

VERTRAULICH

Die zukünftigen Aufgaben der Ständigen Schweizerischen Beobachtermission bei den Vereinten Nationen in New York -
ein Denkanstoss

Vorbemerkung

Warum die nachfolgenden Ueberlegungen, und warum gerade jetzt?

Auf beide Fragen ist eine einzige Antwort möglich: Während die bilateralen Beziehungen zwischen Staaten in der Regel langsamen und kontinuierlichen Entwicklungen unterworfen sind, die auf historischen Verflechtungen beruhen, gilt für die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen etwas anderes:

Die ersten Nachkriegsjahre - gekennzeichnet durch die Unpopularität (in den Augen der Sieger) der Neutralität während des eben zu Ende gegangenen zweiten Weltkriegs - bedeuteten für die Schweiz so etwas wie eine Latenzzeit, während der unsere Beobachterrolle unter der Leitung des Generalkonsuls wahrgenommen wurde. Aber noch in den Sechzigerjahren, lange nachdem die Beobachtermission verselbständigt war und unter der Leitung eines Botschafters stand, kam dieser mit zwei diplomatischen Mitarbeitern aus.

Erst als die Schweiz das Vorfeld ihrer angestrebten Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen betrat, wurde die Mission räumlich erheblich ausgeweitet und personell bis auf das gegenwärtige Niveau verstärkt: Missionschef, vier diplomatische Mitarbeiter, eigentlich viereinhalb, denn der sonst ungenügend ausgelastete Kanzleichef wird zurzeit dank entsprechender Eignung ebenfalls auf die Kommissionsarbeiten in der UNO "angesetzt"; bis zu vier für mehrere Wochen zugeteilte diplomatische Mitarbeiter

der Zentrale, die während der Generalversammlung von Mitte September bis vor Weihnachten zum Einsatz gelangen.

Eine derartige schweizerische Präsenz am East River war nicht nur im Verhältnis zu vergleichbaren Staaten keineswegs übertrieben; sie widerspiegelte auch die Politik unserer Regierung, die sich zum UNO-Vollbeitritt entschlossen hatte und sich folgerichtig vornahm, das quasi gesamte Tätigkeitsfeld der UNO in New York "abzudecken", um am Tage X nicht vor einem riesigen und unbekannten Aufgabenfeld zu stehen.

Die Volksabstimmung vom 16. März 1986 setzte solchen politischen Projektionen ein Ende, wenn nicht endgültig, so doch auf Jahre hinaus. Dabei dürfte die neue Lage umso mehr an Dauerhaftigkeit gewinnen, als unser Status als Ständiger Beobachter nicht gefährdet wird.

Insofern als die Schweiz nunmehr vom vorläufig ständigen Beobachter zum wirklich permanent ständigen Beobachter geworden ist, stellt sich die Frage des vernünftigen Profils der Mission in neuem Licht. Die nachfolgenden Gedanken sind nichts weiter als ein Denkanstoss insofern, als sie ein spontanes Bedürfnis der Mission in New York wahrnehmen und sich daher auch zu einer beschränkten Optik zu bekennen haben, die z.B. die Zentrale, Genf und Wien ausklammert. Immerhin ist dies der Ausblick, den einem die Tätigkeit "vor Ort" bietet. Diese verbietet naturgemäss, sich auf Gewohntem festzusetzen.

I. Die Spezialität des neutralen Kleinstaates

Im Vorfeld der UNO-Beitrittsabstimmung ist in der Schweiz oft behauptet oder doch gehofft worden, die Schweiz werde ihr Potential (was immer dies bedeuten mag) im Schoss der Vereinten

Nationen erst als Vollmitglied voll in die Waagschale werfen können. Derlei Sehnsucht ist unrealistisch. Bei allem Verständnis für das Bedürfnis nach Mitwirkung dürfen die besonderen Voraussetzungen der Schweiz nicht ausser acht gelassen werden, denn sie sind es, die das verfügbare Potential bestimmen.

