

B E R I C H T

der beratenden Kommission  
für die Beziehungen der Schweiz zur UNO

an den Bundesrat

vom 20. August 1975

Hochgeachteter Herr Bundespräsident,  
hochgeachtete Herren Bundesräte,

Wir haben die Ehre, Ihnen folgenden Bericht der von  
Ihnen eingesetzten beratenden Kommission für die  
Beziehungen der Schweiz zur UNO zu unterbreiten:



# 1. Auftrag und Arbeitsmethode der Kommission

## 1.1. Mandat und Zusammensetzung

Der Bundesrat setzte, auf Antrag des Eidgenössischen Politischen Departementes, zur Prüfung der Beziehungen der Schweiz zur UNO mit Beschluss vom 28. August 1973 eine beratende Kommission ad hoc ein, deren Vorsitz er dem früheren Ständerat Dr. Eduard Zellweger übertrug. Die Bildung einer solchen Kommission hatte der Bundesrat in seinem Bericht an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 17. November 1971 (im folgenden UNO-Bericht 1971 genannt) in Aussicht gestellt. Dieser Bericht vervollständigte bekanntlich den früheren umfassenden UNO-Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 16. Juni 1969 (im folgenden UNO-Bericht 1969 genannt). Bei der Einsetzung der Kommission stellte der Bundesrat klar, dass er von ihr Material und Erkenntnisse für einen dritten UNO-Bericht an die Eidgenössischen Räte erwarte.

Das Mandat der Kommission wurde vom Bundesrat wie folgt umschrieben :

1. Sie hat alle in Betracht kommenden Formen der zukünftigen Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen abzuklären und ihre Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen. Dabei ist die Kommission nicht an die vom Bundesrat in seinen Berichten vom 16. Juni 1969 und 17. November 1971 vertretene Auffassung gebunden. Vielmehr sollte sich die Kommission mit ihnen kritisch auseinandersetzen und, soweit erforderlich, auch neue Lösungsmöglichkeiten aufzeichnen.
2. Vor- und Nachteile eines Vollbeitrittes der Schweiz zu den Vereinten Nationen einerseits sowie der Weiterführung der bisherigen Politik der engen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Vereinten Nationen unter Verzicht auf einen Beitritt andererseits sind zu prüfen, und es ist vor allem zu untersuchen, auf welche Weise die eine oder andere Lösung verwirklicht werden kann. Die Kommission sollte dabei den von der Schweiz in ihren bisherigen langjährigen Kontakten zu den Vereinten Nationen gesammelten Erfahrungen angemessen Rechnung tragen sowie die seit der Gründung der Vereinten Nationen in deren Form, Struktur und Zielsetzung eingetretenen oder voraussehbaren weiteren Veränderungen gebührend berücksichtigen. Die Kommission hat ferner der allgemeinen aussenpolitischen Ausrichtung der Schweiz Rechnung zu tragen, namentlich der Aufrechterhaltung ihrer Politik eines dauernd neutralen Staates sowie der Verwirklichung weiterer aussenpolitischer Maximen, wie namentlich der Solidarität und der Universalität ihrer Beziehungen.
3. Die Oeffentlichkeit ist über den Stand und die wichtigsten Ergebnisse der Kommissionsarbeiten periodisch zu informieren.
4. Die Kommission hat dem Bundesrat einen umfassenden Bericht einzureichen, der neben konkreten Vorschlägen auch die wichtigsten



Ueberlegungen, die dazu geführt haben, enthalten soll. Dieser Bericht soll dem Bundesrat vor allem gestatten, den Eidgenössischen Räten Vorschläge für das weitere Vorgehen im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Vereinten Nationen zu unterbreiten.

5. Die Kommission ist ermächtigt, zur Abklärung von Teilproblemen und Einzelfragen Unterausschüsse zu bilden. Ausserdem steht es ihr frei, zum Zwecke einer umfassenden Orientierung auch Personen anzuhören, die nicht Mitglieder der Kommission sind, einschliesslich Beamter der Bundesverwaltung.

Folgende 50 Persönlichkeiten hatten neben dem Kommissionspräsidenten ihre Ernennung in die Kommission angenommen \*):

- Jean-François AUBERT, Nationalrat, Professor, Corcelles/NE
- Gérard BAUER, Präsident der Fédération horlogère suisse, Biel
- Denise BINDSCHEDLER-Robert, Professor, Bern
- Edgar BONJOUR, Professor, Basel
- Raymond BROGER, Ständerat, CVP-Fraktion, Appenzell
- Ezio CANONICA, Nationalrat, Präsident des Schweiz. Gewerkschaftsbundes, Bern
- Christian DOMINICE, Professor, Genf
- Charles F. DUCOMMUN, Präsident der Nationalen Schweiz. UNESCO-Kommission, Chernex s/Montreux
- Peter DUERRENMATT, Nationalrat, Professor, LIB-EV-Fraktion, Riehen/BS
- Mathias EGGENBERGER, Ständerat, SPD-Fraktion, St. Gallen
- Roger ERB, Vereinigung Schweiz. Angestelltenverbände, Wallisellen/ZH
- Rudolf ETTER, Nationalrat, Präsident des Schweiz. Gewerbeverbandes, Bern
- Jacques FREYMOND, Professor, Genf
- André GRISEL, Bundesrichter, Lausanne
- Hans HAUG, Professor, Bern
- Thomas HELD, Soziologie-Assistent, Zürich
- Jeanne HERSCH, Professor, Genf
- Walther HOFER, Nationalrat, Professor, SVP-Fraktion, Stettlen/BE
- Harald HUBER, Bundesrichter, Lausanne
- Alois HUERLIMANN, Nationalrat, Präsident der CVP-Fraktion, Walchwil/ZG
- Etienne JUNOD, Präsident des Vorortes SHIV, Basel
- Walter KOENIG, Nationalrat, Präsident der LDU-Fraktion, Küssnacht/ZH
- Gérard LATTION, Korpskommandant, Lausanne
- Guido LOCARNINI, Präsident von "Coscienza Svizzera", Bellinzona
- Fred LUCHSINGER, Chefredaktor "Neue Zürcher Zeitung", Zürich

\*) Die Ernennung in die Kommission erfolgte ad personam. Die aufgeführten Titel und Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder beziehen sich auf den Zeitpunkt der Ernennung. Seitherige Änderungen sind nicht berücksichtigt.



- Franz MARTY, Kantonsrat, Goldau/SZ
- Elisabeth MICHEL-Alder, Zürich
- Pierre MICHELI, alt Botschafter, Genf
- Richard MUELLER, Nationalrat, Präsident der SPD-Fraktion, Ostermundigen/BE
- Regula PESTALOZZI-Henggeler, Rechtsanwältin, Präsidentin des Bundes schweizerischer Frauenorganisationen, Zürich
- Richard REICH, Direktor der Gesellschaft zur Förderung der Schweiz. Wirtschaft, Zürich
- Olivier REVERDIN, Ständerat, Professor, Genf
- Henri RIEBEN, Professor, Lausanne
- Gilbert RIST, Direktor des Foyer John Knox, Genf
- Roland RUFFIEUX, Professor, Freiburg
- Rudolf SCHILLING, Zürich
- Dietrich SCHINDLER, Professor, Zollikon
- James SCHWARZENBACH, Nationalrat, Präsident der REP-NA-Fraktion, Zürich
- Carlo SPEZIALI, Nationalrat, FDP-Fraktion, Locarno
- Arno THEUS, Ständerat, SVP-Fraktion, Chur
- Victor H. UMBRICH, Industrieller und UNO-Beauftragter, Riehen
- Jean VINCENT, Nationalrat, Rechtsanwalt, Präsident der PDA-Fraktion, Genf
- Johann Jacob VISCHER, Korpskommandant, Generalstabschef, Bern
- Luzius WASESCHA, Zentralsekretär der Europa-Union Schweiz, Bern
- Alfred WEBER, Nationalrat, FDP-Fraktion, Altdorf
- Joachim WEBER, Nationalrat, Präsident des Schweiz. Bauernverbandes, Rickenbach/SZ
- Philippe DE WECK, Generaldirektor der Schweiz. Bankgesellschaft, Zürich
- Alphonse WIDMER, Rektor der Kantonsschule, Porrentruy
- Luzius WILDHABER, Professor, Präsident der Schweiz. Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bolligen/BE
- Edith ZIMMERMANN-Bütikofer, Mitlödi/GL

Bei der Zusammensetzung der Kommission war auf eine angemessene Vertretung sämtlicher Landesteile und Volksschichten geachtet worden. Sämtliche Parlamentsfraktionen waren in der Kommission vertreten, sei es durch ihre Präsidenten oder andere führende Fraktionsmitglieder. Bundesgericht und Armeespitze wirkten durch je zwei Mitglieder mit. Die Spitzenverbände der Wirtschaft delegierten fast ausnahmslos ihre Präsidenten in die Kommission. Mehrere Hochschulprofessoren liehen ihre Mitarbeit. Verschiedene an unserer Aussenpolitik aktiv interessierte Gremien, wie die Nationale UNESCO-Kommission, die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, die Schweizerische Gesellschaft für die Vereinten Nationen, die Europa-Union Schweiz sowie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, aber auch die landesweiten Frauenorganisationen und an der Politik interessierte Kreise junger Bürger waren durch prominente Mitglieder aus ihrem Kreis in der Kommission vertreten.



## 1.2. Arbeitsweise der Kommission

Die von 46 Mitgliedern besuchte konstituierende Sitzung der Kommission fand am 16. Oktober 1973 in Anwesenheit des Vorstehers des Politischen Departementes, Bundesrat Graber, statt. Dieser sicherte in seiner Begrüßungsansprache der Kommission völlige Freiheit in der Organisation ihrer Arbeit und die Bereitschaft der Verwaltung zu, die Kommission in dem ihr erwünschten Ausmasse zu informieren und zu dokumentieren. Er unterstrich, dass für die Einsetzung der Kommission die Ueberlegung wegleitend war, die in verschiedensten Kreisen des Volkes vorherrschende Auffassung zu erkunden. Dies werde dem Bundesrat erlauben, sich von den divergierenden Strömungen und ihrer Stärke ein Bild zu machen, wenn es gelte, vor Parlament und Volk zu treten. Die Beratungen der Kommission würden dazu beitragen, aus der Vielfalt der Argumente für oder wider den Beitritt zur UNO diejenigen zu ermitteln, denen für eine objektive und vorurteilsfreie Meinungs- und Willensbildung Gewicht zukomme.

Die Unterschiedlichkeit der Meinungen, die in der Kommission zum Ausdruck kam, war bei ihrer heterogenen Zusammensetzung beträchtlich, gewährleistete indessen gleichzeitig, dass die Abklärungen der Kommission vom Bestreben nach Objektivität getragen waren.

