

DIREKION FUER INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

o.104.2

o.714.1 - PDO/HER/SDM

Bern, den 8. August 1990

AUSSENPOLITISCHE KOMMISSION DES STAENDERATSSITZUNG VOM 6. SEPTEMBER 1990

Die Auswirkungen der Entspannung zwischen Ost und West auf
die Vereinten Nationen : Konsequenzen für die Haltung der Schweiz

I. Veränderungen innerhalb des UNO-Systems

Das Funktionieren der Vereinten Nationen wurde seit ihrer Gründung immer wieder durch die aktuellen politischen Verhältnisse geprägt. So hatten die Spannungen zwischen Ost und West wie auch der Nord-Süd-Konflikt lähmende Auswirkungen auf die Arbeiten in den UNO-Organisationen, da sich die verschiedenen Parteien in ihren jeweiligen Positionen häufig gegenseitig blockierten und die Kommunikation in ideologischen Formeln erstarren liessen.

Die UNO kann gewissermassen als Spiegelbild der Weltpolitik beschrieben werden, das jetzt auch das Ende des Kalten Kriegs und das wachsende Vertrauen zwischen den ehemaligen Kontrahenten ebenso genau wiedergibt. Dank der deutlichen Verbesserung der Atmosphäre zwischen Ost und West eröffnen sich in der Tat neue Möglichkeiten, die allerdings angesichts der Komplexität der globalen Probleme und der begrenzten operationellen Möglichkeiten der UNO-Bürokratie nicht einfach zu realisieren sein werden.

1) Bis jetzt sichtbare Auswirkungen

a) Neue Konstellationen:

Die Auflösungstendenzen des Ostblocks und ihre Folgen haben die Positionen der Mitgliedstaaten innerhalb der UNO spürbar verschoben. Die Staaten Ost- und Mitteleuropas treten als unabhängigere Akteure auf, während sich die wenigen verbliebenen kommunistischen Länder in die Rolle von "Hardliners" gedrängt sehen und sich zunehmend isolieren. Die Sowjetunion scheint durch innenpolitische Probleme stark absorbiert und fällt durch ihre im Vergleich zu früher eher zurückhaltende Rolle in UNO-Gremien auf. Gleichzeitig gewinnt Deutschland im Vorfeld der Wiedervereinigung an Gewicht und Einfluss.

Der Verwischung der Grenzlinien zwischen Ost und West steht die Gefahr einer Vertiefung der Kluft zwischen Nord und Süd gegenüber. Die Staaten der Dritten Welt reagieren auf die Konsolidierung des Nordens mit Besorgnis. Ihre Ängste scheinen nicht unbegründet: Erstens nehmen die politischen Folgen der Umwälzungen im Norden für die betroffenen Länder in Ost und West tatsächlich eine prioritäre Stellung ein, während die früher oft automatische Solidarisierung des Ostens mit der Dritten Welt praktisch verschwunden ist. Zweitens ist auch im wirtschaftlichen Bereich eine Tendenz zur Umleitung von privaten Investitionsströmen aus dem kapitalkräftigen Teil der Welt nach Osteuropa erkennbar, was eine Benachteiligung der schwächeren Länder des Südens zur Folge haben könnte.

b) Durchbruch zur Sachlichkeit:

Der Zerfall der kommunistischen Ideologie und der damit verbundene Rückgang automatisierter westlicher Gegenreaktionen hat die Kommunikationsfähigkeit innerhalb des UNO-Systems wesentlich erhöht, die Diskussionen sind konkreter und sachbezogener geworden. Verbunden mit der Auflösung der Trennlinien zwischen West und Ost hat dies zur Folge, dass die Arbeiten der UNO in einer Atmosphäre zunehmender Normalität durchgeführt werden können.

Eine verstärkte Tendenz zur Sachlichkeit zeigte sich in jüngster Zeit sowohl in der UNO-Hauptorganisation als auch in ihren Unter- und Sonderinstitutionen im Zusammenhang mit einzelnen Problemen. So bot sich beispielsweise am Rande der letzten Session der UNO-Generalversammlung ein Rahmen für informelle Verhandlungen über die Ausreisemodalitäten für DDR-Flüchtlinge in den osteuropäischen Botschaften der Bundesrepublik. An der letzten Weltgesundheitsversammlung in Genf fiel der bisher regelmässig behandelte Punkt der stark politisierten Frage nach den Auswirkungen eines Nuklearkriegs aus der Traktandenliste. Und bei der Weltorganisation für geistiges Eigentum wird der Patentschutz immer häufiger auch für Länder Osteuropas verlangt.

