

Erweiterte nationalrätliche Kommission für  
auswärtige Angelegenheiten

---

P r o t o k o l l  
d e r

dem Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu  
den Vereinten Nationen gewidmeten Sitzung vom  
9./10. September 1969 auf dem Bürgenstock,  
Parkhotel.

1. Teil

Vorsitz:

Herr Nationalrat Hofer (Bern)

Anwesend sind:

Herr Nationalratspräsident Aebischer (Freiburg) sowie die Herren  
Nationalräte Arnold, Ballmoos, Binder, Broger, Cadruvi, Chevallaz,  
Degen, Déonna, Franzoni, Freymond, Furgler, Hummler, Lehner, Masoni  
Renschler, Sauser, Schaller, Suter, Tschäppät, Vontobel, Weber (Bern),  
Wenger, Wyss.

Entschuldigt abwesend:

die Herren Nationalräte Baechtold (Lausanne), Wyler.

Ausserdem sind anwesend:

die Herren Bundesrat Spühler, Vorsteher des Politischen Departements,  
Botschafter Thalmann, Chef der Abteilung für internationale Organisa-  
tionen, Minister Diez, Chef der Rechtsabteilung, Botschafter Humbert,  
Beobachter bei den Vereinten Nationen in Genf, Minister Langenbacher,  
Stellvertreter des Chefs der Abteilung für internationale Organisationen.

Aufzeichnung:

Dr. Wildhaber, PD, Mitarbeiter der Rechtsabteilung  
Dr. Blankart, Sekretär des Departementvorstehers.

- 2 -

Einziges Traktandum: Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen (Nr. 10 277).

Tagesordnung:

- |  |   |                        |
|--|---|------------------------|
| 1. Einleitendes Referat des Vorstehers | ) |                        |
| des Politischen Departements           | ) | 1. Teil des Protokolls |
| 2. Allgemeine Aussprache               | ) |                        |
| 3. Detailberatung                      | ) | 2. Teil des Protokolls |
| 4. Schlussfolgerungen                  | ) |                        |

Beginn der Sitzung: 9. September, 08.20

Herr Hofer eröffnet die Sitzung mit der Feststellung, dass diese nicht einer Neuorientierung unserer Aussenpolitik, sondern einer umfassenden Standortbestimmung in Bezug auf die auswärtigen Beziehungen der Schweiz gewidmet sei. Er begrüsst nebst seinen Kommissionskollegen insbesondere die Ratsmitglieder, welche zur Behandlung des heutigen Traktandums die Kommission erweitern, d.h. die Nationalräte Ballmoos, Franzoni, Furgler, Masoni, Sauser, Suter und Wyss. Entschuldigt haben sich die Nationalräte Baechtold (Lausanne) und Wyler. Ferner begrüsst er die Vertreter des Politischen Departements, d.h. Bundesrat Spühler, die Botschafter Thalman und Humbert, die Minister Diez und Langenbacher sowie Dr. Wildhaber. Alsdann erteilt er dem Vorsteher des Politischen Departements zum einleitenden Referat das Wort.

1. Einleitendes Referat des Vorstehers des Politischen Departements

Herr Spühler: Am 28. Februar 1967 reichte Nationalrat Bretscher ein von seinen Ratskollegen Konzett, Dürrenmatt, Eggenberger und Furgler mitunterzeichnetes Postulat ein, in dem der Bundesrat er- sucht wurde, einen Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den

Vereinten Nationen, insbesondere über die Aussichten und Möglichkeiten eines Beitritts der Schweiz unter Wahrung ihres Neutralitätsstatuts, vorzulegen. In der Junisession 1967 nahm ich als Vorsteher des Politischen Departements das Postulat entgegen und erklärte die Bereitschaft des Bundesrates, den verlangten Bericht im Sinne einer allgemeinen Standortbestimmung zu erstatten.

Der Ihnen nun vorgelegte Bericht besteht aus zwei Teilen: Der Bundesrat hat Herrn Prof. P. Guggenheim, Genf, mit der Ausarbeitung eines ersten, allgemeinen, dogmatisch-geschichtlichen Teils beauftragt; dieser befasst sich mit der Geschichte der politischen internationalen Organisationen, dem Völkerbund, den Zielen und Aufgaben der UNO, der Frage der Neutralität und dem bisherigen Verhältnis der Schweiz zur UNO. Der politisch ausgerichtete zweite Teil des Berichtes wurde vom Politischen Departement ausgearbeitet. Er stellt die Möglichkeiten und Bedingungen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur UNO dar.

Wie Sie feststellen konnten, sieht der Bundesrat im gegenwärtigen Zeitpunkt davon ab, den Räten den Beitritt zu empfehlen, weil die angestellten Untersuchungen keine völlig eindeutige Schlussfolgerung zulassen. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass das Schweizervolk der UNO gegenüber mehrheitlich entweder noch sehr skeptisch eingestellt ist oder sich gleichgültig verhält und dass sich bisher keine grössere Bewegung abgezeichnet hat, die auf den Willen breiter Kreise schliessen liesse, den Beitritt in naher Zukunft zu vollziehen. Eine umfassende Information über die UNO und das Verhältnis der Schweiz zur Weltorganisation entspricht jedoch einem Bedürfnis. Der Bundesrat verspricht sich von seinem Bericht nicht nur ein besseres Verständnis für die UNO, sondern auch vermehrten Rückhalt für seine aussenpolitische Linie, deren Ziel es ist, unser Land weiterhin der UNO anzunähern.

Diese grundsätzlich positive Haltung des Bundesrates, positiv immer jedoch unter der Voraussetzung der Beibehaltung der

schweizerischen Neutralität, findet ihre Stütze nicht nur in den Grundsätzen unserer Politik der nationalen Unabhängigkeit, der Friedenswahrung und des Völkerrechts, sondern auch in der gegenwärtigen weltpolitischen Situation und Entwicklung. Wenn ich versuche, die global auftretenden, politisch wirksamen Kräfte zu erkennen, so will mir scheinen, dass wir heute drei grossen Kategorien von Herausforderungen gegenüberstehen, die voneinander sehr verschieden und doch miteinander verbunden sind, sei es in ihrem Wesen, sei es in den Konsequenzen, -- zu denen sie führen.

Die erste Herausforderung ist eine zweifache; nämlich jene, die sich gegen die gegenwärtige Verteilung von Macht und Wohlstand in der Welt und gegen die bestehende soziale und politische Ordnung der abendländischen Zivilisation wendet. Sie zeigt sich einerseits in der Revolte der Dritten Welt, andererseits in der Kontestation der Jugend, der sogenannten "Neuen Linken", im Westen.

Die zweite Herausforderung richtet unsere Zivilisation an sich selber, nämlich durch die rasche Entwicklung, welche ihr die wissenschaftlichen Entdeckungen und Eroberungen aufzwingen.

Schliesslich gibt es die dritte, weit bekanntere, herkömmliche Herausforderung durch die politischen und wirtschaftlichen Rivalitäten zwischen Grossmächten, also den Kampf um die Macht, die Herrschaft, die Hegemonie mit seiner Bedrohung des Friedens in der Welt.

Das Gemeinsame dieser drei Herausforderungen liegt darin, dass ihnen alle Kontinente und Staaten ausgesetzt sind; so auch die Schweiz. Unsere Position ist in dieser Hinsicht kaum anders als diejenige anderer, kleiner und mittlerer Staaten der westlichen Welt. Wir sind alle gleichermassen in die Problematik, die sich aus den grossen Herausforderungen unserer Zeit ergeben, hineingestellt, und es dürfte uns nicht gelingen, uns ihren Folgen und Verstrickungen zu entziehen. Auch wenn diese Problematik unserem politischen Temperament nicht liegt

und unseren Interessen zuwiderläuft oder uns gar feindlich erscheint, sie ist da, und wir haben uns mit allen ihren Folgen auseinanderzusetzen. Das gilt ganz besonders für die Herausforderung durch die Probleme der Dritten Welt. Auch wenn Maoismus und Castrismus m.E. nur geringe Anziehungskraft auf die Entwicklungsländer ausüben, so wird deren Revolte doch so lange andauern, bis das Problem der Unterentwicklung gelöst ist, das heisst noch während Jahrzehnten. Dies ist der Grund, weshalb die Hilfe an die Dritte Welt einer politischen Notwendigkeit entspricht und nicht nur eine sittliche Forderung darstellt. Die entwickelten Länder haben noch während einer gewissen Zeit die Möglichkeit, den anderen zu helfen, in das Stadium des wirtschaftlichen "Ingangbringens" zu treten, und ihnen genügend Grund zur Hoffnung zu geben, damit sie der Versuchung des Umsturzes entgehen. - Die Hilfe an die Dritte Welt ist ein politisches Gebot auch für die kleinen Industriestaaten und insbesondere für die Neutralen. Ihre Beteiligung ist unerlässlich, wenn sie ihrer Stimme in internationalen Versammlungen Gehör verschaffen und als ein tätiges, vollwertiges Mitglied der Weltgemeinschaft gelten wollen. Wenn sie davon absähen, bei der allgemeinen Anstrengung der Solidarität das Ihre beizutragen, würden sie in die Isolierung geraten.

Global ist auch die Herausforderung von Seiten der Forschung. Wir sind ins wissenschaftliche Zeitalter eingetreten. Dieser Tatsache wurden wir uns sogar physisch bewusst in der Nacht vom 21. Juli, als wir sahen, wie Menschen erstmals den Mond betraten.

Was in den Vereinigten Staaten vor sich geht, wird zweifellos auch in der Sowjetunion geschehen. Sollen wir versuchen, die amerikanische - und sowjetische - Herausforderung auf dem Felde der grossen Unternehmungen anzunehmen? Müssen wir auf dem einen oder anderen Gebiete etwas dem Apollo-Unternehmen Gleichwertiges aufweisen, oder sollen wir zugeben, dass ein Wettstreit vergeblich ist und dass es besser wäre, mit Washington zusammenzuarbeiten, als Subkontrahenten mitzumachen und an den von den Vereinigten Staaten beschlossenen und ausgearbeiteten grossen wissenschaftlichen Eroberungen teilzunehmen, wenn

auch nur in deren weniger bedeutsamen Stadien? Oder anders ausgedrückt: Sollen wir unsern Beitrag an die Zukunft der Zivilisation dahin verstehen, dass wir eine europäische Gemeinschaft schaffen, die danach trachtet, dem amerikanischen und dem sowjetischen Reiche ebenbürtig zu sein - oder sollen wir sofort den weiter gefassten Plan einer sogenannten westlichen Arbeitsgemeinschaft verwirklichen, die Amerika, Europa und Japan umschlüsse, in der aber den USA. zwangsläufig die führende Rolle zukäme?

Was uns Schweizer anbetrifft, so ist der Zwiespalt nicht sehr beängstigend. Ob es sich um eine europäische, eine atlantische oder gar um eine weltumspannende Gemeinschaft handelt, wir werden unserer Kleinheit wegen nicht entscheidend zur Bildung des politischen Willens dieser Gemeinschaft beitragen. Wir werden ein Mitglied sein, das mehr oder weniger angehört, aber mit Leichtigkeit überstimmt wird. Wir werden nie wegen etwas anderem geschätzt und anerkannt sein als wegen der Qualität unserer Intelligenz und unserer Leistungen, und wir wissen keineswegs, ob unser Platz an der Sonne in einem europäischen Rahmen behaglicher sein würde als in einem atlantischen oder weltweiten.

