet wurde. Die Friedenskonferenz stimmte dem Völkerbundspakt nach einigen geringfügigen Änderungen zu. Daraufhin wurde er in den Versailler Vertrag vom 28. Juni 1919 sowie in die ändern von der Konferenz ausgehandelten Friedensverträge aufgenommen.

Die Siegerstaaten des Ersten Weltkrieges waren durch die Unterzeichnung der Friedensverträge auch zur Mitgliedschaft beim Völkerbund berechtigt. Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten von Amerika, Ecuadors und des Hedschas ratifizierten sie alle diese Verträge. Die 13 neutralen Staaten wurden eingeladen, dem Völkerbundspakt vorbehaltlos beizutreten. Die meisten unter ihnen machten von dieser Möglichkeit innerhalb der gesetzten Frist Gebrauch. Die Schweiz trat dem Völkerbund nach der Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 unter Aufrechterhaltung ihrer militärischen Neutralität bei.¹⁾

Ziel des Völkerbunds war es, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu fördern sowie Frieden und Sicherheit zu gewährleisten. Der Völkerbund, dessen Sitz nach Genf gelegt wurde, bestand aus einer Versammlung, einem Rat und einem Sekretariat. In der Völkerbundsversammlung waren alle Mitglieder mit gleichen Rechten vertreten. Der Völkerbundsrat setzte sich aus ständigen²⁾ und nicht-ständigen Mitgliedern zusammen, wobei den ständigen Mitgliedern keine Sonderrolle zukam. Beide Organe konnten sich mit allen Fragen befassen, die in den Kompetenzbereich des Völkerbundes fielen oder den Weltfrieden gefährdeten. Mit Ausnahme von Verfahrensfragen konnten sie nur einstimmige Be-

¹⁾ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. August 1919 betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund (BBl 1919 565 ff.), Londoner Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920 und Zusatzbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 17. Februar 1920 betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund (BBl 1920 II 334 ff.). Um innerhalb der gesetzten Frist zu bleiben, notifizierte die Schweiz ihren Beitritt am 6. März 1920 unter Vorbehalt der Volksabstimmung.

²⁾ Ursprünglich sollten die Siegermächte Vereinigte Staaten von Amerika, Grossbritannien, Frankreich, Italien und Japan als ständige Mitglieder genannt werden. Für den definitiven Text einigte man sich dann auf die Formulierung «les principales puissances alliées et associées», d. h. die wichtigsten alliierten und assoziierten Mächte.

schlüsse fassen. Das Sekretariat wurde von einem Generalsekretär geleitet, der zugleich Generalsekretär der Versammlung und des Rates war.

Damit der Völkerbund seiner Hauptaufgabe, der Gewährleistung von Frieden und Sicherheit, gerecht werden konnte, wurden die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, eine Reihe von programmatischen Grundsätzen zu befolgen und konkrete Verpflichtungen wie die Rüstungskontrolle und die Achtung und Wahrung der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit der Mitglieder zu übernehmen.

Der Völkerbund sollte eingreifen bei Krieg oder Kriegsgefahr, sowie – auf Antrag eines oder mehrerer Mitglieder – in jeder anderen Situation, welche den Frieden gefährden konnte. Die Mitglieder mussten alle Streitigkeiten, die zu einem Bruch der Beziehungen führen konnten, einem Schiedsgericht oder dem 1920 gegründeten Ständigen Internationalen Gerichtshof oder aber dem Völkerbundsrat unterbreiten. Dieser oder eine Streitpartei konnten eine Streitfrage auch der Versammlung vorlegen. Wenn der Rat einstimmig einen Vermittlungsvorschlag fasste und dieser von einer Streitpartei angenommen wurde, so durfte gegen diesen Staat kein Krieg begonnen werden. Wenn jedoch kein solcher Beschluss erzielt wurde, konnte jeder an der Streitigkeit beteiligte Staat nach Ablauf einer dreimonatigen Frist «zur Aufrechterhaltung von Recht und Gerechtigkeit» kriegsrechtliche Massnahmen ergreifen.

Gemäss dem Pakt betrafen jeder Krieg und jede Kriegsdrohung den ganzen Völkerbund. Bei einem gegen den Pakt verstossenden Angriff waren alle Mitglieder verpflichtet, wirtschaftliche und finanzielle Sanktionsmassnahmen vorzunehmen sowie Streitkräfte für die Durchführung von militärischen Sanktionen zu stellen und den Streitkräften der Völkerbundsmitglieder den freien Durchzug durch ihr Gebiet zu gewähren.¹⁾ Damit wurde zum ersten Mal versucht, den Frieden durch ein System der kollektiven Sicherheit zu wahren.

Schon im Völkerbund bestand eine Tendenz zur Universalität, indem sich aus dem Zusammenschluss der Siegermächte des Ersten Weltkrieges und einiger neutraler Staaten allmählich eine möglichst umfassende Organisation heranzubilden sollte. Diese Tendenz fand jedoch ihre Grenzen in der Verfassung des Völkerbundes und im Wesen der damaligen weltpolitischen Verhältnisse. Die Gründer des Völkerbundes strebten nach einer gewissen Homogenität der Organisation, weshalb ihr nur politische Gemeinwesen angehören konnten, die den Grundsatz der vollen Selbstverwaltung anerkannten. Gemäss Artikel 1 Ziffer 2 des Paktes konnten «alle Staaten, Dominions oder Kolonien mit voller Selbstverwaltung, die nicht in der Anlage aufgeführt sind, ... Bundesmitglieder werden...». Da ein grosser Teil der Welt damals unter Kolonialherrschaft stand und bei weitem keine volle Selbstverwaltung kannte, war eine wirkliche Universalität im heutigen Sinne nicht denkbar. Immerhin zeigte die Aufnahme Abessinians in den Völkerbund im Jahre 1923, dass eine politische Strömung wirkte, welche die vom Pakt gesetzten Grenzen im Interesse der Universalität zu über-

¹⁾ Von den militärischen Verpflichtungen war die Schweiz durch Beschluss des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920 als einziges Mitglied ausgenommen. Aufgrund einer Resolution des Völkerbundsrates vom 14. Mai 1938 wurde die Schweiz von der Beteiligung an sämtlichen Sanktionen des Völkerbundes befreit.

schreiten trachtete. In dieser Haltung lag eine gewisse Logik, wenn man bedenkt, dass die Zielsetzung der Wahrung des Weltfriedens und der Kriegsverhütung in einer möglichst umfassenden Organisation eher erreicht werden kann.

Dennoch ist der Völkerbund nie im heutigen Sinne universell geworden. Von Anfang an war seine Wirksamkeit durch das Fernbleiben der Vereinigten Staaten von Amerika beeinträchtigt, nachdem der amerikanische Senat den Pakt nicht genehmigt hatte. Deutschland musste mit seiner Aufnahme bis 1926 warten und verliess die Organisation wieder im Herbst 1933, einige Monate nach der Machtergreifung durch Adolf Hitler. Die Sowjetunion ihrerseits trat dem Völkerbund erst 1934 bei, nachdem Deutschland und Japan bereits ausgetreten waren.

Als Italien im Herbst 1935 unter Verletzung des Völkerbunds Paktes in Abessinien einfiel, verhängte der Völkerbund wirtschaftliche Sanktionen gegen den Angreifer. Diese Massnahmen führten allerdings nicht zum gewünschten Erfolg. Sie wurden nur sehr zögernd angewandt; ausserdem war es nicht gelungen, sie durch ein Erdölembargo und die Schliessung des Suezkanals zu ergänzen. Die Schweiz war trotz ihrer ungünstigen Lage gewillt, den Sanktionsbeschlüssen des Völkerbundes Rechnung zu tragen. Sie praktizierte im Handelsverkehr mit Italien den sogenannten «courant normal», der zum Ziel hatte, unserem südlichen Nachbarland keine Devisen zukommen zu lassen. Im Juli 1936 hob der Völkerbund seine Massnahmen wieder auf, nachdem Italien Abessinien erobert und annektiert hatte.

Immer mehr nahm die reine Machtpolitik überhand und bewirkte den allmählichen Zerfall des Völkerbundes. Angesichts dieser Lage bemühte sich die Schweiz um eine Rückkehr zur integralen Neutralität, was ihr vom Völkerbundsrat in einer Resolution vom 14. Mai 1938 auch zugestanden wurde. Beim Ausbruch des Zweiten Weltkrieges war der Völkerbund bereits aktionsunfähig geworden. Seine formelle Auflösung erfolgte jedoch erst nach Kriegsende, am 19. April 1946.

Auch wenn der Völkerbund den politischen Zeitläufen nicht standgehalten hat, so sollte doch nicht vergessen werden, dass seine Tätigkeit eine Reihe von Erfolgen gebracht hat, die für den Neubeginn nach dem Zweiten Weltkrieg von Bedeutung waren. Es sei insbesondere erinnert an die Aufbauhilfe nach dem Ersten Weltkrieg, beispielsweise für Österreich, an die Heimführung der Kriegsgefangenen, die Betreuung und den Schutz von Tausenden von russischen, armenischen und griechischen Flüchtlingen, für die der «Nansenpass» geschaffen und Arbeitsbeschaffungsprogramme erstellt wurden. Damals sind auch die ersten vertraglichen Regelungen für den internationalen Frauen- und Kinderschutz und Mindestnormen für den Arbeiterschutz entstanden und wurden die Bestimmungen für den zwischenstaatlichen Verkehr erheblich verbessert. Das Mandatssystem des Völkerbundes ist später zum Vorbild für das Treuhandsystem der UNO geworden. Bereits im Rahmen des Völkerbundes sind Vorarbeiten geleistet worden für die Kodifizierung des Völkerrechts, vor allem auf dem Gebiet des Völkervertragsrechts sowie des diplomatischen und konsularischen Rechts. Aber auch die Kodifizierung des Seerechts, heute eines der herausragenden Rechtsprobleme der UNO, stand bereits zur Diskussion. So bleibt der Völkerbund der erste bedeutende Versuch, eine Friedensorganisation zu schaf-

fen, der seinen Einfluss auf die Weiterentwicklung der internationalen Zusammenarbeit bewahrte.

Der Völkerbundspakt enthielt kein allgemeines Kriegsverbot. Vor allem waren militärische und nichtmilitärische Selbsthilfemassnahmen zulässig. Eine wichtige Ergänzung zu diesen Bestimmungen stellte daher der am 27. August 1928 in Paris unterzeichnete *Briand-Kellogg-Pakt* dar, der von den damaligen Aussenministern Frankreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika ausgearbeitet worden war. Dieser Pakt verpflichtet alle Vertragsstaaten, sämtliche Streitfälle nur mit friedlichen Mitteln auszutragen und auf den Krieg «als Mittel der nationalen Politik» zu verzichten. Damit wurde erstmals der Angriffskrieg als solcher, also auch zur Durchsetzung von Rechten, verboten. Völkerrechtlich ist der Krieg seither nur noch als Verteidigung gegen einen Angriff erlaubt.

12 Die Entstehung der Vereinten Nationen

Nachdem der Völkerbund nicht in der Lage gewesen war, den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges zu verhindern, stellte sich sehr bald die Frage, ob der Versuch, den Frieden durch eine internationale Organisation zu gewährleisten, dennoch weiterzuführen sei. Dabei musste auch geklärt werden, ob allenfalls der Völkerbund erneuert oder eine neue Organisation geschaffen werden sollte.

Die Alliierten waren sich grundsätzlich einig darüber, dass das Versagen des Völkerbundes nicht bedeutete, die Idee der Friedenswahrung durch die Organisation der Staatengemeinschaft und namentlich durch ein System der kollektiven Sicherheit sei an sich nicht durchführbar. Sie wollten aber eine ganz neue Organisation gründen, die den offensichtlichen Mängeln des Völkerbundes Rechnung trug und nicht eine blosser Wiederholung dieser ersten Friedensorganisation darstellte.

So wurden noch vor Ende des Zweiten Weltkrieges und vor der Auflösung des Völkerbundes die Vereinten Nationen als politische Weltorganisation gegründet. Bereits in der vom Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, Franklin D. Roosevelt, und dem Premierminister von Grossbritannien, Winston S. Churchill, am 14. August 1941 proklamierten «Atlantik-Charta» wurde die Schaffung eines «umfassenderen und dauerhaften Systems allgemeiner Sicherheit» ins Auge gefasst, das es allen Menschen in allen Ländern ermöglichen sollte, frei von Angst und Not leben zu können. Am 24. September 1941 erklärten Vertreter von acht Exilregierungen, des Freien Frankreich und der Sowjetunion ihren Beitritt zur Atlantik-Charta. Diese bildete dann die Grundlage für die «Erklärung der Vereinten Nationen» vom 1. Januar 1942, die von 26 im Kampf gegen die Achsenmächte Deutschland, Italien und Japan stehenden Staaten unterzeichnet wurde und der noch während des Krieges 21 weitere Staaten beitraten. Auf der Moskauer Aussenministerkonferenz vom 30. Oktober 1943 sprachen sich die Vertreter der Vereinigten Staaten von Amerika, Grossbritanniens, der Sowjetunion und Chinas für die baldige Bildung einer «internationalen Organisation zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit» aus. Diese Absicht wurde von Roosevelt, Churchill und Stalin an der Konferenz von Teheran vom 28. November bis 1. Dezember 1943 bekräftigt.

An der Konferenz von Dumbarton Oaks vom 21. August bis 7. Oktober 1944, die von den Vereinigten Staaten von Amerika einberufen worden war und der ein vom amerikanischen Staatsdepartement erstellter «Möglicher Plan für eine allgemeine internationale Organisation» als Diskussionsgrundlage zur Verfügung stand, wurden konkrete Vorschläge für eine solche Organisation ausgearbeitet. Sie wurden als «Vorschläge von Dumbarton Oaks» veröffentlicht und enthalten in zwölf Kapiteln den grössten Teil der Bestimmungen über Aufgaben und Grundsätze, Struktur, Funktionen und Verfahrensmethoden der heutigen Organisation der Vereinten Nationen. In Form gemeinsamer Empfehlungen der Konferenzteilnehmer wurden die Vorschläge von Dumbarton Oaks allen Unterzeichnerstaaten der «Erklärung der Vereinten Nationen» vom 1. Januar 1942 vorgelegt. Die in diesen Verhandlungen noch nicht geklärten Fragen wurden in Moskau vom 9. bis 20. Oktober 1944 und an der Konferenz von Jalta vom 4. bis 11. Februar 1945 erörtert und bereinigt. In Jalta beschlossen die Teilnehmer vor allem das Vetorecht der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat, die sogenannte «Yalta Voting Formula».

Der endgültige Text der Charta der Vereinten Nationen wurde an der Konferenz von San Francisco vom 25. April bis 26. Juni 1945 ausgearbeitet, zu der die vier Grossmächte alle Staaten eingeladen hatten, welche bis dahin die «Erklärung der Vereinten Nationen» unterzeichnet hatten. Anders als an der Pariser Friedenskonferenz von 1919 erhielten diesmal die im Krieg neutral gebliebenen Staaten keine Möglichkeit, sich zu den Entwürfen zu äussern. Am 25. Juni 1945 nahmen die 50 Konferenzteilnehmer die Charta einstimmig und vorbehaltlos an. Sie trat am 24. Oktober 1945 in Kraft¹⁾, nachdem gemäss ihrem Artikel 110 die fünf Grossmächte China, Frankreich, Grossbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten von Amerika sowie die Mehrheit der übrigen Unterzeichnerstaaten ihre Ratifikationsurkunden bei der amerikanischen Regierung hinterlegt hatten.

Die erste Generalversammlung der neuen Weltorganisation wurde am 11. Januar 1946 in London eröffnet. Dort trat am 17. Januar 1946 auch der Sicherheitsrat erstmals zusammen. Der erste Generalsekretär, der Norweger Trygve Lie, wurde am 1. Februar 1946 gewählt. Ein Beschluss der Generalversammlung vom 14. Februar 1946 bestimmte New York zum Sitz der Vereinten Nationen. Aufgrund eines Abkommens über die Übertragung der Gebäulichkeiten des Völkerbundes, das die letzte Völkerbundsversammlung am 18. April 1946 und die Generalversammlung der UNO am 14. Dezember 1946 genehmigten, wurde der Völkerbundpalast in Genf an die Vereinten Nationen abgetreten.²⁾ Damit war die Grundlage geschaffen für die Entwicklung Genfs zur zweitgrössten Niederlassung der Vereinten Nationen nach New York.

¹⁾ Seither wird alljährlich der 24. Oktober als «Tag der Vereinten Nationen» begangen.

²⁾ Die Schweiz schloss mit der UNO am 19. April 1946 eine «Provisorische Vereinbarung über die Vorrechte und Immunitäten der Organisation der Vereinten Nationen» ab, die nie durch eine neue Übereinkunft ersetzt und am 29. September 1955 von den eidgenössischen Räten genehmigt wurde. Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 28. Juli 1955 (BBl 1955 II 377). Durch Briefwechsel vom 5./19. April 1963 wurde im Titel die Bezeichnung «Provisorische Vereinbarung» durch «Abkommen» ersetzt.

2 Die Organisation der Vereinten Nationen gemäss ihrer Charta

21 Die Rechtsnatur der UNO

Im Gegensatz zum Völkerbundspakt, der in die Friedensverträge von 1919 und 1920 aufgenommen worden war, ist die Charta der Vereinten Nationen ein selbständiger völkerrechtlicher Vertrag. Die mit dieser Charta errichtete Organisation der Vereinten Nationen ist eine aus souveränen Staaten zusammengesetzte internationale Organisation. Ihre Völkerrechtspersönlichkeit ist nicht ausdrücklich in der Charta verankert. Aber der Internationale Gerichtshof hat in einem Rechtsgutachten vom 11. April 1949 festgestellt, dass sie eine solche besitze, auch gegenüber Nichtmitgliedstaaten.¹⁾ Dies bedeutet, dass die UNO ihrerseits Verträge abschliessen kann, Dienst- und Disziplinalgewalt über ihre Beamten besitzt und – wie dies in Artikel 104 und 105 der Charta ausdrücklich festgehalten ist – auf dem Gebiet jedes Mitgliedstaates die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Verwirklichung ihrer Ziele notwendige Rechts- und Geschäftsfähigkeit und die erforderlichen Vorrechte und Immunitäten geniesst.

Dagegen ist die UNO keine supranationale Organisation. Wie der Bundesrat 1974 in anderem Zusammenhang ausführte²⁾, hat eine Organisation nur dann supranationalen Charakter, wenn sie gleichzeitig die vier folgenden Merkmale aufweist: Ihre Organe bestehen aus unabhängigen Personen, die nicht an Weisungen der Regierung ihres Heimatstaates gebunden sind. Sie üben ihre Befugnisse durch Mehrheitsbeschluss und nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip aus. Ihre Entscheide treten direkt in Kraft und sind für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich. Schliesslich sind ihre materiellen Befugnisse relativ umfassend. Die UNO erfüllt nicht alle diese vier Kriterien. Einen Ansatz zu einer überstaatlichen Zwangsgewalt bildet einzig die Befugnis des Sicherheitsrates, militärische oder nichtmilitärische Sanktionen anzuordnen.

Auf jeden Fall hat die Zugehörigkeit zur UNO keinen Einfluss auf die Souveränität und die internen Institutionen eines Staates.

22 Die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen

Als Organisation, die 1945 unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges entstanden ist, sollte die UNO 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 unsern Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat». Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, hat sie sich in Artikel 1 der Charta vier Hauptziele gesetzt, nämlich:

1. die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch wirksame Kollektivmassnahmen und durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts;
2. die Entwicklung der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker beruhenden Beziehungen zwischen den Nationen;

¹⁾ ICJ Reports 1949, 185.

²⁾ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 23. Oktober 1974 über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums (BBl 1974 II 1133 1156 f.).

3. die Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet und der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten;
4. der Wille, Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.¹⁾

Diese Richtlinien für das individuelle und kollektive Handeln der Staaten gehen vor allem von der Erkenntnis aus, dass der Weltfrieden und die internationale Sicherheit nicht allein durch die Verhinderung und Eindämmung von bewaffneten Auseinandersetzungen erreicht werden können, sondern dass darüber hinaus auf die Beseitigung der Ursachen, die zu Konflikten können, hingewirkt werden muss. Zu diesen Ursachen gehören neben politischen und ideologischen Auseinandersetzungen auch menschliches Elend, Hunger, Krankheit, mangelnde Ausbildung, ganz elementare Probleme also, mit denen unsere Welt heute wie nie zuvor konfrontiert ist.

Deshalb verlangt die Charta nicht nur, die Vereinten Nationen hätten wirksame Kollektivmassnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel zu bereinigen oder beizulegen. Sie geht auch davon aus, dass der Weltfrieden nur zu erhalten sei, wenn der Wert und die Würde des Menschen sowie die Gleichberechtigung grosser und kleiner Völker anerkannt werde, und dass ohne eine weltweite Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme kein positiver Friedenszustand denkbar sei. Deshalb soll auch im Interesse des Friedens der soziale Fortschritt gefördert werden.

In einem engen Zusammenhang zu diesen Zielen stehen die *sieben Grundsätze*, welche in Artikel 2 der Charta aufgezählt sind²⁾, nämlich:

1. der Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitglieder der Vereinten Nationen;
2. die Pflicht der Mitglieder, alle sich aus der Charta ergebenden Verpflichtungen nach Treu und Glauben zu erfüllen;
3. die Pflicht der Mitglieder, ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel beizulegen;
4. das grundsätzliche Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt;
5. die Pflicht aller Mitglieder, die UNO bei der Durchführung von Zwangsmassnahmen zu unterstützen;
6. die Pflicht der UNO, dafür Sorge zu tragen, dass auch die Nichtmitgliedstaaten nach den Grundsätzen der Charta handeln, soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist;

¹⁾ Vgl. dazu auch das Gutachten des Internationalen Gerichtshofes vom 20. Juli 1962; ICJ Reports 1962, 167f.

²⁾ In der mit Resolution 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970 von der Generalversammlung der UNO angenommenen «Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts bezüglich der freundschaftlichen Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten gemäss der Charta der Vereinten Nationen» wurde versucht, die in diesen Zielen und Grundsätzen enthaltenen Ideen zu vertiefen und weiterzuentwickeln.

7. keine Befugnis der UNO zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören und keine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung aufgrund der Charta zu unterwerfen. Nicht berührt durch diesen Grundsatz ist die Anwendung von Zwangsmassnahmen.

Diese Grundsätze unterstreichen vor allem die politischen Aufgaben der Organisation und ihrer Mitglieder und setzen zugleich die Grenzen des Wirkungsbereichs der Organisation.

Wenn die *souveräne Gleichheit aller Mitglieder* erklärt wird, so bedeutet dies zweierlei: Einmal sind alle Mitglieder rechtlich gleichberechtigt; zum zweiten sind sie verpflichtet, gegenseitig ihre territoriale Integrität und ihre politische Unabhängigkeit zu achten.

In der UNO haben alle Mitglieder eine Stimme, gleichgültig ob es sich um eine Grossmacht oder um einen Kleinstaat handelt. Ferner sind sie alle in die verschiedenen Haupt- und Nebenorgane wählbar, die eine beschränkte, sich nach dem Prinzip der Rotation erneuernde Mitgliederzahl haben. Eine Einschränkung des Gleichheitsgrundsatzes besteht allerdings im Sicherheitsrat, wo die fünf Grossmächte China, Frankreich, Grossbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten von Amerika je einen ständigen Sitz haben und über ein Vetorecht verfügen.

Dagegen können auch Kleinststaaten der Organisation mit vollen Rechten und Pflichten beitreten. Eine Zeitlang war die Möglichkeit erwogen worden, diesen Staaten den Status eines assoziierten Mitgliedes zu verleihen. Heute sind diese Bestrebungen jedoch überholt, nachdem gerade in den letzten Jahren verschiedene Kleinststaaten Vollmitglieder der Organisation geworden sind.

Man kann diese Entwicklung kritisch beurteilen in der Meinung, mit der Mitgliedschaft zahlreicher solcher Kleinststaaten würden die eigentlichen politischen Machtverhältnisse verfälscht. Umgekehrt ist aber auch nicht zu übersehen, dass sich die UNO mit der Aufnahme kleiner und kleinster Staaten zu einem Forum herangebildet hat, in welchem die schwächeren Glieder der Staatengemeinschaft ebenfalls die Möglichkeit haben, sich Gehör zu verschaffen. Damit ist einem elementaren demokratischen Prinzip Genüge getan. Damit ist aber auch die UNO zu einem neuen Faktor der Weltpolitik geworden.

Die Charakterisierung der Gleichheit aller Mitglieder als souveräne Gleichheit bedeutet ferner, dass jeder Mitgliedstaat das Recht hat, frei sein politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System zu wählen. Seine Grenzen findet dieses Recht allerdings in bestimmten Grundsätzen des Völkerrechts, wozu nicht zuletzt die Achtung der Menschenrechte gehört.

Dass die Mitgliedstaaten gehalten sind, die *Verpflichtungen aus der Charta nach Treu und Glauben zu erfüllen*, entspricht allgemeinem Völkerrecht und gilt für jeden völkerrechtlichen Vertrag. Wichtig ist, dass die einzelnen Bestimmungen im Zweifelsfall im Geiste der Charta, d. h. im Blick auf die übergeordnete Zielsetzung der Organisation ausgelegt werden sollten.

Wie schon die Vertragsstaaten des Briand-Kellogg-Paktes sind auch die UNO-Mitglieder gemäss Kapitel VI der Charta verpflichtet, ihre *internationalen Strei-*

tigkeiten durch friedliche Mittel beizulegen, damit der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden. Die UNO beansprucht indessen nicht die ausschliessliche Befugnis, solche Streitigkeiten zu erledigen, sondern überlässt es den Parteien, jene Mittel in Anspruch zu nehmen, die den Umständen und der Natur des Streitfalles angemessen erscheinen. Artikel 33 der Charta zählt als solche Möglichkeiten Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen auf. Wenn sich die Parteien auf kein Mittel der Streiterledigung einigen können oder wenn es nicht gelingt, den Streit im gewählten Verfahren zu schlichten, so kann die Angelegenheit dem Sicherheitsrat oder der Generalversammlung vorgelegt werden. In diesem Bereich können aber die beiden politischen Organe nur Empfehlungen abgeben, mit denen sie entweder geeignete Verfahren und Methoden zur Beilegung des Streites oder selber eine Lösung vorschlagen. Hingegen sind sie nicht in der Lage, einen verbindlichen Entscheid zu fällen. Abgesehen von rechtlichen Streitigkeiten, die dem Internationalen Gerichtshof unterbreitet werden können, steht daher der UNO kein Mittel zur Verfügung, um eine Streitigkeit mit bindender Wirkung für die Parteien zu entscheiden. Sie kann aber politischen Druck ausüben.

Den Mitgliedern ist in ihren internationalen Beziehungen *jede Androhung oder Anwendung von Gewalt verboten*, die gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtet oder sonst mit den Zielen der UNO unvereinbar ist. Zum Mittel der Gewalt kann grundsätzlich nur im Rahmen von Zwangsmassnahmen der UNO gegriffen werden, nachdem der Sicherheitsrat als das für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zuständige Organ aufgrund von Kapitel VII entsprechende Beschlüsse gefasst hat. Die einzige Ausnahme zum Verbot der Gewaltanwendung durch die Mitglieder bildet das unveräusserliche Recht einzelner oder mehrerer Staaten auf Selbstverteidigung gemäss Artikel 51 der Charta. Von diesem Recht kann Gebrauch gemacht werden, wenn ein Mitglied der UNO angegriffen wird, allerdings nur bis zum Zeitpunkt, in dem der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendigen Massnahmen getroffen hat.

Wie schon dem Völkerbundspakt liegt auch der Charta der Vereinten Nationen die Idee zugrunde, den Weltfrieden durch ein *System der kollektiven Sicherheit* zu erhalten. Dabei wurden allerdings die Erfahrungen des Völkerbundes berücksichtigt und verschiedene Differenzierungen vorgenommen.

Gemäss dem Völkerbundspakt konnten Zwangsmassnahmen nur unter bestimmten, eng gefassten Voraussetzungen durchgeführt werden, wozu namentlich das Vorliegen einer kriegerischen Handlung gehörte. Der Entscheid darüber, ob diese Voraussetzungen erfüllt waren, lag formell bei den einzelnen Mitgliedern. Die Charta der Vereinten Nationen hat die Voraussetzungen für die Anordnung von Zwangsmassnahmen bedeutend erweitert. Aufgrund von Artikel 39 sind dies eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung. Ob eine dieser Voraussetzungen vorliegt und Anlass zu Empfehlungen oder zur Anordnung von Zwangsmassnahmen gibt, hat allein der Sicherheitsrat zu entscheiden. Diese Befugnis entspricht den Bestimmungen der Arti-

kel 24 und 25 der Charta. Danach übertragen die Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und anerkennen, dass er bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung in ihrem Namen handelt. Sie kommen auch überein, sich den Beschlüssen des Sicherheitsrates zu unterziehen und sie durchzuführen.

Für die Feststellung, ob die Voraussetzungen des Artikels 39 erfüllt sind, verfügt der Sicherheitsrat über einen beträchtlichen Ermessensspielraum. Die 1974 von der Generalversammlung verabschiedete Definition des Angriffs¹⁾ kann ihm zwar als Richtlinie dienen; sie kann aber seine ihm durch die Charta verliehene Beurteilungsfreiheit nicht einschränken. Die Erfahrung hat gezeigt, dass auch innere Zustände in einem Staat den Weltfrieden zu bedrohen vermögen. Deshalb sind Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der Charta in Artikel 2 Ziffer 7 ausdrücklich vom sonst für die UNO geltenden Verbot ausgenommen, sich in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einzumischen.

Kommt der Sicherheitsrat zum Schluss, dass eine der in Artikel 39 aufgezählten Voraussetzungen vorliegt, so kann er nichtmilitärische Sanktionen oder, wenn diese sich als ungenügend erweisen, militärische Massnahmen beschliessen.

Als nichtmilitärische Massnahmen zählt Artikel 41 der Charta die vollständige oder teilweise Unterbrechung der wirtschaftlichen Beziehungen, der Eisenbahn-, Schiffs-, Luft-, Post-, Telegraf-, Radio- und sonstigen Verbindungen sowie den Abbruch der diplomatischen Beziehungen auf.

Militärische Sanktionen bestehen gemäss Artikel 42 der Charta aus Demonstrationen, Blockademassnahmen oder sonstigen Einsätzen der Luft-, See- und Landstreitkräfte von Mitgliedern der UNO.

Die aus Artikel 25 der Charta abzuleitende Pflicht der Mitglieder, die vom Sicherheitsrat angeordneten Zwangsmassnahmen anzunehmen und durchzuführen, unterliegt gewissen Einschränkungen. So kann der Sicherheitsrat gemäss Artikel 48 alle oder nur einige Mitglieder mit der Verwirklichung der Sanktionen beauftragen. Während nichtmilitärische Sanktionen von den angesprochenen Mitgliedern direkt ausgeführt werden müssen, können Mitglieder gemäss Artikel 43 nur zur Teilnahme an militärischen Zwangsmassnahmen angehalten werden, wenn sie mit dem Sicherheitsrat Sonderabkommen geschlossen haben, die nach den Regeln des jeweiligen innerstaatlichen Verfassungsrechts ratifiziert worden sind. Gegenstand dieser Abkommen sind die Zahl und Art der Streitkräfte, ihr Bereitschaftsgrad, ihr allgemeiner Standort sowie die Art des Beistandes.

Dieses System der kollektiven Sicherheit hat über die Jahre des Bestehens der UNO nicht die Wirksamkeit entfaltet, die ihm ursprünglich zugeordnet war. Kein einziges Mitglied hat mit dem Sicherheitsrat ein Sonderabkommen im Sinne von Artikel 43 geschlossen. Die Anordnung von militärischen Sanktionen wäre schon aus diesem Grunde nicht möglich gewesen. Sie war aber auch politisch nicht denkbar. Dagegen hat der Sicherheitsrat in zwei Fällen gestützt auf Kapitel VII der Charta nichtmilitärische Massnahmen beschlossen, ein erstes Mal gegen Rhodesien, ein zweites Mal gegen Südafrika. Am 16. Dezember 1966

¹⁾ Resolution 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974.

ordnete der Sicherheitsrat, gestützt auf Artikel 39 und 41 der Charta, gegen die abtrünnige britische Kolonie Rhodesien wirtschaftliche Massnahmen an. Diese Wirtschaftssanktionen wurden am 29. Mai 1968 noch verschärft.¹⁾ Am 4. November 1977 verhängte der Sicherheitsrat sodann ein Waffenembargo gegen Südafrika. In beiden Fällen ersuchte er sämtliche Mitgliedstaaten und darüber hinaus auch die Nichtmitgliedstaaten, die Sanktionen durchzuführen.