Die Kommission hat zu Einzelheiten in den bundesrätlichen Berichten gelegentlich kritisch Stellung genommen und ist über die Berichte hinausgegangen, wo sich dies aufdrängte. Sie möchte aber nachdrücklich anerkennen, dass die Berichte eine sorgfältige und sachverständige Bewertung der UNO-Tätigkeit enthalten, und dass darin eine umfassende Beschreibung und Begründung unserer bisherigen sehr engen Zusammenarbeit mit der UNO gegeben wird. Die Kommission konnte deshalb darauf verzichten, sich mit überzeugend bearbeiteten und beurteilten Sachverhalten erneut zu befassen.

An der konstituierenden Sitzung zeigte sich, dass niemand in der Kommission eine Lockerung unserer bereits bestehenden Beziehungen zu den Vereinten Nationen als Alternativpolitik in Betracht zog. Die erste Aussprache ergab vielmehr sehr rasch, dass als einzige ernsthafte Alternative zur Frage stand, ob anstelle der Beibehaltung des Status quo von engen Beziehungen zur Organisation der Beitritt zur UNO in Betracht kommt. Die Kommission hat deshalb ihre Arbeit von Anbeginn an dieser Fragestellung orientiert. Sie prüfte besonders die Rückwirkungen eines eventuellen Beitrittes auf die Handhabung unserer aussenpolitischen Maximen der Neutralität, Solidarität und Disponibilität. Gleichzeitig schenkte sie aber auch den innenpolitischen Aspekten eines Beitrittes ihre Aufmerksamkeit.

Angesichts ihrer grossen Mitgliedschaft und des Umfanges des Diskussionsstoffes beschloss die Kommission, sich in drei Arbeitsausschüsse aufzuteilen, deren Aufgabenbereiche wie folgt bestimmt wurden:

Ausschuss I: Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik.



- Ausschuss II: Auswirkungen des Verhältnisses Schweiz - UNO (Mitgliedschaft oder Fortsetzung des Status quo) auf die schweizerische Solidaritäts- und Disponibilitätspolitik: friedenserhaltende Aktionen, Tradition der humanitären Dienste, Beherbergung internationaler Organisationen, internationale Zusammenarbeit vornehmlich im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich.
- Ausschuss III: Auswirkungen verschiedener Alternativen (Beitritt oder Nichtbeitritt) auf die Innenpolitik und auf die aussenpolitische Stellung der Schweiz. Haltung der schweizerischen Bevölkerung, Frage der Information, Beurteilung des politischen Zeitfaktors.

Jeder der drei Ausschüsse hat seine Beratungen auf Grund eines Fragenkatalogs geführt. Ueber die Beratungen wurden ausführliche Sitzungsprotokolle erstellt. Die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit der drei Ausschüsse werden in diesem Schlussbericht zusammengefasst.

Das Sekretariat der Kommission und der drei Ausschüsse betreute Dr. Hanspeter Strauch, diplomatischer Mitarbeiter des Politischen Departementes.

Der Ausschuss I (15 Mitglieder) hielt unter dem Vorsitz von Professor Dietrich Schindler 6 Sitzungen ab. Die geführten Diskussionen wurden auf 130 Protokollseiten im einzelnen festgehalten. Sachverständige Mitglieder des Ausschusses erstellten Arbeitspapiere oder referierten über die Themen: Neutralitätsrecht mit Vergleichen zum Neutralitätsstatus anderer Staaten, namentlich Oesterreichs, in der UNO, schweizerische Politik in den internationalen Organisationen, Stellung der Schweiz im internationalen System von heute. Der Ausschuss liess sich ausserdem anhand von Arbeitspapieren oder Referaten von Fachleuten des Politischen Departementes, bzw. durch das Sekretariat, informieren über die formellen Voraussetzungen eines Beitrittes, die Art der Probleme, denen die Schweiz heute im Bereich der multilateralen Beziehungen begegnet, über die Erfahrungen und die Verhandlungstechnik an der Europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit und die Formen der Zusammenarbeit zwischen der UNO und dem Europarat sowie der Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit in der UNO.

Der Ausschuss II (23 Mitglieder) hielt unter dem Vorsitz von alt Botschafter Pierre Micheli 4 ganztägige Sitzungen ab, deren Ergebnis auf 110 Protokollseiten festgehalten wurde. Der Ausschuss liess sich vom Präsidenten der Gesamtkommission durch ein Arbeitspapier und Referat über die Leistungen der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens und den dabei feststellbaren Sitzungswandel orientieren. Sachkundige Kommissionsmitglieder referierten über die friedenserhaltenden Aktionen der UNO, die Abrüstungsgespräche in der UNO, die



Frage der Rückwirkungen eines Beitrittes auf die humanitären Aktionen, namentlich auch auf die Verwirklichung des Rotkreuzgedankens (Tätigkeit des IKRK etc.). Durch hohe Beamte und Fachleute aus dem Politischen Departement und aus der Handelsabteilung (u.a. die Herren Botschafter Thalman und Keller, Vizedirektor Pictet, Ritter von der Direktion für Völkerrecht und Staehelin von der Handelsabteilung) erhielt der Ausschuss Aufschluss über die Rückwirkungen eines Beitrittes auf die Möglichkeiten der Leistung guter Dienste, auf die Stellung Genfs als Sitz- und Konferenzstadt internationaler Organisationen sowie auf die Beteiligung der Schweiz an der Kodifizierung des Völkerrechts und am internationalen Vertragswerk der UNO, an der Zusammenarbeit innerhalb der UNO im Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie auf dem Gebiet des Umweltschutzes.

Der Ausschuss III (12 Mitglieder) hat unter dem Vorsitz von Frau Edith Zimmermann-Bütikofer 3 Sitzungen abgehalten, deren Ergebnis auf 80 Protokollseiten festgehalten wurde. Der Ausschuss liess sich von sachkundigen Mitgliedern aus seiner Mitte über folgende Themen orientieren: Auswirkungen eines Beitrittes auf die Innenpolitik, Auswirkungen eines Beitrittes oder einer Fortsetzung der gegenwärtigen Politik auf die aussenpolitische Stellung der Schweiz, Möglichkeiten einer verbesserten Information über die UNO, namentlich im Hinblick auf eine Volksabstimmung, und Möglichkeiten und Vorteile der Durchführung einer wissenschaftlichen Untersuchung über die Einstellung der Bevölkerung zum Thema UNO. Der Ausschuss liess sich ferner vom Sekretär der Kommission über die finanziellen Lasten der Mitgliedschaft und die verwaltungstechnischen Vorkehrungen orientieren, die im Falle eines Beitrittes getroffen werden müssten. Auf weitere Befragungen verzichtete der Ausschuss, doch pflegte er über die Vorsitzende, den Sekretär und einzelne Mitglieder direkte Kontakte mit Fachleuten auf dem Gebiet der Meinungsforschung.

Die Gesamtkommission hat neben der Eröffnungssitzung und zwei Sitzungen zur Behandlung des Schlussberichtes eine weitere Sitzung abgehalten, an der Botschafter Bernard Turrettini, der bis im Frühjahr 1974 der schweizerischen Beobachtermission bei den Vereinten Nationen vorstand, über Erfahrungen und Erkenntnisse, die er auf Grund seiner Tätigkeit in New York gewonnen hatte, gehört und befragt wurde. Mehrere Mitglieder nahmen an einer von der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik veranstalteten Tagung teil, an welcher der frühere finnische Vertreter bei den Vereinten Nationen, Botschafter Max Jakobson, und der Rechtsberater des schwedischen Aussenministeriums, Direktor Hans Blix, die Erfahrungen ihrer Länder bei Betätigung der auf die Wahrung ihrer Neutralität in der UNO gerichteten Politik skizzierten. Bei Würdigung der österreichischen Erfahrungen in der UNO stellte die Kommission auf die sehr ausführlichen Publikationen und allgemein bekannten Stellungnahmen österreichischer Persönlichkeiten zu diesem Thema ab.

Gestützt auf die Arbeiten der Ausschüsse wurde unter der Leitung des Kommissionspräsidenten und der drei Ausschussvorsitzenden ein



erster Entwurf dieses Schlussberichtes vom Sekretär der Kommission ausgearbeitet. Dieser Entwurf wurde anlässlich einer Klausurtagung vom 25./26. Oktober 1974 durch die Gesamtkommission in den Grundlinien besprochen; gleichzeitig wurden die Schlussfolgerungen im Wortlaut festgelegt, einzelne wichtige Kapitel einer Detailberatung unterzogen und der Bericht schliesslich zur redaktionellen Uebearbeitung an den Lenkungsausschuss überwiesen. Der überarbeitete Entwurf wurde den Mitgliedern vor einer am 30. Mai 1975 abgehaltenen Sitzung zur Stellungnahme zugestellt. An dieser Sitzung wurde das Ergebnis der ein halbes Jahr früher abgehaltenen Klausurtagung im wesentlichen bestätigt und beschlossen, den Mitgliedern nochmals eine letzte Frist zu setzen, um Abänderungs-, Ergänzungs- oder Streichungsanträge zum Berichtsentwurf einzureichen. Infolge der Anzahl dieser Anträge sowie ferienbedingten Termenschwierigkeiten für eine weitere Sitzung wurde die Bereinigung der eingegangenen Anträge auf schriftlichem Wege durchgeführt. An dieser Bereinigung haben 46 Kommissionsmitglieder mitgewirkt. Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis dieses Bereinigungsverfahrens, wie es noch unter Führung des Kommissionspräsidenten eingeleitet worden war, dessen plötzlicher Tod das Ende der Konferenzarbeiten überschattet hat. Der Weiterleitung des bereinigten Kommissionsberichts an den Bundesrat hat die grosse Mehrheit der Kommissionsmitglieder zugestimmt.

### 1.3. Kontakte mit der Oeffentlichkeit

Gemäss dem ihr erteilten Mandat hatte die Kommission Oeffentlichkeit und Presse über den Fortschritt ihrer Arbeiten zu unterrichten. Der Kommissionspräsident hat persönlich zwei Pressekonferenzen abgehalten, die erste im Anschluss an die konstituierende Sitzung, die zweite nach der Vernehmung von Botschafter Turrettini. Eine dritte von ihm bereits angekündigte Pressekonferenz wurde nach Fertigstellung des Berichtes stellvertretend für ihn durch die übrigen drei Mitglieder des Büros gegeben. In der Zwischenzeit wurde die Presse durch Communiqués orientiert, und sowohl Präsident wie Sekretär erteilten Journalisten, die sich individuell an sie wandten, die erbetenen Auskünfte. Die Oeffentlichkeit war über die Presse aufgefordert worden, Fragen und Anregungen an die Kommission zu richten. Sämtliche eingegangenen Schreiben wurden entweder vom Präsidenten oder vom Sekretär beantwortet. Die Kommission glaubt daher, auch in dieser Beziehung ihr Mandat erfüllt zu haben.

