

In seiner UNO-Botschaft legt der Bundesrat dar, warum er den Beitritt der Schweiz zur Weltorganisation für notwendig hält. Autorin der Botschaft ist die Basler Diplomatin Marianne von Grünigen. Wie sie die Möglichkeiten und Chancen unseres Landes in der UNO sieht und wie der Bundesrat diese Rolle beurteilt, sollen die Artikel auf dieser Seite beleuchten.

Basler Zeitung

Nr. 69 • Dienstag, 23. März 1982

Seite 15

Schweiz

Diplomatisches Handwerk einer Baslerin

Eine Mehrheit der Eidgenossen wünscht nicht, dass die Schweiz den Vereinten Nationen beitrete. Welthunger und Kriege, Erdölkrise und die zunehmende wirtschaftliche Abhängigkeit der hiesigen Arbeitsplätze von den übrigen Staaten dieser Erde haben diese Ansicht kaum verändert. Umfragen belegen dies. Und der Glaube an die Macht der Volksmeinung hat die Regierungsparteien jüngst bewegt, die Volksabstimmung bis 1984 hinauszuzögern.

Von Erika Brugger

Jenes Volk von Berner Stadtbürgern, das sich in diesen ersten warmen Frühlingstagen unter den Lauben der Spitalgasse zum Einkauf drängt, wird sich also zwei weitere Jahre keine Gedanken zur UNO und zur Weltlage machen müssen. Doch nur einen Steinwurf von ihnen entfernt, an der Gurtengasse 5, sitzen sieben Diplomaten, die sich täglich mit einem einzigen Arbeitsbereich auseinandersetzen: den diplomatischen Beziehungen der Schweiz zur UNO und deren Spezialorganisationen, wo die Schweiz seit Jahren Mitglied ist.

Am Puls der Realität

In einem der dezent eingerichteten Büros mit Blick auf den Bundeshausflügel West sitzt eine Baslerin: Marianne von Grünigen, Juristin und diplomatische Adjunktin der Politischen Abteilung III des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten (EDA). Seit knapp drei Jahren ist sie unter der Leitung von Botschafterin Francesca Pometta für eine Spezialaufgabe freigestellt: für die Ausarbeitung der UNO-Botschaft, die Parlament und Volk dereinst vom Beitritt der Schweiz überzeugen soll und die gestern in ihren Einzelheiten im Bundeshaus vorgestellt wurde.

Marianne von Grünigen hat sich während der drei «Botschafts-Jahre» allerdings nicht schreibend hinter dem von Akten übersäten Pult verkrochen. Um «am Puls der Realität» zu bleiben, nahm sie wie zuvor an UNO-Konferenzen teil und pflegte laufend Kontakte mit der schweizerischen Beobachtermission in New York und mit den Delegierten, die die Schweizer Interessen in den UNO-Sonderorganen wahrnehmen. Marianne von Grünigen: «Ich mag nicht im Elfenbeinturm grosse Theorien entwickeln.»

schäfts-Posten hat sich die 45jährige Juristin auf jenem Parkett erworben, das den meisten Schweizern fremd ist: dem Parkett der multi- und bilateralen Diplomatie. Bilateral — also mit der Pflege der Beziehungen zwischen der Schweiz und einem Partnerland — war Marianne von Grünigen als Juristin und danach als Kulturattachée an der Schweizer Botschaft in der bundesdeutschen Hauptstadt Bonn tätig. Die multilaterale (Zusammenarbeit in internationalen Organisationen) Laufbahn begann mit der Rückkehr aus Bonn nach Bern: Die Baslerin wurde 1975 für den dritten UNO-Bericht, den «Vorgänger» der UNO-Botschaft, nach Bern ins damalige Politische Departement und heutige EDA gerufen.