Die UNO hat dafür besorgt zu sein, dass auch *Nichtmitgliedstaaten* nach den Grundsätzen der Charta handeln, soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist. Diese Bestimmung, mit der versucht wird, Nichtmitglieder auf der Grundlage einer Rechtsvorschrift in beschränktem Umfang in den Wirkungsbereich der UNO einzuschliessen, entspringt der Einsicht, dass der Weltfrieden nur gesichert werden kann, wenn die gesamte Staatengemeinschaft auf die Friedenssicherung verpflichtet wird.

Ein Nichtmitgliedstaat könnte gegen diese Bestimmung einwenden, ein völkerrechtlicher Vertrag, an dem er nicht beteiligt sei, könne für ihn keine rechtlichen Verpflichtungen begründen. Grundsätzlich ist dies richtig. Im konkreten Fall ist aber davon auszugehen, dass sich die Verpflichtungen aus der Charta zu einem grossen Teil mit den allgemeinen Rechtsanschauungen der Staatengemeinschaft decken. Auch für Nichtmitglieder der Vereinten Nationen gelten Grundsätze wie jene, Streitigkeiten friedlich beizulegen und sich jeglicher Gewalt zu enthalten. Letztlich stellt sich hier vor allem die Frage, inwieweit die Anordnung von Massnahmen durch die UNO auch für den Nichtmitgliedstaat von Bedeutung ist.

Für die Beantwortung dieser Frage reichen rechtliche Überlegungen nicht aus. Politisch hat die Charta der Vereinten Nationen eine grössere Bedeutung als irgendein anderer völkerrechtlicher Vertrag, allein schon deshalb, weil die Organisation praktisch alle Staaten dieser Welt umfasst. So mag es im Einzelfall einem Nichtmitgliedstaat angesichts des tatsächlichen Kräfteverhältnisses schwerfallen, sich dem universellen Geltungsanspruch der Massnahmen der UNO zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu entziehen. Dies hat sich deutlich gezeigt bei den erwähnten Massnahmen gegen Rhodesien und Südafrika, als sich der Sicherheitsrat mit seinen Beschlüssen nicht nur an die Mitglieder der UNO, sondern auch an die Nichtmitgliedstaaten wandte.

Schliesslich ist die UNO nicht berechtigt, in Angelegenheiten einzugreifen, die ihrem Wesen nach zur *inneren Zuständigkeit eines Staates* gehören. Auch erwächst den Mitgliedern keine Verpflichtung, solche Angelegenheiten aufgrund der Charta zu regeln. Von diesem Grundsatz ausdrücklich nicht berührt wird die Anwendung von Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII der Charta.²⁾

In die innere Zuständigkeit eines Staates fallen im Prinzip alle Angelegenheiten, die das Völkerrecht nicht durch eigene Regeln erfasst. Im Zuge der wachsenden internationalen Verflechtung wird dieser vom Völkerrecht nicht berührte staatli-

¹⁾ Nach Abschluss der Londoner Rhodesienkonferenz hob der Sicherheitsrat jedoch am 21. Dezember 1979 sämtliche Massnahmen gegen Rhodesien wieder auf.

²⁾ Dies versteht sich eigentlich von selbst. Denn Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII beschliesst der Sicherheitsrat bei Bedrohung oder Bruch des Friedens oder einer Angriffshandlung, d. h. wenn eine Angelegenheit ohnehin zumindest in ihren Auswirkungen über den inneren Zuständigkeitsbereich eines Staates hinausgeht.

che Ermessensspielraum indessen in zunehmendem Masse eingeengt. Immer mehr Materien, die früher der freien staatlichen Regelung vorbehalten waren, sind heute Gegenstand des allgemeinen Völkerrechts oder von zwischenstaatlichen Verträgen. Dem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit der Staaten – wie sich die Charta ausdrückt – sind wohl nach wie vor die Verfassung, die Gliederung und Ordnung des Staates, die Regelung der Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen zu zählen, das heisst alle Angelegenheiten, die zum Wesen einer staatlichen Gemeinschaft gehören.

Die Praxis der Vereinten Nationen tendiert zu einer eher engen Auslegung des Vorbehalts der inneren Zuständigkeit eines Staates. Die Generalversammlung hat den Vorbehalt wiederholt nicht berücksichtigt, wenn die Angelegenheit Gegenstand von völkerrechtlichen Verträgen war. In andern Fällen hat sie ihre an einzelne Staaten gerichteten Resolutionen auf die in der Charta enthaltenen Grundsätze der Achtung der Menschenrechte und der Selbstbestimmung der Völker gestützt. Verschiedentlich hat die UNO auch in Konflikte eingegriffen, die zwar internen Ursprungs waren, die aber nach Auffassung der jeweils zuständigen Organe Auswirkungen auf den Weltfrieden und die internationale Sicherheit haben konnten.

Sind solche Motive nicht gegeben, so kann der UNO die Einrede der staatlichen Zuständigkeit entgegengehalten werden. Nach der Charta sind aber nur eigentliche Interventionen in innere Angelegenheiten eines Staates unzulässig, dies allerdings durch alle Organe der Vereinten Nationen. Der Begriff der Intervention ist nicht auf zwangsweise Eingriffe beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf Resolutionen, wenn sie im Rahmen eines konkreten Konflikts an einzelne Staaten gerichtet sind. Nicht ausgeschlossen sind hingegen nach der Praxis Diskussionen über Fragen, welche die inneren Angelegenheiten eines Staates berühren und die Einsetzung einer Untersuchungskommission zur Prüfung der zur Debatte stehenden Angelegenheit.

23 Der institutionelle Aufbau der UNO

Die UNO besteht aus sechs Hauptorganen und zahlreichen Nebenorganen, die im Laufe der Zeit für besondere Aufgaben geschaffen worden sind. Zudem be-fassen sich Spezialorganisationen mit einzelnen Sachbereichen der internationalen Zusammenarbeit.

231 Die Hauptorgane

Die Charta hat als Hauptorgane der UNO die Generalversammlung, den Sicherheitsrat, den Wirtschafts- und Sozialrat, den Treuhandrat, den Internationalen Gerichtshof und das Sekretariat eingesetzt. Die Bedeutung der einzelnen Organe ist in den über 30 Jahren des Bestehens der Organisation immer wieder Schwankungen unterworfen gewesen, je nachdem sich die politische Weltlage entwickelt hat.

231.1 Die Generalversammlung

Der Generalversammlung kommt im gesamten System der Vereinten Nationen eine besondere Rolle zu. Zwar ist sie den andern Hauptorganen nicht übergeordnet, aber sie bildet den Mittelpunkt der Organisation. In ihr laufen alle Fäden der internationalen Zusammenarbeit zusammen. Sie vermittelt Anregungen zur Weiterführung und zum Ausbau dieser Zusammenarbeit sowie zur Lösung internationaler Probleme, und sie trifft in vielen Fällen die endgültige Entscheidung.

In der Generalversammlung sind alle Mitglieder der Vereinten Nationen vertreten. Da die UNO keine supranationale Organisation ist, hat die Generalversammlung nicht etwa den Charakter eines Weltparlaments. Vielmehr ist sie eine Staatenkonferenz, deren Delegationen aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern bestehen.

Jedes Mitglied hat, unabhängig von seiner Bedeutung, eine Stimme. Dies entspricht dem in Artikel 2 Ziffer 1 der Charta niedergelegten Grundsatz der souveränen Gleichheit der Mitglieder. Für Beschlüsse der Generalversammlung gilt normalerweise die einfache Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder. Nur bei wichtigen Fragen wird eine Zweidrittelmehrheit verlangt. Solche Fragen sind gemäss Artikel 18 Absatz 2 der Charta Empfehlungen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die Wahl der Mitglieder in andere Hauptorgane sowie die Aufnahme, die Suspendierung und der Ausschluss von Mitgliedern. Ferner erfordern Fragen über die Wirkungsweise des Treuhandsystems und Angelegenheiten des Budgets eine Zweidrittelmehrheit. Die Generalversammlung kann überdies mit einfacher Mehrheit eine Angelegenheit zu einer wichtigen Frage im Sinne von Artikel 18 erheben.

Die Generalversammlung hält einmal jährlich eine ordentliche Session ab, und zwar vom dritten Dienstag im September bis normalerweise an Weihnachten. Wenn es die Tagesordnung erfordert, kann die Versammlung beschliessen, ihre Beratungen zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzunehmen, allerdings nur bis zur Eröffnung der nächstfolgenden ordentlichen Session. Da die Tagesordnung alljährlich noch zunimmt und die einzelnen Probleme immer komplexer werden, wurde es in den letzten Jahren verschiedentlich nötig, für einzelne Tagesordnungspunkte von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Auf Ersuchen des Sicherheitsrates oder der Mehrheit der Mitglieder der Generalversammlung kann der Generalsekretär auch Sondersessionen einberufen, die einem bestimmten Thema gewidmet sind. Die 1950 verabschiedete Resolution «Uniting for Peace» (Zusammenschluss für den Frieden)¹⁾ ermöglicht zudem bei internationalen Krisen die Einberufung einer dringlichen Sondersession innerhalb von 24 Stunden.

In den Zuständigkeitsbereich der Generalversammlung fallen praktisch alle Angelegenheiten, mit denen sich die Vereinten Nationen zu befassen haben. Diese Angelegenheiten lassen sich in zwei Hauptgruppen gliedern. Die eine umfasst die Aufgaben, die der Durchsetzung der in der Charta verankerten Ziele dienen, die andere die Aufgaben, die sich auf den internen Bereich der Organisation beziehen.

¹⁾ Resolution 377 (V) vom 3. November 1950.

Wenn die Generalversammlung somit von der Thematik her sehr weitgehende Kompetenzen ausübt, so ist ihre Aktionsfähigkeit doch nicht uneingeschränkt. Zwar kann sie im internen Bereich rechtsverbindliche Beschlüsse fassen. In allen übrigen Fragen hat sie aber nur die Möglichkeit, Empfehlungen zu verabschieden, deren Durchführung nicht erzwungen werden kann.

So steht ihr die Befugnis zu, sich mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu befassen und dazu Empfehlungen zu erlassen. Sobald aber konkrete Sicherheitsfragen Massnahmen erforderlich machen, muss der Sicherheitsrat mit der Angelegenheit betraut werden. Und solange der Sicherheitsrat eine Streitigkeit behandelt, darf die Generalversammlung in der gleichen Angelegenheit keine Empfehlung abgeben, ausser wenn sie von ihm dazu aufgefordert wird.

Ebenfalls unter Vorbehalt der Tätigkeit des Sicherheitsrates kann die Generalversammlung überdies Massnahmen zur Bereinigung irgendeiner Situation empfehlen, die das allgemeine Wohl oder die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten beeinträchtigen könnte.

Neben diesen Funktionen im Bereich der Friedenswahrung steht es der Generalversammlung zu, auf den verschiedensten Gebieten Untersuchungen zu veranlassen und Empfehlungen abzugeben. Sie soll damit die internationale Zusammenarbeit sowohl auf politischem als auch auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet sowie im Bereich der Erziehung und der Gesundheit fördern, die Entwicklung des Völkerrechts und dessen Kodifizierung begünstigen und zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen.

Wichtig waren in der Vergangenheit auch die Aufgaben der Generalversammlung im Rahmen des internationalen Treuhandsystems¹⁾ und bei der Entwicklung der Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung. Heute gibt es praktisch keine Treuhandgebiete mehr und kaum noch Territorien unter Kolonialherrschaft. Dass dem so ist, ist nicht zuletzt den gewaltigen Anstrengungen der UNO und vor allem der Generalversammlung für die Entkolonisierung zu verdanken.

Auch im internen Bereich der Organisation, in dem die Generalversammlung rechtsverbindliche Beschlüsse fassen kann, sind ihre Kompetenzen, teilweise in Verbindung mit dem Sicherheitsrat, mannigfach.

Aufnahme, Suspendierung und Ausschluss von Mitgliedern werden auf Empfehlung des Sicherheitsrates von der Generalversammlung vorgenommen. Sie beschliesst auch mit Zweidrittelmehrheit über Änderungen der Charta. Rechtskraft erhält eine solche Revision allerdings erst, nachdem zwei Drittel der Mitglieder der Vereinten Nationen einschliesslich der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sie ratifiziert haben.

Die nichtbeständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrates und des Treuhandrates werden von der Generalversammlung gewählt. Auf Empfehlung des Sicherheitsrates ernennt sie auch den Generalsekretär. Die Wahl der Richter für den Internationalen Gerichtshof obliegt der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat, die diese Wahl unabhängig voneinander vornehmen.

¹⁾ Vgl. dazu Ziffer 231.4.

Weiterhin setzt die Generalversammlung die zur Durchführung ihrer Aufgaben nötigen Nebenorgane ein. Sie genehmigt die von der Charta vorgesehenen Abkommen des Wirtschafts- und Sozialrates mit den einzelnen Spezialorganisationen¹⁾ und berät und entscheidet über das Budget.

Die Generalversammlung übt auch gewisse Aufsichtsrechte aus. So haben ihr der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat und das Sekretariat sowie die verschiedenen Nebenorgane alljährlich zu berichten.

Während ihrer ordentlichen Session arbeitet die Generalversammlung in sieben Plenarkommissionen, sechs regulären und einer politischen Sonderkommission, denen einzelne Tagesordnungspunkte zur Vorberaterung zugeordnet werden. Die erste Kommission befasst sich mit politischen Fragen, wobei sie heute praktisch auf Fragen der Abrüstung spezialisiert ist. Die übrigen politischen Fragen werden in der politischen Sonderkommission behandelt. Den wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Bereich bearbeitet die zweite Kommission. In der dritten Kommission werden soziale Fragen, namentlich Probleme der Menschenrechte, diskutiert. Die vierte Kommission hat eine bedeutsame Rolle gespielt im Zusammenhang mit der Entkolonisierung. Heute ist ihre Funktion eher begrenzt, nachdem fast alle früheren Kolonien ihre Unabhängigkeit erlangt haben. In der fünften Kommission werden alle finanziellen und Verwaltungsfragen, namentlich auch das Budget, behandelt. Die sechste Kommission schliesslich widmet sich den Rechtsfragen, der Aushandlung von speziellen Übereinkommen und der Kodifizierung des Völkerrechts. Alle diese Kommissionen schaffen je nach Bedürfnis Untergruppen, Arbeitsgruppen, Kontaktgruppen, offiziöse Gruppen, in denen die eigentlichen Verhandlungen geführt werden.

Im Plenum der Generalversammlung werden die endgültigen Beschlüsse gefasst, die Resolutionen verabschiedet. Zu Beginn der Session wickelt sich dort auch die Generaldebatte ab, deren Grundlage der Jahresbericht des Generalsekretärs, ein Überblick über die weltpolitische Lage und die einzelnen anstehenden Probleme, bildet. Für die Generaldebatte reisen zahlreiche Ministerpräsidenten und Aussenminister, auch einzelne Staatsoberhäupter, nach New York. Vor allem für kleinere Staaten, die nicht regelmässig im Mittelpunkt der Weltpolitik stehen, bietet sie eine alljährlich wiederkehrende Gelegenheit, ihre Stimme in einem internationalen Forum auf höchster Ebene vernehmen zu lassen und vor aller Welt ihren Standpunkt darzulegen.

Manchmal ist allerdings ein innerer Zusammenhang zwischen den einzelnen Reden nicht unbedingt auf Anhieb erkennbar, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass diese Reden auch für das eigene innenpolitische Forum gedacht sind und jeder Staat, jede Region ihre eigenen aussenpolitischen Probleme zu bewältigen hat. Dennoch dienen die Darlegungen der verschiedenen Repräsentanten der Mitgliedstaaten einer Überprüfung, wo Übereinstimmung und wo Divergenzen der Meinungen bestehen und wo Anknüpfungspunkte für die nachfolgenden Beratungen und Verhandlungen über Einzelfragen zu finden sind.

In der bewegten Entwicklung der UNO war die Generalversammlung wohl am

¹⁾ Gemäss Artikel 63 der Charta.

ausgeprägtesten der Spiegel der jeweiligen weltpolitischen Lage. Ihre Führungsrolle hat sich in der Praxis mit den Jahren noch verstärkt. Dies hat verschiedene Gründe.

Ursprünglich war die UNO als Allianz der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges konzipiert. Kurz nach der Gründung der Organisation zeigte es sich indes immer deutlicher, dass dieser Allianz in Friedenszeiten keine Fortdauer beschieden war. Betroffen von dieser Entwicklung war vor allem der Sicherheitsrat, dessen Handlungsfähigkeit von der Übereinstimmung der fünf Grossmächte abhängt, die im Rat über einen ständigen Sitz und ein Vetorecht verfügen. So war es dem Rat hauptsächlich während des Kalten Krieges oft nicht möglich, seiner Hauptaufgabe der Friedenswahrung wirkungsvoll nachzukommen, da seine Bemühungen häufig am Veto der einen oder andern Grossmacht scheiterten.

In der Generalversammlung dagegen, in welcher die Grossmächte kein Vetorecht besitzen, übten damals die westlichen Staaten, unter der Führung der Vereinigten Staaten von Amerika, einen massgebenden Einfluss aus. Diese Länder versuchten denn auch, die Kompetenzen der Generalversammlung so weit als möglich auszuschöpfen, wenn sich der Sicherheitsrat ausserstande sah, die nötigen Beschlüsse zu fassen. Damit erreichten sie eine massgebende politische Aufwertung der Generalversammlung. Diese Gewichtsverlagerung gipfelte 1950 in der Resolution «Uniting for Peace», welche die Befugnisse der Generalversammlung auf dem Gebiet der Friedenssicherung ergänzte.

Diese Resolution entstand im Zusammenhang mit dem Koreakrieg. Als Nordkorea im Juni 1950 die Republik Korea angriff, stellte der Sicherheitsrat fest, dass diese Invasion einen Friedensbruch darstelle und empfahl den Mitgliedstaaten der UNO, der Republik Korea die nötige Unterstützung zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit in der Region zu gewähren und insbesondere einem vereinigten Oberkommando unter amerikanischer Führung Truppen und andere Hilfeleistungen zur Verfügung zu stellen.

Dieses Vorgehen war dem Sicherheitsrat nur möglich, weil der sowjetische Vertreter nicht im Saal anwesend war und die Sowjetunion folglich kein Veto einlegen konnte. Es war aber vorzuzusehen, dass sich diese Situation kaum wiederholen dürfte. Die westlichen Staaten nutzten daher ihre damalige Mehrheit in der Generalversammlung, um dieser subsidiär gewisse Kompetenzen für die Friedenssicherung zu übertragen. Sie erreichten dies am 3. November 1950 mit der Verabschiedung der Resolution «Uniting for Peace».

In dieser Resolution bestätigte die Generalversammlung die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates für die Wahrung des Weltfriedens. Sie beschloss aber gleichzeitig, dass ihr selbst die Befugnis zukomme, bei Bedrohung oder Bruch des Friedens tätig zu werden, falls der Sicherheitsrat wegen mangelnder Übereinstimmung seiner ständigen Mitglieder dazu nicht in der Lage sei. In der Resolution wird der Generalsekretär auch ermächtigt, in Krisenfällen innerhalb von 24 Stunden eine dringliche Session einzuberufen.

Die Rechtmässigkeit dieser Resolution wurde vor allem von der Sowjetunion und den ihr nahe stehenden Staaten bestritten, die dem Sicherheitsrat die alleinige Befugnis auf dem Gebiet der Friedenssicherung einräumen wollten. Der

Internationale Gerichtshof bestätigte jedoch in einem Gutachten¹⁾ die der Resolution zugrunde liegende Auffassung, wonach der Generalversammlung auf diesem Gebiet eine subsidiäre Verantwortung zukommt.

Die Resolution «Uniting for Peace» hat der Generalversammlung in der Folge nie als Grundlage für eine Empfehlung von Zwangsmassnahmen gedient. Dagegen wurde in Krisensituationen von der Möglichkeit der sofortigen Einberufung der Generalversammlung Gebrauch gemacht, so beispielsweise beim sowjetischen Einmarsch in Ungarn 1956, bei den bewaffneten Auseinandersetzungen im Mittleren Osten 1956 und 1967, im Kongo 1960 sowie 1980 nach der sowjetischen Intervention in Afghanistan und zur Behandlung der Palästinafrage. An der dringlichen Session von 1956 während der Suezkrise beschloss die Generalversammlung erstmals die Entsendung von Friedenstruppen in ein Krisengebiet.²⁾ Seit den frühen siebziger Jahren konzentriert sich indessen die Sicherheitspolitik wieder vermehrt auf den Sicherheitsrat, der auch die Schaffung späterer Friedenstruppen angeordnet hat.

Dafür hat die Generalversammlung auf anderen Gebieten an Profil gewonnen. Mit dem Beitritt vieler junger Staaten zur UNO im Zuge des Entkolonisierungsprozesses sind vor allem die Probleme der Dritten Welt wichtig geworden. So leistet die Generalversammlung ihre bedeutendste Arbeit in der wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Auseinandersetzung zwischen den Industriestaaten des Nordens und den Entwicklungsländern des Südens. Dank ihren Anstrengungen konnte in den letzten Jahren vor allem die internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet intensiviert werden. Damit ist die Generalversammlung der Mittelpunkt jener Tätigkeiten geworden, welche heute das Schwergewicht der gesamten Aktivität der Vereinten Nationen bilden.

231.2 Der Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat besteht gemäss Artikel 23 der Charta, in der geänderten Fassung vom 17. Dezember 1963³⁾, aus fünf ständigen und zehn nichtständigen Mitgliedern. Ständige Mitglieder sind die fünf Grossmächte China, Frankreich, Grossbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten von Amerika. Die zehn nichtständigen Mitglieder werden von der Generalversammlung auf jeweils zwei Jahre gewählt. Bei der Wahl soll besonders auf den Beitrag der Kandidaten zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zur Verwirklichung der sonstigen Ziele der Organisation sowie auf eine angemessene geographische Verteilung der Sitze geachtet werden. Bei der Revision von 1963 wurde festgelegt, dass von den zehn für nichtständige Mitglieder vorgesehenen Sitzen zwei auf die westeuropäischen und anderen Staaten⁴⁾, ei-

1) Certain expenses of the United Nations: ICJ Reports 1962, 162 ff.

2) Resolution 1000 (ES-I) vom 5. November 1956. Vgl. zu den Friedenstruppen im einzelnen Ziffer 31.

3) Resolution 1991 (XVII), gemäss Artikel 108 am 31. August 1965 in Kraft getreten. Mit dieser Revision wurde die Zahl der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrates von sechs auf zehn erhöht.

4) In diese Gruppe gehören neben Westeuropa die USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Japan.

ner auf die osteuropäischen, fünf auf die afrikanischen und asiatischen sowie zwei auf die lateinamerikanischen Staaten entfallen.

Der Sicherheitsrat kann seine Sitzungen jederzeit nach Bedarf abhalten. Zu seinen Beratungen kann er gemäss Artikel 31 der Charta auch Nichtmitglieder des Rats ohne Stimmrecht beiziehen, wenn er der Meinung ist, dass die Interessen dieser Staaten besonders betroffen sind. Er lädt ausserdem aufgrund von Artikel 32 Nichtmitglieder des Sicherheitsrates und Nichtmitglieder der UNO ein, ohne Stimmrecht an seinen Erörterungen teilzunehmen, wenn sie bei einem Konflikt Streitpartei sind.

Jedes Mitglied des Sicherheitsrates verfügt über eine Stimme. Mit Ausnahme der Wahlen der Richter für den Internationalen Gerichtshof, für welche die absolute Mehrheit der Stimmen vorgeschrieben ist, bedürfen alle Beschlüsse des Rats der Zustimmung von mindestens neun Mitgliedern. Bei Verfahrensfragen genügen neun beliebige Stimmen; bei den übrigen Beschlüssen haben die ständigen Mitglieder ein Vetorecht, was bedeutet, dass jede dieser fünf Grossmächte die Möglichkeit hat, einen solchen Beschluss zu verhindern. Schon früh hat sich die Praxis herausgebildet, Stimmenthaltung und Abwesenheit nicht als Veto zu betrachten.

Der Sicherheitsrat trägt nach Artikel 24 der Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Im Rahmen der friedlichen Streiterledigung von Kapitel VI kann er in Streitfällen verschiedene Formen von Vermittlungsvorschlägen unterbreiten. Ihm obliegt es, bei Bedrohung oder Bruch des Friedens oder bei einer Angriffshandlung gemäss Kapitel VII Zwangsmassnahmen anzuordnen. Er beschliesst in der Regel auch über die Entsendung von Friedenstruppen.

Weiterhin richtet der Sicherheitsrat Empfehlungen an die Generalversammlung über Aufnahme, Suspendierung oder Ausschluss von Mitgliedstaaten und über die Wahl des Generalsekretärs der UNO. Gemeinsam mit der Generalversammlung wählt er die Richter in den Internationalen Gerichtshof.

An der Struktur des Sicherheitsrates zeigt sich am deutlichsten der ursprüngliche Allianzcharakter der UNO. Das Vetorecht entsprang der Idee, dass die fünf alliierten Grossmächte ein gemeinsames Interesse an der Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit hätten und folglich auch gewillt seien, gemeinsam für die Friedenssicherung zu sorgen. Jede Entscheidung substantieller Natur in diesem Bereich sollte daher von ihrer Zustimmung abhängen, damit die beschlossenen Massnahmen bei der Durchführung ihre volle Unterstützung erhielten.

Als die Allianz in der unmittelbaren Nachkriegszeit auseinanderbrach, wurde offenkundig, dass das Veto nicht nur eine Gewähr für das Zusammenwirken der Grossmächte bietet. Es ist in der Folge oft von der einen oder andern Grossmacht benützt worden, um zu verhindern, dass der Sicherheitsrat ihr nicht genehme Massnahmen traf. Während des Kalten Krieges war es vor allem die Sowjetunion, die dem Rat des öfters die Erfüllung seiner Aufgaben erschwerte. Von den bisher 114 sowjetischen Vetos entfallen 105 auf die Zeit zwischen 1946 und 1968. In zwei wichtigen Fragen hat die Sowjetunion erneut Anfang 1980 ihr Veto eingelegt. Sie lehnte die von den Vereinigten Staaten von Amerika vorgeschlagenen Wirtschaftssanktionen gegen Iran ab, die als Protestaktion gegen die

Geiselnahme in der amerikanischen Botschaft in Teheran geplant waren. Sie vereitelte auch einen Beschluss des Sicherheitsrates, der den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan verurteilen und den sofortigen Truppenrückzug verlangen sollte.

Die westlichen Grossmächte haben in den letzten Jahren häufiger als früher gewisse Entscheide des Sicherheitsrates zu Fall gebracht. So ist der Versuch, Südafrika aus der Organisation auszuschliessen, am westlichen Veto gescheitert. Desgleichen sind bisher ausser dem Waffenembargo keine weitergehenden Sanktionen gegen Südafrika ergriffen worden. Frankreich hat seit Bestehen der UNO elfmal von seinem Vetorecht Gebrauch gemacht, siebenmal in den siebenziger Jahren. Auch Grossbritannien hat im vergangenen Jahrzehnt 14 von insgesamt 17 Vetos ausgesprochen. Die Vereinigten Staaten von Amerika haben in derselben Zeitspanne sogar 20 von insgesamt 21 Vetos eingelegt. Die Volksrepublik China hat seit ihrer Einsitznahme in der UNO und damit als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat im Jahre 1971 dreimal von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht.

Auch wenn dem Vetorecht in der Vergangenheit nicht immer die ihm ursprünglich zugedachte Funktion zukam, so haben die Grossmächte doch in zahlreichen Fällen Einigkeit bewiesen. Es sei hier bloss an die friedenserhaltenden Aktionen in Zypern oder nach Abschluss des Waffenstillstandes im Mittelostkrieg von 1973, an den Plan für den friedlichen Übergang Namibias in die Unabhängigkeit oder an die einmütige Verurteilung der Geiselnahme in der iranischen Hauptstadt als Verstoss gegen das Völkerrecht erinnert. Fehlt diese Einigkeit, so kann das Veto die Aktionsfähigkeit des Sicherheitsrates lähmen und damit ein verstärktes Sicherheitsrisiko heraufbeschwören.

Das Vetorecht kann aber auch, wie sich dies in den letzten Jahren zu wiederholten Malen gezeigt hat, einen Ausgleich zu Empfehlungen der Generalversammlung schaffen, die eine bestimmte Angelegenheit allzu einseitig beurteilen.

Obwohl das Schwergewicht der Tätigkeit der Vereinten Nationen heute eher im Kompetenzbereich der Generalversammlung liegt, spielt der Sicherheitsrat nach wie vor eine wichtige Rolle in der internationalen Politik. Sobald ein neuer Konflikt entbrennt, ist er als erster aufgerufen, durch Beratung, Vermittlung und Massnahmen zu handeln; denn die Hauptverantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit trägt er. Nur wenn er handlungsunfähig ist, ist die Generalversammlung gestützt auf die Resolution «Uniting for Peace» befugt, in einer Konfliktsituation tätig zu werden.¹⁾

Der Sicherheitsrat bleibt weiterhin die wichtigste Instanz für die Bemühungen um friedliche Lösungen im Mittleren Osten und im südlichen Afrika. Er hat beim Sechstagekrieg von 1967 und beim Oktoberkrieg von 1973 zwischen Israel und seinen Nachbarn an der Aushandlung des Waffenstillstandes mitgewirkt. Er hat durch den Einsatz von Friedenstruppen weitere kriegerische Auseinandersetzungen verhindert. Im Entkolonisierungsprozess hat er eine Rolle gespielt

¹⁾ Vgl. dazu Ziffer 231.1. Insgesamt sind seit der Verabschiedung der Resolution «Uniting for Peace» im Jahre 1950 bis Ende 1981 acht ausserordentliche dringliche Sessio-nen der Generalversammlung einberufen worden, zuletzt Anfang 1980 nach der So-wjetischen Intervention in Afghanistan, im Sommer desselben Jahres über die Palästi-nafrage und im September 1981 über Namibia.

bei der Aufnahme der vielen neuen Staaten in die Organisation. Er ist auch tätig geworden, wenn im Zusammenhang mit der Erlangung der Unabhängigkeit solcher Staaten Probleme entstanden, welche die internationale Sicherheit berührten. Die Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien und das Waffenembargo gegen Südafrika sind Beispiele dafür, ebenso der Plan, der Namibia den Übergang zur Unabhängigkeit erleichtern soll.

Erfolgreich war der Sicherheitsrat vor allem bei der Beendigung und Verhinderung bewaffneter Auseinandersetzungen. Schwieriger ist die Aushandlung von dauerhaften Friedenslösungen, die für alle Parteien annehmbar sind. Hierzu braucht es Zeit und Geduld. Der Sicherheitsrat kann zwar langfristig Druck auf die Parteien ausüben. Er kann sie aber nicht zum Nachgeben zwingen. Wichtig ist, dass der Sicherheitsrat die Diskussion lebendig erhält und das Klima schafft, in welchem Verhandlungen zwischen den Parteien möglich werden. Seine Methoden variieren. Bei bewaffneten Konflikten fordert er die Parteien zur Beendigung der Feindseligkeiten und zum Rückzug der Truppen auf. Er kann auch Einzelpersonen oder Untersuchungskommissionen mit der Leistung Guter Dienste oder Vermittlungsaufgaben betrauen. Schliesslich kann er das Verhandlungsklima durch den Einsatz von Beobachtern und Friedenstruppen verbessern.

Wenn somit der Sicherheitsrat in der Vergangenheit weniger den Frieden selbst als vielmehr die Vorbedingungen für den Frieden schaffen konnte, so ist dies nicht allein auf seine Struktur zurückzuführen, sondern auch auf den Zustand der internationalen Beziehungen, der sich auf alle zwischenstaatlichen Kontakte auswirkt und sich auch in der UNO widerspiegelt.

231.3 Der Wirtschafts- und Sozialrat

Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) setzt sich gemäss Artikel 61 der Charta aus 54 Mitgliedern zusammen¹⁾, von denen jährlich ein Drittel durch die Generalversammlung für eine dreijährige Amtsperiode neu gewählt wird. Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates haben, ohne dass dies in der Charta ausdrücklich verankert ist, dem ECOSOC von Anfang an immer angehört.²⁾ Insgesamt stehen den westeuropäischen und andern Staaten 13, den osteuropäischen 6, den afrikanischen 14, den asiatischen 11 und den lateinamerikanischen Staaten 10 Sitze zu.