Wie dem auch sei: Wir sehen, dass die Tendenz der neuzeitlichen Welt grosse Gesamtheiten oder zum mindesten eine enge internationale Zusammenarbeit erfordert, handle es sich um die Atomenergie, um die Erschliessung des Weltraums, die Ausbeutung der Meeresgründe, die Molekularbiologie oder anderes.

Ungeachtet aller Hindernisse vermag man eine Tendenz zu politischen und technologischen Weltinstitutionen zu erkennen. Jedenfalls wird die Aussenpolitik der Schweiz in zunehmendem Masse von den grossen Auseinandersetzungen der Staatengemeinschaft mitbestimmt. Die sozialen und politischen Ideen, welche die Welt bewegen, können sie nicht unberührt lassen. Die globale und reziproke Behandlung der internationalen Probleme ist Folge (aber teils auch Ursache) der Wandlung zu einer allseitigen Interdependenz. In den wichtigen Fragen macht der

Bilateralismus mehr und mehr einem ausgeprägten Multilateralismus, der sich an alle Staaten wendet, Platz. Würden wir versuchen, uns als politisch. Neutrale unbemerkt ausserhalb der Verflechtungen zu halten, so würden die Probleme von den andern an uns zur Stellungnahme herangetragen. So ist es in der jüngsten Zeit mit den Rhodesiensanktionen, mit dem Atomsperrvertrag und mit dem Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz geschehen, um nur diese drei hochpolitischen Gegenstände zu nennen. Der Zeitpunkt scheint mir deshalb gekommen, die uns möglichen Konsequenzen aus dieser Situation zu ziehen und denjenigen internationalen Organisationen, denen wir bisher nicht angehörten, mit vollen Rechten und Pflichten beizutreten und in ihnen aktiv mitzuarbeiten, soweit unsere Neutralität für eine solche Politik nicht ein unübersteigbares Hindernis darstellt. Diese Konsequenz gilt es insbesondere gegenüber der Organisation der Vereinten Nationen zu ziehen. Der Bundesrat kommt in seinem Bericht über das Verhältnis der Schweiz zur UNO zum grundsätzlichen Schluss, "dass die Vereinten Nationen einer geschichtlichen Logik entsprechen" und dass trotz "allen Rückfällen in ein nationalstaatliches Denken ... eine folgerichtige Entwicklungslinie [besteht], eine rational erfassbare Tendenz zur universellen Organisation der Staatenwelt" (S.134). "Infolge der Interdependenz der modernen Staaten ... muss auch die Schweiz ... die weltweite Zusammenarbeit und den wirtschaftlichen, sozialen und technischen Fortschritt auf der ganzen Welt, die sich die Organisation der Vereinten Nationen zum Ziele setzt, fördern und unterstützen" (S. 119).

Im Laufe der 25 Jahre ihres Bestehens hat sich die UNO als politische Organisation von einer Siegerkoalition des Zweiten Weltkriegs zu einer fast universellen Institution entwickelt, die praktisch alle ideologischen und politischen Systeme umfasst. Die Mitgliederzahl stieg von 51 im Gründungsjahr 1945 auf heute über 130.

Von wenigen sogenannten Zwergstaaten (Andorra, Liechtenstein, Monaco, Nauru, San Marino, West-Samoa) abgesehen, ist ausser der Schweiz kein Staat der UNO von sich aus ferngeblieben. Der Beitritt der Volksrepublik China sowie der geteilten Länder Deutschland, Korea und Vietnam scheiterte bisher an der Uneinigkeit der Grossmächte.

Charakteristisch für die bisherige Entwicklung der politischen UNO waren insbesondere folgende Faktoren:

- die Auflockerung der Fronten im Ost-West-Gegensatz;
- die Diskrepanz zwischen den industrialisierten, meist reichen europäischen und nordamerikanischen Staaten und den teilweise überbevölkerten Entwicklungsländern;
- die zunehmende Multilateralisierung der Behandlung internationaler Fragen auf wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, rechtlicher, wissenschaftlicher und allgemein politischer Ebene;
- das Versagen des in der UNO-Charta vorgesehenen Systems der kollektiven Sicherheit.

Anders als die technische, befindet sich die politische UNO eigentlich seit ihrer Gründung in einem Krisenzustand. Sie vermochte die Kriege in Korea, in Vietnam und im Nahen Osten nicht zu verhindern und stand dem sowjetischen Ueberfall auf die Tschechoslowakei oder Konflikten wie in Jemen oder Nigeria ohnmächtig gegenüber. Generalsekretär U Thant selbst beklagt die Tendenz, auf die Gewalt als Mittel der nationalen Politik zurückzugreifen, Tendenz, welche die UNO in ihren Grundfesten erschüttert habe. - Allein, die Weltorganisation kann nicht mehr sein als das, was ihre Mitglieder aus ihr machen. Es erscheint deshalb wenig sinnvoll, der UNO die Schuld für den unbefriedigenden Stand der internationalen Beziehungen zuzuschieben. Die Organisation ist ein Spiegelbild der politisch organisierten Menschheit in ihrer ganzen Vielfalt der Rassen, Religionen, Ideologien, Systeme und Vorurteile. Die Wirkungsmöglichkeiten der UNO liegen weitgehend im Präven-



tiven, im Verhindern neuer gefährlicher Situationen, im Auffangen und Neutralisieren nationalistischer Exzesse und im geduldigen Suchen nach neuen Wegen internationaler Zusammenarbeit. Sie bildet ein Forum, in welchem internationale Konflikte zwar selten eine endgültige Lösung finden, aber doch besprochen, gebremst, abgekühlt und vielleicht sogar entschärft werden können. Die UNO ist kein Idealgebilde, sondern ein Kompromiss zwischen der Idee einer vollkommenen Friedensorganisation und den politischen Gestaltungsmöglichkeiten in einer noch weitgehend nationalstaatlich ausgerichteten und ideologisch gespaltenen Welt. Der prekäre Friede, den wir heute geniessen, ist zweifellos nur zu einem Teil die Frucht der Bemühungen der UNO. Dennoch ist der Weg, den die UNO eingeschlagen hat, richtig. Die UNO ist auch der einzige Versuch einer Weltorganisation, dessen Zeugen wir sind. Sie ist gleichzeitig das grösste friedliche internationale Gemeinschaftswerk, das je auf der Erde unternommen worden ist, und sie besitzt den höchsten je erreichten Grad von Universalität. Sie ist ein Markstein in der Geschichte der politischen Organisation und der internationalen Friedensordnung.

Ziele und Grundsätze der UNO sind auch die unseren. Die Welt und der Friede sind unteilbar geworden. Wir können uns, schon im eigenen Interesse, von den Bemühungen, den 3. Weltkrieg zu verhindern, nicht einfach distanzieren, als stünden wir ausserhalb der geschichtlichen Ereignisse und der kollektiven Verantwortung. Dennoch stellt die Frage, wie sich unsere Neutralität mit dem System der UNO-Charta in Einklang bringen liesse, eines der Hauptprobleme einer allfälligen schweizerischen Mitgliedschaft dar. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich auf diese Frage keine völlig eindeutige Antwort finden lässt. Theoretisch widersprechen sich die Begriffe der kollektiven Sicherheit und der ständigen Neutralität. Während die Neutralität Nichteinmischung und Enthaltung von Feindseligkeiten bedeutet, setzt die kollektive Sicherheit aktive Stellungnahme gegen den Friedensbrecher voraus. Wesentlich ist jedoch, dass beide auf die Erhaltung des Friedens ausgerichtet sind. Verschiedene Artikel der Charta sowie die Entwicklung der UNO seit 1945 erlauben den Schluss, dass die Neutralität innerhalb

der UNO weiterbestehen und sogar erhöhte Bedeutung gewinnen könnte.

Der Schweiz könnten auch als Nicht-Mitglied aus ihrer Neutralität Probleme erwachsen, muss doch die UNO gemäss Art. 2, Ziff. 6 der Charta dafür besorgt sein, dass auch Nicht-Mitglieder sich an die Grundsätze der Charta halten, soweit dies für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendig ist. Ein Nicht-Mitglied kann allerdings einwenden, dass die Charta ihm gegenüber rechtlich nicht verbindlich sei. Je nach den Umständen, unter denen ein Nicht-Mitglied zur Unterstützung von UNO-Sanktionen aufgefordert wird, mag es ihm jedoch angesichts des tatsächlichen Kräfteverhältnisses und der Beurteilung durch die Weltöffentlichkeit schwer fallen, sich dem Machtanspruch der UNO zu entziehen. So glaubten weder Oesterreich als Mitglied noch die Schweiz als Nicht-Mitglied, die von der UNO gegenüber Rhodesien verhängten Massnahmen ignorieren zu können. - Etwas vereinfacht ausgedrückt: Entweder funktioniert das System der kollektiven Sicherheit - wie dies bisher der Fall war - nicht: dann bleibt unsere Neutralität ungefährdet, ob wir Mitglied oder Nicht-Mitglied sind. Oder das System funktioniert: dann würde die Neutralität durch Sanktionsbeschlüsse berührt, ob wir Mitglied oder Nicht-Mitglied sind.

Vom Standpunkt des nationalen Interesses der Schweiz aus gesehen, lässt sich die Auffassung vertreten, dass unserem Land aus einer Mitgliedschaft bei der UNO keine nennenswerten Vorteile erwachsen. Die Schweiz wäre als Mitglied der politischen UNO vermehrt gezwungen, zu zahlreichen Problemen, an denen sie kein direktes Interesse hat, Stellung zu nehmen. Daher wird befürchtet, dass die schweizerische Aussenpolitik ihre vorsichtige Zurückhaltung gegenüber Problemen, die ihre eigenen Interessen nicht berühren, aufzugeben hätte und Gefahr laufe, den Vorteil der Berechenbarkeit ihrer Aussenpolitik teilweise aufgeben zu müssen, wodurch die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität leiden könnte. Trotz diesen gewichtigen Bedenken sollten die einer Mitgliedschaft innewohnenden neutralitätspolitischen Risiken nicht überschätzt werden. Der Grundsatz der Nichtbeteiligung der

Schweiz an internationalen Organen politischen Charakters ist kein klassischer Bestandteil unserer Neutralitätspolitik. Auch hat die Schweiz in der Vergangenheit nicht gezögert, in heiklen politischen Fragen eine eigene klare Linie zu verfolgen.

Die Neutralität, die in Frage zu stellen wir heute ebenso wenig Grund haben wie gestern, verpflichtet uns keineswegs dazu, den Arbeiten der internationalen Gemeinschaft fernzubleiben. Sie bedeutet einfach, dass wir nicht an den Streitigkeiten anderer teilhaben wollen, dass wir bestrebt sind, mit sämtlichen Staaten gute Beziehungen zu unterhalten. Aber dieses sich Abseithalten von dem, was die Nationen trennt, hindert uns durchaus nicht, an all dem mitzuwirken, was sie einander näherbringt.