Nachteile am eigenen Leib erfahren

Seither ist die fliessend Französisch und Englisch sprechende Diplomatin viel gereist. Neben Visiten der Beobachtermission am UNO-Hauptsitz in New York nahm sie aktiv an Konferenzen der «Filiale» Genf — nach New York zweitwichtigster UNO-Sitz — teil. Dazu gehörte die Erarbeitung von Berichten und die «Behandlung institutioneller und politischer Fragen zur Wahrung der Schweizer Interessen» (so die Bezeichnung in der Diplomatensprache) in UNO-Spezialorganisationen wie dem Weltpostverein (UPU), der Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder auch der UNO-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO). In diesen wie in 16 andern UNO-Spezialorganisationen und in zahlreichen UNO-Gremien ist die Schweiz seit deren Gründung aktiv tätig und stellt dafür jährlich 120 Millionen Franken zur Verfügung.

Die «eindrücklichsten Erfahrungen» aber hat Marianne von Grünigen an der Frauenkonferenz — einer der UNO-Weltkonferenzen, die sämtlichen Staaten offenstehen — gesammelt. Von Grünigen: «Da erfuh ich zum ersten Mal am eigenen Leib, wie gross die Nachteile der Schweizer Nichtmitgliedschaft sind.»

Die Diplomatin sass mit 29 Vertreterinnen anderer Staaten im Konferenz-Komitee, das die politischen Rahmenbedingungen für das Aktionsprogramm der Frauen festlegte. Diese Rahmenbedingungen sollen beispielsweise dafür sorgen, dass die Lage der Frau auf der ganzen Welt verbessert wird und die Frauen längerfristig

Marianne von Grünigen war in diesem Komitee — im Gegensatz zu dessen andern Teilnehmerinnen — ein Neuling. Denn zu den Vorbereitungs-Konferenzen, an denen die wichtigsten Programmgrundzüge und der zeitliche Ablauf der Themen für die Frauenkonferenz bereits erarbeitet worden waren, hatten die Organisatoren das Nichtmitgliedland Schweiz naturgemäss nicht eingeladen: «So konnte ich in Kopenhagen nur noch punktuell einzelne Vorschläge einbringen und hatte vor allen einen Informationsrückstand zu kompensieren», erklärt Frau von Grünigen. Die engagierte Frau bedauert dies, «denn die vermittelnde Funktion der Schweizer Diplomaten ist gar nicht unbedeutend, auch wenn wir ein kleines Land sind.»

Gleich viel Arbeit

Ein anderes Hindernis, das einer befriedigenden aussenpolitischen Arbeit beim UNO-«Trittbrettfahren» im Wege steht, ist der Personalmangel. Zwar beschäftigen sich zahlreiche Beamte in andern Direktionen und Departementen mit den technischen UNO-Sachfragen, so etwa im Bereich des Welthandels, des Nord-Süd-Dialogs oder der Zusammenarbeit mit der Dritten Welt. Doch allein die im politischen Bereich tätigen Diplomaten an der UNO in New York und Genf sowie in andern Städten und die sieben Berner UNO-Leute im Aussendepartement sind seit zehn Jahren «permanent mit Arbeit überlastet».

Eine UNO-Vollmitgliedschaft der Schweiz würde die Personalproblematik allerdings nicht zusätzlich verschärfen, sondern eher vereinfachen. Denn der heutige Beobachterstatus birgt zahlreiche Erschwernisse und «bringt uns genauso viel Arbeit wie eine Vollmitgliedschaft», meint Marianne von Grünigen: «Das ist im Grunde genommen die logische Konsequenz einer normalen Aussenpolitik, die den weltpolitischen Entwicklungen Rechnung trägt.»

Denn die Schweiz ist längst nicht mehr jene von aussen abgeschirmte Alpenregion, wie sie von UNO-Gegnern nach Erfahrungen der Basler Diplomatin gerne heraufbeschworen wird: «Wir sind doch mitten drin in einer internationalen Verflechtung.» Der Beitritt der Schweiz ist für sie denn auch «eine absolute Notwendigkeit».