## 2. Allgemeine Ueberlegungen

### 2.1. Die Universalität der UNO

Bereits in den beiden UNO-Berichten des Bundesrates ist herausgestellt worden, welche überragende Bedeutung bei der Beurteilung der zukünftigen Beziehungen unseres Landes zur UNO der Frage der Universalität zuerkannt werden muss (UNO-Bericht 1969, S. 109 ff; UNO-Bericht 1971, S. 2, 7, 46 ff). In dieser Hinsicht befand sich die Kommission in einer völlig anderen Lage als jene, die der Bundesrat im



Jahre 1945 eingesetzt hatte, weil die letztere sich mit einer Organisation zu befassen hatte, die sich damals als Allianz der Siegerstaaten des Zweiten Weltkrieges präsentierte, und weil sich die Schweiz zu jener Zeit in grosser aussenpolitischer Isolierung befand.

### 2.1.1. Grad der Universalität

Seitdem der Bundesrat seinen letzten Bericht über unsere UNO-Beziehungen erstattet hat, ist der Universalitätsgrad der Vereinten Nationen nochmals, und zwar entscheidend gestiegen; sie zählen heute 138 Staaten als Mitglieder und werden demnächst weitere aufnehmen. Für die Schweiz und die Organisation selbst war der Beitritt der beiden deutschen Staaten im Jahre 1973 von erstrangiger Bedeutung: für die Schweiz, weil sie damit in Europa neben den Kleinst-Staaten wie Liechtenstein das einzige Land ist, das der UNO nicht angehört; für die UNO, weil dadurch die relative Entspannung zwischen West und Ost, die auch der UNO als Weltorganisation neue Perspektiven eröffnet, einen besonders bedeutungsvollen Ausdruck fand.

Die Schweiz ist heute der einzige Staat der Völkergemeinschaft, der aus freiem Entschlusse der UNO nicht beigetreten ist. Der Mitgliedschaft von sechs weiteren ihr zur Zeit noch nicht angehörenden Staaten oder Merkmale der Staatlichkeit tragenden Gebilden (Nord- und Südkorea, Nord- und Südvietnam, Rhodesien, Taiwan) stehen besondere Hindernisse entgegen, welche in den beiden Berichten des Bundesrates einlässlich dargestellt worden sind. Es kann daher bezüglich der geteilten Staaten Vietnam und Korea verwiesen werden auf den Bericht 1969, S. 110, bezüglich der besonderen Stellung von Rhodesien auf den gleichen Bericht S. 73, und bezüglich Taiwan auf den Bericht 1971, S. 8. Was Vietnam anbetrifft, steht zur Zeit noch nicht fest, ob nach der Entscheidung auf dem Schlachtfeld und dem Machtwechsel in Südvietnam beide Teilstaaten vereinigt werden und ob allenfalls vor oder nach einer Vereinigung eine Aufnahme in die UNO erfolgen wird, obgleich vorläufig getrennte Aufnahmegesuche eingereicht worden sind. Einzelne Kommissionsmitglieder haben sich daran gestossen, dass für Taiwan und Rhodesien keine Aussicht bestehe, den Vereinten Nationen beitreten zu können. Indessen ist zu bedenken, dass die Regierung, welche die effektive Macht auf der Insel Taiwan ausübt, nach wie vor beansprucht, das gesamte chinesische Territorium, also auch das chinesische Festland, zu vertreten. Die Schweiz hat diesen Anspruch durch Anerkennung der Volksrepublik China abgelehnt, Jahre bevor die UNO-Generalversammlung mit Beschluss vom 25.10.1971 die Regierung von Peking für legitimiert erklärte, die satzungsmässigen Rechte des UNO-Gründungsmitgliedes China auszuüben. Rhodesien ist durch eine vom Mutterland Grossbritannien bis auf den heutigen Tag nicht gebilligte Sezession entstanden und bisher als Staat von keiner Regierung anerkannt worden. Nachdem die UNO auf Initiative Grossbritanniens bekanntlich Sanktionen gegen Rhodesien anordnete, an denen die Schweiz zwar nicht mitwirkte, an die sie sich aber bis zu einem gewissen Grade anzupassen hatte (unser



Land hat beispielsweise das Konsulat in Salisbury geschlossen), wäre ein Antrag der gegenwärtigen rhodesischen Regierung auf Aufnahme in die UNO von vornherein aussichtslos gewesen. Nichtmitglieder der UNO sind bis heute noch einige Kleinst-Staaten, wie in Europa Liechtenstein, Monaco, San Marino und Andorra sowie der Vatikanstaat. Da Liechtenstein, Monaco, San Marino und der Vatikan an der Europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit als gleichberechtigte Mitglieder teilnahmen, erscheint es nicht mehr undenkbar, dass sich auch die UNO früher oder später diesen Staaten öffnen könnte.

Weder der derzeitige Status solcher Kleinst-Staaten noch die speziell gelagerten Verhältnisse von Vietnam und Korea oder die Sonderfälle Taiwan und Rhodesien gestatten es, von einer Schein-Universalität der UNO zu sprechen. Einige Kommissionsmitglieder teilen diese Auffassung nicht und erblicken hier ein Argument gegen einen Beitritt der Schweiz. Andere wiesen darauf hin, dass die Schweiz dem Völkerbund beitrug, obwohl der Universalitätsgrad jener ersten politischen Weltorganisation viel geringer war als der der heutigen UNO. Die erwähnten Sonderfälle Rhodesien und Taiwan zeigen im übrigen, dass die UNO mit Wirkung für ihren sich ständig erweiternden Tätigkeitsbereich darüber entscheidet, welches Gemeinwesen als Staat am internationalen Leben, soweit es von ihr gesteuert wird, voll teilzunehmen und welche Regierung den betreffenden Staat zu vertreten legitimiert ist. Bei diplomatischen Konferenzen, die unter der Schirmherrschaft der UNO stattfinden, werden seit kurzem regelmässig "alle Staaten" eingeladen. Die UNO und ihre Spezialorganisationen entscheiden in diesen Fällen, welche Gemeinwesen als Staaten zu gelten haben. Obwohl dadurch das Recht jedes einzelnen Staates, einen neuen Staat oder eine neue Regierung anzuerkennen oder ihnen die Anerkennung zu verweigern, rechtlich nicht tangiert wird, wird ein Staat ohne zureichende Gründe beim heutigen Universalitätsgrad der UNO den durch sie manifestierten Kollektivwillen schwer ignorieren können. In dieser Hinsicht ist beispielsweise zu vermerken, dass die Schweiz Guinea-Bissau am Tage nach dem Beschluss des Sicherheitsrates anerkannt hat, der die Aufnahme dieses Landes in die UNO empfahl.

Von Kommissionsmitgliedern wurde die Befürchtung geäußert, dass die praktisch erreichte Universalität der UNO nicht ein für allemal als gesichert gelten könne, da Versuche unternommen werden, das eine oder andere Land aus politischen Gründen auszuschliessen, in seiner Mitgliedschaft zu suspendieren oder zum mindesten in der Ausübung seiner Mitgliedschaftsrechte zu beschränken. Diese Tendenzen traten namentlich an der vom algerischen Aussenminister Bouteflika präsidierten 29. Generalversammlung der UNO (Herbst 1974) in Erscheinung. Am 30.9.1974 lehnte sie die Akkreditierung der südafrikanischen Delegation ab, wie das übrigens schon die 28. Generalversammlung im Vorjahr getan hatte. Neu war, dass Südafrika am 12.11.1974 von der Teilnahme an der laufenden Session ausgeschlossen wurde, nachdem am 30.10.1974 der Sicherheitsrat mit dem Veto der USA, Frankreichs und Grossbritanniens einen Antrag auf Ausschluss Südafrikas aus der UNO verworfen hatte.



Es ist nicht zu verkennen, dass das von der 29. Generalversammlung gegenüber Südafrika eingeschlagene Vorgehen einer Umgehung der Art. 5 und 6 der Satzung nahekommmt. Nach diesen Bestimmungen kann die Generalversammlung ein Mitglied der UNO nur auf Grund einer Empfehlung des Sicherheitsrates "von der Ausübung seiner Rechte und Privilegien aus der Mitgliedschaft" suspendieren oder aus der Organisation ausschliessen. Die Empfehlung des Sicherheitsrates aber unterliegt dem Vetorecht seiner ständigen Mitglieder. Der Ausschluss Südafrikas von der Teilnahme an der 29. Generalversammlung ist denn auch nach der Abstimmung scharf gerügt worden mit der Begründung, bei dieser Entscheid gehe es nicht um ein Votum für oder gegen die Rassenpolitik Südafrikas oder gegen die rechtswidrige Anwesenheit Südafrikas im ursprünglichen Mandatsgebiet Namibia, sondern ausschliesslich um die Rechtsfrage, ob ein Mitglied durch Anwendung der Geschäftsordnung von der Ausübung gewisser Rechte ausgeschlossen werden könne, ohne dass das in der Satzung vorgesehene Ausschlussverfahren durchgeführt werde. Diese Frage müsse verneint werden. Vor dem Regimewechsel im Jahre 1974 war auch Portugal sowohl innerhalb der UNO als in verschiedenen Spezialorganisationen wegen seiner Kolonialpolitik in der Ausübung seiner Mitgliedschaftsrechte verkürzt oder in gewissen Spezialorganisationen zum Austritt veranlasst worden.

Die geschilderten Eingriffe in Mitgliedschaftsrechte stellen eine Gefährdung der Universalität dar. Sie sind allerdings in erster Linie durch die von den Entwicklungsländern im Schosse der UNO geführte und von den kommunistischen Staaten unterstützte Entkolonisierungspolitik bedingt worden, die zu besonders heftigen und spitzen Kontroversen führt, wenn, wie dies in Rhodesien und Südafrika der Fall ist, Rassengegensätze das zentrale Problem bilden. Indessen darf angenommen werden, dass der Entkolonisierungsprozess in absehbarer Zeit seinen Abschluss finden wird. Auch in repräsentativen UNO-Kreisen rechnet man übrigens mit einem baldigen Ende desselben und fasst schon die Auflösung der 4. Kommission der Generalversammlung (Kommission für Entkolonisierungsfragen) ins Auge.

