

Presserohstoff

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über  
das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen.

(Zusammenfassung)

I. Das Mandat

Am 28. Februar 1967 reichte Nationalrat Bretscher ein von seinen Ratskollegen Conzett, Dürrenmatt, Eggenberger und Furgler mitunterzeichnetes Postulat ein, in dem der Bundesrat ersucht wurde, einen Bericht über das Verhältnis der Schweiz zur UNO, insbesondere über die Aussichten und Möglichkeiten eines Beitrittes der Schweiz unter Wahrung ihres Neutralitätsstatuts vorzulegen. In der Juni-session 1967 nahm der Vorsteher des Politischen Departements das Postulat entgegen und erklärte sich bereit, den verlangten Bericht im Sinne einer allgemeinen Standortbestimmung zu erstatten. (S. 1 - 2 des Berichts)

II. Inhaltsübersicht

Der Bericht des Bundesrats 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, 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. (S. 2 - 3)

### III. Kein Beitritt im gegenwärtigen Zeitpunkt

Der Bundesrat sieht im gegenwärtigen Zeitpunkt davon ab, den Räten den Beitritt zu empfehlen, weil die angestellten Untersuchungen keine völlig eindeutige Schlussfolgerung zulassen. Der Bundesrat ist sich zudem 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, die unser Land weiterhin der UNO annähert.

Der Bundesrat schliesst auf jeden Fall eine UNO-Mitgliedschaft unter Aufgabe oder Aenderung der schweizerischen Neutralität aus. Freilich würde unsere Neutralität steril, wenn sie nicht gepaart wäre mit Gemeinschaftssinn (Solidarität und Disponibilität). (S.98,134)

### IV. "Politische" und "technische" UNO

Der Bericht unterscheidet zwischen "politischen" und "technischen" Organisationen der UNO. Die Schweiz ist nur Nichtmitglied der "politischen" UNO, nämlich

- des Sicherheitsrates;
- der Generalversammlung mit ihren sieben Hauptkommissionen und zahlreichen Sonderausschüssen;
- des Wirtschafts- und Sozialrates;

- 3 -

- des Treuhandschaftrats;
- des UNO-Sekretariats.

Dagegen gehört die Schweiz mit wenigen Ausnahmen (z.B. Weltbank und Internationaler Währungsfonds) denjenigen Organisationen an, die man vereinfachend als "technische" UNO bezeichnen kann:

- den UNO-Spezialorganisationen  
(Internationale Arbeitsorganisation, Internationaler Fernmeldeverein, Weltpostverein, Internationale Zivilluftfahrtsorganisation, Organisation für Ernährung und Landwirtschaft, Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, Weltgesundheitsorganisation, Meteorologische Weltorganisation, Intergouvernementale konsultative Organisation für Seeschifffahrt);
- dem GATT;
- der Internationalen Atomenergie-Agentur
- den Organen und Programmen, die direkt der Generalversammlung unterstehen  
(UN-Konferenz für Handel und Entwicklung, Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung, UN-Entwicklungsprogramme, Kinderhilfswerk der UN, UN-Hochkommissariat für Flüchtlingswesen, UN-Programm für die Palästina-Flüchtlinge);
- der Betäubungsmittelkommission;
- dem Internationalen Gerichtshof.

Die technische UNO entwickelt sich immer mehr und entfaltet auf zahlreichen Gebieten eine fruchtbare Tätigkeit. Sie ist dem unter Wasser schwimmenden Teil des Eisbergs vergleichbar, den man allzu leicht vergisst. Das Postulat Bretscher wünscht jedoch offensichtlich, Auskunft über die politische UNO zu erhalten. (S.115-16, 9-19, 76-89).

## V. Entwicklung der "politischen" UNO

Im Laufe der 25 Jahre ihres Bestehens hat sich die UNO von einer Siegerkoalition des Zweiten Weltkriegs zu einem fast universellen Gebilde entwickelt, das praktisch alle ideologischen und politischen Systeme umfasst. Die Mitgliederzahl stieg von 51 im Gründungsjahr 1945 auf 76 im Jahre 1955, 100 im Jahre 1960 und 126 Ende 1968. Von wenigen sog. 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. (S. 108 - 115)

## VI. Heutige Situation der UNO

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 beklagt selbst die Tendenz, auf die Gewalt als Mittel der nationalen Politik zurückzugreifen, welche die UNO in ihren Grundfesten erschüttere.