Marianne von Grünigen, Diplomatin aus Basel und Autorin der UNO-Botschaft: «Ich mag nicht im Elfenbeinturm grosse Theorien entwickeln.» Photo Gassmann

dings, dass von der UNO auch nicht zuviel erwartet werden könne: «Sie ist das einzige Forum, wo die Vertreter aller Staaten miteinander reden können, aber sie ist bei weitem nicht das einzige Instrument, um Konflikte zu lösen.»

Marianne von Grünigen glaubt fest daran, dass es mittels fundierter Informationen möglich ist, die Schweizer von der Notwendigkeit eines UNO-Beitritts zu überzeugen. Sie wird — wie das ganze UNO-Team im Aussendepartement — oft zu Vorträgen gerufen und hat erlebt, wie Vorurteile schwinden und Interesse erwacht, sobald Diskussionen entstehen.

Neutralität heisst nicht Mundhalten

Die Frage der Neutralität ist für die Berufsdiplomatin längst frei vom Mythos der freien Eidgenossen: «Die Schweiz könnte ihre Neutralitätspolitik auch innerhalb der UNO weiterführen. Aus militärischen Sanktionen — solche sind im übrigen von der UNO noch nie angeordnet worden —

ten.» Bei wirtschaftlichen Sanktionen (Rhodesien, Südafrika) hatte sich schon bisher gezeigt, dass die Schweiz nicht um eine Anpassung an die UNO-Beschlüsse herumkommt.

Auch an den offiziellen aussenpolitischen Meinungsäusserungen würde ein UNO-Beitritt wenig ändern. Als aktuelle Beispiele führt Marianne von Grünigen die dezidierte Stellungnahme des Gesamtbundesrates beim Polenkonflikt und das entschlossene Auftreten von Aussenminister Pierre Aubert an der KSZE-Konferenz in Madrid an: «Da hat sich gezeigt, dass Neutralitätspolitik nicht bedeutet, den Mund zu halten.»

Ueber die Auswirkungen der zum grossen Politikum gewordenen UNO-Botschaft hat Marianne von Grünigen klare Vorstellungen: «Die Frage muss in der Schweiz eine ganze Bewegung auslösen, in die neben kompetenten Organisationen auch die Parlamentarier einbezogen sind.» Den «Volksvertreter sind viel besser geeignet, das Anliegen in die Sprache der Schweizer



Die Schweiz als Mitglied der UNO

Die Schweiz in der UNO: Welche Politik, welches Engagement würden die Vertreter unseres Landes in der Weltorganisation wahrnehmen? Was hätten die Bürger sich vorzustellen? In ihrer Botschaft gibt die Landesregierung Beispiele für die Aufgaben und Ziele schweizerischer Aussenpolitik innerhalb der UNO.

Basel/Bern. J.L. «Unsere Politik in der UNO wird sich aus den Grundsätzen unserer traditionellen Aussenpolitik, der Neutralität und der Solidarität, herleiten (...). 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.» Das schreibt der Bundesrat in seiner 200seitigen UNO-Botschaft an das Parlament in jenem Kapitel, wo er die Grundzüge der schweizerischen Haltung in der UNO darlegt.

Wie und wo die Schweiz als UNO-Mitglied konkret konstruktiv mitarbeiten und ihre eigenen Interessen wahrnehmen könnte, erläutert der Bundesrat anhand neun sogenannter Tätigkeitsfelder, die er für unser Land im Auge hat:

● **Friedenserhaltende Aktionen:** Seit dem Koreakrieg nimmt die UNO mit Blauhelmtrouppen, Beobachtermissionen, Sonderbeauftragten, Ueberwachungs- und Untersuchungskommissionen in Krisen eine vermittelnde Rolle ein, wo vor allem kleine und neutrale Staaten Aufgaben übernehmen können. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Schweiz als UNO-Vollmitglied ihre Mitwirkung in diesem Bereich ausbauen könnte. Bisher leistet unser Land vor allem finanzielle Beiträge an friedenserhaltende Aktionen. Eine Einschränkung macht die Regierung allerdings. Sie will «vorläufig davon absehen, der UNO militärische Kontingente für Blauhelmtrouppen zur Verfügung zu stellen. Dafür müssten wir ohnehin zuerst die einschlägige Bundesgesetzgebung anpassen».