Sie wissen, dass die Neutralitätspolitik, wie sie die Schweiz betreibt, Sache des Staates und nicht der Bürger ist. Der Einzelne ist bei uns frei, zu denken und zu sagen, was er will, und er ist nicht zu der Zurückhaltung genötigt, welche diese Politik der Regierung auferlegt. Aber diese offizielle Zurückhaltung verurteilt auch den Bundesrat nicht dazu, sich dauernd der Meinungsäußerung zu enthalten; sie zwingt ihn nicht, auf jegliche Stellungnahme zu verzichten, wenn die Grundsätze unserer Demokratie und unsere Lebensauffassung auf dem Spiele stehen. Der Bundesrat hat nie einen Hehl daraus gemacht, dass weder die kommunistische Ideologie noch die nationalsozialistische jemals die seinige war. Auch auf andern Gebieten, die unser Land nicht unmittelbar berühren, haben wir unsere Ansichten nicht geheimgehalten. So können wir das Prinzip der Rassentrennung nicht gutheissen, weil es sich hierbei um eine Lehre handelt, die von Grund auf den Prinzipien entgegensteht, die uns leiten und denen die Eidgenossenschaft ihre Entstehung und Entfaltung verdankt. Weil die Demokratie das eigentliche Lebensmark unseres Staates ist, beklagen wir auch die Umstände, die sie in diesem oder jenem Lande zurückdrängen. Bundesrat und Bundesversammlung verurteilten beispielsweise letztes Jahr die militärische Intervention der Sowjetunion und ihrer Verbündeten in der Tschechoslowakei. Die uns von der Neutralitätspolitik auf-

erlegte Zurückhaltung schafft somit keinen Graben zwischen der öffentlichen Meinung und der Regierung. Das Volk weiss jederzeit, wie seine Behörden empfinden und hat im allgemeinen Verständnis dafür, dass diese ihre Ansichten nicht mit solcher Deutlichkeit äussern können, wie es dies selber tut. Es ist das Recht des Bürgers, für seine Ideen zu manifestieren, während es oft die Pflicht des Staates ist, Still-schweigen zu bewahren.

Wir betrachten die Neutralität nicht bloss als einen von uns gewählten Selbstschutz für die Existenzsicherung des schweizerischen Staates, sondern auch als eine aktive Verpflichtung gegenüber der übrigen Welt, dieser durch unsere Neutralität zu dienen und ihr nützlich zu sein. Die Politik der Solidarität ist in unseren Augen eine unerlässliche Ergänzung zur Neutralität. Einer der Aspekte der Neutralitäts- und Solidaritätspolitik zeigt sich in den Guten Diensten, die wir in Konfliktsfällen den betreffenden Staaten zu offerieren imstande sind. Die Solidarität, die Bekräftigung unserer humanitären Ueberzeugungen, entspricht zugleich den Interessen unseres Landes, da sie den Forderungen der heutigen Zivilisation entspringt. Wir sind alle solidarisch und haben erfahren, dass entgegen dem Sprichwort das Unglück der einen, und seien sie noch so entfernt, sehr wohl auch zum Unglück der andern werden kann, dass die Krisen zurückwirken und die Spannungen sich wie Oelflecken ausbreiten.

Besondere Beachtung verdient die Tatsache, dass eine UNO-Mitgliedschaft - im Gegensatz zu einem allfälligen Beitritt zur EWG - weder unsere direkte Demokratie noch die bundesstaatliche Struktur der Schweiz berühren würde. Besondere Vorteile könnten der Schweiz aus einer allfälligen Mitgliedschaft daraus erwachsen, dass sie vermehrt an der Weiterbildung des modernen Völkerrechts mitarbeiten könnte, dass sich die Gefahr der Abwertung des jetzigen Status unserer UNO-Beobachter in New York und Genf vermeiden liesse und dass unsere Möglichkeiten zur Leistung Guter Dienste erheblich begünstigt würden. Das stärkste Argument für einen Beitritt liegt m.E. im Multilateralismus, vornehmlich im legislativen, in der Tatsache nämlich, dass

die UNO mehr und mehr Recht setzt, dem wir unterworfen sind, ohne sein Entstehen beeinflussen zu können. Wir gelangen damit als Nicht-Mitglied in eine nicht unbedeutende Abhängigkeit von den Vereinten Nationen, Abhängigkeit, die wir eben dadurch vermeiden wollten, dass wir auf einen Beitritt verzichteten. Das stärkste Hindernis gegen einen Beitritt liegt in der Neutralität. Die Entscheidung für oder wider wird letztlich wohl weitgehend davon abhängen, ob für unsere neutralitätspolitischen Vorbehalte eine befriedigende Lösung gefunden werden kann.

Wie hat die schweizerische Oeffentlichkeit reagiert? Im allgemeinen ist der Bericht günstig aufgenommen worden; es ist offenkundig, dass er einem echten Bedürfnis, die Situation zu klären, entspricht. Der geschichtliche Teil und die tatbeständlichen Ausführungen des Berichtes wurden vorbehaltlos begrüsst. Wir versprechen uns davon eine Korrektur irriger Vorstellungen, die in der Oeffentlichkeit immer noch vorherrschen. - Ueber den zweiten, politischen Teil gehen die Meinungen naturgemäss stark auseinander. Eine Kritik, die immer wiederkehrt, ist, dass die Konklusionen nicht ganz im Einklang mit dem Tenor des Berichtes stehen. Dieser Vorwurf gilt vor allem der grundsätzlichen Frage nach der Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Charta. Ein anderer Vorwurf, den man in vielen Variationen zu hören bekommt, lautet, der Bundesrat nehme die ablehnende Haltung oder zumindest die Passivität der Mehrheit des Volkes der UNO gegenüber zum Vorwand, um einem konkreten Vorschlag auf Beitritt auszuweichen. Dieser Vorwurf ist, da er Zweifel am Führungswillen der Regierung weckt, ein grundsätzlicher.

Der Bericht dürfte ein doppeltes Ziel erreicht haben: Einerseits wird der Bundesrat besser über den Stand der Meinungen in der Schweiz und im Ausland informiert werden. Andererseits wird der Bericht unsere Oeffentlichkeit mit den Gegebenheiten des Problems besser vertraut machen und damit dazu beitragen, die schweizerische Bevölkerung auf eine Entscheidung vorzubereiten, vor welche sie in einer näheren oder ferneren Zukunft zweifellos einmal gestellt sein wird.

Wenn ich mich zur These bekenne, dass die Schweiz einen Beitritt - ich wiederhole: unter Wahrung ihres Neutralitätsstatus - anstreben sollte, so lasse ich mich dabei insbesondere von der Ueberlegung leiten, dass sich die Völkergemeinschaft heute vor riesige Aufgaben gestellt sieht, an deren Lösung wir unmittelbar interessiert sind und an die wir deshalb auch unsern Beitrag leisten sollten. Gewiss, wir sind fast ausnahmslos Mitglied der technischen UNO, die viele dieser Aufgaben angepackt hat; doch ist ihre ganze Tätigkeit letztlich von der alles beherrschenden Frage abhängig, ob es gelingen wird, auf unserem Planeten die politischen Bedingungen zu schaffen, die es überhaupt erlauben, die der ganzen Menschheit gestellten Aufgaben zu lösen. Wohl bin ich mir bewusst, dass die politische UNO noch keineswegs als Garant für den Weltfrieden in Erscheinung tritt, sondern diese Rolle weitgehend jenen Supermächten überlassen muss, die es in der Hand haben, die Erde in Schutt und Asche zu verwandeln. Staatsmänner, Philosophen und Wissenschaftler auf der ganzen Welt haben jedoch in den letzten Jahren immer häufiger und nachdrücklicher die Warnung ausgesprochen, dass die Menschheit nicht nur durch die Atomwaffen bedroht ist, sondern durch Entwicklungen und Erscheinungen, die heute vielleicht noch nicht in ihrer ganzen Tragweite erfassbar sind, die jedoch schon in den nächsten Jahren für die menschliche Gemeinschaft Gefahren von ganz neuen Dimensionen heraufbeschwören könnten, denen nur auf universeller Basis begegnet werden kann.

Ich möchte mich keineswegs einer pessimistischen Futurologie hingeben, wie sie heute da und dort betrieben wird, doch wäre es m.E. kurzsichtig, die Alarmsignale, die uns die Wissenschaftler geben, zu überhören. In der kurzen Zeitspanne unseres Lebens sind wir Zeugen der Atomspaltung, der Dechiffrierung des genetischen Codes, der Hochzüchtung der Computer und der Mondlandung geworden. Dadurch sind der Natur Geheimnisse unserer Schöpfung abgerungen worden, die den Horizont der menschlichen Erkenntnis weit ausdehnen und grossen Nutzen für die Menschheit in sich schliessen, aber auch deren Verhängnis bedeuten

können. Wir sind gleichzeitig Zeugen geworden eines beängstigenden Bevölkerungszuwachses, eines rasch fortschreitenden Zerfalles unserer natürlichen Umgebung und wachsender sozialer Unrast und Auflehnung gegen die bestehende Ordnung. All dies - wissenschaftliche und technologische Entwicklung einerseits, politisch-soziologische Desintegration andererseits - hängt irgendwie zusammen, ohne dass es heute schon möglich wäre, die daraus resultierenden Gefahren genau zu definieren oder gar die zur Abwendung dieser Gefahren notwendigen Massnahmen zu erkennen.

In massgebenden wissenschaftlichen Kreisen - ich erwähne hier nur den sogenannten "Römer Club" - hat sich jedoch das Bewusstsein herausgebildet, dass die Zukunft des "Raumschiffes Erde" (um einen Ausdruck von Barbara Ward zu gebrauchen) nur gemeistert werden kann, wenn die gesamte Menschheit sich solidarisch verhält und wenn sich die Politik auf langfristige und globale Konzeptionen ausrichtet.

Dazu bedarf es selbstverständlich eines Mechanismus, einer Organisation mit universellem Charakter. Was läge näher, als sich an die Organisation zu halten, welche zwar alles andere als perfekt ist, aber den Vorteil hat, bereits zu bestehen: die Vereinten Nationen!

Wenn man den gleichen wissenschaftlichen Kreisen, von denen ich gesprochen habe, Glauben schenkt, so dürfte sich die menschliche Gesellschaft schon in relativ naher Zukunft vor Optionen gestellt sehen, die politische Willensakte von globaler Tragweite erheischen. Aus rein zeitlichen Gründen ist es schlechterdings undenkbar, hierfür eine andere, eine neue Organisation ins Leben zu rufen.

Ich bin mir durchaus bewusst, dass die Frage: "Beitritt oder nicht?" für unser Land keine Existenzfrage darstellt. "Felix Helvetia" - die "glückliche Schweiz" wird auch ausserhalb der Vereinten Nationen ihre internationalen Beziehungen regeln und ihren Wohlstand mehren können. Was ich befürchte, ist weniger die Isolierung der Schweiz, als die Isolierung des schweizerischen Bürgers.