Im Rahmen der Vereinten Nationen ist der Bewegungsspielraum des neutralen, demokratisch-republikanischen Kleinstaates, dessen Kollektivseele jedem Charisma abhold ist, recht beschränkt. Die Kleinheit unseres Landes äussert sich darin, dass wir als Vollmitglied etwa 1,2 % des UNO-Budgets mitzutragen hätten. Nun zählt die Mehrzahl der UNO-Mitglieder noch weniger, aber diese gruppieren sich aus politischen, kulturellen, ideologischen und geographischen Gründen immer wieder zu Grossformationen, die sich als solche durchsetzen oder jedenfalls geltend machen. Das gegenwärtige aussenpolitische Selbstverständnis der Schweiz, dem freilich der Vorwurf nicht ganz erspart werden kann, zeitgeschichtlichen Erfolg mit geschichtlicher Mission zu verwechseln, auferlegt unserem Land bis zur fälligen Neubesinnung auf seine Rolle in einer veränderten Umwelt eine eigentümliche Spezialität. Verwandte Länder wie Schweden und Oesterreich können diese zuweilen zugunsten emphatischer Parteinahme überspielen, solange entsprechend charismatische Gestalten verfügbar sind. Treten diese ab, so bekommen auch jene Staaten die Grenzen ihrer Neutralität und Kleinstaatlichkeit wieder zu spüren.

Solange die Schweiz sich der konsequenten Gruppenzugehörigkeit verweigert, also von ihrer Spezialität lebt (der Begriff "Sonderfall" ist hier deshalb vermieden, weil er gewissermassen vom Schicksal verschrieben scheint, während die Spezialität hier als eine selbstgewählte verstanden ist), ist es diese, die unser Potential bestimmt, nicht der Status als Beobachter oder als Vollmitglied in den Vereinten Nationen.

Die Spezialität der Schweiz hat, von den Mechanismen der UNO her gesehen, zwei Aspekte. Der eine besteht in den besonderen Qualitäten, welche die Schweiz in ihre nähere und weitere Umwelt einzubringen hat und die sie als bilateralen Partner grösser machen, als sie aufgrund ihrer Bevölkerungszahl und ihres Territoriums ist: stabile politische, wirtschaftliche und soziale Verhältnisse, ein freiheitliches Credo, Finanzkraft, Qualitätsbewusstsein, Zuverlässigkeit und eine vorzügliche Infrastruktur im weitesten Sinne, wozu auch das Netz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen gehört. Nur ganz wenige Staaten vereinigen alle diese Eigenschaften - oder auch nur deren Mehrheit - auf sich, was die Schweiz gegenüber der grossen Mehrzahl der UNO-Mitgliedstaaten vergleichbarer Grösse positiv auszeichnet. Unser Land ist mit der ganzen Welt in permanentem Kontakt.

Dem steht ein negativer Aspekt gegenüber: Gerade ihrer Vorzüge wegen muss die Schweiz die Vereinten Nationen oftmals als Pferch meiden, wo die Schwäche und innere Labilität der meisten kleineren Mitgliedstaaten jenem Herdentrieb förderlich ist, der nach Massgabe ideologischer Schlagwörter für angenehme Stallwärme sorgt.

Nimmt man beide Aspekte zusammen, so ergibt sich dies: Die insgesamt geachtete Stellung der Schweiz in der Welt, namentlich auch in jenem Europa, mit dem wir durch tausend Bande verknüpft sind, entzieht sich dem spezifischen Raster der UNO; es stört ihn indessen nicht, weil die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der Schweiz in erster Linie den etwas eigentümlichen, aber nützlichen bilateralen Partner sehen. Und diese Spezialität übersteht, indem sie sich in dem oft erhitzten Forum mit der Rolle des ständigen Beobachters begnügt. Die Schweiz entgeht damit Blockbildungen, die ihr im Weltforum nicht gemäss sind.

II. Möglichkeiten und Grenzen der beobachtenden, neutralen Schweiz

a) Mitwirkung, Beobachtung und Verzicht

Wo und wie auch der Ständige Beobachter innerhalb der Vereinten Nationen tätig werden kann, sei hier als bekannt vorausgesetzt. Nachstehend ist die Rede von Mitwirkung, von Beobachtung (im passiv verfolgenden Sinne) und von Verzicht.

