

Bern, den 20. Oktober 1971

2510.13

Notiz an Herrn Bundesrat Brugger

Betrifft: UNO-Beitritt

Herr Bundesrat,

Herr Direktor Jolles hat mir den UNO-Berichtsentwurf des EPD zum Lesen gegeben und mich als EWG-Arrangement-Propagandisten und ehemaligen UNO-Funktionär gebeten, meine ihm mündlich präsentierten Bemerkungen Ihnen in einer Notiz zu unterbreiten.

Der Berichtsentwurf zielt in seiner ganzen Tendenz auf einen raschmöglichen Beitritt der Schweiz zur UNO ab. Sobald er herauskommt, wird er die Diskussion über einen UNO-Vollbeitritt beleben, und dies zu einer Zeit, wo wir unser Arrangement mit Europa in möglichst überzeugender Weise durch eine Volksabstimmung schleusen müssen. Aus verschiedenen Gründen, die ich unten in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit aufführe, betrachte ich diese Kadenz als inopportun:

1. Wir sollten m.E. dem Schweizervolk in Sachen neuer internationaler Verpflichtungen nicht zu viel auf einmal zumuten. Seine Absorptionsfähigkeit in dieser Beziehung erscheint noch als limitiert. Deshalb sollten wir uns im nächsten Jahr auf das vordringliche Arrangement mit Europa und auf die diesbezüglichen Aufklärungsbemühungen konzentrieren. Es wäre eine Erschwerung unserer Aufklärungstätigkeit, wenn wir gleichzeitig auch noch erklären müssten, warum der Bundesrat auch noch den UNO-Beitritt der Schweiz wünscht. Wenn der Bundesrat durch



- 2 -

den kommenden UNO-Bericht den Eindruck erweckt, er sei entschlossen, dem Volk auch den UNO-Beitritt "den Rachen hinabzujagen", dann könnte sich als Trotzreaktion auch die Zahl der Nein-Stimmen gegen das EWG-Arrangement erhöhen. Obwohl die Frauenstimmrechtsabstimmung gezeigt hat, dass die Schweizer aufgeschlossen<sup>er</sup> werden, würde ich eher für Vorsicht plädieren, umso mehr, als besondere Dringlichkeit des UNO-Beitritts alles andere als erwiesen ist.

Es kann natürlich erwidert werden, diese Risiken seien nicht sehr gross, da wir für das EWG-Arrangement ja die Unterstützung des gesamten Parlamentes geniessen. Das wäre aber voreiliger Optimismus, da wir noch nicht alle Auflagen kennen, die uns in den Verhandlungen überbunden werden könnten; auch brauchen wir für das EWG-Arrangement eine überzeugende Mehrheit (ev. auch Ständemehr?), damit wir das Resultat als Mandat für die aktive Ausnützung der Entwicklungsfähigkeit des Abkommens interpretieren können.

Weiter mag eingewendet werden, im UNO-Berichtsentwurf stehe nirgends, der Bundesrat habe den Beitritt schon beschlossen. Die folgenden Sätze geben dem Leser aber den gegenteiligen Eindruck:

"Nous prenons peu à peu plus nettement conscience du fait que la ligne de la politique étrangère de la Suisse passera un jour par l'adhésion aux Nations-Unies ... Le Conseil fédéral entend préparer le pays à la décision qu'il s'agira de prendre dans un avenir que nous avons lieu de croire relativement proche."

Die Tatsache, dass die zu konstituierende Konsultative Kommission nur eine Alibifunktion hat, kommt im übrigen darin zum Ausdruck, dass gesagt wird, eine solche Kommission habe schon 1945 den Beitritt empfohlen und man wolle jetzt ein "organe analogue" schaffen, das "aux mêmes milieux" einen freien Entscheid über die Beitrittsfrage ermöglichen solle. Gleiche Zusammensetzung wie vor 25 Jahren, also Gewissheit, dass auch gleiches Ergebnis.

2. Der UNO-Berichtsentwurf insistiert darauf, wie nachteilig es sei, dass die Schweiz in den UNO-Organen nicht auf der Basis der Gleichberechtigung vertreten sei, und dies trotzdem aus dem Bericht hervorgeht, dass wir in den meisten Fragen eine Mitsprachemöglichkeit haben. Dazu ist folgendes zu bemerken:

- a) Die Tatsache, warum die gegenwärtigen Formen der Beteiligung unbefriedigend seien, ist nirgends überzeugend dargelegt. Wenn man schon die relativ kleinen Probleme erwähnt, die mit Bezug auf die 6. Kommission (internationales Recht) bestehen, hätte man umgekehrt mit allem Nachdruck hervorheben müssen, dass wir in den wirtschaftlichen Organen der UNO (namentlich UNCTAD und UNIDO) trotz unserer Nichtmitgliedschaft eine grosse Rolle spielen können. Wir haben in der UNO weitgehend das, was wir langfristig in Europa möchten: wirtschaftliche Beteiligung ohne politisches "Involvement".
- b) Der gegenwärtige Zeitpunkt ist für die Insistenz auf der Notwendigkeit eines vollen Mitspracherechts besonders inopportun: Denn in der Volksaufklärung betr. EWG-Arrangement werden wir unsern Vertrag, der kein Mitspracherecht enthalten wird und unter dem Titel der "Entwicklungsfähigkeit" uns lediglich eine Hoffnung auf punktuelle Mitsprache gewährt, als befriedigend bezeichnen müssen. Das zu einer Zeit, wo der gleiche Bundesrat in Sachen UNO, wo wir ein viel weitergehendes Mitspracherecht schon haben, erklärt, die gegenwärtige Lösung sei unbefriedigend! Durch die zeitliche Vermengung beider Fragen kommen Regierungssprecher in die Lage, einerseits zu behaupten, das fehlende Mitspracherecht in der EWG sei gar nicht schlimm, andererseits aber zu anerkennen, mit Bezug auf die UNO sei der Bundesrat zur Auffassung gelangt, das Fehlen eines vollen Mitspracherechts sei abträglich.

Eine solche Linie der Argumentation verfolgen zu müssen, ist aus verschiedenen Gründen unerwünscht:

- (i) Der einfache Bürger kommt erst recht nicht mehr nach. Warum ist in einem Fall etwas richtig, was im andern Fall falsch wäre?
- (ii) Eine solche Argumentation wäre nicht ehrlich. Denn das fehlende Mitspracherecht in Europa ist potentiell wesentlich folgenschwerer als das fehlende volle Mitspracherecht in der UNO.
- (iii) Indem wir den UNO-Beitritt als "l'aboutissement logique d'une collaboration étendue sur plus d'un quart de siècle" bezeichnen, exponieren wir uns den Argumenten der Schwarzenbachs und übrigen Isolationisten, die <sup>hi</sup>unter unserer Insistenz auf der Entwicklungsfähigkeit eines EWG-Abkommens die Tendenz, auf einen Vollbeitritt hinzuwirken, wittern: "Wie Ihr das bei der UNO gemacht habt, wollt Ihr mit Salamtaktik uns für einen Vollbeitritt zur EWG langsam weich machen." Nun sollten wir aber in der Volksaufklärung betr. EWG-Abkommen alles vermeiden, was den Eindruck aufkommen lässt, es werde "eigentlich" über den Beitritt zur EWG abgestimmt. Abkommensgegner wie Extremlinke und Extremrechte sollten nicht "Wehret den Anfängen!" oder "Gib nicht den kleinen Finger!" warnen können. Jedenfalls wird in verschiedenen Kreisen das Verständnis für die Notwendigkeit der Entwicklungsfähigkeit eines EWG-Abkommens nicht gefördert, wenn wir gleichzeitig am Exempel UNO eine Entwicklungsfähigkeit vordemonstrieren, die laut Bundesrat logischerweise in einen Vollbeitritt ausmünden muss. Wiederum: Eine Aktivierung der UNO-Problematik im jetzigen Zeitpunkt riskiert die Konfusion der Geister zu erhöhen.

3. Der Berichtsentwurf bemüht sich, zu beweisen, dass "la mission de l'ONU dans les domaines techniques est donc inséparable de sa mission proprement politique ... Vue sous cet angle, notre adhésion à l'ONU signifierait une pénétration dans une sphère non pas distincte, mais naturellement complémentaire de celle dans laquelle nous nous mouvons actuellement. Ces deux sphères sont au demeurant en constante symbiose". Diese Art der Argumentation ist in völligem Widerspruch zu unseren Thesen betreffend Beteiligung an der wirtschaftlichen Integration Europas, wo wir stets behaupten, es gebe wirtschaftliche Formen der Beteiligung, die nicht politisch seien und uns politisch nicht ins Spiel hineinziehen würden. Wenn ich die "Europa-Union" wäre, würde ich diesen Widerspruch der Argumentation an die grosse Glocke hängen. Auch hier kommt "das Volk" nicht mehr draus; jedenfalls ist die Volksaufklärung wesentlich erschwert, wenn es erscheint, dass von oben je nach Zweck vollkommen widersprüchlich argumentiert wird.

4. Ich anerkenne durchaus, dass die Schweiz international "partizipationistischer" werden muss. Bei der Durchführung einer solchen Politik müssten jedoch Prioritäten gesetzt werden. Man müsste dort beginnen, wo wirtschaftliche Interessen oder die politische Dringlichkeit eine Ausdehnung unserer Verpflichtungen nahelegen. In dieser Prioritätsordnung kommt m.E. der UNO-Beitritt an letzter Stelle: Das Europa-Arrangement im Rahmen einer Gesamtlösung, der Beitritt zum Internationalen Währungsfonds, die Aktivierung unserer Entwicklungspolitik, ja sogar die Sicherheitskonferenz, kommen m.E. vor dem UNO-Beitritt. Die Nicht-Aktivierung unserer Politik auf diesen Gebieten hat m.E. mehr Nachteile, als es die vorläufige Beibehaltung unseres gegenwärtigen Status bei der UNO hätte. Gegenüber dem Argument, wonach ein UNO-Beitritt als Balanceakt zu unserem grösseren Engagement in Europa notwendig sei, kann erwähnt