Die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen ist im übrigen nicht eine Einbahnstrasse. Es geht nicht nur darum, in der UNO unsere Stimme zu erheben und Beiträge zu zahlen. Viel wichtiger als das, was wir der UNO bieten können, ist das, was diese uns zu bieten vermag: das Gespräch mit den andern Bewohnern dieser Erde, die Teilnahme an ihren Problemen und an der Förderung unseres friedlichen Zusammenlebens, das Bewusstsein der menschlichen Schicksalsgemeinschaft und vor allem das Vertrautwerden mit den Methoden des "Crisis-management" auf weltweiter Ebene, von dem, angesichts der geschilderten Entwicklungen in Wissenschaft und Technik, letztlich auch unsere Zukunft abhängen wird.

Herr Hofer dankt für dieses aufschlussreiche Referat, das den UNO-Bericht aus der Sicht des Departementsvorstehers ergänzt und den Rahmen der folgenden Standortbestimmung abgesteckt hat.

## 2. Allgemeine Aussprache

Monsieur Chevallaz: Après l'excellence du message du Conseil fédéral, qui est à la fois complet, concis, lucide et sage, et après l'exposé de M. Spühler, on pourrait être tenté de se taire. Mais il importe que notre Commission donne son avis. Or, la justification et la nécessité impérieuse d'une organisation mondiale sont évidentes. Pourquoi alors ne pas adhérer? La neutralité ne nous rendrait guère impossible une adhésion, comme le prouve l'exemple de l'Autriche et de la Suède. La crainte du référendum est donc bien la raison principale de notre abstention. A présent, un référendum sur la question de l'adhésion à l'ONU aboutirait probablement à un échec, à cause de l'auto-satisfaction du peuple suisse, son égoïsme sacré et sa méfiance envers l'ONU. Un tel échec, nous ne pouvons pas nous le permettre. Que pouvons-nous faire dans cette situation? La non-appartenance à l'organisation politique de l'ONU nous laisse une certaine liberté de manoeuvre. Il y a deux ans, le journaliste américain Walter



- 17 -

Lippmann m'avait dit que la Suisse devrait rester en dehors, ne pas adhérer à l'ONU. En tout cas, nous devons préparer l'opinion publique d'une manière systématique, intense et méthodique, en vue de l'éduquer en matière d'affaires étrangères. C'est ce que fait, par exemple, dans un domaine restreint, la Commission nationale suisse de l'UNESCO. Notre neutralité doit être vraiment active, et il faut bien admettre qu'à certains égards notre activité est encore insuffisante: je pense par exemple à l'aide technique. Dans le cadre de la Croix Rouge nous pouvons également intensifier notre travail. Ce que notre commission devrait tâcher de faire, c'est de définir notre politique étrangère d'une façon qui permette une intensification de la collaboration et de la solidarité internationales.

Herr Vontobel: Ich möchte dem Bundesrat und dem Politischen Departement für diesen umfassenden Bericht sehr danken. Er gibt einen ausgezeichneten Ueberblick über die UNO, das Verhältnis der Schweiz zu dieser Organisation wie auch über die künftigen Möglichkeiten unserer Aussenpolitik. Der Bericht tendiert auf Beitritt, ohne indessen die letzte Konsequenz zu ziehen. Diese vielfach kritisierte Methode des Bundesrates ist taktisch sicher richtig. Denn damit überlässt dieser es dem Parlament, die entsprechende Initiative zu ergreifen; politisch ist dies weise. - Ich selbst trete für einen Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen ein, und ich bin überzeugt, dass die weitgehend negative Haltung des Volkes auf falschen Grundlagen beruht. Denn solange - in einer weltpolitischen Krise - die Vertreter der Staaten noch über ein Forum verfügen, in dem sie ohne Gesichtsverlust unauffällig miteinander reden können, wird nicht geschossen. Schon diese Tatsache genügt, um ein Abseitsstehen fragwürdig werden zu lassen. Zudem glaube ich, dass die Schweiz über Werte verfügt, die sich wohl auf der Tribüne der UNO verteidigen lassen. - Wie waren wir doch skeptisch, als es darum ging, dem Europarat beizutreten. Heute sind wir ein überzeugtes Vollmitglied dieser Organisation, und unsere Stimme wird nicht nur angehört, sondern ernsthaft zur Kenntnis genommen. Natürlich ist der Entscheid, der UNO beizutreten, weit folgen-

reicher, da diese im Gegensatz zum Europarat über eigentliche Kompetenzen verfügt. Das Neutralitätsproblem hat in dieser Beziehung eminente Bedeutung. Allein, bisher war unsere Neutralität eine passive. Sollte nicht diese ihre Passivität von Grund auf neu überdacht und u.U. in Frage gestellt werden? Jedenfalls stellt die Charta einer aktiven Neutralität weniger Hindernisse in den Weg als einer passiven. Die UdSSR hat Oesterreich im Moskauer Memorandum vom 15. 4. 1955 zu einer Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz verpflichtet, und zugleich haben die vier Grossmächte in der Präambel zu dessen Staatsvertrag vom 10. 5. 1955 erklärt, sie würden ein Gesuch Oesterreichs um Eintritt in die UNO unterstützen. Wenn es folglich einen Staat gibt, der nach dem Vorbild der Schweiz eine Neutralitätspolitik innerhalb der UNO zu führen vermag, so sollte dies a fortiori auch für die Schweiz selbst möglich sein. Könnte nicht sondiert werden, ob ein Beitritt mit Neutralitätsvorbehalt von den wichtigsten UNO-Staaten akzeptiert würde? Eine öffentliche Debatte über unsere Neutralität im Rahmen der Generalversammlung müsste jedenfalls vermieden werden. - Die Schlussfolgerungen, die ich aus dem Bericht ziehe, sind die folgenden:

1. Das Parlament hat festzuhalten, dass ein Beitritt unter Neutralitätsvorbehalt anzustreben sei.
2. Es ist abzuklären, unter welchen Bedingungen ein Beitritt unter Neutralitätsvorbehalt von den Grosstaaten akzeptiert würde.
3. Die Beziehungen der Schweiz zu den Spezialorganisationen sind zu intensivieren.
4. Die Aufklärung der Oeffentlichkeit muss gefördert werden, denn ein allfälliges Beitrittsgesuch unterstünde zweifellos dem obligatorischen Referendum (mit oder ohne Ständemehr?).

Monsieur Franzoni: Le message du Conseil fédéral est extrêmement intéressant et même aussi passionnant qu'un roman policier. Et comme dans un tel roman, l'on se demande toujours: qui finalement va déterminer l'issue des événements? Je pense que les conclusions de notre roman

- 19 -

n'ont été déterminées ni par M. Spühler, ni par le Département politique, mais par notre système collectif gouvernemental. On s'est retranché derrière la méfiance du peuple suisse envers l'ONU. Je crois, toutefois, que si le Conseil fédéral avait indiqué une voie claire, on aurait vu une discussion plus active. Le Conseil fédéral devrait s'engager plus fortement et plus concrètement. Pourquoi, p.e., n'a-t-on pas pensé à reformuler le statut de neutralité d'une manière plus moderne?—Les conclusions que nous soumet le Conseil fédéral manquent d'ordre de priorité. Le premier point énuméré dans les conclusions, c'est-à-dire l'augmentation des contributions financières, n'est vraiment pas la réponse définitive à la question de l'adhésion. Par comparaison, l'aide aux victimes des catastrophes me semblerait beaucoup plus essentielle. Si je ne peux pas partager les conclusions du Conseil fédéral, c'est parce que j'aurais voulu une affirmation positive que le Gouvernement entend adhérer à l'ONU.

Monsieur Déonna: Je voudrais m'associer à ce qui vient d'être dit: ce rapport est excellent et représente une base de discussion extrêmement utile. — Il y a, entre autres, deux points qu'il aborde à juste titre et que j'aimerais relever ici: D'abord il faut rester conscient du fait que la Suisse est un modeste petit pays; il n'y a donc pas lieu de surestimer son importance dans le concert des nations. Et puis, il est incontestable que la politique mondiale se déroule actuellement, en ce qui concerne les décisions importantes, en dehors de l'ONU à cause de l'entente toujours plus accentuée entre les grandes puissances. Cela "relativise" l'importance de l'ONU sans pour autant la minimiser. — En lisant ce rapport, j'ai pensé au philosophe genevois Amiel qui ne s'était jamais marié: Il avait pris une feuille de papier, la divisant en deux et mettant à gauche les avantages, à droite les inconvénients de chacune des prétendantes; l'addition finale était toujours telle qu'il n'arrivait pas à une décision positive. Il y a, en effet, un peu d'Amiel dans ce rapport ... Il contient une légère majorité d'avantages, majorité qui ne pourrait cependant garantir le succès du référendum. En l'absence du vote populaire, les  
conclu-

sions du Conseil fédéral seraient probablement plus nettes, plus positives.

Il s'est créé au sein des Nations Unies un droit coutumier qui est indépendant des dispositions de la Charte et qui a changé la notion de neutralité dans un sens positif. Cette évolution augmentera probablement, au cours des années, la compatibilité entre le système de la sécurité collective et le statut de neutralité. D'autre part, on constate de plus en plus que de nombreuses conférences internationales de caractère technique ou juridique se font dans le cadre de l'ONU et que certaines conventions internationales sont en voie d'être élaborées sans notre participation active, alors que, dans le temps, certains juristes suisses ont joué un assez grand rôle dans l'élaboration du droit international.

Il faut, à mon avis, progressivement convaincre le peuple suisse de la nécessité d'une adhésion, favoriser d'une manière croissante l'activité des organisations internationales, activité à laquelle nous participons déjà à 80%. Et il faut surtout une bonne information, soit à l'intérieur de notre pays, soit à l'extérieur, auprès des organisations.

Herr Renschler: Zwischen Bericht und Schlussfolgerungen klafft tatsächlich eine erhebliche Lücke. Nur die vorgesehene regelmässige UNO-Berichterstattung an das Parlament und die vermehrte multilaterale Ausrichtung unserer Diplomatie entsprechen der allgemeinen Tendenz des Berichts; die sonst noch vorgeschlagenen Massnahmen sind von der Frage eines UNO-Beitritts weitgehend unabhängig. - Der Bericht hätte m.E. vermehrt unterstreichen müssen, dass die aussenpolitischen Leitlinien der UNO mit denjenigen der Schweiz übereinstimmen (Vermittlerrolle, Universalität, Solidarität, Humanität, Friedensordnung). Die nun folgende Diskussion im Parlament wird die Einstellung des Volkes kaum mehr wesentlich ändern können. Es scheint mir deshalb, dass wir selbst die Initiative ergreifen und einen Antrag formulieren sollten, wonach als Ziel der UNO-Beitritt anzustre-

ben sei. Vielleicht wäre es sogar richtig, den Bundesrat mittels einer Motion zu ersuchen, eine Vorlage über den Beitritt auszuarbeiten. Allerdings dürfte zur Zeit eine Abstimmung über den UNO-Beitritt negativ ausfallen. Nach den neuesten Meinungsforschungen würden 33% des Schweizervolkes einem Beitritt zustimmen; 47% würden ihn ablehnen; 20% sind unentschlossen. Sollte man in dieser Situation eine Abstimmung nicht geradezu provozieren, um dadurch eine vermehrte Aufklärung über das Problem der Vereinten Nationen zu erzwingen? Ein negatives Ergebnis einer den Beitritt betreffenden Abstimmung wäre kaum so schädlich, wie man denkt. Jedenfalls fehlt im Augenblick das direkte Interesse des Schweizer Bürgers. Deshalb konnte die Europa-Union nur 15'000 Unterschriften zu Gunsten des UNO-Beitritts zusammenbringen und nicht 100'000, wie sie gewünscht hatte.