Im 43. Jahre des Bestehens der Vereinten Nationen ist die Einsicht verbreitet, dass es sich sehr viel mehr um eine nützliche Versammlung denn um eine Vereinigung oder gar um eine Gemeinschaft handelt. In eine Versammlung bringt niemand mehr ein, als er, wenigstens mittelfristig, daraus wieder herausschlagen kann. Ein Hauptproblem der Vereinten Nationen - zugleich eine Erklärung für deren Ueberlebensfähigkeit - liegt ja gerade darin, dass das einbezahlte Kapital weit geringer ist als die von den 165 Aktionären für den Eigengebrauch eskomptierte Dividende. Auch für die Schweiz stellt sich die Frage nach Aufwand und Ertrag, und diese verdient angesichts der mit der Volksabstimmung vom März 1986 geschaffenen neuen Lage im Sinne der Selbstbescheidung eine erneute Prüfung.*)

Das gilt für beides, das Geben und Nehmen. Dass die Schweiz den Vereinten Nationen gegenüber als Geber, auch als Gastgeber,

*) In dem oft gehörten Schlagwort "les absents ont toujours tort" steckt nicht mehr Wahrheit als in dem Diktum "man kann nicht auf allen Hochzeiten tanzen". Dabei sein sollte man freilich dort, wo wesentliche Entscheidungen fallen, die einen selbst betreffen. Auf die UNO trifft dies lediglich in stark beschränktem Masse zu, trotz oder vielleicht gerade wegen der Masse von rund 300 Resolutionen und Entscheidungen, die Jahr für Jahr von der Generalversammlung verabschiedet werden.

moralische Verpflichtungen hat, steht ausser Frage. Stichworte sind finanzielle Leistungen als Sitzland und vor allem im Bereich der Hilfe an Entwicklungsländer, sowie gute Dienste im weiten Sinne gegenüber dem UNO-Generalsekretär zur Unterstützung seiner schwierigen Aufgabe.

Schwieriger ist die Frage zu beantworten inwieweit die Schweiz als Nehmer die Tätigkeiten der Vereinten Nationen auch in Zukunft "abdecken" soll. Selbstverständlich ist es dem ständigen Beobachter unbenommen, den Entstehungsweg der beinahe unzählbaren Empfehlungen zu verfolgen, die von der UN-Generalversammlung Jahr für Jahr verabschiedet werden als Richtschnur tadellosen Verhaltens. Indessen unterhält ja kein Land in New York einen kostspieligen Apparat, um das Geschehen am East River lediglich wahrzunehmen; vielmehr wünscht es dieses Geschehen zu beeinflussen und/oder für seine eigene Aussenpolitik zu verwerten.

Die geringen Beeinflussungsmöglichkeiten des neutralen Kleinstaates im Rahmen der UNO - gleichgültig ob als Vollmitglied oder als Beobachter - wurden bereits erwähnt. Bleibt die Frage der Verwertung. Diese muss im wesentlichen von den Zentralbehörden beantwortet werden. Immerhin sind die Probleme des Personal-mangels bei veränderten aussenpolitischen Gewichtungen, die besonderen, wenn auch selbst auferlegten Pflichten des Neutralen, last but not least der generelle Vorsprung eines hochentwickelten Landes wie der Schweiz in der Wahrnehmung jener politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben, welche die Vereinten Nationen beschäftigen, Phänomene, die ohne weiteres auch vom Aussenstehenden wahrgenommen werden können.

Aus der Sicht dieser Mission verdienen Mitwirkung innerhalb der dem ständigen Beobachter auferlegten Grenzen

- die Arbeiten des ECOSOC (Wirtschafts- und Sozialfragen, Humanitäres und Menschenrechte, operationelle Tätigkeiten) und deren Verfolgung in den entsprechenden Kommissionen der Generalversammlung;
- die Arbeiten der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (UNDP, UNICEF usw.) und die operationellen Tätigkeiten der UNO, und zwar nicht so sehr, weil wir diese Sektoren mit zum Teil erheblichen Summen mitfinanzieren, sondern weil von der Qualität der Entwicklungspolitik so viel abhängt;
- an Sonderkonferenzen behandelte Spezialfragen, woran die Schweiz Interesse hat.