Der ECOSOC tritt mindestens zweimal jährlich abwechselnd in Genf und New York zu ordentlichen Sitzungen zusammen. Die Beschlüsse werden gemäss Artikel 67 der Charta mit einfacher Mehrheit der anwesenden und stimmenden Mitglieder, heute in zunehmendem Masse mit Konsens gefasst. Gemäss der revidierten Geschäftsordnung von 1975 werden alle Beobachter, sowohl Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten der UNO als auch nichtstaatliche Beobachter

¹⁾ Ursprünglich gehörten dem ECOSOC 18 Mitglieder an. Mit der Zunahme der Mitgliederzahl der UNO wurde auch jene des ECOSOC zweimal erhöht, am 17. Dezember 1963 auf 27 und am 20. Dezember 1971 auf 54 Mitglieder (Resolutionen der Generalversammlung 1991 (XVIII) und 2847 (XXVI).

²⁾ Mit Ausnahme Chinas vor 1971, d. h. bevor der chinesische Sitz von Beijing eingenommen wurde.

wie Befreiungsbewegungen und internationale Organisationen, eingeladen, bei allen Fragen, die sie besonders betreffen, ohne Stimmrecht an den Debatten teilzunehmen und Vorschläge einzubringen.

Mit der Vorberatung der einzelnen Tagesordnungspunkte sind drei Sessionsausschüsse betraut, der Wirtschafts-, der Sozial- und der Koordinationsausschuss. In diesen Ausschüssen sind alle Mitglieder des ECOSOC vertreten.

Dem ECOSOC obliegt die Leitung und Koordinierung der Tätigkeit der UNO und ihrer Spezialorganisationen auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet. Er kann gemäss Artikel 62 der Charta im Rahmen seiner Zuständigkeit Studien und Berichte verfassen oder veranlassen und darüber Empfehlungen an die Generalversammlung, die Mitgliedstaaten der UNO oder die Spezialorganisationen richten. Ausserdem kann er in seinem Kompetenzbereich der Generalversammlung Entwürfe zu Übereinkommen vorlegen und internationale Konferenzen einberufen. Die Verbindung zwischen der UNO und ihren Spezialorganisationen wird hauptsächlich vom ECOSOC aufrecht erhalten. Er handelt mit diesen Organisationen die in Artikel 63 der Charta vorgesehenen Kooperationsabkommen aus und unterbreitet sie der Generalversammlung zur Genehmigung. Zur Erfüllung seiner Aufgaben kann er gemäss Artikel 71 der Charta auch Konsultationsabkommen mit nichtstaatlichen internationalen Organisationen abschliessen, die in den gleichen Bereichen tätig sind.¹⁾

Auf wirtschaftlichem Gebiet hat der ECOSOC seine weitreichenden Funktionen kaum je voll ausschöpfen können. Von Anfang an waren seine Befugnisse nicht klar abgegrenzt gegenüber den Aufgaben der mit wirtschaftlichen Fragen betrauten 2. Kommission der Generalversammlung. Durch Sondersessionen, die ausschliesslich weltwirtschaftlichen Problemen gewidmet sind, und die Schaffung eines Plenarausschusses für Nord-Süd-Fragen hat sich die zentrale Rolle der Generalversammlung auf wirtschaftlichem Gebiet unablässig verstärkt. Die Generalversammlung hat auch eine Reihe von Nebenorganen eingesetzt, die sich mit wirtschaftlichen Fragen befassen, wie beispielsweise die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD). Die wichtigsten Initiativen auf wirtschaftlichem Gebiet gehen heute von der Generalversammlung und den spezialisierten Nebenorganen und Spezialorganisationen aus. Der ECOSOC hat keinen wesentlichen Einfluss auf deren Konzeption und Verwirklichung, sondern beschränkt sich eher auf Verwaltungs- und Koordinationsfunktionen. Im Rahmen der Bemühungen um eine Restrukturierung der wirtschaftlichen und sozialen Bereiche ist an der 34. Generalversammlung von 1979 die Frage wieder aufgegriffen worden, wie die Tätigkeit des ECOSOC verändert werden könnte.

Konstruktiver ist der Beitrag des ECOSOC auf den übrigen ihm übertragenen Gebieten. Über 30 Nebenorgane sind mit einer ganzen Reihe von Problemen aus seinem Aufgabenbereich befasst und leisten dort richtungweisende Arbeit. Es sei hier nur an die Arbeiten der Menschenrechtskommission, der Kommission für transnationale Gesellschaften, des Ausschusses für Natur- und Bodenschätze oder der Kommission für Bevölkerungsfragen erinnert.

¹⁾ Heute besitzen rund 400 solche Organisationen ein Konsultativstatut beim ECOSOC. Sie sind nach dem Grad ihrer Mitwirkungsrechte in drei Kategorien eingeteilt.

231.4 Der Treuhandrat

Die Aufgaben der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit dem Treuhandsystem werden von der Generalversammlung mit Unterstützung des Treuhandra-tes wahrgenommen. Das Treuhandsystem der UNO¹⁾ ersetzte das Mandatssystem des Völkerbundes. Dieses wurde nach dem Ersten Weltkrieg vor allem für die früheren deutschen Kolonien und gewisse asiatische Gebiete der Türkei geschaffen²⁾, deren Bevölkerung gemäss dem Völkerbundspakt «noch nicht imstande» war, «sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten». Diese Gebiete wurden dem Völkerbund unterstellt, der seinerseits einzelnen Staaten das Mandat über sie übertrug. Diese Staaten wiederum waren verpflichtet, das Mandat im Interesse der eingeborenen Bevölkerung zu handhaben und dem Völkerbund regelmässig Bericht zu erstatten.

Das Treuhandsystem der UNO gleicht in Zielsetzung und rechtlicher Struktur jenem der Mandatsgebiete des Völkerbundes. Es geht aber insofern weiter, als es die Treuhänder nicht nur dazu verpflichtet, den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Fortschritt der Einwohner der Treuhandgebiete zu fördern, sondern auch dazu, deren fortschreitende Entwicklung zur Selbstregierung oder Unabhängigkeit so voranzutreiben, wie es den Verhältnissen und den frei geäusserten Wünschen in diesen Gebieten entspricht.

Mit Ausnahme von Südwestafrika, dem heutigen Namibia³⁾ wurden alle Mandatsgebiete des Völkerbundes in Treuhandgebiete der UNO umgewandelt. Daneben war das Treuhandsystem für Territorien vorgesehen, die von den im Zweiten Weltkrieg besiegten Staaten abgetrennt wurden⁴⁾, und für solche, die ihm von den bisher für ihre Verwaltung verantwortlichen Staaten freiwillig unterstellt wurden.⁵⁾ Die Einbeziehung eines Gebietes in das Treuhandsystem setzte in allen Fällen den Abschluss von Einzelverträgen, sogenannten Treuhandabkommen, voraus.

Der zur Durchführung der sich aus dem Treuhandsystem ergebenden Aufgaben eingesetzte Treuhandrat besteht gemäss Artikel 86 der Charta aus den Mitgliedstaaten, die Treuhandgebiete verwalten, den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates und so vielen weiteren von der Generalversammlung für je drei Jahre gewählten Mitgliedern, als erforderlich sind, um im Rat ein zahlenmässiges Gleichgewicht zwischen Mitgliedern mit und ohne Verwaltung von Treuhandge-

¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen Kapitel XII der Charta.

²⁾ Dazu gehörten namentlich Südwestafrika, Palästina, Irak und Syrien.

³⁾ Diese ehemalige deutsche Kolonie wurde 1920 vom Völkerbund der Südafrikanischen Union als Mandatsgebiet zugeteilt. Nach harten politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen unter verschiedentlichem Einschaltung des Internationalen Gerichtshofes (IGH) beschloss die Generalversammlung am 27. Oktober 1966 mit Resolution 2145 (XXI), dem Mandat ein Ende zu setzen und das Gebiet unter seinem afrikanischen Namen Namibia direkt der UNO zu unterstellen. Am 21. Juni 1971 stellte der IGH in einem auf Ersuchen des Sicherheitsrates verfassten Rechtsgutachten fest, dass die Präsenz Südafrikas in Namibia rechtswidrig sei und Südafrika sich unverzüglich zurückzuziehen habe. Der Sicherheitsrat schloss sich dieser Auffassung mit Resolution 301 vom 20. Oktober 1971 an.

⁴⁾ Nur die frühere italienische Kolonie Somaliland wurde auf zehn Jahre unter die Treuhand Italiens gestellt, während Libyen unabhängig wurde.

⁵⁾ Von dieser Möglichkeit wurde nie Gebrauch gemacht.

bieten zu erreichen. Diese Bestimmung ist heute praktisch unanwendbar geworden, da fast alle unter Treuhandschaft stehenden Territorien unabhängig geworden sind. Seit Jahren zählt der Treuhandrat nur noch fünf Mitglieder.¹⁾

Von den ursprünglichen elf Treuhandgebieten bleiben lediglich die unter amerikanischer Verwaltung stehenden Pazifischen Inseln übrig.²⁾ So ist die Rolle des Treuhandrates heute sehr begrenzt. Die Frage stellt sich der UNO seit einiger Zeit, ob er aufgelöst oder mit andern Aufgaben betraut werden soll. Dies umso mehr, als es nicht Aufgabe des Treuhandrates, sondern eines Spezialausschusses ist, die verschiedenen Probleme der Entkolonisierung zu behandeln, namentlich die Forderungen der «Erklärung über die Zuerkennung der Unabhängigkeit an die Kolonialländer und -völker» vom 14. Dezember 1960³⁾ zu verwirklichen.

231.5 Der Internationale Gerichtshof

Der Internationale Gerichtshof mit Sitz in Den Haag ist nach Artikel 92 der Charta das «Hauptrechtsprechungsorgan» der Vereinten Nationen.⁴⁾ Seine Aufgaben und Befugnisse sind sowohl in der Charta, als auch in einem gesonderten Statut festgelegt, das Bestandteil der Charta ist. Alle Mitglieder der UNO sind automatisch auch Vertragsparteien des Statuts. Andere Staaten können ihm gemäss Artikel 93 der Charta unter den von der Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrats festgesetzten Bedingungen beitreten. Die Schweiz hat 1948 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Der Internationale Gerichtshof besteht aus 15 unabhängigen Richtern, von denen nicht mehr als einer Angehöriger desselben Staates sein darf. Gemäss dem Statut müssen die Richter hohes sittliches Ansehen geniessen und die in ihrem Staat für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Völkerrechtslehrte von anerkanntem Ruf sein.

Die Richter werden von der Generalversammlung und vom Sicherheitsrat aufgrund einer Liste von Personen, die von den nationalen Gruppen des Ständigen Schiedshofes⁵⁾ benannt worden sind, auf neun Jahre gewählt und sind wiederwählbar. Bei der Wahl soll darauf geachtet werden, dass die hauptsächlichlichen Rechtssysteme der Welt vertreten sind.

¹⁾ Seit dem Rücktritt Australiens 1975 besteht der Treuhandrat aus der «Verwaltungsmacht» USA sowie den «Nicht-Verwaltungsmächten» China, Frankreich, Grossbritannien und Sowjetunion, d. h. nur noch aus den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates.

²⁾ Mikronesien wurde 1947 durch ein Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und dem Sicherheitsrat als «strategische Zone» der Aufsicht des Sicherheitsrates unterstellt. Dieser hat im gleichen Jahr die Überwachungsbefugnis an den Treuhandrat delegiert, der ihm jährlich Bericht erstattet.

³⁾ Resolution 1514 (XV).

⁴⁾ Sein Vorläufer war der Ständige Internationale Scheidshof, der zurzeit des Völkerbunds als internationales Rechtsprechungsorgan wirkte.

⁵⁾ Nationale Gruppen des Ständigen Gerichtshofs bestehen aus den von jedem Vertragsstaat des Haager Abkommens von 1907 zur friedlichen Erledigung internationaler Streitigkeiten für die Liste des Schiedshofes mit Sitz in Den Haag ernannten Persönlichkeiten. Die Schweiz ist Vertragsstaat des Haager Abkommens. Ihre nationale Gruppe umfasst vier namhafte Schweizer Juristen.

Der Gerichtshof fällt Urteile und erstattet Rechtsgutachten. Verbindliche Entscheidungen kann er indessen nur treffen, wenn sich die am Rechtsstreit beteiligten Parteien ausdrücklich bereit erklären, sich dem Urteil zu unterwerfen. Die Vertragsstaaten können allerdings auch durch Ratifizierung der Fakultativklausel über die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten gemäss Artikel 36 Absatz 2 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs die Zuständigkeit des Gerichtshofs von Rechts wegen und ohne besondere Übereinkunft anerkennen. Bis heute haben 49 Staaten diese Klausel ratifiziert.¹⁾

Artikel 36 Absatz 2 des Statuts zählt die Rechtsstreitigkeiten auf, mit welchen sich der Gerichtshof befassen kann. Es sind dies die Auslegung eines Vertrages; jede Frage des Völkerrechts; das Bestehen jeder Tatsache, die, wäre sie bewiesen, die Verletzung einer internationalen Verpflichtung darstellte; sowie Art und Umfang der wegen Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung geschuldeten Wiedergutmachung.

Ausserdem kann der Internationale Gerichtshof gemäss Artikel 96 der Charta auf Ersuchen der Generalversammlung oder des Sicherheitsrates über jede Rechtsfrage ein Gutachten verfassen. Auch andere Organe der Vereinten Nationen und Spezialorganisationen können Rechtsgutachten aus ihrem Tätigkeitsbereich anfordern, sofern sie von der Generalversammlung im Einzelfall dazu ermächtigt werden. Dagegen sind Staaten nicht befugt, solche Gutachten zu verlangen.

Die Gutachten des Internationalen Gerichtshofs sind nicht rechtsverbindlich, ausser wenn einzelne Vertragsbestimmungen ihre Anerkennung ausdrücklich vorsehen.²⁾ Sie tragen aber durch ihren beratenden Charakter oft zur Klärung strittiger Rechtsfragen und zur Behebung damit verbundener politischer Auseinandersetzungen bei.

In der Vergangenheit ist der Internationale Gerichtshof nicht sehr häufig angerufen worden. Seine Rechtsprechung und seine Gutachtertätigkeit haben aber wesentlich zur Entwicklung einzelner Grundsätze des Völkerrechts beigetragen. So basieren verschiedene Bestimmungen des Wiener Übereinkommens über das Vertragsrecht vom 23. Mai 1969 auf der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs und seines Vorgängers, des Ständigen Internationalen Gerichtshofs.³⁾ Einige Regeln, die der Gerichtshof als allgemeine Regeln des Völkerrechts anerkannt hat, fanden Eingang in die Seerechtskonventionen von 1958.⁴⁾

¹⁾ Die Schweiz hat die Fakultativklausel gleichzeitig mit dem Statut des Internationalen Gerichtshofs ratifiziert (AS 1948 1045).

²⁾ Beispielsweise im Übereinkommen über Privilegien und Immunitäten der UNO vom 13. Februar 1946 ist eine solche Anerkennung vorgesehen.

³⁾ So hauptsächlich die Artikel 31 und 32 über die Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen oder die Artikel 19–23 über Vorbehalte, die bei solchen Verträgen angebracht werden können. Vgl. dazu u. a. das Gutachten über die Vorbehalte zum Übereinkommen über die Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes vom 11. Dezember 1948 (ICJ Reports (1951) 15 ff.).

⁴⁾ Im Korfu-Kanal-Fall entschied der Internationale Gerichtshof, der Küstenstaat müsse aufgrund von allgemeinem Völkerrecht in Friedenszeiten auch Kriegsschiffen die friedliche Durchfahrt durch eine Meerenge gewähren, sofern diese zwei Teile der hohen See miteinander verbinde und von der internationalen Schifffahrt benützt werde (ICJ Reports (1949) 4 ff., 28). Diese Regel wurde als Artikel 16 Ziffer 4 in das

In verschiedenen Fällen hatte er sich auch über die Natur des Völkergewohnheitsrechts auszusprechen.¹⁾

Zu den Fällen, in denen der Gerichtshof in politischen Konflikten zu einzelnen Rechtsfragen Stellung nehmen musste und damit die Grundlage für eine politische Lösung schaffen sollte, gehört sein auf Ersuchen der Generalversammlung der UNO erstattetes Gutachten über die rechtlichen Folgen der fortdauernden Präsenz Südafrikas in Namibia. In diesem Gutachten vertrat der Gerichtshof die Auffassung, die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen seien «verpflichtet, die Rechtswidrigkeit der Präsenz Südafrikas in Namibia» anzuerkennen und sich aller Handlungen zu enthalten, «welche die Anerkennung der Rechtmässigkeit dieser Präsenz bedeuten würde.»²⁾

Nach der Geiselnahme in der amerikanischen Botschaft in Teheran am 4. November 1979 brachte die amerikanische Regierung den Fall vor den Internationalen Gerichtshof, der am 15. Dezember desselben Jahres eine einstweilige Verfügung erliess und am 24. Mai 1980 sein Urteil³⁾ verkündete. Der Gerichtshof entschied, dass die Islamische Republik Iran Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen und allgemeinem Völkerrecht verletzt habe und ersuchte die iranische Regierung, die Mitglieder des diplomatischen und konsularischen Personals der Vereinigten Staaten sowie alle übrigen amerikanischen Staatsangehörigen sofort und ausnahmslos freizulassen und sie der Schutzmacht zu übergeben. Zwar hatte Iran weder die Fakultativklausel des Artikels 36 Absatz 2 des Statuts ratifiziert, noch sich mit dem konkreten Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof einverstanden erklärt. Das Urteil des Gerichtshofs war aber für Iran trotzdem rechtsverbindlich, weil dieser Staat am 3. Februar 1965 das zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 gehörende Fakultativprotokoll über die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten ratifiziert hatte. Gemäss dessen Artikel I anerkennen die Vertragsparteien die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs für Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Wiener Übereinkommens, wie sie dem amerikanisch-iranischen Konflikt zugrunde lagen. Wenn auf diese Weise die 15 alle Rechtssysteme der Welt vertretenden Richter einhellig zum Schluss kommen, dass eine Völkerrechtsverletzung vorliegt, wird es für den Rechtsbrecher schwieriger, sich vor der Völkergemeinschaft zu rechtfertigen.

Weniger eindeutig war die Stellungnahme des Gerichtshofs in seinem Rechtsgutachten vom 16. Oktober 1975 in der Angelegenheit der spanischen Sahara, der heutigen Westsahara. Er vertrat die Auffassung, dass die Westsahara zum

Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlusszonen vom 29. April 1958 übernommen (AS 1966 986). Dagegen kam der Internationale Gerichtshof im Fischeri-Fall zum Schluss, dass die traditionelle Zehnmeilenzone für die Abschlusslinie von Buchten keine allgemeine Regel des Völkerrechts geworden sei (ICJ Reports (1951) 116 ff., 129 und 131). Damit ebnete er den Weg für die in Artikel 4 des erwähnten Übereinkommens von 1958 gefundene Lösung.

¹⁾ Beispielsweise im Fall des Nordsee-Festlandssockels, in dem der Gerichtshof festhielt, dass die Häufigkeit oder der gewohnheitsmässige Charakter eines Aktes nicht genüge, um Völkergewohnheitsrecht zu begründen, sondern vielmehr die betroffenen Staaten bei der Durchführung eines solchen Aktes davon ausgehen müssten, einer Rechtspflicht nachzukommen (ICJ Reports (1969), 3 ff., 44).

²⁾ ICJ Reports (1971).

³⁾ ICJ Reports (1980), 3 ff.

Zeitpunkt der Kolonisierung durch Spanien kein herrenloses Gebiet (*terra nullius*) gewesen sei. Rechtliche Bindungen an das Königreich Marokko hätten bestanden; sie könnten indessen nicht als territoriale Hoheitsgewalt charakterisiert werden. Dieses Gutachten, das in seinem Gehalt wohl den mit unseren heutigen Rechtsbegriffen nur schwer fassbaren Tatsachen entspricht, vermochte keine klare Grundlage für die politische Lösung des Konflikts zu schaffen. Vielmehr stützt sich jede Partei auf jene Argumente des Gerichtshofs, die ihre eigenen Thesen untermauern. Dies hat in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Stellungnahmen der Generalversammlung zum Streit um die Westsahara geführt.

Schliesslich hat der Internationale Gerichtshof am 20. Dezember 1980 sein Rechtsgutachten über die Auslegung des Sitzabkommens zwischen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und Ägypten vom 25. März 1951 fertiggestellt. Der Gerichtshof hatte sich vor allem dazu zu äussern, ob der Wegzug des Regionalbüros der WHO aus Alexandrien eine Änderung des Sitzabkommens voraussetze, wofür bestimmte Fristen einzuhalten gewesen wären, oder ob er eine Auflösung des Vertrags erfordere, auf den in Ermangelung besonderer Bestimmungen im Abkommen die Regeln des allgemeinen Völkerrechts anwendbar gewesen wären. Der Gerichtshof verneinte die Anwendbarkeit der fest bestimmten Fristen des Abkommens. Hingegen sollten sie einen Anhaltspunkt für die Vereinbarung der Streitparteien über die einzuhaltenden Termine bilden.

Die relativ geringe Anzahl von Fällen, mit denen sich der Internationale Gerichtshof in den letzten Jahren zu befassen hatte, weist auf eine Tendenz hin, zwischenstaatliche Streitigkeiten weniger einer rechtlichen, als vielmehr einer politischen Regelung zu unterziehen. Hinzu kommt, dass immer noch viele Staaten gegenüber der obligatorischen Gerichtsbarkeit skeptisch eingestellt sind. Für einzelne unter ihnen stellt sie eine unannehmbare Einschränkung ihrer Souveränität dar. Andere machen geltend, der Gerichtshof wende eine Rechtsordnung an, an deren Entstehung sie nicht beteiligt gewesen seien. Ausserdem sind in den letzten Jahren regionale Gerichte und die bilaterale Schiedsgerichtsbarkeit ausgebaut worden, so dass ein Teil der Rechtsstreitigkeiten auch im engeren geographischen Rahmen ausgetragen werden.

Die UNO hat versucht, die Tätigkeit des Internationalen Gerichtshofs durch eine Revision der Verfahrensregeln zu beleben. 1972 ist eine revidierte Verfahrensordnung verabschiedet worden, wodurch der Zugang zum Gerichtshof erleichtert werden sollte. Namentlich wurden das Verfahren vereinfacht, die Möglichkeiten von ungerechtfertigten Kosten und Verzögerungen verringert und ein grösserer Einfluss der Ad-hoc-Kammern vorgesehen. In einer Resolution vom 12. November 1974¹⁾ über die Rolle des Gerichtshofs wurden überdies die Staaten ersucht, den Gerichtshof nach Möglichkeit häufiger in Anspruch zu nehmen. Die gleiche Resolution empfiehlt den Organen und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen zu erwägen, ob sie nicht den Gerichtshof vermehrt mit Rechtsgutachten beauftragen könnten. Alle diese Versuche haben indessen bis jetzt keine wesentliche Intensivierung der Tätigkeit des Gerichtshofs gebracht.

¹⁾ Resolution 3232 (XXIX).

231.6 Das Sekretariat

Das Sekretariat besteht gemäss Artikel 97 der Charta aus einem Generalsekretär und den sonstigen von der Organisation benötigten Bediensteten.

Der Generalsekretär wird von der Generalversammlung auf Vorschlag des Sicherheitsrates gewählt. Dieses Verfahren setzt das Einverständnis der Grossmächte voraus, da die Ernennung dem Vetorecht unterstellt ist. Der Generalsekretär ist «der höchste Verwaltungsbeamte» der UNO, dem alle andern Beamten unterstehen. Am 1. Februar 1946 wurde als erster Generalsekretär der Norweger Trygve Lie gewählt (1946–1952). Es folgten der Schwede Dag Hammarskjöld (1953–1961), der Birmane U Thant (1961–1971) und der Österreicher Kurt Waldheim (1972–1981). Ende 1981 wurde der Peruaner Javier Perez de Cuellar in dieses Amt gewählt.

Der Generalsekretär ernennt die übrigen Bediensteten aufgrund von Vorschriften, die von der Generalversammlung erlassen werden. Bei ihrer Auswahl ist nach Artikel 101 Absatz 3 der Charta ein «Höchstmass an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Ehrenhaftigkeit» zu gewährleisten. Ausserdem soll die Rekrutierung des Personals «auf möglichst breiter geographischer Grundlage» vorgenommen werden. Gemäss Artikel 100 der Charta dürfen weder der Generalsekretär noch die übrigen Beamten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Weisungen irgendeiner Regierung oder einer Autorität ausserhalb der Organisation einholen oder entgegennehmen. Sie sind allein der Organisation verantwortlich.

Im Zuge der Restrukturierung der wirtschaftlichen und sozialen Bereiche ist neu der Posten eines Generaldirektors für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit geschaffen worden, der rangmässig direkt nach dem Generalsekretär eingestuft ist.

Das Generalsekretariat besteht aus verschiedenen Büros und Departementen, denen Untergeneralsekretäre und beigeordnete Generalsekretäre vorstehen, die alle dem Generalsekretär direkt verantwortlich sind. Die Büros und Departemente gliedern sich wiederum in Abteilungen und kleinere Einheiten auf.

Der Hauptsitz der UNO befindet sich in New York. Ein zweites Büro ist im ehemaligen Völkerbundspalast in Genf untergebracht. In Genf hat sich auch eine Reihe von Nebenorganen und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen niedergelassen, welche die Schweiz zum wichtigsten Zentrum internationaler Organisationen in Europa werden lassen. 1979 ist in Wien ein ganzer Gebäudekomplex, der sogenannte Donaupark, eingeweiht worden. Einzelne Spezialorganisationen haben ihren Sitz in andern Städten Europas und Nordamerikas. Seit einigen Jahren interessieren sich auch einzelne Länder der Dritten Welt dafür, die eine oder andere Organisation bei sich zu beherbergen.

Der Generalsekretär übt sowohl Verwaltungsfunktionen als auch politische Funktionen aus. Als oberster Verwaltungsbeamter koordiniert er die Tätigkeit des Sekretariats und der übrigen Hauptorgane mit Ausnahme des Internationalen Gerichtshofs. Er kann an allen Verhandlungen der Generalversammlung, des Sicherheitsrates, des Wirtschafts- und Sozialrates und des Treuhänderates teilnehmen und dort jederzeit Erklärungen abgeben und Vorschläge unterbrei-

ten. Ausserdem hat er diesen Hauptorganen Sekretariatsbeamte zuzuweisen. Er ist von Amtes wegen Vorsitzender des Verwaltungsausschusses für Koordination (ACC) sowie des Interorganisationellen Konsultationsrates des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) und ist somit auch für die Koordinierung zwischen den Nebenorganen und Spezialorganisationen mitverantwortlich.

Ausserdem beruft der Generalsekretär die Sondersessionen und dringlichen Sitzungen der Generalversammlung ein. Er unterbreitet der Generalversammlung alljährlich einen Tätigkeitsbericht, der in einem einleitenden Teil einen Überblick über die weltpolitische Lage vermittelt und im übrigen einen Rechenschaftsbericht über die Aktivität des Sekretariats darstellt. Der Generalsekretär ist auch zuständig für die Vorbereitung der Tagesordnungen der Generalversammlung, des Sicherheitsrates, des Wirtschafts- und Sozialrates und des Treuhändrates. Ihm obliegt die Budgetplanung und die gesamte Finanzverwaltung. Zudem hat er die Aufgabe, die der UNO vorgelegten völkerrechtlichen Verträge zu registrieren und zu publizieren. Bei ihm sind auch die diplomatischen Vertreter der Mitgliedstaaten akkreditiert, die in der Regel in New York, zum grossen Teil auch in Genf ständige Missionen unterhalten¹⁾; und ihm werden die Vollmachten der Delegierten für die Generalversammlung übermittelt.

Das Hauptgewicht der Tätigkeit des Generalsekretärs liegt aber auf politischem Gebiet. Artikel 99 der Charta räumt ihm die Befugnis ein, «die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf jede Angelegenheit zu lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.» Diese Bestimmung überträgt dem Generalsekretär eine selbständige Verantwortung auf dem Gebiet der Friedenserhaltung. Auf sie wird auch die von Dag Hammarskjöld und seinen Nachfolgern geübte vorbeugende Diplomatie zurückgeführt, die im Versuch besteht, Streitigkeiten ohne besondere Ermächtigung eines andern Organs der UNO beizulegen, bevor sie das Stadium einer unmittelbaren Gefahr für den Weltfrieden erreicht haben.

In Krisensituationen, vor allem wenn der Sicherheitsrat in seiner Handlungsfähigkeit beeinträchtigt ist, kann der Generalsekretär seine Guten Dienste anbieten oder die Rolle eines politischen Vermittlers übernehmen. Solche Aufgaben werden ihm in der Regel allerdings mittels Resolutionen der zuständigen Organe übertragen. Der Sicherheitsrat und 1956 auch die Generalversammlung haben den Generalsekretär ferner regelmässig mit dem Oberkommando über die Friedenstruppen der Vereinten Nationen betraut.

Die vielseitigen Aufgaben und eine gewisse eigene Verantwortlichkeit des Generalsekretärs haben bewirkt, dass jeder Inhaber dieses Amtes eine etwas andere Vorstellung von seiner Rolle und den Grenzen seiner Aktionsmöglichkeiten hatte. Die Stellung des Generalsekretärs hängt indessen nicht allein von seiner Persönlichkeit, sondern mindestens ebenso von der jeweiligen weltpolitischen Lage und von der Handlungsfähigkeit der andern Hauptorgane ab.

So konnte beispielsweise Dag Hammarskjöld während des Kalten Krieges, als

¹⁾ Immer mehr gibt es auch in Wien von den Botschaften unabhängige Missionen. In der Regel sind aber die für eine Organisation zuständigen Vertreter in die jeweilige Botschaft integriert.

die Auseinandersetzung zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion die Arbeiten der einzelnen Organe der UNO oft beeinträchtigte, eine sehr weitgehende Macht ausüben. Es sei nur an die Rolle des Generalsekretärs im Suezkonflikt von 1956, seine damals verwirklichte Idee der freiwilligen Friedenstruppen der UNO oder an sein praktisch unbegrenztes Mandat in der Kongokrise von 1960 erinnert.

Generalsekretär Kurt Waldheim hatte eine klassischere Auffassung von seiner Rolle. Er wurde darin bestärkt durch einen Sicherheitsrat, der heute im allgemeinen funktionsfähiger ist und sich gewillt zeigt, seine Aufgabe der Friedenswahrung ernst zu nehmen.

Für Waldheim waren die Vereinten Nationen ein unentbehrliches Instrument der Weltpolitik. Sie stellen ein Forum zur Verfügung, in dem sich die bilaterale und die multilaterale Diplomatie ergänzen und die Staaten gemeinsam nach Lösungen für die sehr komplexen Probleme suchen können, die sich unserer Welt stellen. Die gegenseitige Abhängigkeit der Staaten und Probleme hat heute einen Grad erreicht, der unbedingt eine globale Zusammenarbeit erfordert.

Den Generalsekretär sah Waldheim als obersten Verwalter, als Diplomat und politischen Vertreter der UNO. Er habe zwar den Rang eines Regierungschefs, aber es fehle ihm die entsprechende Exekutivgewalt. Seine Stärke müsse in seiner Überzeugungskraft liegen, denn er könne nur einen moralischen Druck ausüben. Seine Stellung hat Kurt Waldheim so zusammengefasst: «Der Generalsekretär muss stets seine neutrale Position bewahren und alles vermeiden, was seine Glaubwürdigkeit als ehrlicher Makler zwischen divergierenden Auffassungen der Mitgliedstaaten in Frage stellen könnte.»¹⁾

Politische Initiativen ergriff Waldheim nur mit äusserster Vorsicht. Er war eher ein Mann der diskreten Diplomatie, von der er sich ein besseres Ergebnis versprach. In den letzten Jahren wurde die Nützlichkeit der so verstandenen Rolle des Generalsekretärs verschiedentlich unter Beweis gestellt. Es wurden ihm Vermittlungsmissionen unter anderem im Mittleren Osten, in Zypern, in Osttimor, in der Westsahara, in Kampuchea, in Afghanistan, im Krieg zwischen Irak und Iran und im Konflikt zwischen Malta und Libyen, anvertraut. In einigen Fällen bestimmte der Generalsekretär einen Sonderbeauftragten, in andern übernahm er die Mission selbst oder übertrug sie einem Beamten des Sekretariats.