Abschliessend drei Fragen:

1. Wieviel Exemplare des Berichtes sind gedruckt worden?
2. Die Vereinigten Staaten haben in der UNO Vorschläge über ein Assoziations-Statut der Zwergstaaten vorgelegt. Wäre nicht auch für die Schweiz eine Assoziation als nicht-referendums-pflichtige Zwischenlösung denkbar?
3. Welches wären - über den reinen Mitgliederbeitrag hinaus - die finanziellen Konsequenzen eines schweizerischen UNO-Beitritts?

Unterbruch der Sitzung: 10.00 - 10.20

Herr Weber: Das Politische Departement hat in kurzer Zeit u.a. den Bericht zur Menschenrechtskonvention, die Botschaft betreffend die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und den UNO-Bericht veröffentlicht; dies ist eine Leistung, die unsere volle Anerkennung verdient. Den UNO-Bericht selbst möchte ich als Meisterwerk bezeichnen. Er stellt ein umfassendes Kompendium über die Welt-

organisation und die diesbezügliche Aussenpolitik unseres Landes dar. Was nützt nun aber dieser Bericht, wenn sein Inhalt nicht Verwendung findet, wenn sein Anliegen nicht an eine breite Oeffentlichkeit gelangt? Meines Erachtens sollten verschiedene der darin untersuchten Probleme periodisch vom Parlament behandelt werden. Zudem sollte der Bericht in leicht verständlicher und kurzer Fassung veröffentlicht und interessierten Institutionen, z.B. Schulen, abgegeben werden; denn er vermittelt den dringend nötigen Aufschluss über das, was die UNO für die Staatenwelt und die Schweiz für die UNO leisten oder leisten könnten. Hätte Amiel über eine derart umfassende Liste der Tatsachen verfügt, so hätte er zweifellos geheiratet ... Herrn Franzoni möchte ich entgegnen, dass der Roman gar noch nicht abgeschlossen ist und dass es dem Parlament obliegt, die Geschichte zu einem guten Ende zu führen. Der Beitritt ist vornehmlich ein innenpolitisches Problem; ein solches ist variabler als die aussenpolitischen und völkerrechtlichen Gegebenheiten. Deshalb wirkt es nicht überzeugend, wenn im Bericht auf S. 134 steht: "Der Bundesrat sieht im gegenwärtigen Zeitpunkt davon ab, den Räten den Beitritt zu empfehlen, weil die angestellten Untersuchungen [in aussenpolitischer und völkerrechtlicher Hinsicht] keine völlig eindeutige Schlussfolgerung zulassen." Als ob sich dies in den nächsten Jahren ändern würde! Hierin kann nicht der wirkliche Grund der verhältnismässig negativen Schlussfolgerung liegen; vielmehr ist es die Tatsache, "dass das Schweizervolk der Weltorganisation gegenüber mehrheitlich entweder noch eher skeptisch eingestellt ist oder sich gleichgültig verhält ..." (ebd.) : Deshalb sieht der Bundesrat "im gegenwärtigen Moment" von einem Antrag auf Beitritt ab. Angesichts der positiven Haltung, die er theoretisch, d.h. bis zu den Schlussfolgerungen des Berichtes, einem Beitritt gegenüber einnimmt, muss er somit in erster Konsequenz die Aufklärung der Oeffentlichkeit an die Hand nehmen.

Herr Furgler: Studiert man die Stellungnahmen in Bezug auf den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund, so stellt man fest, dass die Lage der neutralen Staaten am Ende des Ersten Weltkrieges völlig

anders und ungleich bedeutsamer war als am Ende des Zweiten. 1945 wurde keiner der neutralen Staaten eingeladen, an der Ausarbeitung der UNO-Charta mitzuwirken; dies vielleicht nicht zuletzt deshalb, weil der Einfluss des alten Europa in der UNO verglichen mit dem Völkerbund von Anfang an geringer war. Dies ist um so bedauerlicher, als Europa bisher doch als ein Hort der Rechtsstaatlichkeit gelten konnte. - Am Ende des Zweiten Weltkrieges war es undenkbar, dass man positive Formulierungen zu Gunsten der neutralen Staaten angenommen hätte. Die 1945 vom Bundesrat eingesetzte Konsultativkommission ging von einer klaren Alternative aus: entweder ein schweizerischer Beitritt unter Neutralitätsvorbehalt oder, falls sich ein Neutralitätsvorbehalt als unmöglich erweisen würde, der UNO-Beitritt oder die Beibehaltung der Neutralität. Diese Fragestellung scheint auch heute kaum überholt zu sein: Der Bericht des Bundesrates geht von einer ähnlichen Alternative aus.

Der Bericht hält zu Recht fest, dass der Wert der UNO grösser ist, als ihr Ruf in der Schweiz es vermuten liesse. Die UNO ist ein Markstein auf der Suche nach einer neuen internationalen Friedensordnung. Ohne sie hätte es wohl noch weit mehr Rückfälle in die reine Machtpolitik gegeben. Ihre Erfolge dürfen nicht an einem utopischen Idealbild gemessen werden. Es ist der UNO auch gelungen, das absolute Souveränitätsdogma - zumindest formaljuristisch - zu Gunsten des Völkerrechts zurückzudrängen. - Wir selbst haben die Verpflichtung, uns an der Weiterbildung des Völkerrechts zu beteiligen; allein, diese geschieht heute mehr und mehr im Rahmen der UNO. Das Recht, das sie schafft, muss von uns anerkannt und angewandt werden, ohne dass wir dessen Entstehung beeinflussen könnten. Dies ist nicht unbedenklich. - Von besonderer Bedeutung ist, dass mit der UNO den Staaten ein ständiges internationales Forum zur Verfügung steht. Man erinnere sich an die Rede, die der ehemalige tschechische Aussenminister Hajek im August 1968 vor dem Sicherheitsrat gehalten hat! Stünde es nicht im Interesse aller, dieses Forum möglichst universell werden zu lassen? Sind wir zu gut, um am einzigen, wenn auch mangelhaften Institut zur Erhaltung des Weltfriedens teil-

zunehmen? Für einen Beitritt spricht auch die Wichtigkeit unserer internationalen Präsenz. Zudem berührt die Tätigkeit der UNO auch Nicht-Mitglieder, weil diese ebenso, in der Staatengemeinschaft verwurzelt, vom Krieg bedroht sind oder mit diesem zu drohen vermögen.

Was die Neutralität betrifft, ist der Bericht vielleicht zu wenig schlüssig. Wie wertet der Bundesrat die neutralitätsrechtliche Situation? Ein Beitritt unter formellem Neutralitätsvorbehalt sowie ein Beitritt mit gleichzeitigem Abschluss eines Abkommens nach Artikel 43 der Charta wären sicher wünschenswert. Allein, es scheint fraglich, ob man uns soweit entgegenkommen wird. Die Variante eines Beitritts ohne ausdrücklichen Neutralitätsvorbehalt ist deswegen bedenklich, weil sie in der Referendumskampagne als ungenügend bezeichnet werden könnte. Ich frage mich, ob es nicht eine vierte Variante gibt. Gemäss dieser vierten Variante würde die Schweiz auf einen formellen Neutralitätsvorbehalt verzichten. Stattdessen würde den UNO-Mitgliedstaaten und der UNO selbst ein Memorandum der Schweiz zur Kenntnis gebracht. In diesem Memorandum würde die Schweiz ausführen, dass sie die Neutralität als mit der Charta vereinbar betrachtet; dass sie auf Grund von Artikel 48 der Charta erwartet, von der Teilnahme an Zwangsmassnahmen dispensiert zu werden; dass die Schweiz unter dieser Annahme der UNO beitritt; und dass sie, falls sich die Annahme nicht bewahrheiten sollte, gezwungen wäre, wieder aus der UNO auszutreten.

Es würde mich interessieren, wie der Bundesrat das Argument einschätzt, dass die schweizerische Neutralität ein Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts geworden sei. Landesrechtlich gesehen ist es sicher richtig, einen schweizerischen UNO-Beitritt dem Referendum zu unterstellen. Ob es sich dabei um ein fakultatives oder obligatorisches Referendum handelt, mag hier offen bleiben. Alles in allem glaube ich, dass uns die Rechtslage eine positive Antwort erlaubt: Neutralität und UNO-Charta sind miteinander vereinbar.



Nach der Lektüre des bundesrätlichen Berichtes hat man etwas den Eindruck, die vorgeschlagenen Schlussfolgerungen seien bloss formeller Natur und der Bundesrat wolle seine eigentlichen Konsequenzen für die Zukunft aufsparen. Die im Bericht angekündigten Massnahmen enthalten nicht viel Neues und haben mit der UNO wenig zu tun. Die Studiengruppe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik hat in ihrer Kritik in dieser Hinsicht die Achillesferse des Berichtes getroffen und stellt fest, dass ein schweizerischer UNO-Beitritt als anzustrebendes Ziel festgesetzt werden müsse. Sollte nicht auch unsere Kommission, falls sie zu einem positiven Schluss gelangt, zum Ausdruck bringen, dass sie den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen unterstützt? Auf jeden Fall darf diese Frage nicht zum Zankapfel der Parteien werden. Wir haben eine Führungspflicht für morgen. Heute überwiegen noch Skepsis und Ablehnung. Wenn wir solch eine negative Haltung überwinden wollen, müssen wir zu unserer Ueberzeugung stehen, auch wenn dies im Augenblick nicht populär ist. Ich befürchte, dass die Regierung die Chance verpasst hat, einem sehr guten Bericht eine positive Schlussfolgerung zu geben. Um so mehr bin ich der Meinung, wir sollten dem Nationalrat eine klarere, positive Stellungnahme beantragen.

Monsieur Freymond: Nous avons le privilège de discuter aujourd'hui un des maîtres rapports des cinquante dernières années. Son principal mérite est d'être orienté vers l'avenir. Si l'on relit les délibérations de la Commission Petitpierre en 1945, on est très étonné de voir que le problème se pose aujourd'hui d'une façon fondamentalement différente. Les juristes - et parmi eux les plus éminents de notre Pays - discutaient en fonction de la neutralité différentielle. Or maintenant, cet aspect a beaucoup perdu d'importance dans le cadre de la discussion parce que la sauvegarde de la neutralité intégrale est hors question. - L'évolution de la diplomatie vers le multi-latéralisme est irréversible. Il faut en tenir compte dans le domaine de notre politique extérieure et il faut, à l'intérieur du Département politique, former nos diplomates dans cette nouvelle méthode de

pourparlers internationaux. - Le problème fondamental qu'aborde ce rapport est celui de la compatibilité de notre adhésion aux Nations Unies avec la neutralité. Il a, dans sa première partie, une allure presque passionnelle en faveur de l'adhésion et se conclut de façon assez traditionnelle. Le Conseil fédéral énumère trois variantes selon lesquelles son action diplomatique pourrait être engagée. Cela m'intéresserait vivement de connaître sa préférence à l'égard de ces possibilités d'actions, préférence qui, pour des raisons évidentes, n'a pas pu être indiquée dans le rapport. La deuxième solution, à savoir un accord au terme de l'article 43 de la Charte, présenterait tous les avantages si nous y parvenions. Or, la négociation pourrait nous mettre devant de très sérieux dangers, car notre neutralité serait alors discutée au sein du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. - Il me semble que les conclusions du Conseil fédéral s'expliquent par la difficulté même à choisir la voie diplomatique opportune. Car, si notre Gouvernement avait dit aujourd'hui qu'il est absolument nécessaire d'entrer prochainement à l'ONU, il se serait privé d'une certaine liberté d'action. L'éventuelle acceptation de notre neutralité par les Nations Unies, sous une forme à définir, dépend d'un ensemble de circonstances dont seul l'exécutif peut juger.