Beobachtungen erfordern

- die Arbeiten des Sicherheitsrates;
- die Beratungen der Generalversammlung im allgemeinen;
- punktuell in erster Linie Rechts-, Verwaltungs- und Budgetfragen sowie vereinzelt politische und Sicherheitsfragen, (Rüstungskontrolle).

Dies bedeutet den Verzicht auf die systematische aktive Verfolgung vieler Diskussionen im politischen und Sicherheitsbereich (erste und Spezialkommission), in den Sektoren Soziales, Humanitäres und Kultur (dritte Kommission), Treuhandfragen und Entkolonisierung (vierte Kommission). Das schliesst regelmässige, summarische Berichterstattung nicht aus, muss indessen Sekundärinformation zulassen.

Die "Verzichtliste" impliziert keineswegs, dass die Schweiz an den einschlägigen Themen kein Interesse zu bekunden habe.

Vielmehr handelt es sich um eine Option zugunsten anderer Fora, wo sich unser Land besser Geltung verschaffen kann (von der Sache her die Europäische Gemeinschaft, bei den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen OECD, Europarat, KSZE, UNCTAD).

Diese summarische Aufzählung verdient zweifellos vertiefender Diskussion. Was ihr zu Gevatter steht, ist einerseits der Gedanke der Arbeitsökonomie, andererseits die Erfahrung, dass sich die Schweiz in ihrer Spezialität nicht überall exponieren soll. Wir liegen nun einmal quer zu gewissen globalen oder regionalen Entwicklungen. Die Konferenz über das Verhältnis zwischen Abrüstung und Entwicklung im Schosse der UNO vom vergangenen September, an der die Schweiz teilnahm, möge als Beispiel gelten.

b) Bilateralismus im Zentrum der multilateralen Diplomatie

Wenn für die Schweiz aus den weiter oben genannten Gründen New York nicht die "Hauptstadt der Welt" ist, so ist diese Bezeichnung aus der Sicht zahlreicher Klein- und Kleinststaaten durchaus zutreffend. Hier liegt ein Hauptgrund, warum diese, aber auch grössere Entwicklungsländer, die ja nicht Demokratien westlichen Zuschnitts sind, an den Hauptsitz der Vereinten Nationen ihre erfahrensten Diplomaten entsenden. Manche von ihnen unterhalten zu ihren Regierungen privilegierte Verbindungen aufgrund politischer oder familiärer Affinitäten. Deshalb sei die Frage erlaubt, ob unsere UNO-Mission in New York nicht vermehrt zur Pflege bilateraler Beziehungen herangezogen werden könnte, primär mit Staaten, wo wir nicht durch einen residierenden Botschafter vertreten sind. Der Beobachterstatus, der uns unablässige Parteinahme erspart, erscheint dabei als zusätzliche Empfehlung.

Jedenfalls gilt für die Schweiz nicht weniger als für andere Kleinstaaten, dass gerade im Rund der Vereinten Nationen, wo das Uebergewicht der Grossmächte im grellen Scheinwerferlicht erscheint, die Kleinen sich nicht durch den Umfang, sondern durch die Qualität ihrer Mannschaft Achtung zu verschaffen wissen.

III. Personelle und räumliche Konsequenzen

Eine massvolle Redimensionierung unserer Mission bei den Vereinten Nationen personell zu quantifizieren, ist als exakte Uebung unmöglich, schon deshalb, weil jede Abkehr vom gewohnten Standard - namentlich der Belieferung der Zentralbehörden seitens der Aussenposten - nun einmal ungern gesehen wird, jedenfalls zu Beginn. Zudem kann aus mindestens zwei Gründen nicht auf den Umfang der Mission in den Sechzigerjahren, also bevor die Schweiz sich auf den Weg zur Vollmitgliedschaft machte, zurückgegriffen werden: Erstens haben sich die Aktivitäten der Vereinten Nationen seither auch auf jenen Gebieten (insbesondere der multilateralen Entwicklungshilfe) intensiviert, wo auch in Zukunft nicht nur Beobachtung, sondern auch Mitwirkung angezeigt erscheint. Zweitens sind die inzwischen vermehrt erforderlich gewordenen Detachierungen von Missionsmitgliedern an Konferenzen ausserhalb der Vereinigten Staaten sowie die gestiegenen Ferienansprüche in Rechnung zu stellen. (Bei einem Ferienanspruch von jährlich sechs Wochen fehlt eine von acht Personaleinheiten beinahe das ganze Jahr.)