232 Die Nebenorgane

Die Charta bestimmt in ihrem Artikel 7 Absatz 2, dass je nach Bedarf Nebenorgane eingesetzt werden können. Vor allem die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat, aber auch der Sicherheitsrat und andere Hauptorgane haben von dieser Möglichkeit regen Gebrauch gemacht. Viele dieser Nebenorgane wurden im Lauf der sechziger Jahre gegründet, als die Aufgaben der UNO auf wirtschaftlichem und entwicklungspolitischem Gebiet rasch zunahmen. Solche Organe haben keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern bilden einen Bestandteil der UNO.

¹⁾ Kurt Waldheim, *Der schwierigste Job der Welt*, 1978, S. 11.

232.1 Die Nebenorgane der Generalversammlung

Die Generalversammlung wird in Artikel 22 der Charta noch speziell zur Einsetzung von Nebenorganen ermächtigt, soweit sie dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für erforderlich hält. In der Vergangenheit hat sie verschiedene Kategorien solcher Organe geschaffen:

Während der ordentlichen Sessionen der Generalversammlung tagen die sieben *Hauptkommissionen* sowie zwei *Verfahrenskommissionen*, nämlich der sich aus dem Präsidenten und den 17 Vizepräsidenten der Generalversammlung sowie den Vorsitzenden der sieben Hauptausschüsse zusammensetzende Präsidialausschuss zur Koordinierung und Steuerung der Arbeit des Plenums und der aus neun zu Beginn jeder Session ernannten Staaten bestehende Mandatsprüfungsausschuss zur Überprüfung der Vollmachten. Ausserdem befassen sich zwei *ständige Ausschüsse* mit finanziellen Fragen. Der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Budgetfragen (ACABQ) behandelt das Budget der Vereinten Nationen und berät die Generalversammlung in Verwaltungs- und Finanzangelegenheiten. Der Beitragsausschuss arbeitet den Verteilungsschlüssel für die Mitgliederbeiträge aus.

Zur Erfüllung festumrissener Aufgaben hat die Generalversammlung im Verlauf der Jahre zahlreiche *Ad-hoc-Ausschüsse* eingesetzt, die oft mit andern Hauptorganen wie dem Sicherheitsrat oder dem Wirtschafts- und Sozialrat zusammenarbeiten.¹⁾ Zu dieser Kategorie von Nebenorganen – es gibt gegenwärtig etwa deren 60 – gehört beispielsweise die 1947 gegründete Völkerrechtskommission²⁾, die aus 34 namhaften Völkerrechtlern aus der ganzen Welt zusammengesetzt ist und die Kodifizierung des Völkerrechts vorbereitet. Mit der Vereinheitlichung des Handelsrechts befasst sich die Kommission für Internationales Handelsrecht (UNCITRAL).³⁾ 1965 schuf die Generalversammlung den 33 Mitglieder umfassenden Spezialausschuss für friedenserhaltende Aktionen und erteilte ihm den Auftrag, eine umfassende Studie über alle Aspekte der friedenserhaltenden Aktionen zu erstellen.⁴⁾ Seit 1959 besteht der aus 54 Mitgliedern zusammengesetzte Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums⁵⁾, dem ein wissenschaftlich-technischer und ein juristischer Unterausschuss sowie eine Arbeitsgruppe für Nachrichtensatelliten untergeordnet sind. Mit Entkolonisierungsfragen ist der «Ausschuss der 24» betraut. Probleme der Rassendiskriminierung werden vom Spezialausschuss für Apartheid behandelt sowie vom Ausschuss, der die Erfüllung des Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 prüft. Die Kontrolle über die Erfüllung des Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 übt der aus 18 Mitgliedern bestehende Ausschuss für Menschenrechte aus.

Die Sondersession der Generalversammlung über Abrüstung von 1978 hat auch

¹⁾ Heute bestehen über 50 solcher Ad-hoc-Ausschüsse.

²⁾ Resolution 174 (II) vom 21. November 1947.

³⁾ Resolution 2205 (XXI) vom 17. Dezember 1947.

⁴⁾ Resolution 2006 (XIX) vom 18. Februar 1965.

⁵⁾ Resolution 1472 A (XIV) vom 12. Dezember 1959.

institutionelle Reformen nach sich gezogen.¹⁾ Nach wie vor bleiben die Generalversammlung sowie deren Erste Kommission und deren Abrüstungskommission die wichtigsten beratenden Organe auf dem Gebiet der Abrüstung. Eine zentrale Rolle bei den Abrüstungsverhandlungen kommt dem Abrüstungsausschuss zu, der in seiner Struktur erneuert und auf 40 Mitglieder erweitert worden ist. Das Zentrum der Vereinten Nationen für Abrüstung sollte verstärkt und seine Forschungs- und Informationsaufgaben sollten entsprechend erweitert werden. Ausserdem wurde der Generalsekretär ersucht, einen Beirat von hervorragenden, unabhängigen Fachleuten einzusetzen, der ihn über die Studien berät, die unter der Ägide der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Abrüstung und Rüstungsbegrenzung zu erstellen sind.

Nach Abschluss der Pariser Konferenz über Internationale Wirtschaftszusammenarbeit im Juni 1977 setzte die Generalversammlung Ende desselben Jahres einen Plenarausschuss ein, der ihr vor allem behilflich sein sollte, «die Durchführung der Beschlüsse und Übereinkommen, 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.»²⁾ Die Mitarbeit in diesem Plenarausschuss stand allen Staaten offen. Sein Mandat lief nach der Sondersession über Wirtschaftsfragen von 1980 ab.

Ein Verwaltungsgericht wurde 1950 eingerichtet zur Entscheidung von Streitigkeiten aus Dienstverträgen zwischen der UNO und ihren Beamten.³⁾ Mit Personalfragen befassen sich seit 1974 auch die Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst und – auf einem Spezialgebiet – der Ausschuss für das Pensionswesen.

Schliesslich hat die Generalversammlung eine ganze Reihe von wichtigen *Spezialorganen* geschaffen, die zwar rechtlich ebenfalls Nebenorgane im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Charta sind, die aber über eine weitgehende Autonomie verfügen und in ihrer Struktur zum Teil gewisse Kriterien der Spezialorganisationen aufweisen. Dazu gehört die *Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD)*, die im Frühjahr 1964 in Genf erstmals tagte und im Dezember desselben Jahres von der Generalversammlung als ständiges, über ein eigenes Sekretariat mit Sitz in Genf verfügendes und aus dem ordentlichen Budget der UNO finanziertes Organ eingesetzt wurde.⁴⁾ Das Plenum der Konferenz tritt grundsätzlich alle vier Jahre zusammen. In der Zwischenzeit hält der allen Mitgliedstaaten offen stehende Handels- und Entwicklungsrat⁵⁾ jährlich zwei Sessionen ab.

¹⁾ Schlussdokument der 10. Sondersession der Generalversammlung über Abrüstung, 23. Mai–1. Juli 1978, Doc. A/RES/S-10/2 vom 13. Juli 1978.

²⁾ Resolution 32/174 vom 15. Dezember 1977.

³⁾ Ein weiteres Verwaltungsgericht besteht bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO); dieses Gericht ist auch zuständig für andere Spezialorganisationen, namentlich für die WHO, die UNESCO, den ITU, die WMO und die FAO.

⁴⁾ Resolution 1995 (XXIX) vom 30. Dezember 1964.

⁵⁾ Der Rat hat sechs Ausschüsse eingesetzt, die sich mit folgenden Sachbereichen befassen: Rohstoffe; Fertigwaren und Halbfabrikate; unsichtbare Transaktionen und mit dem Handel zusammenhängende Finanzfragen; Seetransporte; Technologietransfer; wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern.

Ziel der UNCTAD ist es, durch internationale Massnahmen im Handelsbereich – z. B. das 1968 beschlossene allgemeine Zollpräferenzensystem – die Stellung der Entwicklungsländer im Welthandel zu verbessern und damit einen selbsttragenden Wachstumsprozess in diesen Ländern auszulösen. Im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit stehen denn auch die wechselseitigen Beziehungen zwischen Handel, wirtschaftlicher Entwicklung und internationaler Hilfe. So versucht die UNCTAD beispielsweise im Rohstoffsektor, den Handel durch Produkteabkommen sowie durch die kürzlich erfolgte Errichtung eines Gemeinsamen Rohstoff-Fonds zu stabilisieren und die Staaten der Dritten Welt damit vor übermässigen Preisschwankungen zu schützen. Sie bemüht sich ferner, diese Länder vermehrt an den weltweit vorhandenen technologischen Errungenschaften teilhaben zu lassen, um das Potential moderner Technologie auch für ihre Zwecke nutzbar zu machen. Sodann befasst sich die UNCTAD in zunehmendem Mass mit den quantitativen und qualitativen Aspekten des Ressourcentransfers zwischen Nord und Süd. Sie ist zudem bestrebt, den Schuldendienst einzelner Entwicklungsländer durch geeignete Massnahmen zu erleichtern.

Das *Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)* ging im Jahr 1965 aus der Fusion des «Erweiterten Programms für technische Hilfe» mit dem Spezialfonds der Vereinten Nationen für technische Hilfe hervor.¹⁾ Es wird von einem Verwaltungsrat geleitet, der aus 48 Mitgliedern besteht und dem die Schweiz seit seiner Gründung angehört. Das UNDP ist heute weltweit der wichtigste Vermittler der multilateralen technischen Hilfe; innerhalb der Vereinten Nationen finanziert und koordiniert es die von den internationalen Organisationen geleistete technische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Für den Dritten Programmzyklus, der von 1982 bis 1986 dauert, plant es Ausgaben in einer Grössenordnung von rund 6 Milliarden Dollar. Dieser Betrag wird aufgrund von wirtschaftlichen und sozialen Kriterien auf die einzelnen Entwicklungsländer aufgeteilt, die darauf gestützt ihre Programme ausarbeiten. Die Länder unterbreiten diese von ihnen gestalteten Programme dem Verwaltungsrat, wobei sie bei der Auswahl der mit der Ausführung beauftragten Spezialorganisationen frei sind. Es zeichnet sich jedoch regelmässig ein Schwergewicht auf folgenden Entwicklungssektoren ab: Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Wirtschafts- und Sozialplanung, Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Erziehung, Gesundheit. Der grösste Teil der Mittel des UNDP entfällt auf die Finanzierung von Entwicklungsexperten, von Material für einzelne Projekte sowie von Durchführbarkeitsstudien.

Das *Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF)* wurde 1946 von der Generalversammlung geschaffen²⁾, um den Kindern und Jugendlichen in den vom Krieg verheerten Ländern Hilfe zu leisten. Ein Verwaltungsrat, bestehend aus 30 Mitgliedern, bestimmt als Aufsichtsorgan die Politik des UNICEF, das seine Tätigkeit mit freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert. Daneben unterstützen aber auch die nationalen UNICEF-Komitees mit namhaften Spenden die Tätigkeit des Kinderhilfswerks, insbesondere mit den Erträgen aus der

¹⁾ Resolution 2029 (XX) vom 22. November 1965.

²⁾ Resolution 56 (I) vom 11. Dezember 1946.

Glückwunschkarten-Aktion.¹⁾ Die Schweiz gehört seit jeher dem Verwaltungsrat an.

Heute ist das UNICEF hauptsächlich in den Ländern der Dritten Welt tätig, wobei die rein humanitären Programme zugunsten der Jugendlichen ergänzt werden durch umfassende, auf längere Sicht angelegte Projekte, die den Familien gesamthaft zugute kommen. Diese Vorhaben konzentrieren sich auf die Erziehung und Ausbildung, die Wasserversorgung sowie auf die Errichtung von kleinen Spitälern. Im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit stellt das UNICEF sowohl quantitativ als auch qualitativ eine bedeutende Organisation dar, die weltweit aktiv ist und die auch regelmässig mit neuen Aufgaben, namentlich auf dem Gebiet der Flüchtlingshilfe, betraut wird.

Das *Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlingswesen (UNHCR)* wurde 1950 von der Generalversammlung begründet.²⁾ Es hat seinen Sitz in Genf und unterhält Zweigstellen in über 40 Staaten. Der Hochkommissar wird von der Generalversammlung gewählt. Die Programme des UNHCR werden von einem aus Vertretern von 31 Staaten zusammengesetzten Exekutivrat genehmigt. Die Finanzierung dieser Programme erfolgt durch freiwillige Beiträge der Staaten. Die Schweiz gehört dem Verwaltungsrat seit Gründung des UNHCR an und stellte zweimal den Hochkommissar.

Neben dem völkerrechtlichen Schutz und der Fürsorge für die Flüchtlinge wurde das Hochkommissariat verschiedentlich vom Generalsekretär der UNO mit speziellen Hilfsaktionen beauftragt. So wurde der Hochkommissar 1974/75 zum Koordinator der humanitären Hilfe der Vereinten Nationen zugunsten der Vertriebenen in Zypern bestimmt. Er führte nach der Erlangung der Unabhängigkeit von Guinea-Bissau und Mosambik grosse Aktionen für die Wiedersiedlung der heimkehrenden Flüchtlinge durch. Eines der umfangreichsten Programme war die Unterstützung der Flüchtlinge in Südostasien, namentlich jener aus Vietnam und Kampuchea.

Das *Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)* entstand aufgrund der Beschlüsse der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen, die 1972 in Stockholm stattfand. Das UNEP hat seinen Sitz in Nairobi. Es wird von einem Verwaltungsrat geleitet, der das Zentralorgan der internationalen Zusammenarbeit bildet und vor allem als Koordinator und Katalysator in allen Fragen des Umweltschutzes wirken soll. Vorrangige Tätigkeitsbereiche des UNEP sind einmal menschliche Siedlungen, Wohnungsbau, Gesundheit und Wohlfahrt des Menschen. Das UNEP befasst sich auch mit Landschafts- und Gewässerschutz, mit dem Problem des Vordringens der Wüsten. Es bemüht sich um Erziehung, Ausbildung, Betreuung und Information auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Ferner erstreckt sich seine Tätigkeit auf die Erhaltung der Natur, der ursprünglichen Tier- und Pflanzenwelt, der genetischen Ressourcen und auf Energiefragen. Das UNEP hat einen Plan zur ständigen weltweiten Überwachung der Umwelt aufgestellt. Massgebend hat es an der Ausarbeitung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zum Schutze des Mittelmeeres mitgewirkt.

Weitere Organe der Generalversammlung sind der 1971 ernannte *Koordinator*

¹⁾ Heute stammen 22 Prozent der Mittel des UNICEF von privaten Spendern.

²⁾ Resolution 428 (V) vom 14. Dezember 1950.

der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe (UNDRO) in Genf, das seit 1949 bestehende Programm der Vereinten Nationen für die Palästinaflüchtlinge im Mittleren Osten (UNRWA) sowie verschiedene Bildungs- und Forschungsinstitute der UNO und der Welternährungsrat (WFC). Dieser Kategorie ist auch das 1961 gegründete Welternährungsprogramm (WFP) zuzuordnen, das jedoch gleichzeitig vom ECOSOC und vom Exekutivrat der FAO abhängt. Als Organ der Generalversammlung war ursprünglich auch die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) konzipiert.¹⁾ Am 8. April 1979 wurden jedoch die Verhandlungen über eine neue Satzung abgeschlossen, aufgrund derer sie in eine Spezialorganisation umgewandelt wird.²⁾

232.2 Die Nebenorgane des Sicherheitsrates

Aufgrund von Artikel 29 der Charta hat auch der Sicherheitsrat das Recht, die zur Ausübung seiner Funktionen als nötig erachteten Nebenorgane zu schaffen. Zu den *ständigen Ausschüssen* gehören vor allem der gemäss Artikel 47 der Charta eingesetzte Generalstabsausschuss, der sich aus den Stabschefs der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zusammensetzt und den Rat in allen militärischen Fragen unterstützen soll, die mit der Wahrung des Weltfriedens zusammenhängen, sowie der Ausschuss für die Aufnahme neuer Mitglieder, der die Aufnahmeanträge einer Vorprüfung unterzieht. Daneben befassen sich *Ad-hoc-Ausschüsse* mit einzelnen Aufgabengebieten wie beispielsweise den verschiedenen friedenserhaltenden Aktionen, der Überwachung von Sanktionen, einzelnen Friedensmissionen.

232.3 Die Nebenorgane des Wirtschafts- und Sozialrates

Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) hat seinem weiten Arbeitsbereich entsprechend eine grosse Anzahl von Nebenorganen geschaffen, die teilweise nach sachlichen, teilweise nach geographischen Kriterien gegliedert sind. Er arbeitet auch mit andern Organen der UNO zusammen, die nicht von ihm eingesetzt worden sind, deren Aufgaben aber in den Rahmen seiner eigenen Tätigkeit fallen. Angesichts der Vielzahl der ECOSOC-Organen können in der Folge nur einige der wichtigsten erwähnt werden.

Während der Sessionen des ECOSOC liegt die Vorberatung der einzelnen Tagesordnungspunkte bei den drei *Sitzungsausschüssen*. Verschiedene *ständige Ausschüsse* tagen auch ausserhalb der Sessionen und arbeiten konkrete Vorschläge zu ausgesuchten Fragen aus. In diese Kategorie gehören der Ausschuss für Wohnungsfragen, Bauwesen und Planung, der Programm- und Koordinationsausschuss, der Beratende Ausschuss für die Anwendung von Wissenschaft und Technologie auf die Entwicklung, der Ausschuss für Entwicklungspla-

¹⁾ Resolution 2152 (XXI) vom 17. November 1966.

²⁾ Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 21. November 1979 über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) (BBl 1979 III 1073).

nung¹⁾, der Ausschuss für Natur- und Bodenschätze, der Ausschuss für nicht-gouvernementale Organisationen²⁾ und der Ausschuss für Verbrechenverhütung und Verbrechenkontrolle.

Ausserdem verfolgen *fünf regionale Wirtschaftskommissionen*³⁾ das Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Regionen nach den jeweiligen Bedürfnissen zu fördern und die Zusammenarbeit innerhalb dieser Regionen zu intensivieren.

Die Kommissionen verfügen über eigene Sekretariate und haben ihrerseits wiederum zahlreiche Unterorgane eingesetzt.⁴⁾

Sieben *Fachausschüsse*, denen Vertreter aus der ganzen Welt angehören, befassen sich mit einzelnen, klar definierten Aufgabenbereichen. Es sind dies die Menschenrechtskommission mit verschiedenen Ad-hoc-Kommissionen und Arbeitsgruppen, die Betäubungsmittelkommission, die Bevölkerungskommission, die Kommission für die Rechtsstellung der Frau, die Kommission für transnationale Gesellschaften und die Kommission für Statistik. Schliesslich bemüht sich der Verwaltungsausschuss für Koordination (ACC) darum, die Tätigkeit der UNO, ihrer Spezialorganisationen und der Internationalen Atomenergie-Organisation aufeinander abzustimmen. Er setzt sich aus den Verwaltungsspitzen dieser Organisationen und der wichtigsten UNO-Organe zusammen und steht unter dem Vorsitz des Generalsekretärs der UNO.

Von ihrem Aufgabengebiet her sind auch verschiedene Sonderorgane der Generalversammlung, die sich mit wirtschaftlichen und sozialen Fragen befassen, wie das UNDP, das UNICEF, eng mit dem ECOSOC verbunden.

233 Die Spezialorganisationen

Zu den Zielsetzungen der UNO gehört die internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet. Damit sollen Stabilität und Wohlfahrt herbeigeführt werden, die für die friedlichen und freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten nötig sind. Artikel 55 der Charta zählt jene Bereiche auf, die vor allem einer Förderung durch die internationale Gemeinschaft bedürfen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben sieht die Charta ein System von Spezialorganisationen vor, die in einem sachlich abgegrenzten Bereich weltweit tätig sind und von der UNO koordiniert werden.

Heute gibt es insgesamt 16 solcher Spezialorganisationen. Einzelne unter ihnen bestanden schon lange vor der Gründung der UNO und wurden nachträglich ins System der Vereinten Nationen integriert. So reichen die Ursprünge des

¹⁾ Diesem Ausschuss gehören Sachverständige unterschiedlicher Wirtschaftssysteme an, die den ECOSOC in Fragen langfristiger Wirtschaftsentwicklung beraten sollen.

²⁾ Gemäss Artikel 71 der Charta kann der ECOSOC mit nichtgouvernementalen Organisationen Konsultationsabmachungen treffen. Zahlreiche nichtgouvernementale Organisationen haben ein solches Konsultativstatut beim ECOSOC.

³⁾ Je eine regionale Wirtschaftskommission besteht für Europa, Asien und Pazifik, Lateinamerika, Afrika und Westasien (arabische Staaten).

⁴⁾ Die Europäische Wirtschaftskommission hat allein über 80 Unterorgane geschaffen.

Fernmeldevereins (ITU) und des Weltpostvereins (UPU) sowie der Meteorologischen Weltorganisation (WMO) und der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) ins 19. Jahrhundert zurück und entstand die Internationale Arbeitsorganisation nach dem Ersten Weltkrieg wie der Völkerbund aufgrund der Pariser Friedensverträge. Die meisten Spezialorganisationen wurden jedoch nach 1945 in Durchführung der Vorschriften der Charta gegründet. Noch in den vierziger Jahren waren dies die Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO), die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO), die Zwischenstaatliche Organisation für Seeschifffahrt (IMO), der Internationale Währungsfonds (IMF) und die Weltbank, die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT). Später folgten die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO), der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) und die Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO).

Die Verbindung der Spezialorganisationen zur UNO wird gemäss Artikel 57 und 63 der Charta durch den Abschluss von Kooperationsabkommen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) hergestellt, die von der Generalversammlung genehmigt werden müssen. In diesen Abkommen anerkennt und garantiert die UNO die Autonomie und Eigenverantwortung der Spezialorganisationen auf ihrem besonderen Sachgebiet und werden die Grundlagen für die Zusammenarbeit und die Koordinierung mit der UNO und den andern Spezialorganisationen festgelegt. Die Zusammenarbeit erfolgt durch gegenseitige Vertretungen an Tagungen und Konferenzen, den Austausch von Informationen und Dokumenten und die Koordinierung zwischen den Sekretariaten in Verwaltungs- und Personalangelegenheiten. Ausserdem sind die Spezialorganisationen verpflichtet, dem ECOSOC regelmässig Berichte vorzulegen. Von der UNO und den Spezialorganisationen wurden auch gemeinsame Organe zur Koordinierung ihrer Tätigkeit auf bestimmten Sachgebieten eingesetzt, so der Verwaltungsausschuss für Koordination (ACC) und der Interorganisationelle Konsultativrat des UNDP.

3 Die institutionelle Weiterentwicklung der UNO

Die grossen Entwicklungen der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung haben sich innerhalb der durch die Charta festgelegten Strukturen vollzogen. Die Veränderungen in der Staatenwelt haben zu gewissen Gewichtsverlagerungen in der Organisation geführt, namentlich zu einer Machtverschiebung zwischen dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung, ohne institutionelle Folgen nach sich zu ziehen. Der Ausbau der politischen Funktionen des Generalsekretärs erfolgte ebenfalls im Rahmen der bestehenden Bestimmungen. Als neue Formen der Friedenswahrung gefunden werden mussten, geschah auch dies ohne Revision der Charta. Der raschen Zunahme ihrer Aufgaben auf den verschiedensten Gebieten begegnete die UNO mit der Schaffung zahlreicher Nebenorgane, wozu sie durch die Charta ermächtigt ist.

Obwohl die ursprünglichen Strukturen der UNO der pragmatischen Entwicklung der Vereinten Nationen bisher standgehalten haben, stellen sich verschie-

dene Mitgliedstaaten und Staatengruppen seit einiger Zeit die Frage, ob sich nicht angesichts der tiefgreifenden Wandlungen in der Völkergemeinschaft auch institutionelle Reformen aufdrängen. So werden die Möglichkeiten einer Revision der Charta geprüft, wird an einer Verbesserung der Grundlagen für die friedenserhaltenden Aktionen gearbeitet und wurde ein Programm für die Restrukturierung der wirtschaftlichen und sozialen Bereiche erstellt.

31 Die Revision der Charta

Die Charta kann gemäss ihren Artikeln 108 und 109 geändert werden. Änderungen müssen von der Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden. Eine Revision grösseren Umfanges kann auch durch eine eigens dafür einberufene Staatenkonferenz vorgenommen werden. Jede Änderung wird erst wirksam, nachdem sie von zwei Dritteln aller Mitgliedstaaten einschliesslich der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ratifiziert wurde. An der Konferenz von San Franzisko ist eine Auslegung der Charta gutgeheissen worden, wonach sich ein Mitgliedstaat aus der Organisation zurückziehen kann, wenn seine Rechte und Pflichten durch eine Revision der Charta berührt werden, der er nicht zugestimmt hat.¹⁾

Bis heute sind nur zwei Änderungen der Charta zustande gekommen. Sie betreffen die Erhöhung der Anzahl der Sitze im Sicherheitsrat von 11 auf 15²⁾ und im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) zuerst von 18 auf 27³⁾ und später auf 54 Sitze.⁴⁾

Gestützt auf Artikel 109 der Charta verabschiedete die 10. Generalversammlung von 1955 eine Resolution, die unter anderem vorsah, dass zu einem geeigneten Zeitpunkt eine allgemeine Konferenz zur Revision der Charta abgehalten werden sollte. Die Arbeiten eines zu diesem Zweck eingesetzten Ausschusses verliefen aber allmählich im Sande, so dass 1967 keine Aufforderung zu ihrer Weiterführung mehr erfolgte. Auf Initiative Kolumbiens wurde die Frage 1969 wieder aufgenommen. An der 25. Generalversammlung von 1970 wurden die Mitgliedstaaten der UNO ersucht, dem Generalsekretär bis 1972 Revisionsvorschläge zu unterbreiten. Später wurde die Frist bis 1974 verlängert.

Die 29. Generalversammlung von 1974 beschloss, für die Behandlung dieses Problemkreises den «Spezialausschuss für die Charta der Vereinten Nationen und die Stärkung der Rolle der Organisation» zu schaffen.⁵⁾ Sie übertrug ihm die Aufgabe, die von den Mitgliedstaaten eingegangenen Revisionsvorschläge zu sichten und jene Themen für eine vorrangige Prüfung auszusondern, bei denen am ehesten allgemeine Übereinstimmung erzielt werden kann.⁶⁾ Der Ausschuss hat seine Arbeiten im August 1975 aufgenommen.

Die Gründer der Vereinten Nationen, vor allem die ständigen Mitglieder des Si-

¹⁾ United Nations Conference on International Organization, I 673 f.

²⁾ Resolution 1991 (XVII) vom 17. Dezember 1963.

³⁾ Ebenfalls Resolution 1991 (XVII) vom 17. Dezember 1963.

⁴⁾ Resolution 2847 (XXVI) vom 20. Dezember 1971.

⁵⁾ Resolution 3349 (XXIX) vom 17. Dezember 1974.

⁶⁾ Resolution 3499 (XXX) vom 15. Dezember 1975.

cherheitsrates, widersetzen sich einer institutionellen Änderung der Organisation. Sie gehen davon aus, dass die UNO bereits an Effizienz gewinnen könnte, wenn die Bestimmungen der Charta und die ihr innewohnenden Grundsätze strikt eingehalten würden. Dagegen streben viele jüngere Mitglieder der UNO im Sinne einer «Demokratisierung» der Organisation verschiedene partielle Revisionen an, die den politischen Veränderungen in der Welt seit 1945 besser Rechnung tragen sollen.

Die institutionellen Änderungsvorschläge betreffen hauptsächlich den Sicherheits- und den Treuhandrat, die materiellen das System der Friedenserhaltung, die friedliche Regelung von Streitigkeiten, Wirtschafts- und Sozialfragen sowie Probleme der Universalität.

Im Vordergrund des Interesses steht die allfällige Revision der Bestimmungen über den *Sicherheitsrat*, namentlich über seine Zusammensetzung und das Vetorecht. Gefordert werden eine weitere Erhöhung der Mitgliederzahl zugunsten der Entwicklungsländer, vorab der blockfreien Staaten, sowie die Abschaffung oder Modifizierung des Prinzips der ständigen Mitgliedschaft und – damit einhergehend – des Vetorechts der ständigen Mitglieder.¹⁾

Da jede Chartaänderung von allen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates gebilligt werden muss, ist es wenig wahrscheinlich, dass eine Revision mit einschneidenden Änderungen verwirklicht werden könnte.

32 Friedenserhaltende Aktionen der UNO

Anstelle der in Kapitel VII der Charta vorgesehenen Massnahmen hat die UNO seit Jahrzehnten mit dem Einsatz von Beobachtern, Untersuchungskommissionen, Vermittlern und Friedenstruppen ein neues System der Friedenssicherung entwickelt, wobei als friedenserhaltende Aktionen im engern Sinne nur die Entsendung von bewaffneten Blauhelmen zu verstehen sind. Diese Friedenstruppen kontrollieren Demarkationslinien, trennen in Feindseligkeiten verwickelte Streitkräfte, greifen bei Zwischenfällen ein, übernehmen Verwaltungs- und Hilfeleistungen an die Bevölkerung und sorgen unter Umständen für die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern eines Staates. Friedenserhaltende Aktionen sind in dieser Form nicht in der Charta verankert.

Ihre Entsendung wurde bisher von Fall zu Fall vom Sicherheitsrat oder von der Generalversammlung beschlossen, die auch das jeweilige Mandat festlegten. Im Lauf der Zeit haben sich allerdings eine Anzahl gemeinsamer Kriterien herausgebildet, die für diese Aktionen charakteristisch sind. Im Gegensatz zu den militärischen Sanktionen des Kapitels VII der Charta werden Friedenstruppen der UNO nur mit Zustimmung der am Konflikt beteiligten Parteien entsandt und nur auf freiwilliger Basis aus Kontingenten der Mitgliedstaaten rekrutiert. Sie

¹⁾ Der Revisionsausschuss hat seine Arbeiten im Sinne seines Auftrages, Prioritäten zu setzen, bisher weitgehend auf den Sicherheitsrat konzentriert. Weitere Revisionsvorschläge der Mitgliedstaaten finden sich in einer analytischen Studie des Generalsekretärs, UN Doc. A/AC.182/L.2. Vgl. dazu auch den Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 1977 über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen (BBl 1977 II 829–832).

üben keine Waffengewalt aus, ausser wenn dies zur Selbstverteidigung und zur Verteidigung des Einsatzes notwendig ist. Mit diesen Aktionen kann zwar der Konflikt nicht aus der Welt geschafft werden; sie tragen aber durch ihre vermittelnde Funktion dazu bei, die Vorbedingungen für eine Lösung des Konflikts herzustellen und die Verwirklichung der einmal vereinbarten Lösung zu erleichtern.

Die Blauhelmsruppen gehen auf eine Idee des früheren Generalsekretärs der UNO, Dag Hammarskjöld, zurück. Erstmals wurden solche Truppen 1956 aufgrund eines Beschlusses der Generalversammlung in das Suezgebiet entsandt.¹⁾ Spätere friedenserhaltende Aktionen wie jene im Kongo²⁾, in Zypern³⁾, nach dem Oktoberkrieg von 1973 im Sinai⁴⁾ und im Golangebiet⁵⁾ sowie nach der israelischen Intervention im Südlibanon⁶⁾ basieren alle auf Beschlüssen des Sicherheitsrates, die periodisch erneuert werden müssen. Die Truppen sollen wieder abgezogen werden, wenn eine der beteiligten Parteien, namentlich das Land, auf dessen Boden die Verbände stationiert sind, der Aktion nicht mehr länger zustimmt oder wenn der Konflikt geregelt werden konnte.

Heute befinden sich Blauhelmskontingente im Mittleren Osten und in Zypern.⁷⁾ Der Plan der Vereinten Nationen für den friedlichen Übergang Namibias in die Unabhängigkeit, der auf eine Initiative der fünf westlichen Mitglieder des Sicherheitsrates zurückgeht, sieht für die Übergangsphase ebenfalls eine friedenserhaltende Aktion in Namibia vor.⁸⁾

Die Rechtmässigkeit der friedenserhaltenden Aktionen ist unter den Mitgliedern der UNO nicht unbestritten. Dabei stehen zwei Fragen im Vordergrund. Uneinigkeit herrscht darüber, ob der Sicherheitsrat die ausschliessliche Befugnis habe, eine solche Aktion zu beschliessen oder ob auch der Generalversammlung subsidiäre Kompetenz zukomme.⁹⁾ Umstritten ist ferner, ob diese Aktionen aus dem ordentlichen Budget der Vereinten Nationen oder auf eine andere Weise finanziert werden müssen.¹⁰⁾ 1960 hatte die Frage der Finanzierung der Aktion im Kongo eine der grössten Finanzkrisen der Organisation ausgelöst.