L'inconvénient principal de la non-adhésion de la Suisse aux Nations Unies consiste à ne pas pouvoir participer à l'élaboration du droit international. Jusqu'à ce que l'Assemblée générale ait décidé que le statut juridique des missions spéciales serait discuté au sein de la Sixième Commission et non dans une conférence diplomatique ad hoc, la Suisse n'a subi pratiquement aucun préjudice de sa non-appartenance. Elle a même pu rendre à la communauté internationale des services plus considérables que si elle avait été à l'intérieur de l'organisation. Mais si la Sixième Commission ne trouvait plus les arguments qu'elle a fait valoir pour nous admettre à titre d'observateur, nous nous trouverions devant un problème dont il ne faut pas sous-estimer la gravité. - En ce qui concerne les conclusions du

rapport, je regrette que le Conseil fédéral y ait mentionné l'éventuelle convocation d'une conférence diplomatique en vue du développement du droit humanitaire (p. 130, gg.). En réalité, cela n'a rien à voir avec les Nations Unies parce qu'il s'impose, à l'heure actuelle, de promouvoir le droit humanitaire en dehors de l'organisation pour conserver son caractère d'universalité absolue. - A l'exception de cette suggestion, en tant que telle valable, mais qui me semble être en dehors du problème, je me rallie entièrement aux conclusions du Conseil fédéral. Je ne pense pas que l'exécutif aurait pu aller plus loin s'il voulait se réserver la liberté d'action indispensable. Mais en revanche, notre Commission pourrait et devrait tirer des conclusions plus affirmatives.

Herr Tschäppät: Als Verfechter einer aktiveren Aussenpolitik bin ich grundsätzlich für einen UNO-Beitritt. Doch kenne ich sehr wohl die - vor allem innenpolitischen - Schwierigkeiten, die sich einem solchen Schritt entgegenstellen: In der Öffentlichkeit ist der Glaube noch weit verbreitet, die bewaffnete Neutralität sei die einzige und eine genügende Garantie unserer Sicherheit. Allein, da die Bewertung der Neutralität im Laufe der Zeit doch starken Schwankungen unterworfen gewesen ist, darf deren Bedeutung nicht überschätzt werden. - Wünscht die UNO unsere Mitgliedschaft unter Neutralitätsvorbehalt? Welche Rolle würde die Schweiz in ihr spielen? Im Völkerbund war Stimmenthaltung die Regel; die Schweiz verurteilte nicht einmal den Angriff auf Finnland. Eine richtig verstandene aktive Neutralitätspolitik impliziert aber m.E. nicht ein derartiges "Stillesitzen". Wir haben ein Interesse, unsere Haltung in der Weltorganisation zum Ausdruck zu bringen. Diesem Ziel kommen wir aber nicht näher, wenn wir lediglich zustimmend vom Bericht des Bundesrates Kenntnis nehmen. Vielmehr sollte unsere Kommission, falls sie mehrheitlich einen Beitritt unterstützt, dies in einer (noch zu bestimmenden) Form zu Händen des Rates festhalten.

Herr Masoni: Die Objektivität der Standortbestimmung, die der Bericht vermittelt, verdient unsern Dank und unsere Anerkennung. Auch glaube ich, dass die in den Schlussfolgerungen vom Bunesrat geübte Vorsicht taktisch nicht ungerechtfertigt ist, denn sie fordert das Parlament heraus, die aus dem Bericht sich ergebende Konsequenz der Unterstützung eines Beitritts (den ich grundsätzlich befürworte), selbst und in eigener Verantwortung zu vollziehen. Bisher wurde ein Beitritt nicht in Aussicht genommen, weil gewisse Bestimmungen der UNO-Charta dem abstrakt verstandenen Begriff der Neutralität widersprechen. Allein, eine teleologische Deutung des Begriffs, die sich in der politischen Wirklichkeit immer mehr aufdrängt, lässt einen Beitritt nicht nur möglich, sondern auch notwendig erscheinen. Wir können uns nicht von jenem Gremium distanzieren, das den Versuch - den einzigen und einzigartigen Versuch - unternimmt, die künftige Weltordnung zu gestalten. Die UNO ist ein Spiegel der heutigen Welt, vermag somit nicht besser als diese zu sein. Wir können uns nicht leisten, sie zu ignorieren. - Gegenwärtig steht die Neutralität gut im Kurs. Wir sollten diese Gelegenheit ausnützen; wer weiss, ob der Neutrale nicht wieder, wie es nach dem 2. Weltkrieg der Fall gewesen ist, quasi zum "Feind" des Engagierten herabgedeutet wird? Wenn etwa die kommunistische Unterdrückung Osteuropas verstärkt würde und die westlichen Staaten zu einer engeren Zusammenarbeit zwänge, würde das Verständnis für unsere Neutralität wohl schwinden. Alsdann wären wir froh, noch zu günstigen Bedingungen in die UNO eingetreten zu sein, statt als Bittsteller zu kandidieren oder die in solcher Situation nicht unbedeutenden Nachteile einer Nicht-Mitgliedschaft auf uns nehmen zu müssen. - Ein solcher Schritt setzt indessen eine kritische Prüfung der Schranken und Schwächen unserer heutigen Neutralitätspolitik voraus. Bei dieser Gelegenheit könnte die Schweiz den Anstoss dazu geben, den Neutralitätsbegriff völkerrechtlich zu positivieren. Notwendig ist, wie schon gesagt wurde, die Aufklärung der Oeffentlichkeit. Voraussetzung hierfür ist eine Untersuchung über die Gründe, welche die Bevölkerung zu einer negativen Stellungnahme bewegen. Alsdann könnte die Aufklärung gezielt vorgenommen werden.

Auch sollte man einmal wissenschaftlich untersuchen, ob denjenigen Staaten, die sich in der UNO zu mutigen Stellungnahmen durchgerungen haben, tatsächlich wesentliche Nachteile erwachsen sind; ich glaube nämlich nicht, dass diese Nachteile, die immer wieder als Argument gegen einen Beitritt vorgebracht werden, in Wirklichkeit erheblich sind.

Herr Ballmoos: Ich schliesse mich dem Dank für die ausgezeichnete Botschaft des Bundesrates an. Obwohl der Wert der politischen UNO wahrscheinlich grösser ist, als in der Schweiz gemeinhin angenommen wird, ist die Schlussfolgerung des Bundesrates, zur Zeit noch nicht beizutreten, sicher richtig. Die beiden Hauptbedenken gegen einen Beitritt im jetzigen Zeitpunkt sind die Neutralität und die Referendumpflicht. Heute würde ein Referendum eindeutig negativ ausfallen. Eine grosse Aufklärungsarbeit ist somit erst noch zu leisten. Ein negatives Abstimmungsresultat aber würde dem schweizerischen "Image" schwer schaden. Ich glaube daher, dass es richtig ist, wenn wir lediglich vom Bericht des Bundesrates in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen.

Herr Schaller: Politisch ist es sicher richtig, wenn es der Bundesrat dem Parlament überlässt, die Schlussfolgerung zum UNO-Bericht zu ziehen und damit die langfristige Zielsetzung unserer Aussenpolitik zu formulieren. Der Mangel an Schlussfolgerungen kann m.E. nur als eine solche Einladung an das Parlament gedeutet werden; denn der vorläufige Nicht-Beitritt ist kein politisches Ziel. Entschieden sich das Parlament für eine Anvisierung des Beitritts, so sind, wie hier schon betont wurde, erst in der Schweiz selbst die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Das Volk hat vorderhand mehrheitlich keine genaue Vorstellung von der UNO. Erste Pflicht der Behörden (das Parlament und die einzelnen Parlamentarier inbegriffen) wäre es somit, die Meinungsbildung mit allen Mitteln der Kommunikation an die Hand zu nehmen. Ferner müsste diese öffentliche Meinung periodisch analysiert werden. Geht aus solcher Erforschung hervor,

dass die Mehrheit der Bevölkerung einem Beitritt zustimmend gegenübersteht, kann an die Konkretisierung der Schlussfolgerungen gegangen werden.

Herr Hofer: Nachdem keine Wortmeldungen mehr vorliegen, möchte ich der Kommission für die interessante Aussprache danken. Eine gewisse "Unité de doctrine" hat sich in zwei Fragen ergeben:

1. Ein Beitritt kommt nur unter Aufrechterhaltung der Neutralität in Frage;
2. vom Bericht ist in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Einige Kommissionsmitglieder wünschen, dass das Parlament über die Vorschläge der Regierung hinausgehen soll. Dagegen habe ich zwei Bedenken anzumelden. Einmal gehört die Führung der Aussenpolitik zum Aufgabenkreis des Bundesrates. Es liegt nicht in der Zuständigkeit der Räte, eine solche Initiative zu ergreifen. Zweitens liesse sich in unserer Kommission über eine entsprechende Motion keine Einstimmigkeit erzielen, um so weniger im Plenum. Würden wir dem Bundesrat nicht dadurch mehr nützen, dass wir lediglich vom Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen? Ich glaube, es würde der Sache am besten dienen, wenn sich die Kommission geschlossen hinter den Bericht stellte, und dies mit Nachdruck. Auch gegenüber dem Ausland würde damit dargelegt, dass wir unserer Sache sicher sind.

Herr Vontobel: Ich möchte anregen, dass uns die Herren Thalmann und Humbert kurz über ihre Erfahrungen als Beobachter bei der UNO orientieren.

Herr Thalmann: Ich habe die Jahre 1961 - 66 als Beobachter bei den Vereinten Nationen in New York verbracht und verfolge seither als Chef der Abteilung für internationale Organisationen die Arbeit dieser Institution. Aus dieser Erfahrung kann ich folgendes sagen: Die Stellung des schweizerischen Beobachters und seines Büros ist nicht schlecht; er wird nicht als Vertreter eines zweit-

klassigen Staates angesehen. Dies ist letztlich eine Folge des verhältnismässig hohen Prestiges, das die Schweiz im Ausland geniesst. Ich habe nie eine Animosität unserer Nicht-Mitgliedschaft wegen zu spüren bekommen. Dennoch, je länger ich in New York war, desto mehr hat es mich "agaciert", dass die Schweiz, die sogenannte "älteste Demokratie der Welt", nicht in der Lage ist, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen und auf dem Forum der Weltorganisation energisch den Rechtsstandpunkt zu vertreten und die vielfach verfochtene doppelte Moral anzuprangern.