Es sei daher als sehr ungefähre Annäherung verstanden, wenn bei Beachtung der vorstehenden Empfehlungen ein Personalabbau von viereinhalb (den Kanzleichef als halbe Einheit mitgezählt) auf dreieinhalb diplomatische Mitarbeiter des Missionschefs für tragbar gehalten wird. Dadurch könnte die Zahl der Sekretärinnen von vier auf drei reduziert werden, vorausgesetzt, dass für den Telefon- und Empfangsdienst eine bessere Lösung als die gegenwärtige gefunden wird (Rückgriff auf eine Lokalangestellte).

Bei der inskünftigen Zusammensetzung der Mission ist neben multilateraler Erfahrung nun einmal auch auf gehörige Seniorität zu achten. Die Omnipräsenz von Botschaftern und Ministern gehört zu den kindischen, nichtsdestoweniger offenbar unvermeidlichen Zügen der Weltorganisation. Die Vereinigten Staaten unterhalten am East River fünf Botschafter und zwei Minister, Japan zwei Botschafter und zwei Minister, die Philippinen gar vier Botschafter und drei Minister, die Bundesrepublik, Italien und zahlreiche andere Staaten zwei Botschafter. Auch die Schweiz kommt ohne Minister als Stellvertreter des Missionschefs nicht aus. Ob letzterer immer ein "Senior Ambassador" zu sein hat, ist eine andere Frage. Initiative, Kontaktfreude, Selbstbescheidung und die Fähigkeit, sich und sein Land in der richtigen Perspektive zu sehn, sind nicht exklusive Qualitäten einer bestimmten Gehaltsklasse.

Bei der Beurteilung der Frage temporärer Detachierung von Beamten der Zentrale tritt neben die unmittelbare Bedarfsfrage auch diejenige der Ausbildung von Nachwuchs. Es ist gerade unter der Voraussetzung einer kleinen Mannschaft von Bedeutung, dass diese dem Könnertum verschrieben ist. Die temporäre Zuteilung jüngerer Beamter der Zentrale - auch aus andern Departementen, denn die schweizerische UNO-Politik kann nicht vom EDA allein getragen werden - ist Voraussetzung für jenen Professionalismus, der mit bescheidenen Beständen Effizienz anbietet. Diese gründet letztlich darauf, Wichtiges dem angeblich Dringenden vorzuziehen.

Im Sinne einer Reduktion früherer Detachierungen wurden dieser Mission während der letzten Generalversammlung zwei jüngere Diplomaten während jeweils vier bis sechs Wochen zugeteilt. Das erscheint vernünftig - für Neulinge sollten sechs Wochen reserviert werden. Selbstverständlich bleiben ad hoc getroffene Abweichungen nach Massgabe untypischer Entwicklungen vorbehalten.

Ueberhaupt bedingt eine personelle Reduktion der Mission deren Konzentration auf die wiederkehrenden Arbeiten der Weltorganisation. Für Sonderfragen hätte die Zentrale kurzfristig vermehrt Spezialisten zu entsenden.

Einfacher ist die Bureaufrage. Der derzeitige Standort ist beinahe ideal, aber die vor 15 Jahren in Erwartung der schweizerischen UNO-Vollmitgliedschaft auf eine ganze Etage vergrösserte Bürofläche ist in Anbetracht der monatlichen Kosten von 38'860.60 US\$ hoch, wenn man bedenkt, dass drei kleine und ein Chefbüro fast ständig leer sind. Wird der Personalbestand der Mission im oben angeregten Sinne massvoll reduziert, so sind von 15 verfügbaren Büroräumen (inkl. der Konferenzsaal) lediglich zwei Drittel ständig besetzt. Eine Platzreserve von zwei Räumen für temporär Detachierte ist gewiss unerlässlich, aber auch dann bleiben drei Räume unbenutzt.