Auf dem Höhepunkt dieser Krise schuf die Generalversammlung 1965 den Spezialausschuss für friedenserhaltende Aktionen («Ausschuss der 33») und erteilte

¹⁾ Resolution 1000 (ES-I) vom 5. November 1956.

²⁾ Resolution 143 (1960) des Sicherheitsrates vom 14. Juli 1960.

³⁾ Resolution 186 (1964) des Sicherheitsrates vom 4. März 1964.

⁴⁾ Resolution 340 (1973) des Sicherheitsrates vom 25. Oktober 1973.

⁵⁾ Resolution 350 (1974) des Sicherheitsrates vom 31. Mai 1974.

⁶⁾ Resolution 425 (1978) des Sicherheitsrates vom 19. März 1978.

⁷⁾ Im Golangebiet die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) und im Südlibanon die Interimstruppe (UNIFIL); in Zypern die Friedenssicherungstreitkräfte (UNFICYP).

⁸⁾ United Nations Transition Assistance Groups (UNTAG), die aus zivilen und militärischen Kontingenten bestehen würde.

⁹⁾ Der Internationale Gerichtshof war in seinem Gutachten über «Certain Expenses of the United Nations (art. 17, par. 2) of the Charter» vom 20. Juli 1962, ICJ Reports 1962, 151, der Ansicht, dass die Generalversammlung durch Empfehlung die Aufstellung von Friedenstruppen beschliessen könne.

¹⁰⁾ In seinem erwähnten Gutachten bezeichnete der Internationale Gerichtshof die Kosten dieser Aktionen als Kosten der Vereinten Nationen und daher als Teil des von allen Mitgliedern der UNO getragenen Budgets gemäss Artikel 17 Absatz 2 der Charta.

ihm den Auftrag, eine umfassende Studie über alle Aspekte der friedenserhaltenden Aktionen zu erstellen.¹⁾ Der Ausschuss unterbreitete der Generalversammlung 1974 einen Entwurf mit Richtlinien für die friedenserhaltenden Aktionen²⁾, der die Grundlage für seine weiteren Arbeiten bildet. Diese Vorbereitungsphase konnte noch nicht abgeschlossen werden, weil die Meinungsverschiedenheiten der Grossmächte zu einzelnen Punkten bisher nicht ausgeräumt wurden.

Der Richtlinienentwurf sieht vor allem eine Verstärkung der Kompetenz des Sicherheitsrates auf dem Gebiet der Friedenswahrung vor, indem ihm die Oberaufsicht über Errichtung, Führung und Kontrolle der Aktionen übertragen wird. Er soll verantwortlich sein für die Schaffung, Dauer und Finanzierung der Friedenstruppen sowie für ihr Mandat und die Abkommen mit dem Gastland und den Staaten, die Kontingente zur Verfügung stellen. Der Generalsekretär, der bei den ersten friedenserhaltenden Aktionen im Suezgebiet und im Kongo über einen sehr weitgehenden Ermessensspielraum verfügte, soll seine Befugnisse nur noch im Rahmen der Resolutionen des Sicherheitsrates ausüben. Er ist – unter der Aufsicht des Sicherheitsrates – Oberkommandierender der Truppen und trägt die Verantwortung für die Durchführung des Mandats. Der Entwurf verlangt schliesslich eine Truppenstruktur, in der die nationalen Einheiten möglichst weit integriert sind. Bei der Truppenzusammensetzung soll auf den Grundsatz der angemessenen geographischen Verteilung geachtet werden.

In seinen Grundzügen entspricht der Entwurf dem modernen Konzept für die friedenserhaltenden Aktionen. Die beiden nach dem Oktoberkrieg von 1973 im Sinai und im Golan geschaffenen Truppen UNEF II und UNDOF sowie die 1978 nach dem Südlibanon entsandte UNIFIL erfüllen in weiten Teilen die vom Richtlinienentwurf aufgestellten Bedingungen.

33 Restrukturierung der wirtschaftlichen und sozialen Bereiche des Systems der Vereinten Nationen

Mit der zunehmenden Verlagerung des Schwergewichts der Tätigkeit der Vereinten Nationen auf Wirtschafts- und Entwicklungsfragen haben sich die Kommissionen, Ausschüsse und Verfahren, die der Zusammenarbeit auf diesen Gebieten dienen, zu einem fast nicht mehr überschaubaren Gefüge ausgeweitet. Um dieser wenig erfreulichen Situation zu begegnen, beschloss die Generalversammlung an ihrer 7. Sondersession von 1975, einen Ausschuss für die Restrukturierung der wirtschaftlichen und sozialen Bereiche des Systems der Vereinten Nationen einzusetzen.³⁾ Der Ausschuss erhielt den Auftrag, der Generalversammlung geeignete Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, um eine wirksame Behandlung der Entwicklungsprobleme und der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit, vorab im Hinblick auf eine neue Weltwirtschaftsordnung, zu erreichen.

Die Arbeiten des Ausschusses waren auf das Ziel ausgerichtet, die Rolle der

¹⁾ Resolution 2206 (XIX) vom 18. Februar 1965.

²⁾ 8. Bericht des Ausschusses, UN Doc. A/9827.

³⁾ Resolution 3362 (S-VII) vom 16. September 1975.

Hauptorgane der UNO zu stärken, indem vor allem die Zuständigkeiten der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) erweitert und die Sekretariatsdienste verbessert werden sollten. Auch wurde ein Vorschlag geprüft, verschiedene Fonds zu einem einzigen Fonds zusammenzufassen.

Der Ausschuss schloss seine Arbeiten 1977 mit einem Bericht¹⁾ ab, den die 32. Generalversammlung am 20. Dezember 1977 verabschiedete.²⁾ Das Ergebnis entspricht nicht ganz den Erwartungen, die in diesen Ausschuss gesetzt worden waren. Zwar wurden zahlreiche nützliche Verbesserungsvorschläge unterbreitet, aber die wichtigsten Reformpläne, die der Generalversammlung und dem ECOSOC mehr Gewicht hätten verleihen sollen, drangen nicht durch. Auch gab es schliesslich keine Zentralisierung der verschiedenen Fonds der Vereinten Nationen. Die konkretesten Forderungen gelten dem Sekretariat. Dieses hat 1978 eine Neugruppierung der zuständigen Dienste vorgenommen und den Posten eines Generaldirektors für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit geschaffen, der rangmässig direkt nach dem Generalsekretär der UNO eingestuft ist.

Die 34. Generalversammlung von 1979 hat aber gezeigt, dass der Restrukturierungsprozess mit dem Schlussbericht des Ausschusses nicht als beendet erachtet wird. Einmal geht es jetzt darum, die Vorschläge des Ausschusses ganz zu verwirklichen. Ferner wird von einigen Staaten auch versucht, ursprüngliche Reformpläne wieder aufzunehmen oder in neuem Gewand zu präsentieren. Vor allem der ECOSOC steht zurzeit im Vordergrund der Debatten, die nun in den zuständigen Hauptorganen der UNO geführt werden.

Die Restrukturierungsbestrebungen bringen im begrenzten Bereich institutionelle Reformen, die wiederum ohne Revision der Charta erreicht werden. Sollten allerdings Zusammensetzung und Befugnisse des ECOSOC oder Kompetenzen der Generalversammlung grundlegend geändert werden, so wäre allenfalls eine formelle Änderung der Charta erforderlich.

¹⁾ UN Doc. A/32/34.

²⁾ Resolution 32/197.

Übersicht über die wichtigsten Tätigkeiten der UNO

Die folgende Übersicht über die Tätigkeiten der UNO erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern erfasst nur die wichtigsten Bereiche der internationalen Zusammenarbeit, die sich in ihrem Rahmen abwickelt.¹⁾

1 Politische Fragen

Fast alle Konflikte unserer Zeit werden in der einen oder andern Weise vor das Forum der Vereinten Nationen gebracht. In den ersten Jahren berührten praktisch alle Auseinandersetzungen das Spannungsverhältnis zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten von Amerika und ihren Verbündeten. Als in den fünfziger Jahren die Entkolonisierung ihrem Höhepunkt zustrebte, verabschiedete die Generalversammlung 1960 die «Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an Kolonialländer und Völker»²⁾, womit die UNO zum Zentrum des gesamten Entkolonisierungsprozesses wurde und insbesondere mit ihrem Eintreten für die in der Erklärung verankerte Selbstbestimmung eine neue Verantwortung übernahm. Seither hat sie sich mit den vielfältigsten Problemen zu befassen, die sich direkt im Zusammenhang mit der Erreichung der Unabhängigkeit durch die früheren Kolonien ergeben oder sich aus der dadurch geschaffenen neuen Weltlage heraus entwickeln. Auch in diesen Konflikten spiegelt sich oft der west-östliche Gegensatz wider. Hinzu kommt aber als neues Element die Nord-Süd-Problematik.

Mit dem *Mittleren Osten* befasst sich die UNO von Anfang an. Bevor das britische Mandat in Palästina am 14. Mai 1948 ablief, arbeitete sie einen Teilungsplan aus, der aber sowohl vom arabischen als auch vom jüdischen Bevölkerungsteil abgelehnt wurde. Trotz weiterer Bemühungen der UNO gelang es nicht, in der kurzen verbleibenden Zeit eine Lösung für die Zukunft zu treffen. Stattdessen rief die jüdische Bevölkerung am 14. Mai 1948 den Staat Israel aus, worauf die arabischen Nachbarländer zum Angriff übergingen. Es entwickelte sich ein Krieg, der trotz zahlreicher Aufrufe des Sicherheitsrates, das Feuer einzustellen, erst nach einer gewissen Stabilisierung der Fronten ein Ende nahm. Nach schwierigen Verhandlungen, an denen auch eine von der Generalversammlung eingesetzte Vergleichskommission beteiligt war, schloss Israel im Januar 1949 mit seinen Nachbarländern Waffenstillstandsabkommen ab. Eine Friedensregelung kam aber nicht zustande. Ein Beschluss der Generalversammlung vom 10. Dezember 1949 über die Internationalisierung Jerusalems wurde weder von Israel noch von Jordanien angenommen.

Für die mehr als eine Million zählenden arabischen Flüchtlinge aus dem Gebiet Israels schuf die Generalversammlung ein besonderes Programm, die UNRWA.

¹⁾ Für eine ausführliche Beschreibung der Tätigkeit der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen vgl. die drei UNO-Berichte des Bundesrates vom 16. Juni 1969 (BBl 1969 I 1449 ff.), vom 17. November 1971 (BBl 1972 I 1 ff.) und vom 29. Juni 1977 (BBl 1977 II 813 ff.).

²⁾ Resolution 1514 (XV) vom 14. Dezember 1960.

Ferner setzte sie zur Überwachung des Waffenstillstandes eine Beobachtergruppe, die UNTSO, ein. Beide Institutionen setzen ihre Tätigkeit bis auf den heutigen Tag fort.

In den folgenden Jahren blieb die Lage gespannt. Die Nationalisierung des Suezkanals durch Ägypten im Jahre 1956 löste am 29. Oktober 1956 einen israelischen Angriff aus. Am nächsten Tag richteten Frankreich und Grossbritannien ein Ultimatum an Ägypten, nach dessen Ablauf sie am 1. November 1956 Bombenangriffe unternahmen. Der Sicherheitsrat war wegen des Vetos Frankreichs und Grossbritanniens nicht in der Lage, eine Feuereinstellung zu verlangen. Daraufhin forderte die Generalversammlung an einer ausserordentlichen und dringlichen Session ein Ende der Kampfhandlungen. Am 6. November kam die Waffenruhe zustande. Zur Sicherstellung der Beendigung der Feindseligkeiten und der Überwachung des Waffenstillstandes wurde erstmals in der Geschichte der UNO eine Friedenstruppe, die UNEF I, gebildet, die ausschliesslich auf ägyptischem Gebiet stationiert wurde, nachdem sich Israel einer Truppenpräsenz in seinem Lande widersetzt hatte.

Am 16. Mai 1967 forderte der ägyptische Präsident Nasser Generalsekretär U Thant auf, die UNEF I wieder abzuziehen. U Thant entsprach dieser Forderung. Wenige Tage später, am 5. Juni, brach der Sechstagekrieg aus. Der Sicherheitsrat erliess den Aufruf zur Feuereinstellung, der von den beteiligten Parteien in der Zeit zwischen dem 7. und 9. Juni befolgt wurde. Am 22. November 1967 genehmigte er einstimmig eine Resolution, die unter anderem die Garantie der Integrität der bestehenden Staaten, die Beendigung des Kriegszustandes und die Ernennung eines Vermittlers durch den Generalsekretär vorsieht.¹⁾ Diese Resolution ist bis heute die Grundlage für die Verhandlungsversuche im Mittleren Osten geblieben, die trotz intensiver bilateraler und multilateraler Bemühungen, unzähliger Sondermissionen bisher wenig Erfolg gebracht haben.

Im Herbst 1973 richtete Ägypten einen Überraschungsangriff gegen Israel. Wiederum spielte der Sicherheitsrat eine bedeutsame Rolle bei der Ermittlung einer Formel für die Beendigung der Kampfhandlungen. Unerlässlich für einen Waffenstillstand war diesmal die Einigung zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion, die wie nie zuvor in dieser Gegend nahe an eine direkte Konfrontation geraten waren. Rahmen für die Verhandlungen war der Sicherheitsrat, von dem auch der politische Druck ausging. Sein Entscheid, zur Überwachung der Waffenruhe im Konfliktgebiet wiederum Friedenstruppen zu schaffen, beschleunigte den Waffenstillstand. Der Beschluss über die Blauhelme für das Sinaigebiet erging am 25. Oktober 1973.²⁾ Durch die Entsendung von Einheiten der in Zypern stationierten UNO-Truppe UNFICYP und der erwähnten Beobachtungs-Organisation für Palästina UNTSO konnten die Notstandstreitkräfte der Vereinten Nationen (UNEF II) ihre Funktionen sofort aufnehmen. Als im Januar 1974 Israel und Ägypten ein Truppenentflechtungsabkommen abschlossen, wurden darin der UNEF II gewisse zusätzliche Überwachungsaufgaben zugewiesen. Nach einem entsprechenden Abkommen zwischen Israel und Syrien beschloss der Sicherheitsrat am 31. Mai 1974 eine kleinere

¹⁾ Resolution 242 (1967) des Sicherheitsrates vom 22. November 1967.

²⁾ Resolution 340 (1973) des Sicherheitsrates.

Friedenstruppe, die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF), ebenfalls zur Überwachung der Waffenruhe und des Truppenrückzuges in das Golangebiet zu entsenden.¹⁾

Als Israel während der inneren Unruhen im Libanon in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre Ende 1977 eine bewaffnete Intervention im Südlibanon unternahm, ordnete der Sicherheitsrat am 19. März 1978 an, auch in dieses Krisengebiet Blauhelme, die Interimstruppe der Vereinten Nationen für den Südlibanon (UNIFIL), zu schicken.²⁾

Nach Abschluss des israelisch-ägyptischen Friedensvertrages von 1979 wurde das Mandat für die UNEF II nach dessen Ablauf am 24. Juli 1979 nicht mehr erneuert. Der Friedensvertrag sieht aber einen Truppenrückzug unter Aufsicht der UNO vor. So obliegt es Vertretern der UNTSO, den etappenweisen Rückzug der israelischen Truppenverbände aus dem Sinai im Rahmen ihrer viel beschränkteren Möglichkeiten zu kontrollieren.

Die beiden zentralen Probleme, welche die UNO im Hinblick auf einen Frieden im Mittleren Osten regelmässig beschäftigen, sind die Anerkennung Israels als jüdischer Staat und eine befriedigende Lösung für die Palästinenser.

Als Vertreterin der Palästinenser ist der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) 1974 ein Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen zuerkannt worden.³⁾ Die 30. Generalversammlung von 1975 ernannte einen «Ausschuss für die Ausübung der unveräusserlichen Rechte des palästinensischen Volkes» mit dem Auftrag, dem Sicherheitsrat einen Bericht zu unterbreiten, der die Wiedereinsetzung des palästinensischen Volkes in seine Rechte erlauben würde.⁴⁾ Gerade die 34. Generalversammlung von 1979 hat gezeigt, dass die Rolle der PLO als rechtmässiger Vertreter des palästinensischen Volkes immer mehr auch von der westlichen Welt anerkannt wird. Diese Tendenz hat sich ferner an der Gipfelkonferenz der Europäischen Gemeinschaft in Venedig im Juni 1980 bestätigt.

Andererseits lehnt die Mehrheit der Mitglieder der UNO den israelisch-ägyptischen Friedensvertrag als Mittel für eine globale Friedenslösung im Mittleren Osten ab. Die dieses Vertragswerk behandelnden Resolutionen waren aber bisher gemässigt. Sie hoben namentlich hervor, dass der Friedensvertrag keine Gültigkeit habe, soweit er für sich in Anspruch nehme, die Zukunft des palästinensischen Volkes zu regeln.

Einen weiteren Spannungsherd bildet seit Jahren das *südliche Afrika*. Im Mittelpunkt der Diskussion steht heute die Republik Südafrika, nachdem Anfang 1980 aus Rhodesien der unabhängige Staat Zimbabwe entstanden ist und eine Lösung für Namibia in nicht allzu ferner Zeit in Sicht sein sollte.

Südafrika wird vor allem aus zwei Gründen kritisiert, einmal wegen seiner Apartheid-Politik, zum zweiten wegen seiner Haltung gegenüber Namibia. Die Generalversammlung und der Sicherheitsrat befassen sich regelmässig mit der von der südafrikanischen Regierung systematisch praktizierten Rassendiskrimi-

¹⁾ Resolution 350 (1974) des Sicherheitsrates.

²⁾ Resolution 425 (1978) des Sicherheitsrates.

³⁾ Resolution 3237 (XXIX) vom 22. November 1974.

⁴⁾ Resolution 3376 (XXX) vom 10. November 1975.

nierung und bringen die Besorgnis der Weltöffentlichkeit angesichts der Weigerung der südafrikanischen Regierung zum Ausdruck, den wiederholten Appellen der Vereinten Nationen zu folgen und ihre Politik mit der Charta in Übereinstimmung zu bringen. Als Druckmittel hat die UNO bisher zwei Massnahmen ergriffen. 1970 äusserte sie erstmals Zweifel an der Legitimität der Vertretung Südafrikas, indem die Generalversammlung die Vollmachten der südafrikanischen Delegation anfocht. Aufgrund eines Gutachtens des Rechtsberaters des Generalsekretärs¹⁾ stellte der damalige Präsident der Generalversammlung, der Norweger Edvard Hambro, jedoch fest, dieser Beschluss bedeute seines Erachtens nicht, dass die südafrikanische Delegation keinen Sitz in der Versammlung mehr habe. Dieses «Hambro Ruling» wurde in den drei folgenden Jahren bestätigt. 1974 änderte der dann amtierende algerische Präsident der Generalversammlung diese Praxis, indem er erklärte, die Nichtanerkennung der Vollmachten der südafrikanischen Delegation durch die Generalversammlung schliesse diese Delegation von der Teilnahme an der laufenden Session aus. Seither wirkt Südafrika nicht mehr bei den Arbeiten der Generalversammlung mit²⁾; es bleibt aber weiterhin Mitglied der Organisation.

Ein Ausschluss Südafrikas aus der UNO bedürfte eines Beschlusses des Sicherheitsrates ohne Gegenstimme eines der ständigen Mitglieder. Wegen des Vetorechts der Grossmächte ist es kaum denkbar, dass in Zukunft ein solcher Beschluss gefasst wird. Dagegen hat der Sicherheitsrat am 4. November 1977 ein Waffenembargo gegen Südafrika verhängt.³⁾ Veranlasst dazu wurde er vor allem durch die schweren Rassenunruhen von Soweto im Jahre 1976 und die seither nicht mehr nachlassende Spannung zwischen der regierenden weissen Minderheit und der schwarzen und farbigen Mehrheit, die immer wieder in gewalttätige Ausschreitungen ausartet, sowie auch durch die vermehrten Zwischenfälle mit den Nachbarstaaten Südafrikas.

Kritisiert wird Südafrika ferner wegen seiner Haltung gegenüber *Namibia*, dem früheren Südwestafrika. Diese ehemalige deutsche Kolonie wurde 1920 in ein der Aufsicht des Völkerbundes unterstelltes und von der südafrikanischen Union verwaltetes Mandatsgebiet umgewandelt. Nach der Auflösung des Völkerbundes ersuchte die Generalversammlung der UNO 1946 Südafrika, die bisherigen Mandatsverpflichtungen weiterhin zu übernehmen und empfahl, das Gebiet unter Treuhandschaft zu stellen. Im Gegensatz zu andern Mandatsmächten weigerte sich Südafrika, mit den Vereinten Nationen ein Treuhandabkommen zu schliessen und wünschte, Südwestafrika zu annektieren. Es stellte sich auf den Standpunkt, seine Verpflichtungen seien mit der Auflösung des Völkerbundes dahingefallen.

Die Debatte in der Generalversammlung führte zu keinem Ergebnis. Es wurde

¹⁾ UN Doc. A/8160 (XXV).

²⁾ Eine südafrikanische Delegation war sowohl 1979 bei der Wiederaufnahme der 33. Generalversammlung als auch 1981 bei der Wiederaufnahme der 35. Generalversammlung zu Beginn der Namibiadebatte anwesend. Desgleichen erschien eine südafrikanische Delegation zur ausserordentlichen dringlichen Session der Generalversammlung über Namibia vom September 1981. Jedesmal bestätigte die Generalversammlung jedoch ihre Haltung und schloss Südafrika von der Teilnahme an den Sessionen aus.

³⁾ Resolution 418 (1977).

beschlossen, die Frage dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten, der entschied, das Mandat bestehe nach wie vor weiter. Es folgten jahrelange politische und rechtliche Auseinandersetzungen zwischen den Vereinten Nationen und Südafrika. Als der Internationale Gerichtshof indessen in einem Urteil vom 18. Juli 1966 entschied, auf eine Klage Äthiopiens und Liberias gegen Südafrika nicht einzutreten, beschloss die Generalversammlung am 27. Oktober desselben Jahres, dem Mandat Südafrikas einseitig ein Ende zu setzen und das Gebiet künftig unter seinem afrikanischen Namen Namibia direkt der UNO zu unterstellen.¹⁾ Sie setzte am 19. Mai 1967 den Rat der Vereinten Nationen für Namibia ein²⁾, der das Gebiet bis zur Erlangung seiner Unabhängigkeit verwalten sollte. In einem auf Verlangen des Sicherheitsrates erstellten Gutachten vom 21. Juni 1971 kam der Internationale Gerichtshof zum Schluss, dass die Präsenz Südafrikas in Namibia rechtswidrig sei und dieses Land sich unverzüglich aus dem Gebiet zurückziehen habe. Gemäss diesem Gutachten sind sämtliche Staaten, ob Mitglieder oder Nichtmitglieder der UNO, verpflichtet, sich aller Handlungen und im besonderen aller Beziehungen zu Südafrika zu enthalten, die einer Anerkennung der Rechtmässigkeit der südafrikanischen Präsenz in Namibia gleichkämen. Der Sicherheitsrat schloss sich der Auffassung des Gerichtshofes am 20. Oktober 1971 an.³⁾

Im Februar 1972 forderte der Sicherheitsrat den Generalsekretär auf, mit allen Parteien Verbindung aufzunehmen, um die Voraussetzungen zu schaffen, damit das namibische Volk sein Recht auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit ausüben könne.⁴⁾ Im Einvernehmen mit dem Rat ernannte Generalsekretär Waldheim für diese Mission den früheren schweizerischen Botschafter Alfred Escher als seinen persönlichen Beauftragten.

Trotz allen Beschlüssen und Vermittlungsversuchen wird Namibia weiterhin von Südafrika verwaltet. Unter dem zunehmenden politischen Druck versuchte die südafrikanische Regierung indessen 1975, in Namibia eine interne Regierung zu errichten, die sogenannte «Turnhalle-Allianz». Zu diesem Zweck fand in Windhoek eine Verfassungskonferenz statt, an der lauter Gruppen mitwirkten, die Südafrika günstig gesinnt waren. Der Versuch scheiterte jedoch am inneren und äusseren Widerstand.

Der Sicherheitsrat verurteilte am 30. Januar 1976⁵⁾ die Verstärkung der südafrikanischen Militärpräsenz in Namibia und die Benutzung des Gebiets als Basis für Angriffe gegen die Nachbarstaaten. Gleichzeitig verlangte er, dass die künftigen Wahlen in Namibia durch die UNO zu kontrollieren seien und stellte fest, dass die Verfassungskonferenz von Windhoek für die Vereinten Nationen keine Legitimität besitze.

Im gleichen Jahr anerkannte die Generalversammlung die südwestafrikanische Volksorganisation (SWAPO) als einzige authentische Vertretung der Bevölkerungsgruppen von Namibia an und räumte ihr den Status eines Beobachters ein.⁶⁾

¹⁾ Resolution 2145 (XXI).

²⁾ Resolution 2248 (S-V).

³⁾ Resolution 301 (1971).

⁴⁾ Resolution 309 (1972).

⁵⁾ Resolution 385 (1976).

⁶⁾ Resolution 31/152 vom 10. Dezember 1976.

Angesichts der sich zusehends verschlechternden politischen Lage in Namibia ergriffen die fünf westlichen Mitglieder des Sicherheitsrates¹⁾ im Jahre 1977 eine eigene Initiative. Gestützt auf die erwähnte Resolution des Rates vom 30. Januar 1976 arbeiteten sie einen Plan aus, um Namibia den von der Resolution geforderten Übergang in die Unabhängigkeit mit freien, von der UNO überwachten Wahlen zu ermöglichen. Gemäss diesem Plan sollen die Wahlen in die verfassungsgebende Versammlung unter bestimmten Bedingungen abgehalten werden, nämlich dass die Waffenruhe eingehalten wird, die südafrikanischen Truppen bis auf 1500 Mann stufenweise abgezogen, gewisse diskriminierende Gesetze aufgehoben und alle politischen Gefangenen entlassen werden sowie die Rückkehr der im Exil lebenden Namibier erlaubt wird. Zur Durchführung des Plans ist eine grossangelegte friedenserhaltende Aktion, die UNTAG (United Nations Transitional Assistance Group), vorgesehen. Einem persönlichen Vertreter des Generalsekretärs sollen während der Übergangsperiode bis zur Unabhängigkeitserklärung, d. h. etwa während eines Jahres, aus Militär- und Zivilpersonen zusammengesetzte Kontingente zur Seite gestellt werden. Die westlichen Mitglieder des Sicherheitsrates traten in direkte Verhandlungen mit allen interessierten Parteien, mit Südafrika, der SWAPO und den fünf sogenannten Frontstaaten²⁾ und erreichten, dass ihr Plan von allen grundsätzlich akzeptiert wurde. Daraufhin übernahm ihn der Sicherheitsrat mit einer Resolution vom 27. Juli 1977³⁾ und ersuchte den Generalsekretär, einen persönlichen Vertreter mit dessen Durchführung zu betrauen. Generalsekretär Waldheim ernannte für diese Aufgabe den bisherigen Hochkommissar der Vereinten Nationen für Namibia, den finnischen Diplomaten Ahtisaari. Wenn der Plan bis jetzt noch nicht konkretisiert werden konnte, so liegt dies vor allem daran, dass Südafrika und die SWAPO sich über gewisse zusätzliche Probleme noch nicht einigen konnten, namentlich über die Einbeziehung der Walvis Bay in das namibische Territorium⁴⁾ und eine entmilitarisierte Zone zwischen Namibia und Südafrika.⁵⁾ Ausserdem wollte Südafrika offensichtlich Zeit gewinnen und zuerst die Entwicklung in Zimbabwe abwarten.

Auch auf dem langen Weg *Zimbabwes* zur Unabhängigkeit hat die UNO eine beträchtliche Rolle gespielt. Anfang der sechziger Jahre scheiterten sämtliche Bemühungen Grossbritanniens, in der damaligen britischen Kolonie Südrhodesien durch Verfassungsreformen ein Mehrheitsregime einzuführen, am Widerstand der weissen Minderheit, die mit allen Mitteln ihr Herrschaftsmonopol beizubehalten versuchte. Am 11. November 1965 erklärte ihr Führer, Jan Smith, einseitig die Unabhängigkeit Rhodesiens. Die gerade tagende Generalversammlung verurteilte dieses Vorgehen noch am selben Tage und forderte Grossbritan-

¹⁾ Frankreich, Grossbritannien, USA, Kanada, Bundesrepublik Deutschland.

²⁾ Angola, Botswana, Mosambik, Sambia, Tansania.

³⁾ Resolution 431 (1977).

⁴⁾ Die Walvis Bay belastete die Verhandlungen von Anfang an. Die SWAPO fordert diese Bucht für Namibia wegen ihrer wirtschaftlichen und strategischen Bedeutung, obwohl sie früher nie zu Südwestafrika gehört hat. Der Sicherheitsrat äusserte sich mit Resolution 432 (1977) vom 27. Juli 1977 dahingehend, dass Integrität und Einheit Namibias durch die Wiedereingliederung der Walvis Bay gesichert werden müssten.

⁵⁾ Südafrika hat das Konzept einer solchen Zone, aber noch nicht ihre Modalitäten akzeptiert.

nien zur Wiederherstellung des legalen Zustandes auf.¹⁾ Die britische Regierung beschloss eine Reihe von Massnahmen und unterrichtete den Sicherheitsrat davon. Dieser ersuchte am 20. November 1965²⁾ die Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten der UNO, die britischen Massnahmen zu unterstützen.

Als im folgenden Jahr alle Gespräche zwischen Grossbritannien und Rhodesien erfolglos blieben, beantragte die britische Regierung am 8. Dezember 1966 im Sicherheitsrat die Verhängung nichtmilitärischer Sanktionen gegen Rhodesien im Sinne von Kapitel VII. Ein entsprechender Beschluss erfolgte am 16. Dezember 1966.³⁾ Darin erging die verbindliche Aufforderung an die Mitgliedstaaten, gegen Rhodesien eine Teilblockade zu verhängen. Auch die Nichtmitgliedstaaten wurden ersucht, sich an diesen Massnahmen zu beteiligen. Am 29. Mai 1968 ordnete der Sicherheitsrat weitere wirtschaftliche Sanktionen gegen Rhodesien an⁴⁾, die unter anderem ein Waffenausfuhrverbot und einen fast vollständigen wirtschaftlichen und finanziellen Boykott umfassten.

Als der Nachbarstaat Mosambik sowie Angola unabhängig wurden, kam wieder Bewegung in die Rhodesienfrage. Jan Smith stimmte in Gesprächen mit dem damaligen amerikanischen Aussenminister Henry Kissinger dem Grundsatz der «Majority rule» zu. Diese Entwicklung veranlasste Grossbritannien, im Oktober 1976 eine Konferenz nach Genf einzuberufen, an der Delegierte aller betroffenen Parteien und Bewegungen teilnahmen. Im Dezember desselben Jahres musste die Konferenz ihre Arbeiten unterbrechen, was den Sicherheitsrat, vor allem auf Betreiben der afrikanischen Staaten, Grossbritanniens und der USA dazu veranlasste, auf eine noch striktere Durchführung der Sanktionen gegen Rhodesien hinzuwirken.

Wahlen, die 1979 von der Regierung Smith organisiert wurden und den schwarzen Bischof Muzorewa an die Spitze des Staates brachten, wurden weder von Grossbritannien noch von den Vereinten Nationen anerkannt. Ende 1979 berief die britische Regierung eine neue Konferenz nach London ein, die endlich den lange erhofften Erfolg brachte. Rhodesien wurde vorübergehend wieder in eine britische Kolonie verwandelt, und unter britischer Aufsicht wurden Anfang 1980 freie Wahlen durchgeführt, die der Partei Mugabes einen überwältigenden Sieg brachten. Am 18. April 1980 konnte die Unabhängigkeit des neuen Staates Zimbabwe ausgerufen werden.

Der Sicherheitsrat hatte bereits am 21. Dezember 1979, nach dem erfolgreichen Abschluss der Londoner Konferenz, sämtliche Sanktionen gegen Rhodesien wieder aufgehoben.⁵⁾ Er sprach der britischen Regierung seine Anerkennung aus für ihre Verdienste um die schliesslich erzielte friedliche Lösung des Rhodesienkonflikts.