● **Völkerrechtsfragen:** Die Vereinten Nationen formulieren und entwickeln in Verträgen die Grundsätze des Völkerrechts mit beträchtlicher Intensität. Im Vordergrund stehen heute immer weniger die Kodifizierung allgemeiner Rechtsgrundsätze als vielmehr die vertragliche Regelung konkreter Gegenwartsprobleme. Die Botschaft nennt das Seerecht, das Weltraumrecht, Uebereinkommen über den Mond, über die Geiselnahme, über die Wanderarbeiter oder über Söldner. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass unser Land hier als UNO-Mitglied einen wesentlichen Beitrag leisten könnte. Stichworte sind: Erklärungen bei der Auswahl der Rechtsmaterien, Ergreifen von eigenen Initiativen, Verteidigung unserer Rechtsauffassungen, Vertretung in der UNO-Völkerrechtskommission. «In den letzten Jahren sind wir in zunehmendem Masse aus

dem Kodifizierungsprozess der UNO zurückgedrängt worden», klagt der Bundesrat.

● **Menschenrechte:** Die schweizerische Aussenpolitik setzt sich seit jeher für die Achtung der Menschenrechte ein, auch und gerade wo dies in den UNO-Spezialorganisationen möglich ist (Unesco, Internationale Arbeitsorganisation). In der UNO würde unserem Land eine zusätzliche Plattform — namentlich in der dritten Kommission der Generalversammlung und in der Menschenrechtskommission — geschaffen, Grundsätze und Auffassungen zum Ausdruck zu bringen. Im Einzelfall werde sich die Schweiz aber wie bisher «mit den klassischen Mitteln der Diplomatie» für eine vermehrte Achtung dieser Rechte einsetzen: «Dagegen beabsichtigen wir nicht, öffentliche Verurteilungen von Staaten, die Menschenrechte verletzen, durch Gremien der Organisation zu unterstützen.»

● **Wirtschaft:** Der Bundesrat misst den Diskussionen und Verhandlungen auf wirtschaftlichem Gebiet in den Vereinten Nationen einen wichtigen Stellenwert zu. Handelspolitische, wirtschaftliche und monetäre Sachfragen würden zwar noch immer in den Nebenorganen und Spezialorganisationen verhandelt, wo die Schweiz zum Teil vertreten ist. Die zugrunde liegenden Konzeptionen und die politische Dimension dieser Probleme stünden aber regelmässig in der UNO selber zur Diskussion. Die Schweiz müsste deshalb ihre Auffassungen in den Debatten der Generalversammlung vertreten können, um «dadurch die Wirtschafts- und Rechtsvorstellungen mitzugestalten, die als Richtlinien für die einzelnen Fachgremien gelten sollen».

Im besonderen Mass weist die Regierung auf die wirtschaftlichen Verflechtungen mit den Ländern der Dritten Welt hin («Ueber 20 Prozent unserer Ausfuhren gehen in diese Länder»). «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», schreibt der Bundesrat in seiner Botschaft.