Die Weltorganisation kann nicht mehr und nicht weniger 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, Vorurteile und des menschlichen Werdegangs.

Die Wirkungsmöglichkeiten der UNO liegen weitgehend im Präventiven, im Verhindern neuer gefährlicher Situationen, im Auffangen und Neutralisieren nationalistischer Exzesse und im geduldigen Suchen nach neuen Wegen internationaler Zusammenarbeit. Die UNO bildet ein Forum, in dem internationale Konflikte zwar selten eine endgültige Lösung finden, wo sie 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

kleinen 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 Grad von Universalität, der je erzielt wurde. Sie ist ein Markstein in der Geschichte der politischen internationalen Organisationen und der Friedensordnung.

Ziele und Grundsätze der UNO sind auch die unseren. Die Welt und der Friede sind bis zu einem gewissen Grade unteilbar geworden. Infolge der gegenseitigen Abhängigkeit der modernen Staaten und der Multilateralisierung der internationalen Beziehungen muss auch die Schweiz die Aufrechterhaltung des Friedens, die Beachtung der Menschenrechte, die weltweite Zusammenarbeit und den wirtschaftlichen, sozialen und technischen Fortschritt auf der ganzen Welt, die sich die UNO zum Ziele setzt, fördern und unterstützen. (S. 116 - 120)

## VII. Neutralitätsrechtliche Probleme

Zweifellos 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 wohl 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 weiterbestehen und sogar erhöhte Bedeutung gewinnen könnte.

Der Schweiz könnten auch als Nichtmitglied aus ihrer Neutralität Probleme erwachsen, muss doch die UNO gemäss Art. 2 Ziff. 6 der Charta dafür besorgt sein, dass auch Nichtmitglieder sich an die Grundsätze der Charta halten, soweit dies für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendig ist. Ein Nichtmitglied kann allerdings einwenden, dass die Charta ihm gegenüber rechtlich nicht verbindlich ist. Je nach den Umständen, unter denen ein Nichtmitglied 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 Nichtmitglied, den von der UNO gegenüber Rhodesien verhängten Massnahmen völlig fernbleiben 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 Nichtmitglied sind. Oder das System funktioniert: dann würde die Neutralität durch Sanktionsbeschlüsse berührt, ob wir Mitglied oder Nichtmitglied sind. (S. 120, 99 - 104, 73 - 76)

#### VIII. Neutralitätspolitische Probleme

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, wohl aber möglicherweise gewisse Nachteile erwachsen könnten. 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 aufzugeben hätte, die sie bisher Problemen gegenüber eingenommen hat, die ihre eigenen Interessen nicht

berühren, und dass die Schweiz Gefahr laufe, den Vorteil der Berechenbarkeit ihrer Aussenpolitik teilweise aufgeben zu müssen, wodurch die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität leiden könnte. Trotz dieser gewichtigen Bedenken sollten die einer Mitgliedschaft innewohnenden neutralitätspolitischen Risiken aber auch 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. Bundesrat und Bundesversammlung verurteilten beispielsweise letztes Jahr die militärische Intervention der Sowjetunion und ihrer Verbündeten in der Tschechoslowakei. Freilich müsste sich eine Mitarbeit der Schweiz innerhalb der UNO wohl hauptsächlich auf die Generalversammlung sowie auf wirtschaftliche und technische Organe konzentrieren, wobei sich dort die Haltung des Mitgliedstaates Schweiz kaum grundsätzlich von der des heutigen Nichtmitgliedes unterscheiden dürfte.