Solchen Massnahmen nicht gleichzusetzen ist die der israelischen Delegation während der 29. Generalversammlung im Rahmen der Palästina-Debatte auferlegte Redezeitbeschränkung, auch wenn sie als bedenklich zu qualifizieren ist und möglicherweise von einer schweizerischen Delegation bekämpft worden wäre. Es kann allerdings nicht völlig ausgeschlossen werden, dass gegen Israel früher oder später weitergehende Massnahmen beschlossen würden, wenn es nicht gelingen sollte, das Mittelostproblem zu lösen oder doch zu entschärfen.

Die Schweiz hat übrigens die in den UNO-Sonderorganisationen gefassten Beschlüsse über die Beschränkung von Mitgliedschaftsrechten nie zum Anlass genommen, die Frage ihrer eigenen Mitgliedschaft neu zu überprüfen. Sie hat sich aber, in sorgfältiger Würdigung der rechtlichen Aspekte des zu fällenden Entscheides, in den meisten



Fällen gegen Anträge gestellt, die geeignet waren, die Universalität der Organisation zu schwächen. Nach Meinung der Kommission ist diese Politik grundsätzlich richtig und sollte auch das Verhalten der Schweiz in der UNO bestimmen.

Alle diese gegenüber gewissen Staaten, sowohl im Rahmen der UNO wie in den Spezialorganisationen, getroffenen Massnahmen, widerspiegeln auf natürliche Weise die verschiedenen politischen Kräfte, die innerhalb der internationalen Gesellschaft am Werke sind. Wenn es auch das gute Recht der öffentlichen Meinung ist, aufgrund der vorhandenen politischen Sympathien solche Massnahmen gutzuheissen oder zu bedauern, so ist doch festzuhalten, dass ein neutraler Staat in jedem einzelnen Fall gemäss den ihm eigenen Kriterien die Gründe für diese Massnahmen werten und dementsprechend seine Stimme abgeben sollte (siehe unter 3.5.2). Es wäre in der Tat wenig realistisch zu verkennen, dass es sich bei der UNO und ihren Spezialorganisationen nicht um internationale Akademien, sondern um politische Kampfschauplätze handelt.

Als denkbare Gefährdung der UNO-Universalität hat die Kommission auch den Austritt von Mitgliedstaaten in Betracht gezogen im Hinblick darauf, dass der Völkerbund seinerzeit durch das freiwillige Ausscheiden von Mitgliedern erheblich geschwächt wurde. (Dem Völkerbund fehlte übrigens wegen des Nichtbeitritts der USA von Anfang an eine entscheidende Universalitätskomponente.) Die Austrittsgefahr ist indessen gering einzuschätzen, wenn man bedenkt, dass die Lebensdauer der Vereinten Nationen diejenige des Völkerbundes übertrifft, und dass ihre Mitgliederzahl in den 30 Jahren ihres Bestehens bisher ständig gestiegen ist. Es kann auch darauf hingewiesen werden, dass bisher keiner der besonders hart kritisierten Staaten seine Mitgliedschaft aufgekündigt hat, was darauf schliessen lässt, dass selbst diese Staaten der Mitgliedschaft noch einen Wert zuerkennen. Einige Kommissionsmitglieder sehen hier allerdings erhöhte Gefahren.

Unser aussenpolitischer Grundsatz der Universalität bezweckte ursprünglich die Anknüpfung und Pflege bilateraler Beziehungen mit allen Staaten der Erde. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges hat aber das zwischenstaatliche Beziehungsnetz in steigendem Masse multilateralen Charakter angenommen, so dass die Angelegenheiten - insbesondere solche wirtschaftlicher und sozialer Natur -, die früher im bilateralen Staatenverkehr geregelt wurden, Gegenstand multilateraler Abkommen geworden sind oder in den Zuständigkeitsbereich multilateraler Organisationen fallen (vgl. hierzu Ziffer 7 dieses Berichtes). Diese Entwicklung legt nahe, die Maxime der Universalität auch im multilateralen Bereich zu befolgen und, wo in diesem Bereich eine praktisch alle Staaten umfassende Organisation wie die UNO tätig wird, deren Mitgliedschaft zu erwerben. Andernfalls könnten sowohl im Ausland wie im Inland unsere aussenpolitischen Maximen der Solidarität, Disponibilität und Universalität an Glaubwürdigkeit verlieren.



### 2.1.2. Für die Schweiz bedeutsame Auswirkungen der Universalität

Die Tatsache, dass die UNO heute praktisch identisch ist mit der Völkergemeinschaft, verstärkt in ganz erheblichem Masse die Wirkungskraft von Art. 2, Ziffer 6, der Satzung. Diese Bestimmung sieht bekanntlich vor, dass die Organisation auch Nichtmitglieder zur Beachtung der in der Charta enthaltenen Prinzipien anhalten kann, soweit dies für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendig ist. Zwar können, wie im UNO-Bericht 1969, S. 73, ausgeführt wird, Nichtmitglieder einwenden, die Gültigkeit einer solchen Bestimmung zu Lasten Dritter sei durch das allgemeine Völkerrecht nicht gesichert. Diese Ueberlegung schafft indessen die Tatsache nicht aus der Welt, dass die 138 Mitgliedstaaten der UNO an die erwähnte Bestimmung gebunden sind und daraus das Recht ableiten können, auf einen aussenstehenden Staat so starken Druck auszuüben, dass dieser sich nicht in offenen Gegensatz zu einer von der Organisation beschlossenen und von ihren Mitgliedern befolgten Verhaltensweise stellen kann. Die Kommission ist daher in ihrer überwiegenden Mehrheit der Meinung, dass angesichts dieses Sachverhaltes der Unterschied zwischen der Stellung des Mitgliedes und derjenigen des Nichtmitgliedes wenn nicht rechtlich, so doch praktisch an Bedeutung eingebüsst hat. Einzelne Mitglieder sind allerdings der Meinung, dass es einen grossen Unterschied ausmacht für einen ausserhalb der UNO stehenden Staat, ob er einerseits deren Entscheiden in dem ihm richtig scheinenden Masse Rechnung trägt oder ob er andererseits als Mitglied rechtlich gehalten ist, Sanktionen gutzuheissen oder sie durch seine Enthaltung zu ermöglichen mit der rechtlichen Verpflichtung, sie anzuwenden. Die Druckversuche wären sicher viel stärker, wenn die Schweiz an den Diskussionen und Abstimmungen mitwirken würde; sie hätte auch viel die grössere Verantwortung zu übernehmen. In ihrer Mehrheit schliesst sich die Kommission der Betrachtungsweise des Bundesrates an, der im Bericht 1969, S. 103, ausführt :

"Je nach den Umständen, unter denen ein Nichtmitglied zur Unterstützung von Sanktionen aufgefordert wird, mag es ihm jedoch angesichts des tatsächlichen Kräfteverhältnisses und der Beurteilung durch die Weltöffentlichkeit schwerfallen, sich dem Machtanspruch der Weltorganisation zu entziehen."

Einige Zeilen später findet sich nach einem Hinweis auf die gegen Rhodesien angeordneten Sanktionen, wo die Schweiz eben diese Erfahrung machen musste, die weitere Folgerung :

"Falls Sanktionen verhängt werden, kann somit ein neutrales Nichtmitglied in eine ähnliche Lage geraten wie das neutrale Mitglied der Vereinten Nationen, jedoch mit dem Unterschied, dass es sich gegenüber dem Staat, der Gegenstand der Zwangsmassnahmen ist, zur Rechtfertigung seiner Haltung nicht auf seine Mitgliedschaft bei der Weltorganisation und die sich daraus ergebenden Pflichten berufen kann. Da anzunehmen ist,



dass die Vereinten Nationen im Falle von Zwangsmassnahmen im Rahmen des Kapitels VII der Charta darnach trachten werden, jede Form der Begünstigung des von ihnen zum Rechtsbrecher gestempelten Staates durch einen aussenstehenden Neutralen zu verhindern, wird es dem Neutralen kaum möglich sein, eine paritätische Behandlung der Weltorganisation einerseits und des zum Rechtsbrecher erklärten Staates andererseits in vollem Umfange aufrechtzuerhalten. Die nichtparitätische Behandlung braucht allerdings nicht in jedem Falle zur Verletzung der formalen Neutralitätspflichten zu führen."

Die zitierten Sätze geben nach Auffassung der Kommission die Situation richtig wieder, in der sich die Schweiz heute als Nichtmitgliedstaat befindet. Und von dieser Situation ist auszugehen, wenn man die neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen, die ein Beitritt der Schweiz zur UNO aufwirft, zu prüfen und zu gewichten hat. Auf eine knappe Formel gebracht gilt: "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" (UNO-Bericht 1969, S. 120).

Gestützt auf diese Ueberlegungen erachtet die Kommission die erreichte Universalität der UNO als das wesentlichste Element, das für einen Beitritt unseres Landes zur UNO spricht. Es ist kaum denkbar, dass ein Staat wie die Schweiz, der wie kaum ein anderer in wirtschaftlicher und sonstiger Hinsicht in das internationale Bezugssystem eingebettet ist, sich auf die Dauer ausserhalb der UNO halten kann ohne Nachteile zu erleiden. Welcher Art diese Nachteile sind, wird weiter unten, insbesondere in Ziffer 7, näher dargelegt.

## 2.2. Wandlungen im System der Friedenssicherung

### 2.2.1. Das System der kollektiven Sicherheit und sein Versagen

Die Kommission hat sich eingehend mit den Methoden befasst, welche die UNO zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Friedens entwickelt und zur Anwendung gebracht hat. Nach einer verbreiteten Meinung hat die Organisation in der Rolle der Friedensgarantin weitgehend versagt, weil im Grunde nach wie vor allein die Grossmächte darüber befänden, ob auf der Welt Krieg oder Frieden herrschen soll. Die UNO vermöge hier nur eine äusserst bescheidene und auf keinen Fall ausschlaggebende Rolle zu spielen. In der Tat hat die UNO in manchen Konflikten nicht das geleistet, was angesichts ihrer Satzung für die Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen zwischen allen Staaten erwartet werden durfte. Es ist aber zu bedenken, dass die UNO als Organisation keine eigenen militärischen oder



wirtschaftlichen Machtmittel besitzt und deshalb darauf angewiesen ist, dass ihr dieselben von ihren Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden. Oft sind in der Tat einflussreiche Mitglieder in Konfliktsituationen ausserhalb des UNO-Rahmens vorgegangen und haben durch ihr Verhalten die Wirkungsmöglichkeiten der Organisation beschränkt. Es ist verständlich, dass auch in der schweizerischen Öffentlichkeit solche Ereignisse auf Kritik gestossen sind. Indessen darf nicht übersehen werden, dass die Satzung selbst und die von ihr in Rechnung gestellte Machtverteilung unter den Grossmächten die Handlungsfähigkeit der Organisation einengen. Dem Einsatz militärischer Machtmittel hat die Organisation wenig gegenüberzusetzen, wenn unter ihren Mitgliedern keine Einigkeit über die Beurteilung und Lösung eines Konflikts besteht. Die Kritik an der UNO ist deshalb oft an die falsche Adresse gerichtet und sollte richtigerweise dem Verhalten satzungswidrig handelnder Staaten gelten.