Diese Sachlichkeit wird auch bei der Arbeit an Problemlösungen in regionalen Konflikten sichtbar. Auf diesem Gebiet zeichnete sich die Weltorganisation durch bemerkenswerte Fortschritte aus, die wesentlich dazu beigetragen haben, ihre internationale Stellung zu festigen. So war ihr Engagement in der Uebergangsphase zur Unabhängigkeit in Namibia die bisher erfolgreichste Mission in ihrer 45-jährigen Geschichte. Andererseits gelang es der UNO nicht, den Ausbruch neuer Konflikte - wie desjenigen zwischen Irak und Kuwait - zu verhindern.

2) Perspektiven für die Zukunft

Die Auswirkungen der Entspannung stellen für das UNO-System eine grosse Chance dar, gleichzeitig bergen sie auch zahlreiche Risiken. Die Weltorganisation hat jedoch jetzt die Gelegenheit, effizienter zu werden, ihre Funktionen besser zu erfüllen und somit den in ihrer Charta verankerten Idealen eher nachzuleben. Dabei kommt eine Vielzahl von neuen Aufgaben und Problemen auf sie zu.

a) Globale Fragen:

Tragfähige weltweite Lösungen etwa im Bereich Umweltpolitik - Entwicklungszusammenarbeit - Migrationsbewegungen sind vorläufig noch nicht in Griffnähe; dies nicht zuletzt aus finanziellen Gründen, da der damit verbundene materielle Aufwand enorm wäre. Dazu kommt, dass die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Verbesserung der Lage in

vielen Ländern, die es in diesem Bereich zu unterstützen gilt, noch nicht gegeben sind.

Die Arbeit an diesen Fragen dürfte jedoch von den Institutionen des UNO-Systems in Zukunft konkreter angegangen werden; einerseits weil sich die damit zusammenhängenden Probleme zunehmend verschärfen, andererseits weil die lähmenden Auswirkungen des Ost-West-Konflikts kaum mehr spürbar sind. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit globalen Fragen könnte die Basis für einen konstruktiveren Nord-Süd-Dialog bieten.

b) Finanzielle Probleme:

Die Finanzprobleme der internationalen Organisationen werden höchstens langfristig lösbar sein. Erstens ist noch nicht sicher, ob der grösste Schuldner des UNO-Systems - die Vereinigten Staaten - seine Zahlungsrückstände rasch begleichen wird. Zwar hat die Administration in Washington die integrale Rückzahlung beantragt, doch ist vorläufig noch nicht klar, inwieweit der Kongress dieses Begehren gutheissen wird. Zweitens könnte sich die heutige Lage noch verschärfen, da die Sowjetunion und die Staaten Ost- und Mitteleuropas während der nächsten Jahre voraussichtlich kleinere Mitgliederbeiträge entrichten werden. Dies hängt damit zusammen, dass ihre Volkseinkommen, welche dem Verteilungsschlüssel der Beiträge zugrundeliegen, nicht nur während langer Zeit überschätzt wurden, sondern auch als Folge der sich abzeichnenden Rezession in Osteuropa stagnieren oder gar zurückgehen dürften.

Andererseits zeigen die ost- und mitteleuropäischen Staaten - insbesondere die Sowjetunion - schon seit mehr als einem Jahr ein erhebliches Interesse an einer engeren Koordination mit den westlichen Industrienationen im Bereich budgetärer und administrativer Fragen. Dies schlägt sich unter anderem darin nieder, da die UdSSR eine stärkere Zusammenarbeit mit der sogenannten "Genfer Gruppe" anstrebt. In diesem Gremium sind die grossen westlichen Beitragszahler - darunter die Schweiz - vertreten, die für mehr als 1 % der Budgets der UNO-Spezialorganisationen aufkommen.

c) Weitere Konstellationsverschiebungen:

Der markante Abbau der Ost-West-Gegensätze wird sich längerfristig auch auf die Struktur der Regionalgruppen innerhalb der internationalen Organisationen auswirken, was wiederum die Sitzverteilung in verschiedenen Exekutivorganen beeinflussen und zu intensiven politischen Diskussionen Anlass geben könnte. Die sich abzeichnende Nord-Süd-Polarisierung dürfte jedoch weniger starr sein als der bisherige Gegensatz zwischen Ost und West, da es im Randbereich dieser zwei Gruppen zu häufigen Fluktuationen kommen könnte.