Aus der Sicht dieser Mission wäre deren zusätzliche Belegung - bei Bedarf - mit einem Dienst des Generalkonsulats eine betrieblich optimale Lösung, weil sie die vorhandenen Räumlichkeiten nutzen und weil Telefon- und Empfangsdienst optimal organisiert werden könnten. Indessen könnte mit etwas Phantasie auch an die Einmietung einer halbstaatlichen schweizerischen Organisation, ja sogar einer Branchenvertretung gedacht werden, sofern diese den Betrieb der Mission in keiner Weise beeinträchtigt. Ein Umzug der Mission in reduzierte Räumlichkeiten wäre natürlich ebenfalls denkbar, aber nicht unbedingt billiger.

IV. Notwendigkeit der Besinnung

Die vorstehenden Ueberlegungen sind essentiell politischer Natur. Sollten sie auch Einsparungen ergeben, so schlugen diese

vielleicht stärker zu Buche, wenn sie an der Zentrale, möglicherweise auch in Genf sowie an grossen Aussenposten neue Reflexionen der Schwerpunktbildung auslösten. Diese erscheinen umso notwendiger, als es die westeuropäische Integration sein wird, die unsere Aussenpolitik in den nächsten Jahren primär herausfordert und entsprechende Personalverlagerungen innerhalb des EDA verlangt.

Jenseits gewissermassen konjunkturbedingter personeller Dispositionen gilt es, zwei permanente Anliegen nicht aus dem Auge zu verlieren: einen Einsatz der "human resources", der das Beste in ihnen freisetzt, und die damit einhergehende Aufgabe, sich selbst, die diplomatische Vertretung und das Potential unseres Landes in jener gesunden Perspektive zu sehen, die Bescheidung und Anspruch gleichermassen fruchtbar machen.

DER BEOBACHTER DER SCHWEIZ BEI DEN
VEREINTEN NATIONEN



Dieter Chenaux-Repond
Botschafter

New York, den 9. Februar 1988



PERMANENT OBSERVER MISSION
OF SWITZERLAND TO THE UNITED NATIONS

NEW YORK, N.Y. 10017 - 2092 , 9. Februar 1988
757 Third Avenue, 21st Floor
Tel.: 421-1480

Ref.: 011.0 - CX/bi

VERTRAULICH

Herrn Botschafter
Franz Muheim
Chef der Direktion für
internationale Organisationen
EDA

3003 Bern

Herr Botschafter,

Gemeinsam mit meinen Kollegen habe ich mir in den letzten Wochen angesichts der Festschreibung des schweizerischen Beobachterstatus einerseits, neuer Anforderungen an unsere Aussenpolitik andererseits, Gedanken gemacht. Diese sind in dem beiliegenden Dokument über "Die zukünftigen Aufgaben der Ständigen Schweizerischen Beobachtermission bei den Vereinten Nationen in New York" festgehalten. Es handelt sich dabei, wie der Titel sagt, um nichts anderes als um einen Denkanstoss, der namentlich an der Zentrale und im Dialog zwischen dieser und den Aussenposten der Vertiefung bedarf.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint mir eine weitere Verbreitung verfrüht. Ich beschränke mich daher darauf, je ein Exemplar Staatssekretär E. Brunner, Verwaltungsdirektor J. Manz und Generalkonsul B. de Riedmatten (New York) zuzustellen.

Ich versichere Sie, Herr Botschafter, meiner vorzüglichen Hochachtung.

DER BOTSCHAFTER

Chenau-Repond

D. Chenaux-Repond

Beilage: erwähnt

Kopie an:

- Herrn Staatssekretär E. Brunner, EDA
- Herrn Botschafter J. Manz, DVA, EDA
- Herrn Botschafter B. de Riedmatten, New York