#### IX. Die Schweiz als Mitglied und Nichtmitglied

Alles in allem sind der Schweiz bisher aus ihrer Nichtmitgliedschaft kaum greifbare Nachteile erwachsen. Andererseits würde die UNO-Mitgliedschaft - im Gegensatz zu einem allfälligen Beitritt zur EWG - weder unsere direkte Demokratie noch die bundesstaatliche Struktur der Schweiz berühren. Besondere Vorteile könnten der Schweiz aus einer allfälligen Mitgliedschaft daraus erwachsen, dass sie vermehrt in der Weiterbildung des modernen Völkerrechtes 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 nicht nur nicht beeinträchtigt, sondern begünstigt würden. Diese Betrachtungsweise stützt sich auf genaue Studien und Vergleiche.



Die Mitgliedschaftsbeiträge und freiwilligen Leistungen, die unser Land seit den Anfängen der UNO an die Organe und Spezialorganisationen der UNO bis Ende 1968 erbracht hat, betragen rund 210 Mio Franken. Die schweizerischen Beiträge an die friedenserhaltenden Aktionen der UNO belaufen sich auf insgesamt 37 Mio Franken. Der Jahresbeitrag der Schweiz als UNO-Mitglied würde zurzeit rund 5 Mio Franken betragen (0,86 % des UNO-Budgets).

## X. Innenpolitische Probleme

Obwohl die UNO-Charta die Bundesverfassung nicht ändern würde, rechtfertigt es die politische Bedeutung eines allfälligen Beitritts, dass ein solcher Entscheid der Abstimmung von Volk und Ständen unterstellt wird. Durch diese Volksabstimmung könnten innenpolitische Probleme entstehen. Es wäre jedoch bedauerlich, wenn die Frage unser Land in zwei oder mehr Lager spalten würde. Dies wäre auch sachlich kaum gerechtfertigt. Es geht nicht um eine Existenzfrage und auch nicht um eine Neuorientierung unserer Aussenpolitik. Zudem besteht kein Anlass zu einer emotionellen Ablehnung einer Organisation, der nahezu alle Staaten beigetreten sind und die, bei aller Unvollkommenheit, dem Frieden dient.

## XI. Schlussfolgerungen

Der Bundesrat sieht folgende konkrete Massnahmen vor:

- a) Angemessene Erhöhung unserer finanziellen Beiträge an die Tätigkeit der Vereinten Nationen, ihrer Organe und Spezialorganisationen in gewissen Fällen;

- b) Weiterer Ausbau Genfs als Sitz der Vereinten Nationen und internationales Konferenzzentrum und Förderung seiner Disponibilität;
- c) Prüfung der Frage, auf welche Weise eine vermehrte Beteiligung einzelner Personen mit genau umschriebenem Aufgabenkreis an den friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen und an Ueberwachungs- und Beobachtungsaufgaben, die damit in Zusammenhang stehen, möglich ist;
- d) Ausbau der Katastrophenhilfe im Ausland, ein Anliegen, dem die Vereinten Nationen seit einiger Zeit ihre besondere Aufmerksamkeit schenken;
- e) Verstärkte Entwicklungshilfe inner- und ausserhalb der Vereinten Nationen, die auch eine intensivere Teilnahme an den Entwicklungsprogrammen der UNO bewirken soll;
- f) Der Bundesrat fasst die Möglichkeit eines Beitritts zur Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), zum Internationalen Währungsfonds (IMF) und zur Weltbank (BIRD) ins Auge;
- g) Im Einvernehmen mit dem IKRK erwägt der Bundesrat die Möglichkeit, auf dem Gebiet der Weiterentwicklung des humanitären Rechts neue Initiativen zu ergreifen, allenfalls durch die Einberufung einer Rotkreuzkonferenz;
- h) Berichterstattung - sofern die eidgenössischen Räte dies wünschen - über die Tätigkeit der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen einerseits und über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen andererseits;
- i) Vermehrte multilaterale Ausrichtung unserer Diplomatie.

Die dargelegten Massnahmen präjudizieren die Frage eines allfälligen Beitritts der Schweiz zu den Vereinten Nationen nicht; sie sind jedoch geeignet, diesen Schritt, wenn er sich einmal aufdrängt, zu erleichtern.

---