Bei gleichzeitigem Fortschritt der europäischen Integration wird sich Europa, zumindest das Europa der Zwölf, mehr und mehr als neue starke Kraft auch innerhalb der UNO profilieren können. Daraus ergibt sich eine verstärkte Verantwortung unseres Kontinents gegenüber seinen Partnern in der UNO. Die EG hat diese Verantwortung bis zu einem gewissen Grad akzeptiert und beschäftigt sich heute intensiv mit Fragen, die in UNO-Institutionen behandelt werden. In diesem Zusammenhang fällt es den nicht der EG angehörenden europäischen Staaten immer schwerer, ihren spezifischen Anliegen genügend Gehör zu verschaffen.

II. Die Stellung der Schweiz

1) Grundsätze

Die Schweiz begrüsst den Demokratisierungsprozess in Osteuropa und hofft, dass sich die damit verbundenen Veränderungen in den Vereinten Nationen und ihren Unter- und Sonderorganisationen positiv auswirken, so dass das UNO-System als Ganzes seine Aufgaben in Zukunft besser erfüllen und sich neuen Herausforderungen stellen kann. Als Land mit geringen Machtmitteln ist die Schweiz ganz besonders auf eine funktionierende multilaterale Zusammenarbeit angewiesen, da diese für uns eine massgebende Möglichkeit darstellt, das weltpolitische Geschehen aktiv mitgestalten zu können.

Ein direkter Zusammenhang zwischen den Folgen der Ost-West-Entspannung und einer allfälligen Ueberprüfung der Beitrittsfrage für die Schweiz besteht nicht. Die Gründe, welche in der Abstimmung von Volk und Ständen vor vier Jahren zu einer Ablehnung des UNO-Beitritts geführt haben, sind vielfältig, jedoch gehörten die Spannungen zwischen Ost und West in der UNO damals nicht zu den ausschlaggebenden Argumenten. Trotzdem ist eine Positionsbestimmung unserer Haltung gegenüber der UNO durchaus sinnvoll. Das Konzept "Sonderfall Schweiz" präsentiert sich im Licht der Entspannung zwischen Ost und West heute weniger scharf umrissen als in den Zeiten der Konfrontation. Der europäische Integrationsprozess und die Bemühungen um einen EWR haben ebenfalls dazu beigetragen, dass die Schweiz ihre internationale Stellung neu überdenkt. Unsere Auseinandersetzung mit den Umwälzungen in Europa wäre unvollständig, würden wir die Perspektive nicht über die europäischen Grenzen hinaus erweitern und somit auch unser Verhältnis zur UNO in die Ueberlegungen miteinbeziehen.

Eine besser funktionierende UNO vermöchte den Rahmen für eine effizientere multilaterale Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen zu bieten, so etwa für die Umweltpolitik, bei der Drogenbekämpfung, oder bei der Kodifizierung des Völkerrechts. Auch könnte das Instrument der wirtschaftlichen Sanktionen in Zukunft an Bedeutung gewinnen, da sich der Sicherheitsrat - wie im Fall der neuen Golfkrise - jetzt eher auf die Verhängung von Sanktionen einigen kann. Damit sah sich die Schweiz mit der Frage konfrontiert, ob sie es sich als Nicht-Mitgliedstaat überhaupt leisten kann, bei einem von praktisch allen UNO-Mitgliedern getragenen und

ausdrücklich auch an Nicht-Mitglieder appellierenden Sanktionsbeschluss abseits zu stehen. Die Antwort ist klar negativ ausgefallen.

Die Nachteile einer Nicht-Mitgliedschaft haben zugenommen. Angesichts des klaren Entscheids von Volk und Ständen von 1986 stellt sich das Problem eines UNO-Beitritts der Schweiz im Moment nicht. Diese Frage könnte jedoch zu einem späteren - heute noch nicht absehbaren - Zeitpunkt in einem veränderten innen- und aussenpolitischen Umfeld deutlich an Bedeutung gewinnen.