Die Satzung hat - in Berücksichtigung der realen Machtverhältnisse - die Friedenssicherung durch das Mittel kollektiver Zwangsmassnahmen praktisch in die Hände der fünf Grossmächte mit ständigem Sitz im Sicherheitsrat, die heute auch als einzige über einsatzfähige Nuklearwaffen verfügen, gelegt. Sie sind die fünf "Friedenspolizisten", ist doch das System der kollektiven Sicherheit, so wie es von den Schöpfern der Charta konzipiert wurde, in seiner Funktionsfähigkeit bewusst abhängig gemacht worden von der Einigkeit der fünf mit dem Vetorecht im Sicherheitsrat ausgestatteten Mächte. Diese Regelung schliesst ein rechtsverbindliches Eingreifen des zuständigen UNO-Organs, nämlich des Sicherheitsrates, in gewaltsamen Konflikten zwischen vetoberechtigten Mächten oder mit ihnen verbündeten Staaten aus. Wesentlich erscheint nicht, dass die Grossmächte immer einig sind, sondern dass ohne deren ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung die in der Satzung vorgesehenen Zwangsmassnahmen nicht ergriffen werden können. Die in diesem Sinne in UNO-Bericht 1969, S. 116 ff, angestellten Ueberlegungen erscheinen der Kommission als in jeder Hinsicht zutreffend. Nachdem die Gründer der UNO die Lähmung der ihr obliegenden Sicherheitsfunktionen bewusst einer offenen Konfrontation der Grossmächte mit Beteiligung aller übrigen Mitglieder an einem solchen Grosskonflikt vorgezogen haben, ist es nicht erstaunlich, dass sich das System der kollektiven Sicherheit in der Praxis als funktionsunfähig erwiesen hat.

Wie schon der Bundesrat ausgeführt hat (Bericht 1971, S. 51), sind seit mehr als einem Vierteljahrhundert die Bestimmungen der Charta über die militärischen Sanktionen totor Buchstabe geblieben. Kein einziges der in Art. 43 vorgesehenen Sonderabkommen zwischen dem Sicherheitsrat und den einzelnen Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Streitkräften ist ausgehandelt worden. Es ist kaum wahrscheinlich, dass die Satzungsbestimmungen über militärische Zwangsmassnahmen je zur Anwendung kommen werden; die Annahme, die fünf Grossmächte würden gemeinsam militärische Operationen durchführen, dürfte auf vorläufig nicht absehbare Zeit ausserhalb der Realität liegen. Wenn wider Erwarten sich die fünf Vetomächte doch



einmal zur Anwendung von und massgeblicher Beteiligung an militärischen UNO-Sanktionen entschliessen sollten, dürfte eine solche Willenskundgebung genügen, um den Staat, gegen den die Zwangsmassnahmen gerichtet wären, zum Einlenken zu bewegen. Vorstehenden Ueberlegungen kommt bei jeder Prüfung der Frage, ob der Status der ständigen Neutralität mit der UNO-Mitgliedschaft vereinbar sei, zentrale Bedeutung zu.

Als der Sicherheitsrat nach Wiederbeteiligung des Delegierten der Sowjetunion an seinen dem Koreakonflikt gewidmeten Sitzungen handlungsunfähig wurde, nahm die Generalversammlung auf Antrag der USA im Jahre 1950 die sogenannte "Uniting For Peace"-Resolution an, auf Grund welcher sie das Recht beanspruchte, im Falle eines Friedensbruches oder einer Angriffshandlung, in welchem der Sicherheitsrat infolge des Vetos zu keiner Beschlussfassung gelangt, den Mitgliedstaaten die Anwendung von Zwangsmassnahmen gegen den Angreifer zu empfehlen. Die Generalversammlung hat in der Folge zwar wiederholt auf Grund dieser Resolution Streitfälle behandelt, jedoch nie den Mitgliedstaaten die Durchführung bewaffneter Operationen gegen einen Angreifer empfohlen. Derartige Beschlüsse wären, weil sie eben lediglich Empfehlungen darstellen, für die Mitgliedstaaten nicht bindend, so dass sich für neutrale Staaten keine die Neutralität verletzenden Verpflichtungen ergeben können.

Während die Bestimmungen der Satzung über militärische Zwangsmassnahmen (Art. 42) praktisch als obsolet betrachtet werden dürfen, ist es eher denkbar, dass jene über nichtmilitärische Zwangsmassnahmen (Art. 41) zur Anwendung gebracht werden könnten, freilich nur unter ganz aussergewöhnlichen Umständen. Nichtmilitärische Massnahmen können vom Sicherheitsrat mit unmittelbar verbindlicher Wirkung angeordnet werden, ohne dass zuvor Sonderabkommen zwischen ihm und den einzelnen Mitgliedstaaten abgeschlossen werden müssten. Das Veto-recht der fünf Grossmächte hat aber zur Folge, dass mit der Anordnung solcher Massnahmen, sei es gegen Vetomächte, sei es gegen jeden andern Staat, der die Rückendeckung auch nur einer dieser Mächte geniesst, nicht zu rechnen ist, weil die Einlegung des Vetos die Anwendung von Zwangsmassnahmen verhindern würde. Nichtmilitärische Zwangsmassnahmen gegen einen Staat, mit dem die Schweiz engere Beziehungen pflegt, erscheinen in der heutigen Konstellation demnach als unwahrscheinlich. Die Situation ist in dieser Beziehung völlig verschieden von derjenigen in der Völkerbundszeit, als gegen einen Nachbarstaat der Schweiz Sanktionen ergriffen wurden. Der erste und bisher einzige Beschluss des Sicherheitsrates über obligatorische nichtmilitärische Massnahmen war jener von 1966 gegen das weisse Minderheitsregime in Rhodesien, wodurch keine erheblichen schweizerischen Interessen berührt wurden, und dem wir im übrigen, wie bereits erwähnt, auch als Nichtmitglied eine gewisse Beachtung nicht versagen konnten. Dennoch bleibt die Frage der nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen von grundsätzlicher Bedeutung für einen neutralen Staat, weshalb weiter unten noch näher darauf eingegangen wird.



Einige Mitglieder würdigen das Vetorecht anders. Sie empfinden es als unerfreulich, dass eines der Argumente zugunsten eines Beitritts die gelähmte Handlungsfähigkeit der UNO zur Grundlage hat. Im übrigen ist nach ihrer Auffassung die Hypothese nicht völlig auszuschliessen, dass die Grossmächte sich eines Tages doch einigen, und dass sie dann den Mitgliedern eine gegen deren Willen laufende Haltung aufdrängen könnten. In einem solch hypothetischen Fall würde sich nach Meinung dieser Mitglieder der tatsächliche Zwang auf ein Nichtmitglied ganz anders auswirken als bei einem Beitritt aus freien Stücken. Im allgemeinen beruhen zahlreiche vorangehend geäusserte Auffassungen der Kommissionsmehrheit auf einer Würdigung der gegenwärtigen Situation, währenddem die UNO und die weltpolitische Lage im Begriffe seien, sich rasch zu ändern.

### 2.2.2. Die neue Friedensschutztechnik

Nachdem sich die Konzeption der Satzung, wonach die Mitgliedstaaten, insbesondere die fünf Grossmächte, gemeinsam einen Angreifer mit Gewalt in die Schranken weisen werden, als Illusion erwiesen hatte, kam in den 1950er Jahren ein neues System der Friedenssicherung in Gebrauch, das den Realitäten der zwischenstaatlichen Beziehungen besser entspricht, obwohl es nur beschränkt anwendbar und beschränkt wirksam sein kann: die friedenserhaltenden Aktionen. Die von den Vereinten Nationen aufgestellten Friedenssicherungstruppen sollen nicht einen Angreifer bekämpfen; ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, sich als neutrale Truppe zwischen verfeindete Parteien zu stellen, insbesondere einen Waffenstillstand zu sichern und in einem von den Armeen der Streitparteien geräumten Gebiet für Sicherheit zu sorgen. Friedenssicherungstruppen wurden erstmals im Suezkonflikt 1956 aufgestellt, sodann 1960 im Kongo, 1964 auf Zypern und 1973 erneut im Nahen Osten. Daneben wurden in verschiedenen Konflikten auch Beobachtermissionen entsandt, um z.B. die Einhaltung von Waffenstillstandsvereinbarungen zu überwachen. Der Einsatz von Friedenssicherungstruppen und Beobachtermissionen ist in der Satzung nicht ausdrücklich vorgesehen, liegt aber im Rahmen der Kompetenzen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung.

Charakteristisch für diese neue Art der Friedenssicherung ist nicht nur, dass die Vereinten Nationen keinen Zwang und keine Gewalt anwenden, sondern vor allem, dass solche Aktionen nur im Einverständnis mit allen beteiligten Staaten durchgeführt werden. Friedenssicherungstruppen werden nur auf dem Boden solcher Staaten tätig, die ihr Einverständnis dazu gegeben haben. Auch die Abgabe militärischer Kontingente an die Vereinten Nationen durch die einzelnen Staaten ist freiwillig. Für die Zusammensetzung der Friedenssicherungstruppen haben sich von Anfang an zwei Grundsätze durchgesetzt: Es sollen keine Kontingente von Staaten gestellt werden, die ein besonderes Interesse in dem betreffenden Konflikt haben, und es sollen Truppen der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ausgeschlossen bleiben, ein Grundsatz, der nur in Zypern zugunsten Grossbritanniens durchbrochen wurde. Bei den UNO-Beobachtern im



Mittleren Osten sind die Grossmächte ebenfalls vertreten, nicht aber bei den Verbänden von Blauhelmtrouppen. Trotz diesen Ausnahmen gilt, dass Friedenssicherungstruppen und Beobachtermissionen bisher bevorzugt mit Truppenkontingenten oder Persönlichkeiten aus unbeteiligten, vorwiegend kleineren und neutralen Staaten gebildet wurden. Das neue System der Friedenssicherung hängt ganz wesentlich von der Kooperationsbereitschaft und den Leistungen unbeteiligter, ja neutraler Staaten ab. Die Zustimmung der Grossmächte ist allerdings auch bei diesen Aktionen Voraussetzung.