Ebenfalls seit ihrer Gründung befasst sich die UNO mit *Korea*. Die von Japan besetzte Halbinsel wurde 1945 im Süden in eine amerikanische und im Norden in eine sowjetische Besatzungszone aufgeteilt. Um eine Einigung beider Zonen

¹⁾ Resolution 2024 (XX).

²⁾ Resolution 217 (1965).

³⁾ Resolution 232 (1966).

⁴⁾ Resolution 253 (1968).

⁵⁾ Resolution 460 (1979).

voranzutreiben, setzte die UNO am 15. November 1947 eine Kommission ein, die jedoch nie nach Korea gelangte. Stattdessen entstanden in beiden Zonen selbständige Staaten, von denen jeder den Anspruch auf ganz Korea erhob. Am 25. Juni 1950 überschritten nordkoreanische Truppen die Demarkationslinie und begannen mit der Eroberung Südkoreas. Am selben Tag trat der Sicherheitsrat zusammen. Er verurteilte in Abwesenheit des sowjetischen Vertreters den Angriff und forderte eine sofortige Waffenruhe. Am 27. Juni empfahl er – wiederum in Abwesenheit der Sowjetunion –, mit einer bewaffneten Aktion gegen Nordkorea vorzugehen.¹⁾ Die dafür benötigten Truppen wurden von verschiedenen Staaten freiwillig zur Verfügung gestellt. Sie dienten unter der Flagge ihres Heimatstaates und der Vereinten Nationen. Tatsächlich lag die Führung bei den Vereinigten Staaten von Amerika, die auch aufgrund eines Beschlusses des Sicherheitsrates in der Person von General Douglas MacArthur den Oberbefehlshaber stellten.

Im Februar 1953 forderte die Generalversammlung die Kriegsparteien auf, in Panmunjom Friedensgespräche zu führen. Das Ergebnis dieser Gespräche war der Waffenstillstandsvertrag vom 27. Juli 1953, der unter anderem ein Abkommen über die Kriegsgefangenen enthält. Ihre Heimschaffung sollte durch eine spezielle Kommission unter dem Vorsitz Indiens erfolgen, der Vertreter Polens, Schwedens, der Schweiz und der Tschechoslowakei angehörten. Gleichzeitig wurde eine Neutrale Überwachungskommission geschaffen, die sich wiederum aus Vertretern derselben Staaten zusammensetzte. Diese Kommission ist heute noch im Einsatz.

Zur Vorbereitung einer endgültigen Lösung, die auch die Wiedervereinigung beider Korea einschliessen sollte, trat die Generalversammlung am 18. August 1953 zu einer Sondersession zusammen und empfahl die Durchführung einer politischen Konferenz, an der sowohl die Kriegsteilnehmer als auch neutrale Staaten vertreten sein sollten. Dieser Empfehlung wurde nicht Folge geleistet, und das Gespräch blieb über Jahre hinweg blockiert.

Ein neuer Anlauf wurde 1973 gewagt. Die Generalversammlung forderte die beiden Korea mit Konsens auf, den Dialog für eine Wiedervereinigung erneut aufzunehmen²⁾, nachdem sie selbst am 4. Juli 1972 in einer gemeinsamen Verlautbarung ihre Bereitschaft dazu verkündet hatten. Seither hat die Generalversammlung verschiedene Resolutionen zu dieser Frage verabschiedet, die teilweise nordkoreanisch und teilweise südkoreanisch inspiriert sind. Beide Seiten verlangen die Auflösung der Kommandos der Vereinten Nationen und die Fortsetzung der Bemühungen um eine Wiedervereinigung. Aber Nordkorea fordert, dass zuerst das Kommando aufgelöst und sämtliche ausländische Truppen abgezogen werden und dann nur die eigentlichen Parteien des Waffenstillstandsabkommens den Friedensvertrag aushandeln sollten. Südkorea dagegen wünscht möglichst bald Verhandlungen zwischen allen betroffenen Parteien über neue Vereinbarungen, die das Waffenstillstandsabkommen ersetzen und die Auflösung des Kommandos ermöglichen könnten. Bis jetzt wurde kein endgültiges Ergebnis erzielt.

¹⁾ Resolution 83 (1950).

²⁾ UN Doc. A/9030, Ziff. 41, vom 28. November 1973.

1955 beantragte Griechenland, die Vereinten Nationen sollten sich mit der Zukunft der damaligen britischen Kolonie *Zypern* befassen. Der Antrag wurde abgelehnt, aber die Frage kam in der Folge im Rahmen der UNO mehrfach zur Sprache. Schliesslich einigten sich Grossbritannien, Griechenland und die Türkei direkt in zwei Vereinbarungen von Zürich und London vom Dezember 1958 und Januar 1959 auf die Schaffung eines unabhängigen Staates Zypern. Als der Staatspräsident im Herbst 1963 mit Unterstützung des griechischen Bevölkerungsteils eine Verfassungsänderung beschloss, die verschiedene Garantien gegenüber der türkischen Bevölkerung aufhob, provozierte er damit einen Bürgerkrieg, der sich auch auf das Verhältnis zwischen Griechenland und der Türkei auswirkte. 1964 wurde die Situation immer bedrohlicher, so dass der Sicherheitsrat am 4. März 1964 einstimmig entschied, eine Friedenstruppe (UNFICYP) aufzustellen¹⁾, welche die beiden Bevölkerungsteile trennen sollte. Gleichzeitig wurde der Generalsekretär beauftragt, einen Vermittler zu ernennen.

Der am 15. Juli 1974 erfolgte Staatsstreich und die danach ausgebrochenen Feindseligkeiten haben die Verhältnisse entscheidend verändert. Die UNFICYP geriet in eine kritische Situation, da ihr Auftrag, der hauptsächlich Polizeifunktionen umfasst, sich kaum mehr durchführen liess. Im Juli 1974 forderte der Sicherheitsrat die Parteien zum Waffenstillstand auf und legte die Grundlagen für Verhandlungen zur Regelung der Zypernfrage fest.²⁾ Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Zypern und der Kommandant der Truppe setzten unter schwierigsten Verhältnissen alles daran, um die Kämpfe einzuschränken und der Zivilbevölkerung zu helfen. Seither hat der Sicherheitsrat das Mandat der UNFICYP regelmässig verlängert.

Als die Verhandlungen zwischen den beiden Volksgruppen wiederum blockiert waren, bat der Sicherheitsrat den Generalsekretär im März 1975 abermals um seine Guten Dienste. Hauptsächlich in Wien fanden seither mehrere Gesprächsrunden mit den Führern der beiden Volksgruppen statt, die am 19. Mai 1979 zu einem Zehn-Punkte-Abkommen führten. Die Durchführung dieses Abkommens lässt jedoch auf sich warten. Die Schwierigkeit besteht vor allem darin, dass die türkische Seite eine stufenweise verfassungsrechtliche Entwicklung von einem aus zwei Staaten bestehenden Staatenbund zu einem aus zwei Zonen zusammengesetzten Bundesstaat wünscht, wogegen die griechische Bevölkerungsgruppe eine solche Lösung mit der Argumentation verwirft, die erste Stufe des Staatenbundes könnte die Teilung der Insel bekräftigen.

Die seit 1978 offen ausgetragenen Konflikte zwischen kommunistischen Staaten in *Südostasien* schufen politische und humanitäre Probleme, die einen nachhaltigen Niederschlag in den Vereinten Nationen fanden. Einerseits verschlechterte sich die politische und soziale Lage in Vietnam so, dass massive Flüchtlingsströme das Land verliessen oder verlassen mussten. Andererseits führte die vietnamesische Invasion in Kampuchea dort ebenfalls – abgesehen von der unannehmbaren politischen Situation einer militärischen Besetzung – zu Hungersnot und Flüchtlingselend.

Bei diesen Konflikten handelt es sich letztlich um eine sinosowjetische Ausein-

¹⁾ Resolution 186 (1964).

²⁾ Resolution 353 (1974).

andersetzung durch vorgeschobene, stellvertretende Staaten. Bis jetzt hat sich die Mehrheit der Mitglieder der Vereinten Nationen geweigert, ein verändertes Kräftegleichgewicht in Südostasien hinzunehmen. Sie fand sich nicht bereit, das vietnamesische Besatzungsregime als Vertreter Kampuchreas anzuerkennen.

Vielmehr hat der Sicherheitsrat zweimal versucht, den Rückzug der vietnamesischen Truppen aus Kampuchea zu erreichen. Sein Beschluss scheiterte jedoch beide Male am Veto der Sowjetunion. Daraufhin behandelte die Generalversammlung auf Antrag von fünf ASEAN-Ländern¹⁾ die Lage in Kampuchea. Sie forderte nun ihrerseits den vietnamesischen Truppenabzug aus Kampuchea und verurteilte mit aller Deutlichkeit die flagrante Verletzung der in der Charta verankerten Grundsätze, insbesondere der territorialen Integrität Kampuchreas. Deutlich war auch die Unterstützung dieser Resolution durch über neunzig Mitglieder, darunter zahlreiche blockfreie Staaten.

Ausgelöst durch diese Konflikte wurde die Lage der betroffenen Menschen katastrophal. Riesige Flüchtlingsströme verliessen Vietnam, zum Teil unter primitivsten Verhältnissen auf Booten als sogenannte «boat people». In Kampuchea herrschte Not und Elend; vor allem fehlte es an Nahrungsmitteln und Medikamenten. Auch aus diesem Land flohen viele Menschen vor der materiellen Not und den politischen Verhältnissen. Der grösste Teil der Flüchtlinge aus beiden Ländern kam zuerst einmal nach Thailand, das damit seinerseits schwierigen wirtschaftlichen und politischen Problemen ausgesetzt wurde.

Die UNO hat im Juli 1979 und im Mai 1980 je eine Sonderkonferenz in Genf und im Juli 1981 eine solche in New York sowie während der 34. Generalversammlung von 1979 in New York eine Ankündigungskonferenz für freiwillige Beiträge abgehalten, um diesen mannigfachen humanitären Problemen zu begegnen. Es galt zwei Aufgaben zu erfüllen, nämlich die Flüchtlinge in den Aufanglagern zu versorgen und in definitive Aufnahmeländer zu führen sowie die in Kampuchea verbliebene Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und Medikamenten zu versorgen. In einer einzigartigen gemeinsamen Aktion bemühten sich das UNICEF und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die Verteilung der Hilfsgüter in Kampuchea möglichst weitgehend selber zu übernehmen und darüber zu wachen, dass sie unparteiisch und ohne Diskriminierung erfolgte. Gleichzeitig kümmerten sich diese Organisationen zusammen mit dem Hochkommissariat für Flüchtlingswesen (UNHCR), der FAO und dem Welternährungsprogramm (WFP) um die Flüchtlinge in den Lagern. Zahlreiche Staaten in der Region selbst und im Westen, darunter auch die Schweiz, haben ausserdem ihre Bereitschaft bewiesen, Flüchtlinge aus Vietnam und Kampuchea bei sich aufzunehmen und ihnen den Aufbau einer neuen Existenz zu ermöglichen.

Problematischer wird die Aktionsfähigkeit der UNO dort, wo eine der Grossmächte direkt in einen Konflikt verwickelt ist. So spielte die UNO im *Vietnamkrieg* nur eine marginale Rolle. Nach dem Aufstand in *Ungarn* und der sofort eingeleiteten bewaffneten Intervention der Sowjetunion wurde zwar der Sicherheitsrat am 28. Oktober 1956 zu einer dringlichen Sitzung einberufen. Ein Beschluss scheiterte jedoch am 4. November am sowjetischen Veto. Darauf trat

¹⁾ Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand.

wiederum die Generalversammlung, gestützt auf die Resolution «Uniting for Peace» von 1950¹⁾, zu einer ausserordentlichen und dringlichen Session zusammen und verurteilte in einer Resolution die Haltung der Sowjetunion.²⁾ Am 9. November 1956 verabschiedete sie zwei Resolutionen, die der Hilfe an die Opfer der Kämpfe gewidmet waren³⁾ und eine Resolution, welche die Sowjetunion erneut verurteilte.⁴⁾ Auch die ordentliche Generalversammlung versuchte mit verschiedenen Resolutionen⁵⁾, die Lage in Ungarn zu beeinflussen. Die rasche Zerschlagung des Aufstandes durch die sowjetischen Truppen und die Weigerung der wieder eingesetzten kommunistischen Regierung, einen Vertreter der Vereinten Nationen zu empfangen, verunmöglichte es der Organisation, sich wirksam einzuschalten. Ähnlich verhielt es sich bei der sowjetischen Invasion im August 1968 in der *Tschechoslowakei*. Auch hier wurde der Sicherheitsrat durch das sowjetische Veto in seiner Handlungsfähigkeit blockiert.

Als Ende 1979 sowjetische Truppen in *Afghanistan* einmarschierten, stimmten 12 der 15 Mitglieder des Sicherheitsrates für eine Resolution, die den sofortigen Truppenabzug verlangte. Wiederum scheiterte ihre Annahme jedoch am sowjetischen Veto. Erneut wurde daraufhin die Generalversammlung zu einer ausserordentlichen und dringlichen Session einberufen.⁶⁾ Da sich die sowjetische Intervention diesmal gegen einen blockfreien Staat richtete, war die Empörung bei westlichen Staaten und Ländern der Dritten Welt gleich gross. Die Resolution der Generalversammlung, welche die Sowjetunion verurteilt und sie gleichzeitig auffordert, ihre Truppen aus Afghanistan zurückzuziehen, wurde mit 104 Stimmen angenommen.⁷⁾ Gerade in diesem letzten Fall steht die Sowjetunion mit ihren direkten Verbündeten – nur 18 Staaten haben gegen die Resolution gestimmt – sehr isoliert da. Eine an der Generalversammlung von 1980 verabschiedete Resolution ähnlichen Wortlautes wurde sogar von 111 Mitgliedstaaten unterstützt.⁸⁾

Als am 4. November 1979 in *Teheran* amerikanische Botschaftsangehörige als *Geiseln* genommen wurden, verurteilte der Sicherheitsrat mit noch grösserer Einmütigkeit, ohne eine einzige Gegenstimme, dieses Vorgehen als einen gegen das Völkerrecht verstossenden Akt.⁹⁾ In gleicher Weise reagierte der Internationale Gerichtshof in seinem Urteil vom 24. Mai 1980.¹⁰⁾ Gegen eine von den Vereinigten Staaten von Amerika eingebrachte Resolution, mit der wirtschaftliche Massnahmen gegen Iran hätten angeordnet werden sollen, legte indessen die Sowjetunion erneut ihr Veto ein. Der amerikanische Präsident Jimmy Carter bat daraufhin die westlichen Verbündeten, aufgrund dieses Textes bilateral solche Massnahmen zu ergreifen, was einige Staaten dann auch taten.

¹⁾ Vgl. dazu Anhang 2, Ziffer 231.1.

²⁾ Resolution 1004 (ES-II) vom 4. November 1956.

³⁾ Resolutionen 1006 (ES-II) und 1007 (ES-II) vom 9. November 1956.

⁴⁾ Resolution 1005 (ES-II) vom 9. November 1956.

⁵⁾ Resolutionen 1127 (XI) vom 21. November 1956, 1130 (XI) vom 4. Dezember 1956 und 1131 (XI) vom 12. Dezember 1956.

⁶⁾ Resolution 462 (1980) vom 9. Januar 1980.

⁷⁾ Resolution ES-6/2 vom 14. Januar 1980.

⁸⁾ A/RES/35/37 vom 20. November 1980.

⁹⁾ Resolution 457 (1979) vom 4. Dezember 1979.

¹⁰⁾ ICJ Reports (1980), 3 ff.

2 Abrüstung

Ein Mittel, um die Kriegsgefahr einzudämmen, ist die Rüstungskontrolle. Sie umfasst Massnahmen zur Rüstungsbegrenzung sowie die eigentliche Abrüstung, welche darauf abzielt, bestehende Waffen zu eliminieren und Waffenarsenale abzubauen. Abrüstungsverhandlungen werden bilateral, beispielsweise im Rahmen von SALT, regional, unter anderem durch die Schaffung kernwaffenfreier Zonen, oder weltweit geführt. Die universellen Verhandlungen wickeln sich innerhalb der UNO ab. Diese ist aber auch Koordinationsstelle für die bilateralen und regionalen Bemühungen.

1970 erklärte die Generalversammlung die siebziger Jahre zum Jahrzehnt der Abrüstung. Für 1980–1989 rief sie 1979 ein zweites solches Jahrzehnt aus. Als Höhepunkt des ersten Jahrzehnts hielt sie 1978 eine der Abrüstung gewidmete Sondersession ab¹⁾, an der sie eine Erklärung über die wichtigsten Abrüstungsgrundsätze, ein darauf aufbauendes Aktionsprogramm sowie eine Neuregelung des der UNO für die Abrüstungsverhandlungen zur Verfügung stehenden Instrumentariums erarbeitete.²⁾

Danach bleibt die Generalversammlung das wichtigste Entscheidungsorgan der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Abrüstung. Sie erteilt den übrigen Organen konkrete Aufträge und fasst die entscheidenden Beschlüsse. Sie überprüft die ihr zur Befürwortung unterbreiteten Konventionen über einzelne Abrüstungsbereiche. Ihre 1. Kommission beschäftigt sich nur noch mit Fragen der Abrüstung und damit zusammenhängenden Problemen der internationalen Sicherheit.

Als Nachfolgerin der 1952 geschaffenen Kommission³⁾ setzte die Generalversammlung eine Abrüstungskommission ein, der alle Mitglieder der UNO angehören. Diese Kommission ist ein Nebenorgan der Generalversammlung und soll als Beratungsgremium wirken. Ihre Aufgabe ist es, die verschiedenen Abrüstungsprobleme zu behandeln und Empfehlungen dazu abzugeben sowie Anschlussmassnahmen an die Beschlüsse der Generalversammlung an ihrer Sondersession von 1978 einzuleiten.

Das eigentliche Verhandlungsorgan bildet der Abrüstungsausschuss, der 1979 die seit 1962 regelmässig in Genf tagende Konferenz des Abrüstungsausschusses ablöste.⁴⁾ Der Ausschuss wurde in seiner Struktur erneuert und auf 40 Mitglieder erweitert. Wichtig war, dass er ein einheitliches multilaterales Verhandlungsforum von begrenzter Grösse blieb und die Mitgliedschaft doch einer genügenden Anzahl von Staaten und namentlich allen Kernwaffenstaaten offensteht. Deren Beteiligung wurde durch die Mitwirkung Frankreichs, das seine bis anhin geführte «Politik des leeren Stuhles» aufgab, und der Volksrepublik China sichergestellt. Interessierte Staaten, die nicht Mitglied des Ausschusses sind, können diesem schriftliche Vorschläge und Arbeitsdokumente zu Abrü-

¹⁾ Eine weitere Sondersession wird sich 1982 mit der Abrüstung befassen.

²⁾ Schlussdokument der zehnten Sondersession der Generalversammlung über Abrüstung, A/RES/S-10/2 vom 13. Juli 1978.

³⁾ Résolution 502 (VI) vom 11. Januar 1952.

⁴⁾ Neu CD = Comité du Désarmement; vorher CCD = Conférence du Comité du Désarmement.

stungsfragen unterbreiten oder, mit Zustimmung des Ausschusses, als Beobachter im Plenum teilnehmen oder in Arbeitsgruppen mitwirken. Nach wie vor gilt für die Ausschussarbeiten das Konsensverfahren.

Ausserdem wurde das Zentrum der Vereinten Nationen für Abrüstung als Forschungs- und Informationsorgan ausgebaut. Dem Generalsekretär der UNO wurde schliesslich ein Beirat von hervorragenden, auf der Grundlage ihrer persönlichen Sachkenntnis und unter Berücksichtigung des Prinzips der gerechten geographischen Vertretung ausgewählten Persönlichkeiten als Beratungsorgan beigeordnet.

In der Vergangenheit sind im Rahmen der Vereinten Nationen verschiedene für die Abrüstung bedeutsame Verträge verabschiedet worden. Am 5. August 1963 wurde das Partielle Nukleartest-Verbot unterzeichnet, das am 10. Oktober 1963 in Kraft trat. 1970 trat der Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen in Kraft. Der Vertrag vom 11. Februar 1971 über das Verbot der Anbringung von Kernwaffen und andern Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden und im Meeresuntergrund trat 1972, das Übereinkommen vom 10. April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen 1975 und das Übereinkommen vom 10. Dezember 1976 über das Verbot der Verwendung von Techniken für die Umweltsveränderungen für militärische und andere feindliche Zwecke 1978 in Kraft.

Die Einhaltung einiger dieser Übereinkommen durch die Vertragsstaaten wird periodisch überprüft. So fand für den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen 1975 und 1980 eine Überprüfungskonferenz statt, 1977 eine solche für den Vertrag über das Verbot der Anbringung von Kernwaffen und andern Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden oder im Meeresuntergrund, und 1980 wurde schliesslich auch der Vertrag betreffend das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung biologischer Waffen und von Toxinwaffen überprüft. Bei allen diesen Konferenzen wurde festgestellt, dass sämtliche Vertragsstaaten die in den Übereinkommen enthaltenen Rüstungsbegrenzungs- oder Abrüstungsvorschriften korrekt einhalten.

In Übereinstimmung mit der Erklärung und dem Aktionsprogramm, die an der Sondersession der Generalversammlung über Abrüstung von 1978 verabschiedet worden sind, hat die Abrüstungskommission an ihrer Session im Frühjahr 1980 Prioritäten für die künftigen Abrüstungsverhandlungen empfohlen. Dazu gehören vor allem Verhandlungen über Kernwaffen, namentlich ein umfassendes Verbot von Kernwaffentests, über andere Massenvernichtungswaffen, einschliesslich chemischer und radiologischer Waffen, sowie Verhandlungen über konventionelle Waffen, einschliesslich aller Waffen, bei denen man davon ausgehen kann, dass sie übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken, und über die Reduzierung der Streitkräfte. Die meisten dieser Materien sind Gegenstand von Verhandlungen im Genfer Abrüstungsausschuss. Den konventionellen Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, war eine gesonderte Konferenz gewidmet, die 1980 mit der Verabschiedung eines Übereinkommens abgeschlossen werden konnte.

3 **Wirtschafts- und Entwicklungsfragen**

Wirtschafts- und Entwicklungsfragen sind in den letzten Jahren zu einem Hauptanliegen der UNO und ihrer Spezialorganisationen geworden. Zahlreiche Sonderkonferenzen befassen sich mit solchen Fragen; wichtige Resolutionen sind ihnen gewidmet.

Das Gewicht, das die UNO heute den Wirtschafts- und Entwicklungsfragen beimisst, widerspiegelt die Veränderungen in den wirtschaftlichen und politischen Beziehungen seit 1945 besonders deutlich. Parallel zur Entkolonisierung auf politischer Ebene zeigte sich die Notwendigkeit, dass die neu entstandenen Staaten sich auch wirtschaftlich und sozial entwickeln können. Diese Entwicklung ist nicht nur erforderlich zur Verbesserung der Lage dieser Länder, sondern im Interesse der gesamten Staatengemeinschaft. Denn gerade im Bereich der Weltwirtschaft zeichnet sich die gegenseitige Abhängigkeit der Staaten, die Interdependenz, besonders klar ab. Die Industriestaaten hängen für die Erhaltung und ein befriedigendes Wachstum ihrer Wirtschaft sowohl von Rohstoffen und Energie aus Entwicklungsländern als auch in zunehmendem Masse von den Absatzmärkten in diesen Ländern ab. Ihrerseits sind die Entwicklungsländer beim wirtschaftlichen Aufbau auf Investitionsgüter und technische Kenntnisse aus den Industriestaaten angewiesen und müssen sich von diesen die für ihre Einfuhren notwendigen Devisen beschaffen.

Um diese vielfältigen Probleme zu bewältigen, bedarf es der Bemühungen aller Staaten. Aus dieser Erkenntnis heraus bringen die Entwicklungsländer ihre wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Anliegen immer mehr vor die UNO; denn die Vereinten Nationen sind das weltumfassende Forum, in dem sie selbst alle vertreten sind und dem auch die Industriestaaten angehören. Die Industriestaaten ihrerseits sind bereit – sowohl zur Unterstützung der Entwicklungsländer als auch in ihrem eigenen Interesse – den Staaten der Dritten Welt beim Aufbau ihrer Wirtschaft zu helfen. Die UNO ist somit zum bevorzugten Gremium für den sogenannten Nord-Süd-Dialog geworden.

Natur und Umfang der Probleme, denen die Entwicklungsländer in den vergangenen Jahrzehnten gegenüberstanden, sind von Land zu Land verschieden. Einige dieser Probleme sind indessen fast allen diesen Ländern gemeinsam. So erschwerte das hohe Bevölkerungswachstum eine rasche Verbesserung der persönlichen Lebensverhältnisse der breiten Massen. Die Wahl einer den lokalen Verhältnissen angepassten Wirtschafts- und Sozialpolitik stellte viele Staaten vor Beginn ihrer politischen Unabhängigkeit vor schwierige Probleme, zu deren Lösung ihnen in der Regel die nötige Erfahrung fehlte. Im Verlauf der vergangenen Jahre zeigte es sich, dass oft dem einen oder andern Wirtschaftssektor, etwa der Industrie, zu viel Beachtung geschenkt wurde und gleichzeitig andern Aspekten wie der Eigentums- und Einkommensverteilung, der Schaffung von Arbeitsplätzen und den Massnahmen zur Verhinderung der Verstädterung zu wenig Rechnung getragen wurde.

Die Befriedigung der Grundbedürfnisse der breiten Massen bedingte weitreichende politische und wirtschaftliche Entscheide, die oft nicht leicht zu treffen waren. Die einseitige, oft auf einen oder wenige Rohstoffe beschränkte Wirtschaftsstruktur hatte zur Folge, dass die Deviseneinnahmen vieler Entwick-

lungsländer Schwankungen unterworfen sind, welche eine langfristige Entwicklungsplanung erschweren. Die ungleiche Entwicklung von Rohstoffpreisen im Verhältnis zu den Preisen für verarbeitete Produkte der Industriestaaten zwingen viele dieser Länder, noch mehr Rohstoffe zu exportieren und damit die einseitige Wirtschaftsstruktur zu verfestigen.

Zum Aufbau einer diversifizierteren Wirtschaftsstruktur griffen die Entwicklungsländer auf Industrieprodukte, Dienstleistungen und Technologie der Industriestaaten zurück, was nur über eine Erhöhung der Aussenschuld möglich war. Für viele dieser Länder bildet der Schuldendienst heute eine drückende Last, weil ein grosser Teil der neu zufließenden Mittel für den Schuldendienst verwendet werden müssen.

Die Entwicklung einer eigenen technischen Basis mit Hilfe der Ausbildung und der Forschung nimmt für die meisten Entwicklungsländer viel mehr Zeit in Anspruch als ursprünglich angenommen.

Es ist offensichtlich, dass sich alle diese Probleme nicht allein auf nationaler Ebene lösen lassen. Insbesondere seit Beginn der siebziger Jahre, als die Erschütterungen des Weltwirtschaftssystems sich nicht nur auf die Industriestaaten, sondern in geradezu verheerendem Masse auch auf die Entwicklungsländer auszuwirken begannen, erhoben diese die Forderung nach einer neuen Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ziel, den Problemen der Entwicklungsländer besser Rechnung zu tragen.

Sie machten zu Recht geltend, dass die bestehenden Grundlagen der internationalen Wirtschaftsordnung, wie sie etwa in den Regeln des GATT oder in den Statuten des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zum Ausdruck kommen, weitgehend ohne ihre Mitwirkung entstanden seien.

Die Mitglieder der UNO haben sich in den vergangenen Jahren auf verschiedene Art und Weise um die Schaffung neuer weltwirtschaftlicher Grundlagen bemüht, so zum Beispiel in den Resolutionen über die Neue Weltwirtschaftsordnung oder in der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten. Die sogenannten Entwicklungsstrategien, die jeweils für zehn Jahre festgelegt wurden, versuchten auf konkrete Weise, die Anstrengungen der Staaten im Bereich der Entwicklung auf gewisse wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen auszurichten. Durch sogenannte Verhaltenskodices, etwa auf dem Gebiet der transnationalen Gesellschaften, der restriktiven Handelspraktiken oder des Technologietransfers sollen für spezifische Sachgebiete Regeln aufgestellt werden, die auf freiwilliger Basis neue Grundlagen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit schaffen.

Auch auf institutionellem Gebiet hat sich die UNO den neuen Verhältnissen angepasst. Unter den Hauptorganen der UNO sind es namentlich die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), in deren Kompetenzbereich Wirtschafts- und Entwicklungsfragen gehören. In der Generalversammlung obliegt die Behandlung dieser Fragen der 2. Kommission. Neben ihren ordentlichen Sessionen hat die Generalversammlung 1974, 1975 und 1980 je eine Sondersession ausschliesslich weltwirtschaftlichen Problemen gewidmet. Der ECOSOC befasst sich alljährlich an seiner Sommersession mit wirtschaftlichen und sozialen Fragen.

Die Generalversammlung und der ECOSOC haben Nebenorgane eingesetzt, die sich mit bestimmten Aspekten der Wirtschafts- und Entwicklungsfragen beschäftigen. So hat die Generalversammlung die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), deren Umwandlung in eine Spezialorganisation 1979 beschlossen wurde, sowie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) geschaffen. Ausschüsse der Generalversammlung sind auch die Vorbereitungsorgane für Konferenzen und für die Entwicklungsstrategien. Dem ECOSOC unterstehen Organe wie die regionalen Wirtschaftskommissionen oder die Kommission für transnationale Gesellschaften.

Ausserdem sind heute praktisch alle Spezialorganisationen der Vereinten Nationen wie die FAO, die UNESCO, die WHO, der Internationale Währungsfond oder die Weltbankgruppe in der einen oder andern Weise mit Wirtschafts- und Entwicklungsfragen konfrontiert.

Um besonders aktuelle Probleme in diesem Bereich zu behandeln, hat die UNO auch verschiedene Weltkonferenzen einberufen, beispielsweise über Umweltfragen, Bevölkerungsprobleme, Welternährungsprobleme oder über Massnahmen gegen die wachsende Ausdehnung der Wüsten, über Wissenschaft und Technik im Dienste der Entwicklung sowie über neue und erneuerbare Energiequellen.

An der 34. Generalversammlung von 1979 beschlossen die Mitgliedstaaten der UNO in einer Resolution¹⁾, sogenannte Globalverhandlungen vorzubereiten, in denen alle wichtigen Wirtschaftsbereiche, nämlich Rohstoffe, Energie, Handel, Entwicklung sowie Währungs- und Finanzfragen in ihrem Gesamtzusammenhang überprüft werden sollen. In dieser mit Konsens verabschiedeten Resolution wird unterstrichen, dass eine gründliche Vorbereitung der Verhandlungen unerlässlich ist und die Ergebnisse dieser Vorbereitung die Zustimmung aller Parteien haben müssen. Ohne irgendwelchen Resultaten vorgeifen zu können, steht schon heute fest, dass die Generalversammlung mit der Aufnahme von solchen Globalverhandlungen als Instrument der internationalen Zusammenarbeit eine bedeutsame Aufwertung erfahren würde. Fest steht aber auch, dass die Entwicklungsländer mit der Führung von Wirtschaftsverhandlungen in der UNO die Absicht verbinden, dem Nord-Süd-Dialog einen neuen politischen Impuls zu geben.

Drei der fünf für die Globalverhandlungen ausgewählten Sektoren – Rohstoffe, Entwicklung und Handel – waren bereits Gegenstand vieler wichtiger Verhandlungen in Organen und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen.²⁾ Wohl das einzige Thema von weltweiter Bedeutung, mit dem sich die UNO bis vor kurzem nicht auseinandergesetzt hatte, ist die Energie. Energiefragen wurden bislang überhaupt noch nie in einem universellen Gremium erörtert. Eine Ausnahme bildete die – von der Teilnehmerschaft her allerdings begrenzte – Konferenz für internationale Wirtschaftszusammenarbeit (KIWZ), wo aber die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Industriestaaten und den erdölexportier-

¹⁾ Resolution 34/138 vom 14. Dezember 1979.

²⁾ Vgl. dazu die den Wirtschaftsfragen gewidmeten Abschnitte in den drei UNO-Berichten des Bundesrats von 1969, 1971 und 1977.

renden OPEC-Staaten nie überwunden werden konnten. Hier scheint indessen eine Wandlung stattzufinden, namentlich seitdem sich auch die energiearmen Entwicklungsländer immer mehr mit Energieproblemen konfrontiert sehen. Einen Anfang bildete 1981 die Konferenz der Vereinten Nationen über neue und erneuerbare Energien.