2) Der Ausbau der Zusammenarbeit seit 1986

Im Sinne der Erklärung des Bundesrates nach der Volksabstimmung über den Beitritt zu den Vereinten Nationen vom 16. März 1986 hat sich die Schweiz darum bemüht, die Zusammenarbeit mit der UNO weiter zu entwickeln und vor allem jene Bereiche auszubauen, die ihr als Nichtmitglied offen stehen. Eine solide Basis ist bereits dadurch gegeben, dass die Schweiz praktisch allen Unter- und Sonderorganisationen der UNO angehört und zudem in der Stadt Genf zahlreiche internationale Organisationen beherbergt.

a) Die Rolle der Schweiz in der UNO-Generalversammlung:

In der UNO-Generalversammlung setzte sich die Schweiz in Absprache mit anderen Nichtmitgliedern dafür ein, ihre Mitwirkungsrechte beibehalten zu können und, wo immer möglich, weiter auszubauen. So gelang es unserem Land in den letzten Sondersessionen der Generalversammlung, welche Fragen der Abrüstung, des Drogenmissbrauchs und der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit behandelten, de facto - abgesehen vom Stimmrecht - vollberechtigt mitzuwirken. Ferner setzte sich unser Land aufgrund der Tatsache, dass es zahlreichen UNO-Organen angehört, deren Verwaltungskosten aus dem Budget der Generalversammlung bestritten werden, auch für eine Normalisierung unserer Finanzleistungen als UNO-Nichtmitglied ein. So entrichtet die Schweiz seit dem 1. Januar 1990 einen Pauschalbeitrag, der 30 % jenes hypothetischen Beitragssatzes von 1,08 % am UNO-Budget entspricht, den wir als Mitglied zu bezahlen hätten.

b) Die Schweiz als Gaststaat

Der zweite Schwerpunkt ergibt sich aus unserer Rolle als Gaststaat von UNO-Konferenzen und Institutionen; auch in diesem Bereich ist es gelungen, die Zusammenarbeit zu intensivieren: So traten 1988 bzw. 1990 sowohl die UNO-Generalversammlung wie auch der UNO-Sicherheitsrat erstmals in Genf zusammen. Ein wichtiges Instrument unserer Politik als Gaststaat ist die Fondation des Immeubles pour les Organisations Internationales (FIPOI). Bundesrat und Parlament haben in diesem Zusammenhang unter anderem die Finanzierung eines Bauvorhabens zugunsten des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge gutgeheissen. Weiter setzt sich der Bundesrat dafür ein, in der Genferseeregion zugunsten internationaler Organisationen Schwergewichte im Bereich der Umweltpolitik zu setzen. Als Folge davon wurde unter anderem das Vorbereitungssekretariat der UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Brasilien stattfinden wird, in Genf angesiedelt.

Der Bundesrat nimmt die Gastgeberrolle der Schweiz in enger Zusammenarbeit mit den Behörden von Kanton und Stadt Genf und in zunehmendem Masse auch mit dem Kanton Waadt wahr. In diesem Zusammenhang hat er regelmässige Gespräche mit der Regierung des Kantons Genf in die Wege geleitet und eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, welche die langfristige Entwicklung Genfs als Sitz internationaler Organisationen zu überprüfen hat.

c) Mitwirkung bei friedenserhaltenden Aktionen

Als dritter Schlüsselbereich unserer Beziehungen zu den Vereinten Nationen ist unser Engagement bei friedenserhaltenden Aktionen zu nennen. So beteiligte sich die Schweiz in substantieller Weise mit einer Gruppe von Wahlbeobachtern und einer Sanitätseinheit an der Mission der Vereinten Nationen für die Uebergangsphase im Unabhängigkeitsprozess in Namibia. Zudem hat der Bundesrat beschlossen, unsere Beiträge an laufenden Aktionen wesentlich aufzuwerten. In diesem Sinne hiess er mittlerweile drei Pakete von Massnahmen für die Jahre 1989, 1990 und 1991 im Umfang von rund je 15 Millionen Franken gut.

Gleichzeitig hat er auch seine Disponibilität für weitere Operationen bekundet. Diese aktivere Politik fand insofern Anerkennung, als der UNO-Generalsekretär den Schweizer Botschafter Johannes Manz zu seinem Sonderbeauftragten für die Westsahara ernannt hat. Im gleichen Sinne hat der Bundesrat vor kurzem auch den Einsatz von zwei Experten und einem Flugzeug für eine Abklärungsmission in der Westsahara gutgeheissen. Weiter prüfen EDA und EMD gegenwärtig gemeinsam ein Postulat, welches den Bundesrat einlädt, sich zur Opportunität und Machbarkeit der Stellung von Blauhelmschreitern durch die Schweiz zu äussern.

Die Intensivierung unseres Engagements hat dazu geführt, dass das Ansehen der Schweiz in der UNO deutlich zugenommen hat. Dies ist um so wichtiger, als die Gastgeberrolle Genfs durch die Entwicklungen in Osteuropa tangiert werden könnte. Einige dieser Länder haben sich bereits als Sitzstaaten internationaler Organisationen angeboten. Um unsere Rolle beizubehalten, werden wir in den nächsten Jahre weitere bedeutende finanzielle Verpflichtungen auf uns nehmen müssen.