● **Entwicklungszusammenarbeit:** Sie nimmt im System der verschiedenen UNO-Organisationen einen zentralen Platz ein. Finanziert werden die Tätigkeiten zu einem grossen Teil vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Als UNO-Mitglied könnte die Schweiz hier

dessen Arbeit mitbeeinflussen und über die Verwendung ihrer eigenen Gelder wachen. In zunehmendem Mass werden in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat der UNO zudem auch Grundsatzfragen diskutiert, die sich aus der Entwicklungszusammenarbeit jener Organisationen ergeben, in denen die Schweiz auch beteiligt ist. «Als Mitglied der UNO hätten wir daher bessere Gewähr dafür, kontinuierlich an der Kontrolle und Ausarbeitung der Politik der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit teilzunehmen, die wir mitfinanzieren», heisst es in der Botschaft.

● **Humanitäre Hilfe:** Die Schweiz arbeitet hier mit einigen Spezialorganisationen bereits zusammen. Beispiele sind Kontakte mit dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlingswesen in Genf oder die Koordination des Delegierten des Bundesrates für Katastrophenhilfe mit den entsprechenden UNO-Stellen. Die Schweiz unterstützt auch das UNO-Programm für Palästinaflüchtlinge. Bei der humanitären Hilfe sind je nach Aufgabe auch das Welternährungsprogramm (WFP), die FAO, das Unicef und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) beteiligt. Die Schweiz be-

gleitet diese Tätigkeiten teilweise als Mitglied, teilweise in Sonderaktionen. «Ein Beitritt zur UNO würde die weitgefächerte Zusammenarbeit der Schweiz mit den Vereinten Nationen auf humanitärem Gebiet wesentlich erleichtern», heisst es in der Botschaft.

● **Abrüstung:** Wiederum steht hier eine grössere Möglichkeit zur Mitbeteiligung und Mitsprache im Vordergrund der bundesrätlichen Argumentation. Der Bundesrat erinnert daran, dass die Schweiz ihre Ansichten an der dem Thema Abrüstung gewidmeten ausserordentlichen UNO-Generalversammlung 1978 nur dank dem Entgegenkommen von befreundeten Staaten bekannt machen konnte.

● **Genf als UNO-Sitz:** Der Bundesrat weist auf die Bedeutung Genfs als UNO-Sitz seit 1946 hin. Die seit einigen Jahren feststellbare Tendenz zur Dezentralisierung innerhalb der Vereinten Nationen wirke sich auch auf Genf aus. Gerade der Umzug verschiedener UNO-Dienste von der Calvinstadt ins neue UNO-Zentrum nach Wien habe vor Augen geführt, wie die Nichtmitgliedschaft zur UNO zu Nachteilen führen könne. Bei der Vertretung in der Generalversammlung hätte die

Schweiz sich mit einem Resolutionenwurf oder in der zuständigen Kommission für Genf einsetzen können. Der Bundesrat befürchtet, «dass in Zukunft immer mehr Länder Druck auf die Organisation ausüben werden, um einzelne Organe oder Konferenzen bei sich beherbergen zu können».

● **Schweizer in der UNO:** Als Vollmitglied der Weltorganisation werde unser Land vermehrt die Möglichkeit haben, für wichtige Posten schweizerische Kandidaten ins Gespräch zu bringen. Die Mitwirkung in einzelnen Organen werde nicht mehr wie heute als Ausnahmefall betrachtet, sondern als ganz normale Tätigkeit eines UNO-Mitglieds im Turnus mit andern Mitgliedern.

Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile kommt die Landesregierung zum Schluss, dass die Nichtmitgliedschaft zur UNO für die Schweiz keine Alternative sein könne. Der Beobachterstatus unseres Landes habe sich in den letzten Jahren zusehends verschlechtert, und «verschiedene Zeichen lassen darauf schliessen, dass sich diese Entwicklung noch verstärkt». Frühere Beobachterstaaten sind inzwischen Vollmitglieder geworden. Dadurch habe die Beobachterstellung an politischem Gewicht verloren. Je mehr sich die UNO selbst und klar erkennbar der wichtigsten Gegenwartsfragen annehme, desto grösser werde das internationale Tätigkeitsfeld, von dem die Schweiz ausgeschlossen sei.