Währungs- und Finanzfragen gehören vor allem in den Kompetenzbereich des Internationalen Währungsfonds (IMF) und der Weltbankgruppe. Die Entwicklungsländer sind aber im allgemeinen der Auffassung, die Struktur dieser Spezialorganisationen, namentlich das System der Stimmenwägung, hindere sie daran, in diesen Fragen ein angemessenes Mitspracherecht auszuüben. Sie sind daher besonders interessiert an der Aufnahme der Debatte über die Reform des Weltwährungssystems in der Generalversammlung, wo sie über mehr politisches Gewicht verfügen.

4 Menschenrechte

Die Achtung der Menschenrechte gilt heute im nationalen und im internationalen Bereich als Grundlage für eine gerechte politische und soziale Ordnung. Soweit die Menschenrechte durch das Völkerrecht geschützt sind, ist jeder Staat gehalten, sie in seinem Hoheitsbereich zu respektieren und zu fördern; er kann sich dieser Aufgabe nicht dadurch entziehen, dass er sich auf seine Souveränität, beziehungsweise auf das völkerrechtliche Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten beruft.¹⁾

In der Rechtswirklichkeit zeigt es sich allerdings, dass die Menschenrechte in verschiedenen Rechtskreisen unterschiedlich konkretisiert wurden und nicht überall die gleiche Geltungskraft erlangt haben. Die Vereinten Nationen haben daher gerade in den letzten Jahren vermehrte Anstrengungen unternommen, um die Achtung der Menschenrechte weltweit zu verbessern.

Zu den Zielen der Vereinten Nationen gehört es gemäss Artikel 1 Ziffer 3 der Charta, «die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen». Die Charta nennt die Verwirklichung der Menschenrechte in Artikel 55 als eine der Voraussetzungen für Stabilität und Wohlfahrt, die ihrerseits erforderlich seien, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche Beziehungen herrschen könnten.

Um dieser Zielsetzung Nachachtung zu verschaffen, befasst sich die Generalversammlung in ihrer 3. Kommission mit den verschiedensten Aspekten der Menschenrechte. Der ECOSOC hat zudem eine Menschenrechtskommission eingesetzt, der die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten sowie zahlreiche Ad-hoc-Kommissionen und Arbeitsgruppen untergeordnet sind.

Die Vereinten Nationen haben verschiedene Instrumente zum Schutze der Menschenrechte ausgearbeitet. Bereits in San Franzisko stand ein Vorschlag zur

¹⁾ Gemäss der Praxis der Vereinten Nationen kann sich ein Staat bei Menschenrechtsverletzungen nicht auf Artikel 2 Ziffer 7 der Charta bezüglich der inneren Zuständigkeit berufen.

Diskussion, der Charta einen Grundrechtskatalog, eine «Bill of Rights» etwa nach dem Muster der amerikanischen Verfassung beizufügen. Dieser Vorschlag konnte damals hauptsächlich aus Zeitmangel nicht abschliessend geprüft werden. Stattdessen verabschiedete die Generalversammlung am 10. Dezember 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.¹⁾ Ihre naturrechtliche Verankerung lässt sich aus ihrer Präambel herauslesen, in der betont wird, dass sich die Menschenrechte aus der dem Menschen innewohnenden Würde ableiten. Die Erklärung war insofern zukunftsweisend, als sie sowohl die klassischen Grundrechte als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte umfasst.

Als Resolution der Generalversammlung war die Erklärung nur als ein «von allen Völkern und Nationen angestrebtes Ideal» gedacht. Dennoch hat sie aber einen beachtlichen Einfluss auf die Weiterbildung des Staats- und des Völkerrechts ausgeübt. Politische Organe der Vereinten Nationen haben sich in der Praxis wiederholt auf sie bezogen als Grundlage für die Beurteilung staatlichen Handelns und zur Bekräftigung von Empfehlungen und Aufforderungen an einzelne Staaten.

Die 1968 von der UNO nach Teheran einberufene Konferenz für Menschenrechte stellte in ihrer Schlussakte²⁾ fest, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte eine gemeinsame Überzeugung der Völker der Welt bezüglich der unveräusserlichen und unverletzlichen Rechte aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft zum Ausdruck bringe und eine Verpflichtung für die internationale Gemeinschaft begründe.

Eine vertragliche Konkretisierung der in der Allgemeinen Erklärung aufgeführten Menschenrechte fand durch die beiden Pakte vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte statt, die am 23. März beziehungsweise am 3. Januar 1976 in Kraft traten.

Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte garantiert die klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten, die vor allem auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihren Zusatzprotokollen aufgezählt sind. Er proklamiert darüber hinaus namentlich das Recht der Völker auf Selbstbestimmung, untersagt jegliche Kriegspropaganda und schützt die Rechte der Minderheiten. Zur Kontrolle der tatsächlichen Einhaltung der Bestimmungen durch die Vertragsstaaten enthält der Pakt ein aus drei Elementen zusammengesetztes System. Der Pakt verpflichtet jeden Vertragsstaat, Berichte über die getroffenen Massnahmen zum Schutze der garantierten Menschenrechte vorzulegen, die von einem aus 18 Sachverständigen aus Vertragsstaaten zusammengesetzten Ausschuss für Menschenrechte geprüft werden. Ausserdem besteht ein fakultatives Verfahren der Staatenbeschwerde zwischen Staaten, die eine Erklärung abgegeben haben, wonach sie die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme

¹⁾ Resolution 217 A (III). 48 der damals 58 Mitglieder der UNO stimmten der Erklärung zu, 8 enthielten sich der Stimme (die sozialistischen Staaten sowie Saudi-Arabien und Südafrika), 2 waren abwesend. Seither wird der 10. Dezember alljährlich als «Tag der Menschenrechte» begangen.

²⁾ UN Doc. A/Conf. 32/41, durch Resolution 2442 (XIII) der Generalversammlung vom 13. Dezember 1968 bestätigt.

und Prüfung von Beschwerden anderer Staaten wegen Menschenrechtsverletzungen anerkennen. Dem Pakt ist schliesslich ein Fakultativprotokoll beigelegt, das gleichzeitig mit dem Pakt in Kraft trat. Aufgrund dieses Protokolls kann der Ausschuss für Menschenrechte Beschwerden von Einzelpersonen gegen einen Vertragsstaat, der das Protokoll unterzeichnet hat, untersuchen, in denen Verletzungen der im Pakt gewährleisteten Rechte geltend gemacht werden.

Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gewährleistet insbesondere das Recht auf Arbeit für jedermann, auf eine angemessene Entlohnung, auf soziale Sicherheit und einen ausreichenden Lebensstandard, sowie das Recht auf Gesundheit und Ausbildung. Auch im Rahmen dieses Paktes haben die Vertragsstaaten Berichte über die von ihnen getroffenen Massnahmen und erzielten Fortschritte abzuliefern, die jedoch vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) überprüft werden.

Die UNO hat auch Übereinkommen zu einzelnen Problemen der Menschenrechte ausgearbeitet. So hat sie am 9. Dezember 1948 das Übereinkommen über die Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes (Genozid) verabschiedet. Dieses Übereinkommen ist eine unmittelbare Reaktion auf die Massenvernichtung der Juden durch das Hitler-Regime. Völkermord bedeutet danach Töten oder Beeinträchtigung der körperlichen Integrität von Personen, die einer nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppe angehören, sofern diese Akte mit der Absicht verbunden sind, diese Bevölkerungsteile auszuroten.

Mit dem Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung wurde eine umfassende Garantie gegen Rassendiskriminierung und eine institutionelle Sicherung zur Durchsetzung dieser Bestimmungen aufgestellt, die besser ausgebaut ist als jene der Menschenrechtspakte desselben Jahres. Ein wiederum aus 18 Mitgliedern bestehender Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung hat Berichte der Vertragsstaaten über die von ihnen getroffenen Massnahmen im Bereich der Vertragspflichten zu prüfen und Empfehlungen zuhanden der betroffenen Staaten und der Generalversammlung auszuarbeiten. Ausserdem ist eine Staatenklage vorgesehen, die zuerst vom Ausschuss bearbeitet wird. Streitigkeiten über die Anwendung des Übereinkommens werden jedoch in der letzten Phase des Verfahrens einer Ad-hoc-Schlichtungskommission unterbreitet. Schliesslich sieht das Übereinkommen eine Individualbeschwerde von Personen gegen Staaten vor, welche die entsprechende Fakultativklausel anerkannt haben. Wenn die Parteien sich weder im Rahmen dieser Verfahren noch auf dem Verhandlungswege einigen können, ist der Internationale Gerichtshof in letzter Instanz zuständig zum Entscheid bei Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung des Übereinkommens.¹⁾

Im Rahmen des Jahrzehnts für die Frauen verabschiedete die Generalversammlung am 18. Dezember 1979 das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau²⁾, das zum erstenmal weltweit die rechtli-

¹⁾ Verschiedene Staaten, namentlich die sozialistischen Staaten sowie Indien und Spanien, brachten Vorbehalte bezüglich dieser Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs an.

²⁾ Resolution 34/180.

che, wirtschaftliche und soziale Gleichstellung von Mann und Frau zu einem allgemeinen Grundsatz erhebt. Auch dieses Übereinkommen sieht einen Kontrollmechanismus nach dem Muster der andern Konventionen vor. Ein Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, der im Moment des Inkrafttretens des Übereinkommens aus 18, nach 35 Ratifikationen aus 23 Sachverständigen zusammengesetzt sein soll, wird Berichte der Vertragsstaaten über ihre Massnahmen zur Durchführung der einzelnen Bestimmungen und über die erzielten Fortschritte zu überprüfen haben. Er wird über den Wirtschafts- und Sozialrat der Generalversammlung berichten und Empfehlungen an die Adresse der Vertragsstaaten richten können.

Zurzeit arbeiten die zuständigen Organe der Vereinten Nationen aufgrund einer schwedischen Initiative an einem Übereinkommen gegen die Folter, das wiederum einen wichtigen Teil des Menschenrechtsschutzes regeln soll. Ausserdem befindet sich ein Entwurf zu einer Konvention über den Schutz der Rechte der Wanderarbeiter in Vorbereitung. Ferner wird ein Übereinkommen über Söldner beraten und die Möglichkeit eines Übereinkommens gegen die Todesstrafe diskutiert.

Die UNO hat somit auf dem Gebiet der Kodifizierung der Menschenrechte auf weltweiter Ebene wichtige Fortschritte erzielt. Noch nicht am Ziel ihrer Anstrengungen ist sie indessen angelangt, was die tatsächliche Anwendung dieser Übereinkommen, was den effektiven Schutz der Menschenrechte anbelangt.

Die Debatten über die Menschenrechte sind oft stark politisch gefärbt. Auch wenn immer wieder betont wird, die Menschenrechte seien weltweit gültig und unteilbar, so lässt dies doch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Konzeption der Menschenrechte und ihr Stellenwert in der Gesellschaft nicht auf der ganzen Welt dieselben sind. So wirken sich die ideologischen Auseinandersetzungen zwischen den westlichen und den sozialistischen Staaten sowie die wirtschaftlichen Spannungen zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern auch auf die Diskussionen über die Menschenrechte aus. Während die westlichen Staaten das Schwergewicht auf die klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten legen, sind für die sozialistischen Staaten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vorrangig. Diese Staaten tendieren darüber hinaus immer mehr auf die Anerkennung neuer Rechte, die keine Individualrechte im herkömmlichen Sinne, sondern auf Kollektivansprüche gegründete Rechte darstellen. Dieses Bestreben entspricht auch vielen Ländern der Dritten Welt, die oft der Auffassung sind, die Achtung der Menschenrechte in der Tradition der westlichen Welt könne für sie kein vordringliches Anliegen sein, da sie in der Phase der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung und Stabilisierung ganz andere Prioritäten setzen müssten.

In letzter Zeit sind allerdings gewisse Entwicklungen spürbar. So räumen die westlichen Staaten den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten immer mehr einen gleichrangigen Stellenwert wie den klassischen Menschenrechten ein und sind teilweise auch bereit, ein «Recht auf Entwicklung» grundsätzlich anzuerkennen. Ferner macht sich auf seiten der Länder der Dritten Welt eine zunehmende Öffnung gegenüber den bürgerlichen und politischen Rechten bemerkbar.

Diese Auseinandersetzungen haben Ende der siebziger Jahre eine Diskussion

über neue Konzeptionen der Menschenrechte ausgelöst, die sich einerseits um das Verhältnis der bürgerlichen und politischen zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, andererseits um die Anerkennung kollektiver Menschenrechte dreht.

Ein erstes Ergebnis dieser Diskussion ist in der Résolution der 32. Generalversammlung von 1977 über «andere Methoden und Mittel, die sich im Rahmen der Vereinten Nationen anbieten, um eine wirksamere Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu ermöglichen»¹⁾, niedergelegt. Darin werden zwar die Unteilbarkeit und gegenseitige Abhängigkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten anerkannt und wird gefordert, dass der Verwirklichung, der Förderung und dem Schutz sowohl der bürgerlichen und politischen als auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte die gleiche Aufmerksamkeit geschenkt werden müsse.²⁾ Dennoch ist seither eine Tendenz spürbar, die sozialen Rechte den klassischen Freiheitsrechten überzuordnen, indem in späteren Resolutionen – namentlich der Menschenrechtskommission – festgehalten wird, die Staaten müssten Bedingungen schaffen, unter denen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte voll verwirklicht werden könnten, um damit die Voraussetzungen für den Genuss der bürgerlichen und politischen Rechte sicherzustellen.

Die Resolution der 32. Generalversammlung bestätigt ferner die kollektiven Rechte, die bereits in den beiden Menschenrechtspakten verankert sind, nämlich die Rechte der Völker auf Selbstbestimmung und auf freie Verfügung über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel.³⁾ Dieser Katalog wurde an der 34. Generalversammlung von 1979 namentlich durch die Anerkennung des Rechts auf Entwicklung als Menschenrecht ergänzt.⁴⁾ Ein weiteres kollektives Menschenrecht, dem vorab die sozialistischen Staaten zur Anerkennung verhelfen wollen, ist das Recht, in Frieden zu leben.⁵⁾ Dieses Recht sollte nach Auffassung dieser Staaten den individuellen Menschenrechten übergeordnet sein, was letztlich dazu führen könnte, dass diese nur in Friedenszeiten Geltung haben. In den bisher vorhandenen Texten ist diese Überordnung jedoch nicht verankert.

Auch die Diskussionen über konkrete Verletzungen der Menschenrechte haben häufig einen politischen Charakter. Die erwähnte Resolution der 32. Generalversammlung⁶⁾ bringt die «flagrante Verletzungen der Menschenrechte von Völkern und Personen» in direkte Beziehung zu einzelnen Situationen wie Apartheid, Rassendiskriminierung, Kolonialismus, Fremdherrschaft oder fremde Besetzung. Eine solche Formulierung kann den Schutz der Menschenrechte relativieren; denn sie unterstreicht ausgewählte politische Kriterien, die zu einer Missachtung der Menschenrechte führen können. In der Praxis der

¹⁾ Resolution 32/130 vom 16. Dezember 1977.

²⁾ Die Auffassung, dass diese beiden Gruppen von Rechten einander gleichgestellt sind, hat sich in den letzten Jahren auch in den entsprechenden Beratungen im Europarat durchgesetzt.

³⁾ In beiden Pakten ist es Artikel 1 Absätze 1 und 2.

⁴⁾ Resolution 34/46 vom 23. November 1979.

⁵⁾ Resolution 33/73 vom 15. Dezember 1978 sowie die an der Frauenkonferenz der Vereinten Nationen in Kopenhagen verabschiedete Resolution Nr. 7 vom 30. Juli 1980 (UN Doc. A. Conf. 94/35).

⁶⁾ Resolution 32/130 vom 16. Dezember 1977.

Vereinten Nationen hat sich diese Politik insofern niedergeschlagen, als sich die Menschenrechtskommission wiederholt mit Menschenrechtsverletzungen in ganz bestimmten Ländern, so namentlich im südlichen Afrika, in den von Israel besetzten arabischen Gebieten und in Chile befasst hat. Erst in den letzten Jahren ist eine Wandlung erkennbar. Immer mehr werden auch Menschenrechtsverletzungen in andern Ländern untersucht und setzt sich der Gedanke durch, dass jede Beeinträchtigung der Würde des Menschen, wo auch immer und durch wen sie erfolgt, geahndet werden müsse.¹⁾ Diese Haltung entspricht der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den beiden Pakten, welche vom Grundsatz ausgehen, dass Verletzungen dieser Rechte nicht nur unter bestimmten Voraussetzungen, sondern ganz allgemein zu unterlassen sind.

Diese Tendenz wird unterstützt durch ein Verfahren zur Untersuchung grober Verletzungen von Menschenrechten, das der Wirtschafts- und Sozialrat 1970 eingeführt hat.²⁾ Danach kann die Kommission sich aufgrund von Mitteilungen über behauptete schwere Verletzungen von Menschenrechten mit der Menschenrechtssituation in den angesprochenen Staaten befassen. Die diesen Fragen gewidmeten Sitzungen sind nicht öffentlich, und alle Mitteilungen und Beschlüsse haben vertraulichen Charakter.³⁾ Die Kommission kann weitere Untersuchungen durch Ad-hoc-Arbeitsgruppen, Sonderbeauftragte oder den Generalsekretär der UNO selbst veranlassen.

Ein weiterer Versuch, die Menschenrechte der rein politischen Beurteilung zu entziehen, ist der Vorschlag, einen Hochkommissar für Menschenrechte zu schaffen. Diese Idee wurde erstmals 1947 vom französischen Nobelpreisträger René Cassin vorgetragen, geriet dann etwas in Vergessenheit und wurde Ende der siebziger Jahre im Zuge der Intensivierung der Diskussion über die Menschenrechte wieder aufgenommen. Sie bildet heute ein Element in der gesamten Auseinandersetzung um eine Verstärkung und bessere Koordinierung der Institutionen der Vereinten Nationen, denen der Schutz der Menschenrechte aufgetragen ist.

5 Kodifizierung des Völkerrechts

Kodifizierung des Völkerrechts bedeutet einmal, dass das ungeschriebene Völkerrecht systematisch formuliert und präzisiert wird. Darüber hinaus ist aber mit der Kodifizierung regelmässig auch eine Fortentwicklung und Ergänzung

¹⁾ Ein Tagesordnungspunkt der Menschenrechtskommission lautet seit einigen Jahren regelmässig «Frage der Verletzung von Menschenrechten irgendwo in der Welt». An ihrer Session von Frühjahr 1980 behandelte die Kommission beispielsweise neben den Problemen im südlichen Afrika (namentlich Apartheid), im Mittleren Osten und in Chile auch Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan, Kampuchea, Guatemala, Äquatorial-Guinea. Ausserdem befasste sie sich mit den beiden in verschiedenen Teilen der Welt aktuellen Fragen der Massenflüchtlingsströme und der verschollenen Personen sowie mit dem damals aktuellen Problem der internen Verbannung des sowjetischen Wissenschafters Sacharow.

²⁾ Resolution 1503 (XLVIII) vom 27. Mai 1970.

³⁾ Aufgrund dieses Verfahrens behandelte die Menschenrechtskommission beispielsweise die Menschenrechtssituation in Äthiopien, Argentinien, Bolivien, Burma, Indonesien, in der Republik Korea, in Malawi, Paraguay, Uruguay und in der Zentralafrikanischen Republik.

der Völkerrechtsnormen verbunden. Bemühungen, das Völkerrecht in Verträgen festzuhalten, gehen bis auf den Beginn des 19. Jahrhunderts zurück. So wurden bereits am Wiener Kongress von 1814/15 Regelungen über die Schifffahrt auf internationalen Strömen, die Abschaffung der Sklaverei und die Rangordnung diplomatischer Vertreter vereinbart.

In der Folge wurde der Kodifizierung des Kriegsvölkerrechts besondere Beachtung geschenkt. 1856 wurde die Pariser Seerechtereklärung proklamiert. Die ersten Genfer Rotkreuzkonventionen entstanden 1864 und 1906, die verschiedenen Haager Abkommen 1899 und 1907. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde das humanitäre Kriegsvölkerrecht durch die beiden Genfer Abkommen vom 27. Juli 1929 über die Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde sowie über die Behandlung der Kriegsgefangenen erweitert. An ihre Stelle traten nach dem Zweiten Weltkrieg die vier Genfer Abkommen über den Schutz der Kriegsoffer vom 12. August 1949. Diese Abkommen wiederum wurden an der Diplomatischen Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Rechts in Zeiten bewaffneter Konflikte (CDDH), die auf Einladung des Bundesrates von 1974 bis 1977 in Genf stattfand, durch zwei Zusatzprotokolle ergänzt.¹⁾

Bestrebungen, auch andere Gebiete des Völkerrechts zu kodifizieren, waren zur Völkerbundszeit im Gange. Vor allem die Haager Konferenz von 1930 beschäftigte sich mit dem Staatsangehörigkeitsrecht, dem Recht der Territorialgewässer und der Verantwortlichkeit für Verletzungen des völkerrechtlichen Fremdenrechts. Ausserdem reicht die Idee einer Kodifizierung des Vertragsrechts in jene Zeit zurück.

Einen systematischen Ausbau des Kodifizierungswerkes haben aber erst die Vereinten Nationen in Angriff genommen. Ein erhöhtes Mass an internationaler Rechtsetzung drängt sich heute auf. Durch die Erweiterung der Völkergemeinschaft wird es immer schwieriger, allgemein geltende gewohnheitsrechtliche Normen herauszukristallisieren. Die zu berücksichtigenden Rechtssysteme sind vielfältiger geworden. Dadurch wird die hinter dem klassischen Völkerrecht stehende Einheitlichkeit des Wertebewusstseins beeinträchtigt. Auf einzelnen Gebieten ist die bestehende Völkerrechtsordnung umstritten; oftmals verlangen der technische Fortschritt und andere Veränderungen unserer Zeit ein Neuüberdenken der überlieferten Normen. Dies ist um so notwendiger, als die Intensivierung der internationalen Beziehungen, die gegenseitige Abhängigkeit der Völkerrechtssubjekte im Interesse der Rechtssicherheit mehr denn je ein universell geltendes Völkerrecht verlangen.

Die Verankerung von Völkerrechtsnormen in multilateralen Übereinkommen ist zurzeit wohl die beste Möglichkeit, ihre weltweite Anerkennung durchzusetzen. Und dies nicht allein, weil es sich um gesetztes Recht handelt, sondern auch deshalb, weil es Normen sind, die von allen Staaten und Staatengruppen gemeinsam ausgehandelt und formuliert worden sind.

Die eigentlichen Vorbereitungsarbeiten für die Kodifizierung des Völkerrechts im Rahmen der UNO obliegen hauptsächlich der 1947 geschaffenen Völker-

¹⁾ Vgl. dazu Botschaft vom 18. Februar 1981 über die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen (BBl 1981 I 953).

rechtskommission, die aus 34 von der Generalversammlung gewählten, unabhängigen Sachverständigen besteht. Sie hat die Generalversammlung bei deren Aufgaben zu unterstützen, «die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen».¹⁾ Die Kommission legt – zum Teil aufgrund eines Mandats der Generalversammlung – die zu kodifizierenden Sachgebiete fest und arbeitet die entsprechenden Konventionentwürfe aus. Diese Entwürfe werden von der für Rechtsfragen zuständigen 6. Kommission der Generalversammlung beraten und dann entweder von der Generalversammlung selbst definitiv verabschiedet oder von ihr an eine Diplomatische Konferenz zur abschliessenden Behandlung überwiesen.

Nicht alle von der UNO ausgearbeiteten Übereinkommen werden indessen von der Völkerrechtskommission vorbereitet. Für zahlreiche Gebiete werden auch spezialisierte Ausschüsse eingesetzt. Dies gilt hauptsächlich für die Abrüstungs- und Weltraumverträge, die Menschenrechtspakte, die Kodifizierung des Handels- und Seerechts oder die Übereinkommen über Betäubungsmittel.

Die von den Vereinten Nationen erarbeiteten Übereinkommen sind von unterschiedlicher Tragweite. Hier sei nur auf einige der wichtigsten und aktuellsten Vertragswerke verwiesen.²⁾ Dazu gehören die Übereinkommen über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, die Schiedsgerichtsbarkeit in Handelssachen, über Privilegien und Immunitäten der UNO und ihrer Spezialorganisationen, dann die beiden Wiener Übereinkommen über die diplomatischen und die konsularischen Beziehungen und das Wiener Übereinkommen über das Vertragsrecht. Dazu gehören auch die verschiedenen Übereinkommen auf den Gebieten der Abrüstung und des Schutzes der Menschenrechte, die Übereinkommen über Flüchtlinge, Staatenlose, Menschenhandel und Sklaverei sowie die Seerechts- und Weltraumkonventionen. In den vergangenen Jahren wurden vor allem Übereinkommen über Sondermissionen, über die Verhütung und Verfolgung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschliesslich Diplomaten, über die Beziehungen zwischen den Staaten und den internationalen Organisationen, über die Staatennachfolge bei Verträgen sowie schliesslich gegen die Geiselnahme verabschiedet.

Die Völkerrechtskommission befasst sich zurzeit mit der Staatennachfolge auf andern Gebieten als Verträgen, namentlich mit den Fragen des Übergangs des Eigentums an öffentlichen Gütern und der Schulden vom vorhergehenden auf den neuen Staat. Auch die Kodifizierung der völkerrechtlichen Haftpflicht der Staaten und der Meistbegünstigungsregeln bildet seit einigen Jahren Gegenstand der Kommissionsberatungen. Ferner untersucht die Kommission die Probleme im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen zwei oder mehreren Organisationen. Sie behandelt schliesslich das Recht der Benützung der internationalen Wasserwege zu andern Zwecken als denen der Schifffahrt, das Vorgehen bei der Ausarbeitung von internationalen Übereinkommen, den Status des diplomatischen Kuriers und des unbegleiteten diplomatischen Kuriergepäcks sowie die Immunität der Staaten und ihrer Güter vor den Gerichten.

¹⁾ Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a der Charta.

²⁾ Eine Aufzählung der wichtigsten Übereinkommen der Vereinten Nationen findet sich in Anhang 7 zu dieser Botschaft.

Die Generalversammlung verabschiedete 1974 eine Definition des Angriffs¹⁾, die von einem Spezialausschuss ausgearbeitet worden war. Nach deren Genehmigung wurde in der 6. Kommission die Frage eines Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit²⁾ wieder aufgenommen. Uneinigkeit besteht gegenwärtig vor allem bezüglich der Verletzungstatbestände, die nach dem Willen zahlreicher Staaten beträchtlich erweitert werden sollten.

Auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland beauftragte die Generalversammlung 1976 einen Spezialausschuss mit der Ausarbeitung eines Entwurfs zu einem Übereinkommen über das internationale Strafrecht zur Verhütung und Ahndung der Geiselnahme, wobei die Übereinkommen von Den Haag von 1970 und Montreal von 1971 gegen die Luftpiraterie als Vorbilder dienen. Der Entwurf wurde 1979 von der 6. Kommission behandelt und von der Generalversammlung mit Konsens verabschiedet. Das Übereinkommen basiert auf dem Grundsatz *aut dedere aut punire* und verpflichtet alle Staaten, in diesem Sinne zusammenzuarbeiten und zur Verhütung von Geiselnahmen beizutragen.

Mit der Kodifizierung des Handelsrechts ist die 1966 von der Generalversammlung geschaffene Kommission für das internationale Handelsrecht (UNCITRAL) betraut. Sie befasst sich hauptsächlich mit den Vertragsregeln für den internationalen Warenverkauf, der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit in Handelssachen, dem Seefrachtrecht und der Vorbereitung eines Übereinkommens über das internationale Wechselrecht.

Im Bereich des Seerechts sind am 29. April 1958 in Genf vier Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlusszone, über die Hohe See, über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See sowie über den Festlandsockel abgeschlossen worden. Seit 1973 tagt eine weitere Seerechtskonferenz, deren Arbeiten bis heute noch nicht abgeschlossen sind. Sie hat zunächst die Übereinkommen von 1958 zu revidieren. Darüber hinaus soll sie eine Ordnung für den ausserhalb der nationalen Hoheitsgrenzen liegenden Meeresboden schaffen.³⁾ Dieses Gebiet galt bisher als Teil der hohen See. Eine Sonderregelung wird jedoch angesichts der zunehmenden technologischen Nutzungsmöglichkeiten des Meeresbodens immer dringlicher. Ausgangspunkt ist der Gedanke, dass der Meeresboden zum «gemeinsamen Erbe der Menschheit» gehöre und die Erforschung und Nutzung der Schätze des Meeres zum Wohle der gesamten Staatengemeinschaft betrieben werden sollen. Im Rahmen der zu schaffenden internationalen Ordnung über den Meeresboden soll eine internationale Meeresbodenbehörde errichtet werden mit der Aufgabe, die Schätze dieser Zonen zu verwalten und deren Ausbeutung zu kontrollieren. Das künftige

¹⁾ Resolution 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974. Vgl. dazu auch den UNO-Bericht des Bundesrates von 1977 (BBl 1977 II 870).

²⁾ Die Generalversammlung beauftragte 1947 unter dem Einfluss der Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse die Völkerrechtskommission mit der Ausarbeitung eines solchen Kodex. Nach einem zweiten Entwurf von 1954 wurden die Arbeiten blockiert, weil zuerst die völkerrechtliche Definition des Angriffs abgewartet werden sollte. Seither ist die 6. Kommission der Generalversammlung mit dem Kodex befasst.

³⁾ Grundlage für die Verhandlungen bildet die von der Generalversammlung mit Resolution 2749 (XXV) vom 17. Dezember 1970 verabschiedete Erklärung über die für den Meeresboden ausserhalb der nationalen Hoheitsgrenzen gültigen Prinzipien.

Übereinkommen wird ferner Regelungen über den Schutz des Meeres gegen Verschmutzung und über die Meeresforschung enthalten.

Die Vereinten Nationen befassen sich auch mit der Erforschung und Nutzung des Weltraumes. 1959 setzte die Generalversammlung den aus 47 Mitgliedern bestehenden Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraumes ein, dem vor allem die Ausarbeitung der entsprechenden Übereinkommen obliegt. Die rechtliche Stellung des Weltraumes wurde grundlegend durch den Vertrag vom 27. Januar 1967 über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraumes, einschliesslich des Mondes und anderer Himmelskörper, den sogenannten Weltraumvertrag, geregelt. Seine Bestimmungen wurden ergänzt durch das Übereinkommen vom 22. April 1968 über die Rettung von Raumfahrern, die Rückführung von Raumfahrern und die Rückgabe von in den Weltraum gestarteten Gegenständen, das Übereinkommen vom 29. März 1972 über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände und das Übereinkommen vom 12. November 1974 über die Registrierung von in den Weltraum gestarteten Gegenständen. Schliesslich verabschiedete die 34. Generalversammlung von 1979 nach fast zehnjährigen Verhandlungen mit Konsens das Abkommen bezüglich der Tätigkeiten der Staaten auf dem Mond und andern Himmelskörpern.¹⁾ Bis zuletzt war vor allem die Frage der Ausbeutung der Bodenschätze des Mondes umstritten.

Seit mehreren Jahren wird im Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraumes ein Übereinkommen über die Direktausstrahlung von Radio- und Fernsehprogrammen über Satelliten verhandelt. Weitere Projekte sind die Fernerkundung von Bodenschätzen auf der Erde durch Satelliten und die Nutzung der dazu von den Weltraummächten gelieferten Informationen sowie die völkerrechtliche Regelung der nuklearen Energiequellen im Weltraum. In Verbindung mit dem Genfer Abrüstungsausschuss wird auch die Problematik des Wettrüstens im Weltraum aufgenommen.²⁾ Für 1982 ist eine Weltraumkonferenz der Vereinten Nationen geplant.

Die Generalversammlung der UNO hat stets ihr Interesse an der eingangs erwähnten Diplomatischen Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Rechts in Zeiten bewaffneter Konflikte (CDDH) bekundet, obwohl diese Konferenz ausserhalb der Vereinten Nationen stattfand. Der Generalsekretär der UNO unterbreitete der 6. Kommission der Generalversammlung alljährlich detaillierte Berichte über die Arbeiten der CDDH, die dann Gegenstand von Resolutionen waren. Seither informiert sich die Generalversammlung regelmässig über den Stand der Ratifizierungen der an der CDDH verabschiedeten Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuzkonventionen. Ausserdem war das an der CDDH geprüfte Problem des Verbots oder der Einschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken, Gegenstand einer Konfe-

¹⁾ Resolution 34/68 vom 5. Dezember 1979.