3) Die Zukunft der schweizerischen UNO-Politik

Der Bundesrat beabsichtigt, den Ausbau unserer Zusammenarbeit mit der UNO fortzusetzen. Das zunehmende Engagement ist durch leitende Prinzipien der schweizerischen Aussenpolitik - Universalität, Disponibilität, Solidarität - bereits vorgegeben. Gleichzeitig bildet es auch ein wichtiges Element der ausgreifenden Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik.

Falls sich die jetzt sichtbaren positiven Tendenzen in der UNO verstärken, wird das System der Vereinten Nationen nicht nur an Dynamik und Effizienz, sondern auch an politischem und wirtschaftlichem Einfluss gewinnen. Dies wirkt sich auf die Position der wenigen Nicht-Mitgliedstaaten negativ aus, sind sie doch von den Beschlüssen der UNO zumindest teilweise mitbetroffen, ohne jedoch selbst an den Entscheidungsprozessen teilhaben zu können. Nur eine Mitgliedschaft würde es uns erlauben, dieser Entwicklung entgegenzutreten.

Parallel zur Schwächung unserer Stellung gegenüber der UNO zeichnet sich übrigens die Gefahr einer internationalen Marginalisierung der Schweiz

auch im europäischen Kontext ab. So wird beispielsweise ausserhalb unseres Kontinents das Europa der Zwölf mit Westeuropa als Ganzem praktisch gleichgesetzt.

Immerhin kann die Schweiz durch ein intensiveres, qualitativ und quantitativ hochstehendes Engagement in der UNO den Nachteilen einer Nicht-Mitgliedschaft und der Gefahr einer Marginalisierung zumindest bis zu einem gewissen Grad entgegenwirken. In der gegenwärtigen weltpolitischen Situation, die durch rasche Veränderungen und durch eine erhöhte Flexibilität der überwiegenden Mehrheit der Staaten geprägt wird, bietet sich auch für die Schweiz die Chance, einen konstruktiven Beitrag für die internationale Zusammenarbeit zu leisten. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die demokratische Tradition und die föderalistische Struktur unseres Landes geachtet werden und gerade in den im Umbruch stehenden Staaten Ost- und Mitteleuropas auf Interesse stossen. Eine verstärkte Zusammenarbeit der Schweiz mit diesen Staaten wird sich auch im multilateralen Bereich der UNO aufdrängen.

In diesem Zusammenhang muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass die für die Zusammenarbeit mit der UNO zuständigen Stellen in der Bundesverwaltung bereits jetzt überlastet sind, da sich der Personalbestand in den letzten Jahren trotz der Vielzahl neuer Aufgaben nicht erhöhen liess. Längerfristig wird es sich als unumgänglich erweisen, die Personalsituation in den betroffenen Diensten zu überprüfen und sie den neuen Herausforderungen anzupassen.

DG - 13.9.90 - 106

o.104.2
o.714.1 - PDO/SDM

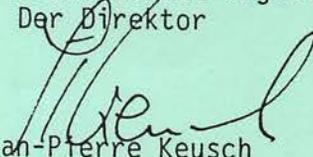
Bern, den 9. August 1990

Notiz an das GeneralsekretariatAussenpolitische Kommission des Ständerats,
Sitzung vom 6. September 1990

In der Beilage erhalten Sie den von unserer Direktion ausgearbeiteten schriftlichen Bericht zum Thema "Evolution dans l'ONU à la suite de la détente Est/Ouest : position de la Suisse? / changement de notre attitude (adhésion)".

Die anderen Direktionen des EDA sowie das BAWI wurden konsultiert und haben teilweise substantielle Ergänzungen angebracht.

Direktion für internationale Organisationen
Der Direktor


Jean-Pierre Keusch
Kopie an:

- Sekretariat JAC)
- Politische Abteilung I)
- Politische Abteilung II)
- Politische Abteilung III)
- Völkerrechtsdirektion)
- Finanz- und Wirtschaftsdienst)
- DVA, Sekretariat MA)
- DVA, Personalsektion)
- DEH, Sekretariat SFR)
- DEH, multilaterale Angelegenheiten)
- BAWI, zentrale Dienste)
- BAWI, Entwicklungsdienst)
- Mission Genf)
- Mission New York)
- Mission Wien)

mit bestem Dank für ihre Mitarbeit

DG - 13.8.90 - 106
Kopie(n) direkt weitergeleitet

KJP, HO, GWB, HER, PDO