Monsieur Humbert: La création de la mission auprès de l'ONU à Genève témoigne de l'importance qu'attache le Conseil fédéral au rôle de Genève. Il était nécessaire de créer ce poste, qui est avant tout un poste de liaison permanente sur le plan multilatéral. La partie la moins spectaculaire, mais peut-être la plus utile du travail au sein de l'ONU technique, est celle qui se déroule à Genève. J'ai souvent pu recevoir des félicitations pour notre activité dans les organisations spécialisées, pour l'attitude du Conseil fédéral et celle des Genevois. Vue de Genève, notre position doit être considérée comme assez favorable.

Herr Furgler: Wenn ich richtig informiert bin, hat sich in letzter Zeit das Bewusstsein der "Frustration" und der Isolierung noch verstärkt.

Herr Thalmann: Dies trifft, soweit ich dies beurteilen kann, zu. Der Grund liegt vor allem darin, dass die UNO als rein politische Organisation seit der Kuba-Krise blockiert ist und sich deshalb mehr und mehr technischen und juristischen Problemen zuwendet, an deren Lösungsweise wir unmittelbar interessiert sind. Auf diesen Gebieten, vor allem was das Völkerrecht betrifft, hätten wir der Staatengemeinschaft auch wirklich etwas zu bieten.

Herr Hofer: Aufschlussreich wäre es, in diesem Zusammenhang noch etwas mehr über den Beobachterstatus zu vernehmen. Welches Verhältnis wird dieser voraussichtlich zu dem noch zu schaffenden Status der Zwergstaaten haben?

Unterbruch der Sitzung: 12.00 - 15.30

Herr Thalmann: Ich bin den Votanten des heutigen Morgens sehr dankbar für die Anerkennung, die sie dem Bundesrat und dem Politischen Departement für den Bericht ausgesprochen haben, und für das rege Interesse, das dem Problem entgegengebracht worden ist. Dieses Interesse wird durch die parlamentarische Debatte sicher noch gesteigert und dadurch in eine breitere Oeffentlichkeit getragen werden. - Lassen Sie mich im folgenden die einzelnen Fragen und Anregungen behandeln. Herr Renschler hat sich nach den Auflageziffern des Berichtes erkundigt; diese lauten:

- deutsch : 2'800 Exemplare (wovon noch 500 übrig)
- französisch: 1'500 Exemplare (wovon noch 200 übrig)
- italienisch: 100 Exemplare (wovon noch 30 übrig)

Eine Neuauflage wird sich vermutlich als nötig erweisen und ist jederzeit möglich. Eine englische Uebersetzung ist geplant. Eine populäre Ausgabe, wie Herr Weber sie vorschlägt, wäre zu begrüssen; sie käme der u.a. von den Herren Chevallaz, Déonna und Ballmoos geforderten Aufklärung der Oeffentlichkeit zugute. Doch müsste noch abgeklärt werden, ob solch eine Ausgabe nicht besser von einem privaten Verlag vorgenommen würde. Ob wir in der Schweiz schon über eine genügend ausgebaute Technik der Demoskopie verfügen, um uns mit Sicherheit über die Haltung der Oeffentlichkeit gegenüber einem allfälligen Beitritt zu informieren, wie Herr Schaller dies vorschlägt, ist fraglich. Die verschiedenen Vorabklärungen, die Herr Masoni gewünscht hat, haben ihre Berechtigung; es ist dies vornehmlich eine Frage der Zeit und des entsprechend geschulten Personals, letztlich somit ein finanzielles Problem. Wir haben unsere



Botschafter beauftragt, uns über die Aufnahme des Berichtes in den zuständigen Regierungskreisen ihres Residenzlandes zu informieren. Doch geben wir uns über das Echo, das der Bericht im Ausland haben wird, keinen Illusionen hin. - Es wurde vielfach und teils kritisch festgestellt, der Bericht entbehre echter Schlussfolgerungen und die gezogenen zeigten keine Prioritäten. Nun, derartige Schlussfolgerungen werden nicht nur von der Logik, sondern ebenso sehr von der Realpolitik bedingt. Es hat keinen Sinn, Demarchen vorwegzunehmen, deren Vorbereitung noch nicht ausgereift ist. Ein grösseres Engagement gegenüber der UNO, wie es die Herren Franzoni und Furgler fordern, müsste nicht nur von Parlament und Volk sanktioniert, sondern auch von diesen beiden Instanzen mitunter ausgelöst werden, ansonst sich eine entsprechende Aussenpolitik im luftleeren Raum bewege. - Die Weiterentwicklung des Völkerrechts stellt unser Land, wie Herr Freymond dies feststellte, vor äusserst schwerwiegende Probleme. Es wäre verhängnisvoll, wenn wir von der Kodifikation des Völkerrechts, das für uns Gültigkeit hat, ausgeschlossen blieben, dies um so mehr, als unser Land auf diesem Gebiet über eine grosse Erfahrung verfügt. Wenn wir auch - nur als Beobachter - einmal in der 6. Kommission zugelassen worden sind, so stellte dies ein ausserordentliches Entgegenkommen dar. Es ist klar, dass die Sowjets Westdeutschlands wegen keine derartigen Präzedenzfälle zu schaffen wünschen. - Wenn die Schlussfolgerungen (S. 136, gg.) die Möglichkeit nennen, dass der Bundesrat u. J. auf dem Gebiete der Weiterentwicklung des humanitären Rechts im Einvernehmen mit dem IKRK neue Initiativen zu ergreifen gedenkt, so deshalb, weil auch die UNO auf diesem Gebiet tätig ist. Allein, die Schweiz hat ein eminentes Interesse, in diesem Bereich gewissermassen die "Federführung" so weit wie möglich zu behalten. Unsere Delegation an der Rot-Kreuz-Konferenz von Istanbul wurde deshalb ermächtigt, gegebenenfalls eine entsprechende Resolution einzureichen. - Die Herren Vontobel, Franzoni und Furgler haben die allfälligen Beitrittsvarianten (S. 104 - 108) zur Sprache gebracht, wobei Herr Furgler seinerseits eine weitere Variante vorschlug: Beitritt ohne

formellen Neutralitätsvorbehalt, wobei den Mitgliedstaaten ein Memorandum zu überreichen wäre, in welchem die Schweiz die Neutralität als mit der Charta vereinbar betrachtet und sich einen Austritt bei Nicht-Zutreffen dieser Annahme vorbehält. Dieser Vorschlag, der auf S. 106, Abs. 2, der Botschaft angedeutet wird, ist sicher erwägenswert. Jedenfalls sind - jetzt schon - zwei Dinge zu vermeiden:

1. Die Erweckung des Eindrucks, wir seien unserer Sache nicht mehr sicher. Der Bundesrat umschreibt unsere Aussenpolitik, er bestimmt, wie unsere Neutralität auszulegen sei.
2. Eine Debatte des Sicherheitsrates und der Generalversammlung über unsere Neutralitätspolitik. Denn zahlreiche Staaten, vor allem aus der Dritten Welt, haben unseren Aufklärungsbemühungen zum Trotz nach wie vor keine klare Vorstellung über die geschichtliche Besonderheit und rechtliche Charakteristik unserer Neutralität.

Nach dem Status der Zwergstaaten hat sich Herr Renschler erkundigt. Die Frage wurde im Jahre 1966 vom Generalsekretär der UNO im Geschäftsbericht aufgeworfen und im letzten Sommer von den USA auf die Traktandenliste des Sicherheitsrates gestellt. Art. 4 der Charta hält fest, dass Mitglied der UNO nur Nationen werden können, "... qui acceptent les obligations de la ... Charte et ... sont capables de les remplir". Dementsprechend geht der amerikanische Vorschlag dahin, für die Vollmitgliedschaft die folgenden Minimal-kriterien aufzustellen:

- Bevölkerung: 100'00
- Fläche: 500 km<sup>2</sup>
- Budget: 15 Mio. \$
- Export: 10 Mio. \$

Mit dem vorgeschlagenen Status der Zwergstaaten würde eine neue Kategorie von assoziierten Staaten geschaffen. Hierfür ist der gegenwärtige Zeitpunkt geeignet, da kein Aufnahmegesuch hängig ist. Allein, für uns ist es unerwünscht, dieser Kategorie subsumiert zu

werden; solch ein Status wäre der zwölftgrössten Handelsnation der Erde nicht würdig; dies um so weniger, als wir ja nicht unserer Kleinstaatlichkeit wegen nicht Mitglied sind, sondern aus politischen Erwägungen. In diesem Zusammenhang ein Wort zu dem von Herrn Hofer genannten Problem des Beobachterstatus: Beobachter haben ausser der Schweiz entsandt: die Bundesrepublik Deutschland, Südkorea, Südvietnam, Vatikan, Monaco. Die Sowjets versuchen bekanntlich seit Jahren, der DDR einen Beobachterstatus zuerkennen zu lassen; bisher ohne Erfolg. Dies behindert unsere Arbeit insofern, als der Bundesrepublik - und in der Folge uns selbst - russischerseits keinerlei Privilegien zuerkannt werden, solange nicht auch die DDR als Beobachter zugelassen ist. Unser vorübergehender Beobachterstatus in der 6. Kommission stellt in dieser Beziehung, wie schon gesagt, eine wohl einmalige Ausnahme dar. Ein anderes Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Konstituierung der ad-hoc-Kommission für die Vorbereitung des zweiten Entwicklungsjahrzehnts. Angesichts der grossen Entwicklungsleistungen der BRD, plädierten die westlichen Staaten für einen Kommissionssitz dieses Landes. Die Sowjetunion indessen widersetzte sich diesem Vorschlag. Der Präsident der Generalversammlung, der zur Entscheidung aufgefordert wurde, beschloss, dennoch die BRD als Kommissionsmitglied zu designieren. Seither boykottieren die Oststaaten die Vorbereitungsarbeiten für das zweite Entwicklungsjahrzehnt. - Herr Renschler stellte die Frage, welche finanziellen Konsequenzen ein UNO-Beitritt hätte. Ausser den 5 Mio. Franken Jahresbeitrag wären die Mehrkosten für die Erhöhung des Personalbestandes in New York (auf ca. 25 Personen) zu tragen. Auch müsste der UNO-Dienst an der Zentrale verstärkt werden, sei dies nur schon wegen des Zeitunterschiedes zwischen New York und Bern, welcher vor allem während der Generalversammlung eine Permanenz erfordert. Für die genannten personellen und organisatorischen Massnahmen wäre jährlich ein Betrag von 1,3 Mio. Franken zu veranschlagen.

Herr Tschäppät hat sich nach der möglichen Rolle erkundigt, welche die Schweiz als Mitglied der UNO zu spielen hätte. Wir haben hierüber aus begreiflichen Gründen im Bericht kaum etwas sagen können. Doch scheint mir klar zu sein, dass unser Land die Aufgabe hätte, innerhalb der Grenzen einer aktiven Neutralitätspolitik die völkerrechtliche Grundsatztreue, d.h. das Primat des Rechts vor der Machtpolitik, zu fördern. Es kann dies tun, wenn ihm ein Bundesrat vorsteht, der mutig ist und der sich von einem mutigen Parlament gedeckt weiss.