²⁾ Der Vorschlag zielt darauf ab, dem Weltraumvertrag von 1967 ein Zusatzprotokoll anzufügen, das die Artikel I und IV des Vertrages ergänzen soll; denn die dort enthaltenen Bestimmungen genügen angesichts der Fortschritte der letzten Jahre auf dem Gebiet der Weltraumtechnik nicht mehr.

renz der Vereinten Nationen, die 1980 mit der Verabschiedung eines Übereinkommens abgeschlossen werden konnte.

6 Informationsfragen

Bereits an ihrer ersten Session im Jahre 1946 erklärte die Generalversammlung, die Informationsfreiheit sei eines der Grundrechte des Menschen und liege allen andern Freiheiten zugrunde, welche die Vereinten Nationen verteidigen wollten.¹⁾

Sie berief eine der Informationsfreiheit gewidmete Konferenz ein, die 1948 in Genf stattfand und einen Entwurf zu einem entsprechenden Übereinkommen ausarbeitete.²⁾ Die Verhandlungen über diesen Entwurf zogen sich jahrelang hin und verliefen schliesslich im Sande. 1959 nahm der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) einen neuen Anlauf und schlug eine Erklärung über die Informationsfreiheit vor.³⁾ Doch auch diese Initiative führte zu keinem Ergebnis.

Erst die 33. Generalversammlung von 1978, offensichtlich ermutigt durch die erfolgreiche Verabschiedung der Erklärung über die Massenmedien an der Generalkonferenz der UNESCO desselben Jahres, befasste sich wieder eingehender mit Informationsfragen. Diesmal galten ihre Bemühungen aber nicht mehr allein der Informationsfreiheit. Sie wollte die Frage der Information viel allgemeiner und im Rahmen ihrer vollen politischen Tragweite behandeln. Deshalb übertrug sie diesen Tagesordnungspunkt der politischen Sonderkommission. Bei dieser Gelegenheit wurden auch die Entwürfe zu einer Erklärung und zu einem Übereinkommen über die Informationsfreiheit, die bisher als menschenrechtliches Traktandum in der 3. Kommission zur Diskussion standen, zur weiteren Behandlung an die politische Sonderkommission überwiesen.

Ziel vor allem der Entwicklungsländer ist es, als Korrelat zur neuen Weltwirtschaftsordnung eine neue Weltinformationsordnung zu errichten.⁴⁾ Zu diesem Zweck ernannte die Generalversammlung 1978 einen Ausschuss mit dem Auftrag, die Politik und Tätigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Information zu überprüfen⁵⁾ und auf die Schaffung der neuen Ordnung hinzuwirken.

Die erste Verhandlungsrunde über eine neue Weltinformationsordnung fand an der 34. Generalversammlung von 1979 statt. Ihre Ergebnisse sind in einer Resolution enthalten, die trotz einiger gewichtiger Vorbehalte seitens der westlichen Staaten mit Konsens verabschiedet werden konnte.⁶⁾

Wie bei der neuen Weltwirtschaftsordnung geht es auch hier vor allem um eine Verbesserung der Lage der Entwicklungsländer. Dass der Informationsstand dieser Länder gehoben und die dazu benötigten Mittel beschafft werden müssen, wird allgemein anerkannt. Problematisch sind vielmehr die dirigistischen

¹⁾ Resolution 59 (I) vom 14. Dezember 1946.

²⁾ E/CONF. 6/79.

³⁾ Resolution 732 (XVIII) vom 30. Juli 1959.

⁴⁾ Resolution 33/115 B vom 18. Dezember 1978.

⁵⁾ Resolution 33/115 C vom 18. Dezember 1978.

⁶⁾ Resolution 34/182 vom 18. Dezember 1979.

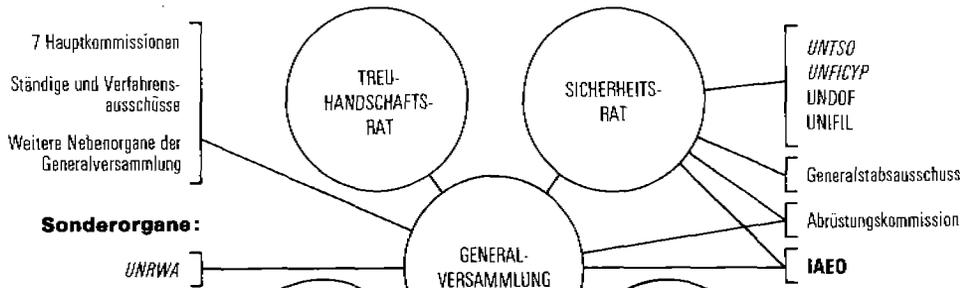
Elemente, die dieser Ordnung von ihrer Konzeption her ebenso eigen sind wie der neuen Weltwirtschaftsordnung. Gemildert wird dieser Zug zum Dirigismus allerdings durch einzelne Formulierungen, die unsern eigenen Auffassungen näher stehen. So enthält die Resolution Verweise auf die der Information gewidmeten Bestimmungen der Schlussakte der KSZE von Helsinki aus dem Jahre 1975 oder auf die Notwendigkeit, die Vielfalt der Informationsquellen und den freien Zugang zur Information zu gewährleisten.

Dass sich die Generalversammlung nun mit allen Aspekten der Information auseinandersetzen will, bestätigt einmal mehr die gegenwärtige Tendenz, sich in der UNO auch mit Themen zu beschäftigen, die ihrem Wesen nach in den Kompetenzbereich einer Spezialorganisation gehören. Bis 1978 hat sich die UNESCO der konzeptuellen Aspekte der Information angenommen. Seither muss sie sich mit der UNO in diese Aufgabe teilen. Die Generalversammlung nimmt für sich in Anspruch, die Politik, d. h. die Konzeptionen auszuarbeiten, die UNESCO kann sie verwirklichen.

8213

Das System der Vereinten Nationen

Friedenserhaltende Aktionen:



Spezialorganisationen:

- ILO**
 - FAO**
 - UNESCO**
 - WHO**
 - IDA
 - IBRD
 - IFC
 - IMF
 - ICAO
 - UPU
 - ITU
 - WMO**
 - IMO
 - WIPO**
 - IFAD**
 - GATT**
- } Weltbankgruppe

- Regionale Wirtschafts-Kommissionen
- Europa (ECE)
 - Asien und Pazifik (ESCAP)
 - Lateinamerika (ECLA)
 - Afrika (ECA)
 - Westasien (ECWA)
- Fachkommissionen
Sitzungs- und ständige Ausschüsse
sowie ad hoc-Ausschüsse

(Obenstehende Liste enthält nur Sonderorgane, die direkt dem Wirtschafts- und Sozialrat oder durch dessen Vermittlung der Generalversammlung Bericht erstatten.)

Fette Schrift: Die Schweiz ist Mitglied

Kursive Schrift: Die Schweiz leistet freiwillige Beiträge

Normale Schrift: Die Schweiz leistet keinerlei Beiträge

Abkürzungsliste

Anhang 5

Sonderorgane

UNRWA	Programm der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge
UNCTAD/ CNUCED	Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNICEF/FISE	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNHCR/HCR	Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlingswesen
WFP/PAM	Welternährungsprogramm
UNITAR	Institut der Vereinten Nationen für Ausbildung und Forschung
UNSDRI	Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Soziale Verteidigung
UNRISD	Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Sozialentwicklung
UNDP/PNUD	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNIDO/ ONUDI	Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung
UNDRO	Koordinierungsstelle der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe
UNEP/PNUE	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNU	Universität der Vereinten Nationen
OSRO	Büro der FAO für besondere Hilfseinsätze

Friedenserhaltende Aktionen

UNTSO/ ONUST	Waffenstillstands-Beobachtungsorganisation der Vereinten Nationen in Palästina
UNFICYP	Friedenserhaltungstruppen der Vereinten Nationen auf Zypern

UNDOF/
FNUOD

Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung

UNIFIL/
FINUL

UNO Friedenstruppe im Südlibanon

Spezialorganisationen

ILO/OIT FAO	Internationale Arbeitsorganisation Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
WHO/OMS	Weltgesundheitsorganisation
IDA/AID	Internationale Entwicklungsorganisation
IBRD/BIRD	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
IFC/SFI	Internationale Finanzkorporation
IMF/FMI	Internationaler Währungsfonds
ICAO/OACI	Internationale Zivilluftfahrtsorganisation
UPU	Weltpostverein
ITU/UIT	Internationaler Fernmeldeverein
WMO/OMM	Meteorologische Weltorganisation
IMO/OMI	Intergouvernementale Organisation für Seeschifffahrt
WIPO/OMPI	Weltorganisation für geistiges Eigentum
IFAD/FIDA	Internationaler Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung

IAEO/OIEA
GATTInternationale Atomenergie-Organisation
Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen

Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

(Stand 21. Dezember 1981)

Die folgenden 157 Länder sind Mitglieder der Vereinten Nationen:

Mitglied	Aufnahmedatum	Mitglied	Aufnahmedatum
Afghanistan	19. November 1946	Elfenbeinküste	20. September 1960
Ägypten	24. Oktober 1945	El Salvador	24. Oktober 1945
Albanien	14. Dezember 1955	Fidschi	13. Oktober 1970
Algerien	8. Oktober 1962	Finnland	14. Dezember 1955
Angola	1. Dezember 1976	Frankreich	24. Oktober 1945
Antigua und Bar- buda	11. November 1981	Gabun	20. September 1960
Äquatorialguinea	12. November 1968	Gambia	21. September 1965
Argentinien	24. Oktober 1945	Ghana	8. März 1957
Äthiopien	13. November 1945	Grenada	17. September 1974
Australien	1. November 1945	Griechenland	25. Oktober 1945
Bahamas	18. September 1973	Guatemala	21. November 1945
Bahrain	21. September 1971	Guinea	12. Dezember 1958
Bangladesh	17. September 1974	Guinea-Bissau	17. September 1974
Barbados	9. Dezember 1966	Guyana	20. September 1966
Belgien	27. Dezember 1945	Haiti	24. Oktober 1945
Belize	25. September 1981	Honduras	17. Dezember 1945
Benin	20. September 1960	Indien	30. Oktober 1945
Bhutan	21. September 1971	Indonesien	28. September 1950
Birma	19. April 1948	Irak	21. Dezember 1945
Bjelorussische SSR	24. Oktober 1945	Iran	24. Oktober 1945
Bolivien	14. November 1945	Irland	14. Dezember 1955
Botswana	17. Oktober 1966	Island	19. November 1946
Brasilien	24. Oktober 1945	Israel	11. Mai 1949
Bulgarien	14. Dezember 1955	Italien	14. Dezember 1955
Burundi	18. September 1962	Jamaika	18. September 1962
Chile	24. Oktober 1945	Japan	18. September 1956
China	24. Oktober 1945	Jemen	30. September 1947
Costa Rica	2. November 1945	Jordanien	14. Dezember 1955
Dänemark	24. Oktober 1945	Jugoslawien	24. Oktober 1945
Demokratisches Jemen	14. Dezember 1967	Kanada	9. November 1945
Demokratisches Kampuchea	14. Dezember 1955	Kap Verde	16. September 1975
Deutsche Demo- kratische Repu- blik	18. September 1973	Kenia	16. Dezember 1963
Deutschland, Bundesrepublik	18. September 1973	Katar	21. September 1971
Dominika	18. Dezember 1978	Kolumbien	5. November 1945
Dominikanische Republik	24. Oktober 1945	Komoren	12. November 1975
Dschibuti	20. September 1977	Kongo	20. September 1960
Ecuador	21. Dezember 1945	Kuba	24. Oktober 1945
		Kuwait	14. Mai 1963
		Laotische Volks- demokratische Republik	14. Dezember 1955
		Lesotho	17. Oktober 1966

Mitglied	Aufnahmedatum	Mitglied	Aufnahmedatum
Libanon.....	24. Oktober 1945	Seychellen.....	21. September 1976
Liberia.....	2. November 1945	Sierra Leone.....	27. September 1961
Libysche Arabi- sche Jamahirija ..	14. Dezember 1955	Singapur.....	21. September 1965
Luxemburg.....	24. Oktober 1945	Somalia.....	20. September 1960
		Spanien.....	14. Dezember 1955
		Sri Lanka.....	14. Dezember 1955
Madagaskar.....	20. September 1960	St. Lucia.....	18. September 1979
Malawi.....	1. Dezember 1964	St. Vincent und die Grenadinen ..	16. September 1980
Malaysia.....	17. September 1957	Südafrika.....	7. November 1945
Malediven.....	21. September 1965	Surinam.....	4. Dezember 1975
Mali.....	28. September 1960	Swasiland.....	24. September 1968
Malta.....	1. Dezember 1964	Sudan.....	12. November 1956
Marokko.....	12. November 1956	Syrische Arabi- sche Republik ...	24. Oktober 1945
Mauretanien.....	27. Oktober 1961		
Mauritius.....	24. April 1968	Thailand.....	16. Dezember 1946
Mexiko.....	7. November 1945	Togo.....	20. September 1960
Mongolei.....	27. Oktober 1961	Trinidad und To- bago.....	18. September 1962
Mosambik.....	16. September 1975	Tschad.....	20. September 1960
		Tschechoslowakei	24. Oktober 1945
Nepal.....	14. Dezember 1955	Tunesien.....	12. November 1956
Neuseeland.....	24. Oktober 1945	Türkei.....	24. Oktober 1945
Niederlande.....	10. Dezember 1945		
Niger.....	20. September 1960	UdSSR.....	24. Oktober 1945
Nigeria.....	7. Oktober 1960	Uganda.....	25. Oktober 1962
Nicaragua.....	24. Oktober 1945	Ukrainische SSR ..	24. Oktober 1945
Norwegen.....	27. November 1945	Ungarn.....	14. Dezember 1955
		Uruguay.....	18. Dezember 1945
Obervolta.....	20. September 1960		
Oman.....	7. Oktober 1971	Vanuatu.....	15. September 1981
Österreich.....	14. Dezember 1955	Venezuela.....	15. November 1945
		Vereinigte Arabi- sche Emirate.....	9. Dezember 1971
Pakistan.....	30. September 1947	Vereinigtes Kö- nigreich Grossbri- tannien und Nordirland.....	24. Oktober 1945
Panama.....	13. November 1945	Vereinigte Repu- blik Kamerun.....	20. September 1960
Papua-Neuguinea	10. Oktober 1975	Vereinigte Repu- blik Tansania.....	14. Dezember 1961
Paraguay.....	24. Oktober 1945	Vereinigte Staaten von Amerika.....	24. Oktober 1945
Peru.....	31. Oktober 1945	Vietnam.....	20. September 1977
Philippinen.....	24. Oktober 1945		
Polen.....	24. Oktober 1945	Zaire.....	20. September 1960
Portugal.....	14. Dezember 1955	Zentralafrikani- sche Republik ...	20. September 1960
		Zimbabwe.....	25. August 1980
Rumänien.....	14. Dezember 1955	Zypern.....	20. September 1960
Rwanda.....	18. September 1962		
Salomon-Inseln ..	19. September 1978		
Sambia.....	1. Dezember 1964		
Samoa.....	15. Dezember 1976		
Sao Tome und Principe.....	16. September 1975		
Saudi-Arabien ..	24. Oktober 1945		
Schweden.....	19. November 1946		
Senegal.....	28. September 1960		

Unterschriften, Ratifikationen und Beitritte zu den wichtigsten Übereinkommen der Vereinten Nationen

(Stand am 31. Dezember 1980)

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der Unterzeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
a. Von der UNO ausgearbeitete, aber ausserhalb ihr abgeschlossene Übereinkünfte			
Abkommen vom 5. August 1963 über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser (AS 1964 193)	111	26. 8. 63	16. 1. 64
Vertrag vom 27. Januar 1967 über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraumes, einschliesslich des Mondes und anderer Himmelskörper (AS 1970 87)	81	27./30. 1. 67	18. 12. 69
Übereinkommen vom 22. April 1968 über die Rettung von Raumfahrern, die Rückführung von Raumfahrern und die Rückgabe von in den Weltraum gestarteten Gegenständen (AS 1970 95)	76	22. 4. 68	18. 12. 69
Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (AS 1977 472)	115	27. 11. 69	9. 3. 77
Übereinkommen vom 11. Februar 1971 betreffend Nuklearwaffen auf dem Meeresboden (AS 1976 1431)	70	11. 2. 71	4. 5. 76
Übereinkommen vom 29. März 1972 über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände (AS 1974 784) .	66	29. 3. 72	22. 1. 74
Übereinkommen vom 10. April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen (AS 1976 1438)	91	10. 4. 72	4. 5. 76
Übereinkommen vom 12. November 1974 über die Registrierung von in den Weltraum gestarteten Gegenständen (AS 1978 240) ...	29	14. 4. 75	15. 2. 78
b. Grundlegende Texte der Vereinten Nationen			
Statut des Internationalen Gerichtshofes (AS 1948 1048, 1970 1336).....	153	—	28. 7. 48

Titel des Übereinkommens	Anzahl Rati- fikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeich- nung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
Fakultativklausel des Statuts des Internatio- nalen Gerichtshofes über die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten (AS 1948 1045)	49	–	28. 7. 48
c. Friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten			
Revidierte Fassung der Generalakte vom 28. April 1949 zur friedlichen Beilegung völkerrechtlicher Streitigkeiten	7	–	–
d. Vorrechte und Immunitäten internatio- naler Organisationen, diplomatische und konsularische Beziehungen			
Übereinkommen vom 13. Februar 1946 über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen	117	–	–
Übereinkommen vom 21. November 1947 über die Vorrechte und Immunitäten der Spezialorganisationen der Vereinten Natio- nen	87	–	–
Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen (AS 1964 435)	135	18. 4. 61	30. 10. 63
Fakultativprotokoll vom 18. April 1961 über den Erwerb der Staatszugehörigkeit	39	–	–
Fakultativprotokoll vom 18. April 1961 über die obligatorische Beilegung von Streitigkei- ten (AS 1964 451)	51	18. 4. 61	22. 11. 63
Wiener Übereinkommen vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen (AS 1968 887)	98	23. 10. 63	3. 5. 65
Fakultativprotokoll vom 24. April 1963 über den Erwerb der Staatsangehörigkeit	30	–	–
Fakultativprotokoll vom 24. April 1963 über die obligatorische Beilegung von Streitigkei- ten (AS 1968 918)	36	23. 10. 63	3. 5. 65
Übereinkommen vom 16. Dezember 1969 über die Spezialmissionen	20	31. 7. 70	3. 11. 77
Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestra- fung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschliesslich Diplo- maten	52	–	–

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
e. Menschenrechte			
Übereinkommen vom 11. Dezember 1948 über die Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes (Genozid) ..	86	-	-
Internationales Übereinkommen vom 7. März 1966 über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung	109	-	-
Internationaler Pakt vom 19. Dezember 1966 über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte	66	-	-
Internationaler Pakt vom 19. Dezember 1966 über die bürgerlichen und politischen Rechte	66	-	-
Internationales Übereinkommen vom 30. November 1973 über die Beendigung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid	58	-	-
Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	11	-	-
f. Flüchtlinge und Staatenlose			
Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (AS 1955 461)	91	28. 7. 51	21. 1. 55
Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (AS 1968 1189)	79	-	20. 5. 68
Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (AS 1972 2374)	32	28. 9. 54	3. 7. 72
g. Betäubungsmittel			
Einheitsübereinkommen vom 30. März 1961 über die Betäubungsmittel (AS 1970 802) ...	124	20. 4. 61	23. 1. 70
Abkommen vom 26. Juni 1936 zur Unterdrückung des unerlaubten Verkehrs mit Betäubungsmitteln, geändert durch das Ergänzungsprotokoll vom 11. Dezember 1946 (AS 1953 185)	36	26. 6. 36	31. 12. 52
Übereinkommen vom 21. Februar 1971 über Psychotropestoffe	68	-	-
Protokoll vom 25. März 1972 zur Änderung des Einheitsübereinkommens von 1961 über die Betäubungsmittel	71	-	-

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
h. Menschenhandel			
Internationales Übereinkommen vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels (BS 12 37)	75	30. 9. 21	20. 1. 26
Internationales Übereinkommen vom 11. Oktober 1933 über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen (BS 12 47)	44	11. 10. 33	17. 7. 34
Protokoll vom 12. November 1947 zur Abänderung des Internationalen Übereinkommens vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels und des Internationalen Übereinkommens vom 11. Oktober 1933 über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen	41	—	—
Internationales Übereinkommen vom 18. Mai 1904 betreffend Unterdrückung des Mädchenhandels (BS 12 22), geändert durch das Protokoll vom 4. Mai 1949	86	18. 5. 04	18. 1. 05
Internationales Übereinkommen vom 4. Mai 1910 zur Bekämpfung des Mädchenhandels, geändert durch das Protokoll vom 4. Mai 1969 (BS 12 29)	80	—	30. 1. 26
Übereinkommen vom 21. März 1950 zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution	49	—	—
Schlussprotokoll vom 21. März 1950 der Konferenz zum Übereinkommen zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution	31	—	—
i. Unzüchtige Veröffentlichungen			
Übereinkommen vom 4. Mai 1910 zur Bekämpfung der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen und des Vertriebs unzüchtiger Veröffentlichungen, geändert durch das Protokoll vom 4. Mai 1949 (BS 12 3) (AS 1950 248)	74	28. 6. 10	15. 3. 11
Internationales Übereinkommen vom 12. September 1923 zur Bekämpfung der Verbreitung und des Vertriebs unzüchtiger Veröffentlichungen (BS 12 9)	74	12. 9. 23	20. 1. 26
Protokoll vom 12. November 1947 zur Abänderung des Internationalen Übereinkommens vom 12. September 1923 zur Bekämpfung der Verbreitung und des Ver-			

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
triebs unzüchtiger Veröffentlichungen (BS 129)	33	—	—
k. Internationaler Handel und Entwicklung			
Übereinkommen vom 8. Juli 1965 über den Transithandel der Binnenländer	30	10. 12. 65	—
Übereinkommen vom 4. Dezember 1965 über die Errichtung der Asiatischen Entwicklungsbank (AS 1971 860)	43	—	29. 12. 67
Vereinbarung über die Errichtung des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (AS 1978 840)	159	24. 1. 77	21. 10. 77
Gründungsabkommen der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung vom 8. April 1979	28	19. 9. 79	—
l. Zollfragen			
Internationales Abkommen vom 7. November 1952 zur Erleichterung der Einfuhr von Handelsmustern und Werbematerial (AS 1955 1003)	65	—	4. 12. 54
Abkommen vom 4. Juni 1954 über die Zoll-erleichterungen im Reiseverkehr (AS 1958 702)	84	4. 6. 54	23. 5. 56
Zusatzprotokoll vom 4. Juni 1954 zum Abkommen über die Zollerleichterungen im Reiseverkehr, betreffend die Einfuhr von Werbeschriften und Werbematerial für den Fremdenverkehr (AS 1958 710)	68	4. 6. 54	23. 5. 56
Zollabkommen vom 4. Juni 1954 über die vorübergehende Einfuhr privater Strassenfahrzeuge (AS 1958 719)	77	4. 6. 54	23. 5. 56
m. Verkehr			
Übereinkommen vom 19. September 1949 über den Strassenverkehr	86	19. 9. 49	—
Protokoll vom 19. September 1949 über die Strassensignalisation	35	19. 9. 49	—
Übereinkommen vom 8. November 1968 über den Strassenverkehr	27	8. 11. 68	—
Übereinkommen vom 19. Mai 1956 über den Strassengüterverkehrsvertrag und Unterschriftenprotokoll	24	19. 5. 56	27. 2. 70
Übereinkommen vom 8. November 1968 über die Strassensignalisation	23	8. 11. 68	—

Titel des Übereinkommens	Anzahl Rati- fikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeich- nung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
n. Wirtschaftsstatistiken			
Internationales Übereinkommen vom 14. Dezember 1928 betreffend die Wirt- schaftsstatistiken, geändert durch das Pro- tokoll vom 9. Dezember 1948 (BS 14 307; AS 1970 495)	31	4. 4. 29	23. 1. 70
o. Todeserklärung verschollener Personen			
Übereinkommen vom 6. April 1950 über die Todeserklärung verschollener Personen	7	—	—
p. Rechtsstellung der Frau			
Übereinkommen vom 31. März 1953 über die politischen Rechte der Frau	86	—	—
Übereinkommen vom 20. Februar 1957 über die Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau	54	—	—
Übereinkommen vom 10. Dezember 1962 über die Zustimmung zur Heirat, das Mini- malalter für die Heirat und die Registrie- rung der Heirat	31	—	—
q. Sklaverei			
Sklaverei-Abkommen vom 25. September 1926, geändert durch das Protokoll vom 7. Dezember 1953 (BS 12 52; AS 1954 315) .	93	—	1. 11. 30
Zusatzübereinkommen vom 7. September 1956 über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken (AS 1965 133)	101	—	28. 7. 64
r. Rohstoffe			
Internationales Kaffeeabkommen von 1968 (AS 1968 1522)	69	29. 3. 68	30. 9. 68
Protokoll vom 26. September 1974 über die Verlängerung der Geltungsdauer des Inter- nationalen Kaffee-Übereinkommens von 1968 (AS 1976 710)	64	24. 3. 75	—
Internationales Kaffee-Übereinkommen von 1976, vom 3. Dezember 1975 (AS 1976 2300)	66	5. 4. 76	27. 9. 76
Internationales Zucker-Übereinkommen von 1968	50	—	—
Internationales Zucker-Übereinkommen von 1973	54	—	—

Titel des Übereinkommens	Anzahl Rati- fikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeich- nung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
Internationales Kakaoabkommen von 1972, vom 21. Oktober 1972 (AS 1973 407)	49	9. 1. 73	26. 6. 73
Internationales Kakao-Übereinkommen von 1975, vom 20. Oktober 1975 (AS 1976 2221)	50	5. 4. 76	27. 9. 76
Internationales Zucker-Übereinkommen von 1977	56	—	—
Übereinkommen zur Errichtung des ge- meinsamen Rohstoff-Fonds von 1980	—	—	—
Internationales Kakao-Übereinkommen von 1980	—	—	—
s. Alimentenforderungen			
Übereinkommen vom 20. Juni 1956 über die Einziehung von Alimenten im Ausland (AS 1977 1910)	42	—	5. 10. 77
t. Seerecht			
Übereinkommen vom 29. April 1958 über das Küstenmeer und die Anschlusszone (AS 1966 977)	46	22. 10. 58	18. 5. 66
Übereinkommen vom 29. April 1958 über die Hohe See (AS 1966 986)	56	24. 5. 58	18. 5. 66
Übereinkommen vom 29. April 1958 über die Fischerei und die Erhaltung der biologi- schen Reichtümer der Hohen See (AS 1966 996)	35	22. 10. 58	18. 5. 66
Übereinkommen vom 29. April 1958 über den Festlandsockel (AS 1966 1003)	54	22. 10. 58	18. 5. 66
Fakultatives Unterzeichnungsprotokoll über die obligatorische Beilegung von Streitigkei- ten (AS 1966 1007)	35	24. 5. 58	18. 5. 66
u. Schiedsgerichtsbarkeit in Handels- sachen			
Übereinkommen vom 10. Juni 1958 über die Anerkennung und Vollstreckung ausländi- scher Schiedssprüche (New Yorker Über- einkommen) (AS 1965 795)	62	29. 12. 58	1. 6. 65
v. Vertragsrecht			
Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Vertragsrecht	38	—	—
Wiener Übereinkommen vom 23. August 1978 über die Staatennachfolge auf dem Gebiet der völkerrechtlichen Verträge	4	—	—

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
w. Abrüstung			
Übereinkommen vom 10. Dezember 1976 über das Verbot der Verwendung umwelt- verändernder Techniken zu militärischen oder sonstigen feindseligen Zwecken	32	-	-
Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waf- fen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, und beigelegte Protokolle	-	-	-
x. Weltraum			
Übereinkommen vom 5. Dezember 1979 zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten auf dem Mond und andern Himmelskörpern . . .	1	-	-
y. Umwelt			
Übereinkommen vom 13. November 1979 betreffend die grenzüberschreitende, weit- reichende atmosphärische Verunreinigung . .	5	13. 11. 79	-
z. Strafrechtsfragen			
Internationales Übereinkommen vom 17. Dezember 1979 gegen Geiselnahme	4	-	-

Mitgliederbeiträge und Leistungen der Schweiz zugunsten von Spezialorganisationen und Organen der UNO

Organisationen	1977 Fr.	1978 Fr.	1979 Fr.	1980 Fr.
Internationale Arbeitsorganisation (ILO).....	1 586 800	1 816 200	1 934 200	2 061 700
Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO).....	1 889 400	2 478 200	1 963 700	2 832 600
Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO).....	2 948 600	2 066 200	2 291 200	2 216 700
Weltgesundheitsorganisation (WHO).....	3 621 600	3 245 800	3 600 000	4 184 000
Internationale Zivilluftfahrtsorganisation (ICAO).....	471 000	394 400	389 700	435 300
Weltpostverein (UPU).....	175 000	177 000	183 800	482 400
Internationaler Fernmeldeverein (ITU).....	1 318 000	1 264 000	1 264 000	1 357 000
Meteorologische Weltorganisation (WMO).....	1 765 600	1 204 500	1 172 600	615 100
Intergouvernementale Organisation für Seeschifffahrt (IMO).....	13 500	10 500	9 600	12 900
Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO).....	335 900	482 400	527 100	602 000
Internationaler Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD).....	—	—	—	—
Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO).....	932 000	1 160 000	1 261 700	1 487 000
Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT).....	662 200	669 000	693 800	720 000 ¹⁾
Internationaler Gerichtshof (ICJ).....	50 500	—	49 600	54 000
Europäische Wirtschaftskommission (ECE).....	291 800	319 200	387 000	410 000 ¹⁾
Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD).....	431 500	314 500	703 600	640 000 ¹⁾
Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF).....	11 474 000	11 292 000	8 237 000	9 755 000
Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlingswesen (UNHCR).....	2 125 000	4 180 000	8 124 000	7 504 000
Welternährungsprogramm (WFP).....	7 500 000	7 859 000	8 037 000	12 716 000
Institut der Vereinten Nationen für Ausbildung und Forschung (UNITAR).....	150 000	150 000	150 000	180 000
Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Soziale Verteidigung (UNSDRI).....	50 000	50 000	50 000	60 000

Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Sozialentwicklung (UNRISD).....	25 000	25 000	25 000	25 000
Ausbildungsprogramm der Vereinten Nationen für das südliche Afrika (UNPSA).....	35 000	35 000	35 000	–
Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP).....	22 968 400	20 872 800	23 000 000	26 500 000
Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO).....	468 400	391 000	730 700	660 000 ¹⁾
Koordinierungsstelle der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe (UNDRO).....	100 000	100 000	150 000	181 000
Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP).....	1 000 000	1 052 900	1 070 000	1 120 000
Büro der FAO für besondere Hilfseinsätze (OSRO).....	300 000	60 000	568 000	565 000
Programm der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge (UNRWA)...	6 267 000	7 354 000	8 499 000	7 677 000
Projektbezogene Beiträge im Rahmen der Entwicklungshilfe.....	26 148 000	28 073 700	42 370 600	32 657 000
	95 104 200	97 097 300	117 477 900	117 710 700

Bei verschiedenen Organisationen sind auch Beiträge an die Entwicklungshilfe-Projekte inbegriffen.

¹⁾ Budget

Beiträge der Schweiz an die friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen

1. Korea

Kosten der Beteiligung der Schweiz an der neutralen Überwachungskommission in Korea

	Fr.		Fr.		Fr.
1971	361 744	1974	454 466	1977	503 959
1972	458 285	1975	529 184	1978	466 711
1973	462 949	1976	455 322	1979	473 462
				1980	531 606

Total von 1953 bis 1980 Fr. 19 077 006

2. Zypern

Beiträge an die friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP)

1971 bis 1980 Fr. 850 000 pro Jahr

Total von 1964 bis 1980 Fr. 14 953 500

3. Naher Osten

Kosten der zur Überwachung des Waffenstillstands in Palästina bestimmten Flugzeuge (UNTSO)

	Fr.		Fr.		Fr.
1971	2 979 218	1974	1 441 616	1977	1 413 341
1972	3 132 966	1975	2 150 008	1978	1 413 733
1973	5 426 347	1976	1 289 064	1979	1 404 109
				1980	1 600 343

Total seit Ende 1967 Fr. 26 308 163

4. Anleihe der Vereinten Nationen

Zeichnung von 8 170 000 Franken der Anleihe der Vereinten Nationen durch die Schweiz von 1961, aufgrund von Rückzahlungen bis 1. Januar 1981 vermindert auf

US \$ 545 300