Die Neutralität und die UNO-Charta

Basel/Bern. J.L. «Der Bundesrat betrachtet den Beitritt zur UNO als wichtiges Anliegen unserer Aussenpolitik. Ein Beitritt kommt aber für die Schweiz nur de Neutralität beibehalten kann; ihre seiner Botschaft nicht in Frage.» In drückt sich der Bundesrat deutlich aus. Die immerwährende Neutralität der Schweiz ist in der Pariser Akte von 1815 Völkergewohnheitsrecht zugerechnet. Die ten für dauernd neutrale Staaten vor. An dass die UNO-Mitgliedschaft gegenüber rang hat. Wenn die Schweiz bei ihrem Beitrittsantrag einen formellen Neutralitätsvorbehalt anbringen wollte, müssten der Sicherheitsrat und die Generalversammlung dies genehmigen. Oesterreich Vorbehalt verzichten. Auch der Bundesrat möchte die Neutralität nicht in die UNO von Diskussionen und Auslegungen dem Beitritt ausdrücklich erklären, dass unser Land die dauernde Neutralität be-

Die Konflikte mit dem Neutralitätsstatus können sich aus dem Sanktionssystem der Charta ergeben. Sie unterscheiden zwischen militärischen und Sanktionen nichtmilitärischer Art:

● **Militärische Massnahmen:** Der Sicherheitsrat kann sie nach Artikel 42 der Charta anordnen. Solche Massnahmen wurden aber in der bisherigen UNO-Geschichte noch nie ergriffen. Der Einsatz von Friedenstruppen (Blauhelme) erfolgt im gegenseitigen Einvernehmen mit den Konfliktparteien und besteht aus freiwilligen Kontingenten. Bei militärischen Sanktionen gegen ein Mitglied müsste der Sicherheitsrat ohnehin mit jedem Mitgliedstaat ein Sonderabkommen treffen, das zudem der Ratifikation (Schweiz: Genehmigung in den Räten) bedürfte. Ein dauernd neutraler Staat wird zu einem derartigen Abkommen nicht Hand bieten können.

● **Nichtmilitärische Sanktionen:** Hier liegt der für die Schweiz entscheidende Punkt. Aufgrund der Charta ist auch der neutrale Staat gehalten, sich an solchen Aktionen (im wesentlichen Wirtschafts-sanktionen) zu beteiligen. Der Sicherheitsrat hat bisher nur gegen Rhodesien und Südafrika solche Sanktionen verhängt. Als er 1966 gegen die damalige

formell noch britische Kolonie Rhodesien Wirtschaftssanktionen verhängte, blieb indessen die Schweiz auch als Nichtmitglied der UNO nicht unberührt. Auf Drängen des Generalsekretärs führte sie mit Rhodesien den «courant normal» (Stabilisierung des Handelsvolumens) ein. Der Bundesrat räumt ein, dass der «courant normal» als Vollmitglied der UNO «zur Erfüllung der Mitwirkungspflicht nicht ohne weiteres» genügen würde. Der Fall Rhodesien zeige aber, dass bei universeller Durchführung der Sanktionen, ein UNO-Nichtmitglied nicht einfach abseitsstehen könne. So oder so werde die Schweiz in jedem Einzelfall unter dem Blickwinkel der Neutralität abzuwägen haben, wie sie sich verhalten solle.

Nach Artikel 48 der Charta kann zudem der Sicherheitsrat eine Befreiung von neutralitätswidrigem Teil der Sanktionen aussprechen. Sollte die Neutralität vom Sicherheitsrat dennoch nicht berücksichtigt und der Schweiz bei der Nichteinhaltung neutralitätswidriger Sanktionen eine Verletzung der Charta vorgeworfen werden, so könnte sich unser Land laut Bundesrat darauf berufen, dass ihre Neutralität Teil des Völkergewohnheitsrechts ist und Artikel 103 der Charta deswegen nicht anwendbar sei.