Für einen neutralen Staat ergeben sich hier verschiedene Möglichkeiten, seine Solidarität zu beweisen, wie besonders die Leistungen Schwedens, Finnlands und Oesterreichs zeigen. Auch die Schweiz hat solche Aktionen immer wieder durch Geldmittel oder Uebernahme von Transportaufgaben und ähnliche Leistungen unterstützt (vgl. UNO-Bericht 1969, S. 61 ff, und Bericht 1971, S. 9). Es erstaunt denn auch nicht, dass diese neue Methode der Friedenssicherung in einem Zeitpunkt entstanden ist, als die Neutralität nach dem Tiefpunkt, den sie bei Ende des Zweiten Weltkrieges erreicht hatte, allgemein eine Wiederaufwertung erlebte, die sich etwa in der Bildung neutraler Kommissionen in Korea 1953, in der Schaffung der dauernden Neutralität Oesterreichs 1955 oder in der Neutralisierung von Laos 1962 zeigte.

Die neue Friedensschutztechnik ist bezeichnend für die Tatsache, dass das Schwergewicht der Friedensmassnahmen der UNO heute deutlich bei Schlichtungs- und Vermittlungsaktionen nach Kapitel VI der Satzung und nicht bei repressiven Massnahmen (Kapitel VII) liegt. Dazu kommt das ständige Bemühen, den Ausbruch von Streitigkeiten durch präventive Massnahmen zu verhindern oder aufzuschieben. Ein Staat, der die Inanspruchnahme militärischer Mittel zur Durchsetzung seiner politischen Ziele erwägt, soll möglichst schon im Vorstadium der Planung abgeschreckt werden, einen solchen Schritt zu unternehmen. Die UNO-Charta gibt dazu die Möglichkeit, indem sie die hierfür zuständigen Organe verpflichtet, schon bei einer blossen Bedrohung des Friedens Stellung zu beziehen.

Es ist schwer zu beurteilen, wieviele Regierungen durch die in der UNO kanalisierten Bemühungen in den letzten Jahren dazu gebracht wurden, der Versuchung nach Einleitung militärischer Aktionen zu widerstehen. Tatsache ist, dass es trotz der Anstrengungen der UNO in vielen Fällen nicht gelungen ist, den Ausbruch von Feindseligkeiten zu verhindern, namentlich dann, wenn infolge der Uneinigkeit der interessierten Grossmächte eine zielstrebige Reaktion des Sicherheitsrates nicht zu erwarten war. Indessen würde es zu weit gehen, dem Wirken der UNO überhaupt jede präventiv-friedenssichernde Wirkung abzuspochen. So kann man sich fragen, ob es nicht auch den in den politischen Organen der UNO geführten Diskussionen zuzuschreiben ist, wenn die Auffassung an Boden zu gewinnen scheint, ein militärischer Erfolg in der Welt von heute sei nicht ohne weiteres auch schon ein politisch auswertbarer Sieg. Sollte diese



Erkenntnis, die eng verknüpft ist mit gewissen neuen Formen des Widerstandes (Guerilla-Krieg, Terrorismus), mit der Achtung jeglicher militärischer Aktion durch einen grossen Teil der Oeffentlichkeit (Pazifismus angesichts der Schrecken des modernen Krieges) und den starken finanziellen und wirtschaftlichen Belastungen durch moderne Waffensysteme, an Ueberzeugungskraft noch gewinnen, dann ist es nicht völlig auszuschliessen, dass die UNO in Zukunft mehr als bisher durch präventive Einflussnahme der Anwendung von Gewalt steuern kann. Trotz der relativen Häufigkeit lokal begrenzter Konflikte in den letzten Jahren ist nicht zu übersehen, dass diese den Urhebern oft keinen dauerhaften Erfolg eingetragen haben, und dass die Methoden laufend verfeinert worden sind, um wenigstens eine kontinentale oder globale Ausweitung solcher Konflikte zu verhindern.

Für die Wahrung des Friedens von einem gewissen praktischen Nutzen ist auch die in Art. 51 festgehaltene Pflicht, im Falle von Massnahmen, die von einem Mitgliedstaat in Ausübung des Selbstverteidigungsrechtes ergriffen werden, unverzüglich dem Sicherheitsrat Bericht zu erstatten, wodurch spätestens zu diesem Zeitpunkt automatisch ein Verfahren vor dem Rat in Gang kommt. Der Vorteil eines solchen Automatismus gegenüber den traditionellen Schlichtungsbestrebungen einzelner Mächte hat sich schon mehrmals erwiesen, was nicht ohne Bedeutung ist angesichts des oft horrenden Anfangstempos moderner kriegerischer Auseinandersetzungen.

Im Rahmen der Wandlungen des Systems der Friedenssicherung ist auch eine Aufwertung der Rolle des UNO-Generalsekretärs eingetreten. Dem Generalsekretär fällt in starkem Masse die Funktion eines neutralen Vermittlers zu. Seine Tätigkeit spielt sich häufig im Stillen ab, ist manchmal aber gerade dadurch wirksam. Der Generalsekretär verfügt dank seinem Amt über ein moralisches und politisches Gewicht, das ihm erlaubt, mit jedweder Regierung und auf eigene Initiative hin in ein Gespräch zu treten. Dank dem ihm auf Grund von Art. 99 der Charta zustehenden Initiativrecht kann er von sich aus die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf alle Angelegenheiten lenken, die geeignet sind, die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu bedrohen. Damit aber kann der Generalsekretär von neutraler Warte aus das Weltinteresse am Bestand des Friedens zu wahren versuchen. Wieviel er auszurichten vermag, hängt nicht nur von der Ueberzeugungskraft seiner Persönlichkeit selbst, sondern auch davon ab, welchen Spielraum ihm namentlich die Grossmächte oder die hauptsächlichlichen Machtgruppierungen einzuräumen bereit sind. In dieser Beziehung sind im Laufe der Geschichte der UNO Höhen und Tiefen feststellbar. Der Generalsekretär ist nicht auf sich allein gestellt. Er verfügt über einen grösseren Mitarbeiterstab, der ständig eingesetzt ist oder eingesetzt werden kann, um Friedensmissionen zu erfüllen. Schliesslich hat sich auch eine Praxis ergeben, Politiker, Diplomaten oder hohe Beamte aus Mitgliedstaaten vorübergehend mit Friedensmissionen zu betrauen. Auch aus der Schweiz sind schon verschiedene Persönlichkeiten für solche Missionen herangezogen worden.



Gewiss dürfen die positiven Wirkungen, die von der Tätigkeit von Beobachtermissionen, Untersuchungskommissionen und Vermittlern sowie vom Einsatz von Blauhelmtrouppen ausgegangen sind, nicht überschätzt werden. Nach Auffassung der grossen Mehrheit der Kommission hat aber die UNO auf diesem Gebiet eine stattliche Reihe von Leistungen aufzuweisen, die sehr positiv zu bewerten sind. Die Kommission begrüsst es deshalb auch, dass die Schweiz für solche UNO-Aktionen Persönlichkeiten, Material, finanzielle Mittel zur Verfügung stellt und die geeigneten Voraussetzungen für Friedensgespräche und Verhandlungen auf schweizerischem Boden aufrechterhält.

### 2.2.3. Die schweizerische Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen

Die These, dass die ständige Neutralität der Schweiz auch nach ihrem Beitritt zu den Vereinten Nationen dem Satzungszweck der Friedenssicherung zu dienen vermag, könnte nach Meinung der Kommissionsmehrheit an Ueberzeugungskraft gewinnen, wenn die Schweiz im Bereiche der neuen Friedensschutztechnik noch vermehrte Leistungen erbringen würde, selbst wenn damit Opfer finanzieller und anderer Art verbunden wären. Die Kommission befürwortet deshalb eine Wiederaufnahme der früheren Studien über die Möglichkeit einer direkteren Beteiligung an Friedensschutztruppen oder Beobachtermissionen, beispielsweise durch Stellung von Beobachtern oder im logistischen Bereich tätigen, militärisch organisierten und geschulten Verbänden. Die Rekrutierung solcher Verbände müsste auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen. In dieser Hinsicht wären die beim Aufbau und bei den ersten Einsätzen des Katastrophenhilfskorps gemachten Erfahrungen auszuwerten. Es ist auch denkbar, dass sich Freiwillige des Katastrophenhilfskorps für einen Einsatz im Rahmen von UNO-Friedensaktionen eignen und dafür auch zur Verfügung stellen. Hier ergäbe sich wahrscheinlich die Möglichkeit enger Zusammenarbeit mit anderen neutralen Staaten wie Oesterreich und Schweden, die in der Mitwirkung an UNO-Friedensaktionen schon bedeutende Leistungen aufzuweisen haben. Da es nicht leicht sein wird, in diesem Zusammenhang alle Einzelfragen zufriedenstellend zu lösen, würde die Kommission es für nützlich erachten, wenn die notwendigen verwaltungsinternen Abklärungen bald in Gang gebracht werden könnten. Zweifellos kann eine vermehrte Beteiligung der Schweiz an den friedenserhaltenden Aktionen der UNO auch ohne einen Beitritt zur Organisation erfolgen. Eine solche Mehrleistung scheint indessen vor allem dann angebracht und sinnvoll, wenn die Schweiz sie als UNO-Mitglied erbringt, wofür sie wohl von den anderen UNO-Mitgliedern ein vermehrtes Verständnis für die angestrebte Beibehaltung der Neutralität erwarten dürfte.

### 3. Die Vereinbarkeit der Neutralität mit der UNO-Mitgliedschaft

Angesichts der Universalität der UNO und angesichts ihrer neuen, vom System der kollektiven Sicherheit vollkommen verschiedenen Friedensschutztechnik kommt der Frage nach der Unvereinbarkeit der Neutralität mit der UNO-Mitgliedschaft nicht mehr die gleiche Bedeutung zu wie unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, als die erste



Konsultativkommission diese Frage ebenfalls untersuchte. Dessen ungeachtet war sich diese Kommission darüber im klaren, dass Bundesrat, Parlament und Volk von ihr eine besonders sorgfältige Prüfung der Neutralitätsfrage erwarten. Deshalb befasste sich einer ihrer drei Ausschüsse im wesentlichen nur mit diesem Problemkomplex.