Herr Diez: Verschiedene Redner haben im Verlauf der Debatte des heutigen Morgens verlangt, die schweizerische Neutralitätspolitik müsse neu überdacht werden. Nun ist die Schweiz dauernd neutral, d.h. nicht nur in einem einzelnen konkreten Konflikt, sondern in jedem möglichen Konfliktfall. Das Neutralitätsrecht ist weitgehend kodifiziert oder gewohnheitsrechtlich festgelegt. Daran sind wir gebunden, und wir können diese Rechtsregeln nicht selbst neu formulieren. Neben das Neutralitätsrecht tritt für den dauernd neutralen Staat indessen noch die Neutralitätspolitik. Sie soll den neutralen Staat in die Lage versetzen, seine im Kriegsfall aktuell werdende Neutralität schon in Friedenszeiten glaubwürdig erscheinen zu lassen. Wie weit der Rahmen der Neutralitätspolitik gesteckt werden soll, bestimmt der neutrale Staat im grossen und ganzen nach eigenem Ermessen; wichtig ist, dass sie glaubwürdig bleibt. In den zwei Weltkriegen wurde die schweizerische Neutralität offensichtlich als glaubwürdig erachtet. Da die Glaubwürdigkeit aber eine Frage der jeweiligen politischen Lage ist, erscheint eine Anpassung der Neutralitätspolitik an geänderte Umstände durchaus möglich. - Das System der kollektiven Sicherheit ist theoretisch mit der Neutralität unvereinbar. Der Bundesrat stellt in seinem Bericht klar fest, dass er die Neutralität nicht zu Gunsten der kollektiven Sicherheit aufgeben will. Deshalb müssen wir uns fragen, wie sich die UNO zur Neutralität stellt. 1945 wollte die UNO nichts von den neutralen Staaten wissen, teils wegen der dem System der kollektiven Sicherheit innewohnenden Logik, teils weil die UNO als Siegerkoalition

kriegführender Staaten entstand. Damals fand sich für einen neutralen Staat keine Möglichkeit eines nuancierten Beitritts. Heute stellen sich indessen verschiedene Mächte positiv zur Neutralität ein, was zum Beispiel die Aufnahme Oesterreichs in die UNO bewiesen hat. Die frühere grundsätzliche Neutralitäts-Feindlichkeit scheint einer differenzierteren Betrachtungsweise gewichen zu sein. Die UNO selbst hat sich eben weiterentwickelt, und neben der geschriebenen Verfassung - der Charta - hat sich eine neue politische Realität herausgebildet.

Was wir heute wollen, ist nicht, unsere Neutralität zur Diskussion zu stellen; vielmehr wollen wir die Ansätze zur Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Charta herausstreichen. So ist zu betonen, dass sich die UNO von der Siegerkoalition in Richtung auf die Universalität hin weiterentwickelt hat. Das UNO-Mitglied Schweden erklärt heute, es sei neutral, jedoch nicht im Rahmen der UNO; so sieht Schweden z.B. keinen Widerspruch zwischen Neutralität und UNO-Sanktionen. Dies entspricht freilich nicht unserer Auffassung.

Welche Beitrittsvariante wäre für die Schweiz am günstigsten? Es ist offensichtlich, dass im bundesrätlichen Bericht nicht sämtliche Optionen in aller Ausführlichkeit erörtert werden konnten. Ein Beitritt unter formellem Neutralitätsvorbehalt wäre die Maximallösung. Es muss aber als höchst zweifelhaft betrachtet werden, ob die UNO uns dieses Geschenk machen will. Ein Beitritt unter Abschluss eines Abkommens gemäss Art. 43 der Charta wäre ebenfalls eine saubere Lösung. Auch ihre Realisierbarkeit erscheint indessen fragwürdig. Riskanter wäre ein Beitritt ohne formellen Neutralitätsvorbehalt. In einem solchen Falle stellt sich vor allem die Frage des Preises: Was bekommen wir dafür, und was müssen wir dafür bezahlen? Die von Herrn Furgler angeregte vierte Variante ist im Grunde im bundesrätlichen Bericht schon mitenthalten. Ob eine autonome Erklärung oder ein an die UNO und ihre Mitgliedstaaten gerichtetes Memorandum wünschbar ist, muss in jenem Zeitpunkt abgeklärt werden, in dem sich die Frage konkret stellt.

Wenn der Bericht des Bundesrates erwähnt, es sei nicht unbestritten, dass das schweizerische Neutralitätsstatut als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechtes betrachtet werden könne, so musste diese Bemerkung aus Gründen wissenschaftlicher Sauberkeit angebracht werden, obwohl die Erwähnung dieses Arguments aus taktischen Gründen delikater erscheint.

Welches landesrechtliche Verfahren wäre für einen UNO-Beitritt notwendig? Die Bundesverfassung kennt nur das fakultative Staatsvertragsreferendum für Verträge von einer 15 Jahre übersteigenden Dauer. Bekanntlich beantragt die Motion Hummler eine Neuformulierung des Art. 89, Abs. 4 der Bundesverfassung. Es ist aber vorläufig vom geltenden Recht auszugehen. Der Bundesrat schlägt vor, einen allfälligen UNO-Beitritt dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, wie seinerzeit beim Beitritt zum Völkerbund. Materiell handelt es sich um dasselbe Verfahren wie bei einer Verfassungsänderung, d.h. um eine Uebergangs- oder Zusatzbestimmung zur Bundesverfassung. Die Unterstellung unter das obligatorische Referendum erfolgt aus politischen und nicht aus rechtlichen Erwägungen. Denn ein UNO-Beitritt unter Wahrung unseres Neutralitätsstatus würde nicht verfassungsändernd wirken. Letzten Endes liegt es an den eidgenössischen Räten, die Form des Beitrittsverfahrens zu wählen.

Herr Langenbacher: Weshalb ist der Schweizer der UNO gegenüber so skeptisch? Meine persönlichen Erfahrungen der vergangenen Jahre anlässlich von Vorträgen und Diskussionen ergeben das folgende Bild, das in erster Linie die Haltung des "Mannes von der Strasse" wiedergibt:

1. Das lange "Leben mit der Neutralität" führte insbesondere bei der älteren und mittelalterlichen Generation zu einer gewissen Verkalkung des aussenpolitischen Denkens. Der "Mann von der Strasse" glaubt, teils bewusst, teils unbewusst, an die Sicherheit hinter dem Schutzwall der Neutralität. Was auf der andern Seite vorgeht, geht ihn nichts an. Er hat die Mentalität eines Zuschauers entwickelt, dem wohl Zwischenrufe erlaubt sind, der jedoch nicht mitspielen muss.

2. Der zweite starke Eindruck ergibt sich aus der Tatsache, dass der Schweizer nicht nur Realist, sondern auch Realisator ist: Er will bei seinem Einsatz sofort greifbare, konkrete Ergebnisse seiner Anstrengungen sehen (wenn immer möglich in Werten, die sich auch noch messen lassen, etwa in Schweizerfranken). Die internationale Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen vermag dieses Verlangen nicht zu befriedigen. Die Ergebnisse der internationalen Zusammenarbeit erschöpfen sich oft in generellen, abstrakten Grundsätzen, in schwammigen Formeln oder Scheinerfolgen. Die eigentliche Wirkung der UNO, etwa auf dem Gebiete der Prävention, ist nicht sichtbar oder nicht spektakulär, und die konkreten Ergebnisse entsprechen oft dem perfektionistischen Qualitätsbegriff des Schweizers nicht. Auch lässt sich der Nutzen nicht greifbar zeigen. Dort, wo die Ergebnisse jedoch greifbar sind, ist der Schweizer meistens dafür zu haben.
3. Der dritte Eindruck ergibt sich ebenfalls aus unserer Vergangenheit, aus der Zeit der Schaffung unseres "geheimen Imperiums": der gutschweizerische Charakterzug, eine Leistung wenn immer möglich aus eigener Kraft zu vollbringen; ein Charakterzug, der wesentlich zu unseren Erfolgen beigetragen hat.
4. Die Belastung der Kleinstaatlichkeit macht es uns andererseits oft schwierig, in grossen Räumen und internationalen Grössenordnungen zu denken und zu fühlen. Wir geben deshalb dem Denken in kleineren, in innenpolitischen Kategorien den Vorzug.
5. Aus der Kleinstaatlichkeit ergibt sich aber auch das Misstrauen des Kleinen, er habe bei diesem Riesenwerk der internationalen Zusammenarbeit ja doch nichts zu sagen; seine Entscheidungsfreiheit könnte verloren gehen oder eingeschränkt werden. Es ist der gesunde Instinkt des Kleinen, er könnte in politische Strudel gerissen werden.
6. Der Kleine reagiert aber auch empfindlicher, wenn er feststellt, dass - wie dies in der UNO immer wieder der Fall ist - die Macht dem Recht vorgeht. Auch der Kleine unter den Staaten ist in dieser Hinsicht sensibler. Diese Sensibilität findet ihren Niederschlag in einem feinen Rechtsempfinden, das in der internationalen Zusammenarbeit allerdings oft verletzt wird.

7. Ein wesentliches Element der Skepsis ist zweifellos auch die weitverbreitete Unkenntnis: Man kennt die internationale Zusammenarbeit, ihre Form und Spielregeln nicht, und was man nicht kennt, dem begegnet man mit Misstrauen. Ein Tiefenpsychologe hat mich im übrigen darauf aufmerksam gemacht, dass auch die Tatsache negative Gefühle wecken könnte, dass die UNO und ihre Organe mit dem negativen "UN" beginnen: UNCTAD, UNTSO, UNIDO, unverstanden, unmöglich etc.
8. Aus der Sicht dieser Erfahrungen ergeben sich folgende Aufklärungsrezepte bzw. "Aufhänger" für unsere Werbearbeit:
- Wir müssen beim ausgesprochenen Nutzdenken des Schweizers ansetzen und ihm zeigen, was die UNO uns und ihm bieten kann;
  - Wir müssen vermehrt auf das Erfordernis der Aktualität Rücksicht nehmen, da wir auf diesem Gebiet ja keine Sensationen bieten können, die den Hörer, Leser oder Zuschauer von dieser Seite her ansprechen. Wir haben keine Aussenpolitik im Mini-Jupe zu bieten;
  - Wir müssen den Bürger aber auch gefühlsmässig ansprechen, indem wir ihm die allfällige Rolle des Mitgliedstaates Schweiz attraktiv vor Augen führen und ihm die Identifikation ermöglichen, dieses "ja, das sind wir Schweizer!"; etwa die Bewusstmachung des Talents des Neutralen: die Aufgeschlossenheit für alle Aspekte eines Problems, die, wie die Erfahrung immer wieder zeigt, eine der besten Voraussetzungen für die Partnerschaft mit allen ist;
  - Bei unserer Aufklärung und Planung ist aber auch die Angst des Bürgers vor der werbenden und planenden Verwaltung in Betracht zu ziehen, die Angst, es könnte etwas präjudiziert werden; die Angst um die Freiheit. Auch von dieser Seite her sind der Verwaltung Grenzen gesetzt;
  - Schliesslich ist unsere Aufklärung und Werbung vorsichtig zu dosieren. Ein Uebermass an Aufklärung nach Umfang und Form bewirkt, wie unsere Aufklärung auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe eindrücklich zeigt, sehr oft negative Reaktionen.

Ende des 1. Teils