### 3.1. Wahrung der ständigen Neutralität in der UNO und Rechtsinhalt des Instituts der ständigen Neutralität

Angesichts der im vorangehenden Kapitel getroffenen Feststellungen stand für die Kommission fest, dass ein Beitritt zur UNO aus Gründen sowohl der aussenpolitischen Kontinuität als auch der in Volk und Behörden verankerten Wertvorstellungen nur in Frage kommt, wenn die Aufrechterhaltung der Neutralität möglich bleibt. In Uebereinstimmung mit den von den Eidgenössischen Räten gebilligten Erklärungen des Bundesrates in und zu seinen UNO-Berichten ist auch die Kommission der Meinung, dass die ständige Neutralität nach wie vor Rückgrat unseres aussenpolitischen Handelns bleiben muss. Die Meinungen über den Rechtsinhalt des schweizerischen Neutralitätsstatuts gingen in der Kommission auseinander. Die sehr einlässlichen Diskussionen führten immerhin zu einer Klärung, die als Grundlage für politische Entscheidungen zu dienen vermag. Sehr detailliert erörterte die Kommission nicht nur die rechtlichen Aspekte der Neutralität und ihrer Aufrechterhaltung nach einem Beitritt zur UNO, sondern auch die Frage der Gestaltung einer überzeugenden Neutralitätspolitik unseres Landes als UNO-Mitglied.

Nach Auffassung der Kommission rechtfertigt sich die Beibehaltung der Neutralität nicht nur aus dem eigenen Geschichtsverständnis der Schweiz, sondern auch, weil es stets ein vorrangiges Anliegen unseres Landes war und ist, sich für humanitäre Dienstleistungen und besonders für die Entwicklung und Verwirklichung des humanitären Völkerrechts, wie es in den Genfer Konventionen zum Schutze der Kriegsoffer kodifiziert ist, voll einzusetzen. Als Ursprungsland des Roten Kreuzes ist die Schweiz eine Verpflichtung eingegangen, für deren Erfüllung sie auch in Zukunft Verständnis erwarten darf und zu fordern berechtigt ist. Für die Leistung humanitärer Dienste ist es offensichtlich von Vorteil, wenn nicht unumgänglich, dass auch bei zukünftigen Feindseligkeiten einzelne Staaten abseits stehen, um diese Dienste anbieten zu können. Für das Internationale Komitee vom Roten Kreuz insbesondere ist es wichtig, von neutralem Boden aus operieren zu können. Es ist unbestritten, dass das humanitäre Völkerrecht, namentlich die Genfer Konventionen, auch in einer militärischen Auseinandersetzung zwischen den Vereinten Nationen und einem von ihnen zum Angreifer gestempelten Staat anwendbar wären. Diese Konventionen setzen das Bestehen von neutralen Staaten und neutralen Institutionen voraus, so dass es selbst bei Ausbruch eines derartigen militärischen Konfliktes noch einen Sinn hat, wenn ein Staat wie die Schweiz von einer Beteiligung an Zwangsmassnahmen gegen den Angreifer Abstand nimmt. Nach Auffassung der Kommission



liegt in diesem Sachverhalt, neben dem sicherheitspolitischen Aspekt der Neutralität, eines der wichtigsten Argumente für die Beibehaltung der ständigen Neutralität durch die Schweiz nach einem UNO-Beitritt.

Die Kommission schliesst sich allerdings der Meinung des Bundesrates an, dass es dem Neutralen im hypothetischen Falle eines Sanktionen der UNO auslösenden Konfliktes kaum möglich sein wird, eine paritätische Behandlung der Weltorganisation einerseits und des zum Angreifer erklärten Staates andererseits aufrechtzuerhalten. Die Schweiz würde andernfalls als einziger Staat neben dem Angreifer der in der UNO organisierten Völkergemeinschaft gegenüberstehen. Dass unter solchen Umständen die Nichtmitgliedschaft der Schweiz ihre aussenpolitische Situation verbessern würde, ist nach Auffassung der Mehrheit der Kommission zu bezweifeln. Den Vorzug verdient wohl die Meinung, als Mitglied der UNO sei die Schweiz wirksamer als ausserhalb derselben in der Lage, vornehmlich in Grenzsituationen, aber auch überhaupt, sich für ein weltweites Verständnis und eine entsprechende Respektierung ihrer Neutralität einzusetzen. Die Möglichkeit, vor dem Forum der UNO unsere neutralitätsbedingte Haltung zu begründen, ist deshalb bedeutsam, weil sich durch die Erweiterung der Staatengemeinschaft seit dem Zweiten Weltkrieg der Stellenwert der schweizerischen Neutralität geändert hat. In der von europäischen Staaten dominierten Staatengemeinschaft des 19. Jahrhunderts und des Völkerbundes war die schweizerische Neutralität ein fester Begriff. Sie lag, wie die Pariser Erklärung von 1815 anerkannte, im "wahren Interesse ganz Europas". Nicht wenigen seit dem Zweiten Weltkrieg unabhängig gewordenen Staaten, insbesondere in Asien und Afrika, welche heute die Mehrheit der Mitglieder der Vereinten Nationen bilden, fehlt dagegen das Verständnis für die Besonderheiten unserer Neutralität, und dementsprechend wird auch unserer heutigen Nichtmitgliedschaft in der UNO von gewissen Staaten kein oder nur noch ein beschränktes Verständnis entgegengebracht. Die Tatsache, dass die Schweiz in Konflikten, die nicht Kriege sind, wie im Nord-Süd-Konflikt oder im Konflikt zwischen erdölproduzierenden Ländern und Abnehmerstaaten, auf Grund ihrer geographischen, historischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten auf der Seite einer Partei steht, verringert das Verständnis für unsere Neutralität zusätzlich. Das Neutralitätsrecht, welches in den Haager Abkommen von 1907 und anderen Vertragswerken sowie im Völkergewohnheitsrecht verankert ist, und auf das wir unsere Neutralität stützen, ist den neuen Staaten kaum bekannt oder wird von ihnen zum Teil anders gewertet. Die Politik des "Neutralismus" oder der Nichtverpflichtung, welche diese Staaten selbst befolgen, nimmt keinerlei Rücksicht darauf.

Gewisse Kommissionsmitglieder glauben, dass die Stellung der Schweiz als neutrales Land durch die Länder der Dritten Welt noch weniger verstanden würde, wenn sie ein Mitglied wie alle anderen würde, und als solches den gleichen Pressionen und dem gleichen Konformismus ausgesetzt wäre.



Wie schon betont worden ist, kommt den vorstehenden politischen Ueberlegungen bei der Würdigung allfälliger Risiken, die sich durch einen Beitritt zur UNO für die Aufrechterhaltung der Neutralität ergeben könnten, grössere Bedeutung zu als der Erörterung der rechtlichen Aspekte. Für die Bestimmung des Mindestmasses von Rechtspflichten, die aus der Neutralität erwachsen, sind nach wie vor das V. und das XIII. Haager Abkommen vom 18.10.1907 massgeblich. Bei Ermittlung des Rechtsinhaltes der Neutralität kommt beträchtliches Gewicht auch den Regeln zu, die als "offizielle schweizerische Konzeption der Neutralität" vom EPD am 26.11.1954 festgelegt worden sind (Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden 1954, Heft 24; Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht 1957, S. 195 ff). Diese Regeln, an die der Bundesrat im UNO-Bericht 1969, S. 33, erinnert, haben auch international Beachtung gefunden, indem man z.B. in Oesterreich, das sich im Jahre 1955 zu einer Neutralität nach schweizerischem Vorbild verpflichtet hat, auf sie wiederholt zur Kennzeichnung der neutralitätsbedingten Rechte und Pflichten abgestellt hat.

In der genannten Verlautbarung des EPD von 1954 werden u.a. die sekundären Pflichten (Vorwirkungen) hervorgehoben, die ein ständig neutraler Staat zusätzlich zu den allgemeinen Neutralitätspflichten beachten muss. Sie bestehen darin, dass er alles zu unterlassen hat, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. Der dauernd neutrale Staat darf somit insbesondere keine Verträge abschliessen, die ihn zur Kriegführung oder zu einem sonstigen neutralitätswidrigen Verhalten im Kriege verpflichten könnten (militärische Bündnisse, Allianzverträge, Zoll- und Wirtschaftsunionen, durch deren Eingehung er sich seiner Unabhängigkeit auch in politischer Richtung begeben würde). Nach der offiziellen schweizerischen Konzeption sind hingegen in Friedenszeiten dem ständig neutralen Staat nur jene wirtschaftlichen Massnahmen versagt, die politisch motivierte, gegen einen Staat gerichtete Vorkehren eines andern Staates absichtlich und offenkundig unterstützen, so dass die Haltung des ständig Neutralen im Falle eines Kriegsausbruches präjudiziert wäre. In Kriegszeiten besteht insoweit eine wirtschaftliche Neutralität, als der neutrale Staat verpflichtet ist, den Kriegführenden weder finanzielle Unterstützung - gemeint sind Anleihen und finanzielle Leistungen zur direkten Verwendung für die Kriegführung, nicht jedoch Kredite zu handelspolitischen Zwecken, insbesondere zur Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs - zu gewähren, noch Waffen, Munition oder anderes Kriegsmaterial zu liefern, und zwar - wie am angeführten Ort ausgeführt wird - auch dann, wenn beide Parteien gleich behandelt würden. Das Ausfuhr- und Durchfuhrverbot bezieht sich allerdings nicht auf private Kriegsmateriallieferungen, doch hat der Neutrale Verbote und Einschränkungen von Kriegsmateriallieferungen auf alle Kriegführenden gleichmässig anzuwenden. Irgendwelche weiteren wirtschaftlichen Neutralitätspflichten bestehen nicht. Die von der Eidgenossenschaft während des letzten Krieges befolgten Prinzipien des *courant normal* und der gleichwertigen Gegenleistung im Handelsverkehr sind von ihr selbstgewählte wirtschaftspolitische



Grundsätze. Handlungen von Privatpersonen berühren überdies normalerweise die Neutralität nicht. Immerhin kann, nach der offiziellen schweizerischen Konzeption, aus der allgemeinen Pflicht der Nichtintervention in Feindseligkeiten abgeleitet werden, dass eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende wirtschaftliche Begünstigung einer Partei eine Neutralitätsverletzung darstellt. Die in der Verlautbarung des EPD von 1954 dargelegte Konzeption der Neutralität lässt demnach Raum für eine Beteiligung der Schweiz an gewissen Zwangsmassnahmen nichtmilitärischer Natur, wie der Sicherheitsrat gemäss Art. 41 der UNO-Satzung an sich befugt ist, sie anzuordnen (vgl. 3.2.2. unten).

Es gehört im Hinblick auf den totalen Charakter des modernen Krieges zu den schwierigsten Problemen der zeitgenössischen Völkerrechtspolitik, die Grenzen zwischen neutralitätskonformen und neutralitätswidrigen Massnahmen wirtschaftlicher Natur zu ziehen. Nach Auffassung zahlreicher Kommissionsmitglieder kann eine wirtschaftliche Diskriminierung so beschaffen sein, dass sie eine schwerwiegendere Intervention bedeutet als gewisse militärische Aktionen. Trotzdem liegt nach den heute allgemein anerkannten Rechtsnormen der wesentliche Akzent auf den Enthaltungs- und Gleichbehandlungspflichten des Neutralen im militärischen Bereich. Doch wurde festgehalten, dass die wirtschaftlichen Neutralitätspflichten im Zuge neu entstehenden Rechts sich verstärken könnten. Als Einschränkungen der Souveränität sind sie aber restriktiv zu interpretieren, weshalb der Schweiz in der Handhabung ihrer Neutralität ein beträchtlicher Spielraum vorbehalten bleibt. Nach der Praxis der für die Führung der schweizerischen Aussenpolitik verantwortlichen Behörde ist im übrigen "der neutrale Staat frei, seine Interessen gegenüber dem Ausland, insbesondere jene im wirtschaftlichen Bereich, so zu wahren wie er es als notwendig erachtet. So kann er sich veranlasst sehen, mit einzelnen Staaten mehr oder weniger eng zusammenzuarbeiten oder eine in Widerspruch zur Haltung gewisser Staaten stehende Politik zu verfolgen - je nachdem, ob die Interessen anderer Staaten mit den seinen übereinstimmen oder nicht - ohne dadurch vom Prinzip der Universalität der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen abzuweichen. Die immerwährende Neutralität verbietet ihm insbesondere nicht, universellen und regionalen internationalen Organisationen beizutreten, solange der Beitritt keine Verpflichtung enthält, in einen bewaffneten Konflikt einzugreifen" (BBl. 1975 I, S. 784, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz am Uebereinkommen über ein Internationales Energieprogramm).

Ausser Frage steht, dass ideologische Konflikte dem Anwendungsbereich sowohl neutralitätsrechtlicher Normen als auch neutralitätspolitischer Prinzipien entzogen sind. Politische Meinungsäusserungen von Privatpersonen dürfen auf Grund der allgemeinen Regeln über die Verantwortlichkeit des Staates diesem ohnehin nicht angelastet werden. Aber auch für die Organe des neutralen Staates besteht keine Rechtspflicht, sich zu politischen Fragen der



Meinungsäusserung zu enthalten. Es steht auch ihm wie jedem anderen Staat frei, sofern es die Lage erfordert, gegen das Verhalten anderer Staaten zu protestieren, missbilligend Stellung zu beziehen oder gar Repressalien zu ergreifen. Inwieweit bei Betätigung der Meinungsäusserungsfreiheit in hochpolitischen UNO-Debatten die Schweiz auf ihre ständige Neutralität Rücksicht zu nehmen hat, um deren Glaubwürdigkeit nicht zu gefährden, wird weiter unten dargelegt.

### 3.2. Die Vereinbarkeit der UNO-Mitgliedschaft mit dem Rechtsinstitut der Neutralität

Gestützt auf die Ueberlegungen allgemeiner Natur unter Ziffer 3.1. oben ist es für die Schweiz möglich, auch als Mitglied der UNO ihr Neutralitätsstatut zu wahren. Die an den Gründungskonferenzen der UNO geäußerte Auffassung, die ständige Neutralität sei mit der UNO-Mitgliedschaft unvereinbar, ist aus der Situation unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges zu verstehen. Dass diese Auffassung später von den Organen der UNO nicht mehr geteilt wurde, zeigt die Aufnahme Oesterreichs, dessen den Mitgliedstaaten notifizierte Neutralität bekanntlich der schweizerischen nachgebildet ist. Im Rahmen eines Beitrittsverfahrens wäre allerdings die Situation der Schweiz nicht identisch mit jener Oesterreichs, was im folgenden noch näher zu erörtern sein wird.

#### 3.2.1. Die Frage der militärischen Zwangsmassnahmen

Eine Beteiligung an militärischen Zwangsmassnahmen, wie sie Art. 42 der UNO-Satzung vorsieht, ist zweifellos mit der Neutralität nicht vereinbar. Indessen sind solche Massnahmen bisher von der UNO nie getroffen worden. Unter Ziffer 2.2. oben ("Wandlungen im System der Friedenssicherung") ist dargelegt worden, warum auch zukünftig mit der rechtsverbindlichen Anordnung militärischer Sanktionen kaum zu rechnen ist. Nach einer in der Kommission geäußerten Meinung wäre es immerhin vorstellbar, dass es gegen eine zuvor aus der UNO ausgetretene Vetomacht zur Ergreifung militärischer Zwangsmassnahmen kommen könnte. Aber selbst in einem solchen hypothetischen Fall könnte die Schweiz rechtlich nicht zum Verzicht auf die Neutralität gezwungen werden. Um der UNO die Mittel zur Durchführung militärischer Sanktionen zur Verfügung zu stellen, müssten nämlich vorerst die in Art. 43 der Satzung vorgesehenen Abkommen zwischen dem Sicherheitsrat und den Mitgliedstaaten getroffen werden. Auch mit der Schweiz müsste ein solches Abkommen geschlossen werden, bevor der Sicherheitsrat je von ihr die Stellung von Truppen oder die Gewährung von Durchmarschrechten verlangen könnte. Da die Satzung selbst vorsieht, dass solche Abkommen der Genehmigung und Ratifikation im verfassungsrechtlichen Verfahren eines jeden um Mitwirkung an den Sanktionen ersuchten Staates bedürfen, könnte die Schweiz ohne Verletzung der Satzungspflichten den Abschluss eines neutralitätswidrigen Abkommens ablehnen. Daran ändern auch die zahlreichen Bestimmungen nichts, die die Solidarität der Mitgliedstaaten mit



der Organisation oder mit den andern Mitgliedstaaten zum Inhalt haben, wie Art. 2, Ziffer 5, Art. 25 oder Art. 29, weil diese die in Art. 43 ausdrücklich vorbehaltenen landesrechtlichen Bestimmungen über den Abschluss von Staatsverträgen nicht einschränken.

Die Kommission ist deshalb, wie der Bundesrat in seinen Berichten, zum Schlusse gelangt, dass die Bestimmungen der Satzung über militärische Zwangsmassnahmen, die in der Praxis zudem toter Buchstabe geblieben sind, kein Hindernis bilden, der UNO unter Wahrung der Neutralität beizutreten.

Wird die Durchführung militärischer Zwangsmassnahmen vom Sicherheitsrat lediglich empfohlen, wie dies im Koreakrieg der Fall war, oder nimmt gar nur die Generalversammlung eine entsprechende Empfehlung an, so werden die Mitgliedstaaten dadurch rechtlich nicht verpflichtet, so dass die Neutralität ohne Verletzung von Satzungs-pflichten aufrechterhalten werden kann. Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass die unter Ziffer 2.2.2. oben geschilderten friedens-erhaltenden Aktionen, auch wenn dadurch militärisch organisierte Verbände zum Einsatz kommen, die im Falle der Selbstverteidigung von der Waffe Gebrauch machen dürfen, kein Neutralitätsproblem schaffen, weil solche Aktionen nur mit Zustimmung aller betroffenen Staaten unternommen werden können.

### 3.2.2. Die Frage der nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen

Eingehend erörterte die Kommission das Problem der nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen. Die Mitwirkung an solchen ist, wie unter Ziffer 3.1. oben dargelegt, nicht von vornherein unvereinbar mit den Neutralitätspflichten (vgl. auch UNO-Bericht 1969, S. 103). Das Neutralitätsrecht findet, ausser bei zwischenstaatlichen Kriegen, allerdings auch Anwendung im Falle eines innerstaatlichen Konfliktes, wenn die Aufständischen als kriegführende Partei anerkannt sind. Ferner ist das Neutralitätsrecht anzuwenden im Falle eines zwischenstaatlichen Konfliktes, der nicht den Charakter eines bewaffneten Krieges hat, aber zu einer Kriegserklärung und daher zu einem Kriegszustand im Rechtssinne geführt hat. Das Neutralitätsrecht müsste auch beachtet werden, wenn vom Sicherheitsrat nichtmilitärische neben militärischen Sanktionen angeordnet würden oder wenn nichtmilitärische Sanktionen gegen eine Kriegspartei während der Dauer eines militärischen Konfliktes zwischen einem oder mehreren Staaten ergriffen würden. Wie unter Ziffer 3.1. oben ausgeführt, bietet es angesichts der unter Umständen die Wirtschaft eines Staates strangulierenden Wirkung wirtschaftspolitischer Kampfmittel (z.B. Erdölsperre) Schwierigkeiten, die Grenze zwischen neutralitätskonformen und neutralitätswidrigen Sanktionen wirtschaftlicher Natur zu ziehen.

Nicht neutralitätswidrig nach der oben dargelegten (S. 22) offiziellen Neutralitätskonzeption dürften - sofern kein bewaffneter Konflikt vorliegt - in der Regel die in Art. 41 als Beispiele



aufgezählten Massnahmen sein : Abbruch der diplomatischen Beziehungen, teilweise oder vollständige Unterbrechung der Verkehrsbeziehungen, die blosser Einschränkung oder quantitative Begrenzung der Wirtschaftsbeziehungen (courant normal); nach der offiziellen schweizerischen Konzeption im übrigen auch der völlige Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen, sofern er nicht auf "eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende wirtschaftliche Begünstigung einer Partei" hinausläuft und nicht mit einem bewaffneten Konflikt im Zusammenhang steht.

An solchen Massnahmen könnte sich die Schweiz ohne Verletzung ihrer Neutralitätspflichten beteiligen und hat sie sich auch im Falle von Rhodesien bis zu einem gewissen Grade beteiligen müssen, ohne Mitglied der UNO zu sein. Als UNO-Mitglied könnte und müsste sie ihre Anstrengungen indessen darauf richten, dass sie nicht an Sanktionen teilnehmen muss, die mit den Rechtspflichten eines ständig neutralen Staates unvereinbar sind. Das Risiko einer vom Sicherheitsrat geforderten Beteiligung der Schweiz an neutralitätswidrigen wirtschaftlichen Sanktionen gegen einen Angreifer ist deshalb nicht völlig auszuschliessen, weil der Entscheid darüber, welche Staaten sich an solchen Massnahmen zu beteiligen haben, nach Art. 48 der Satzung in die Kompetenz des Sicherheitsrates fällt, wobei der Rat hingegen befugt ist, einzelne Staaten, beispielsweise die ständig neutrale Schweiz, im konkreten Fall von der Teilnahme an Sanktionen zu befreien oder ihnen einen besonderen Status zuzugestehen. Im Kommissions-Ausschuss, der diese Frage erörterte, hielten es einige Mitglieder für unangebracht, dass die Schweiz um eine solche Befreiung nachsuchen würde. Andere vertraten die Auffassung, dass eine solche Befreiung kaum gewährt werden dürfte, da beispielsweise wirtschaftliche Sanktionen nur Aussicht auf Erfolg hätten, wenn sie von einer lückenlosen Phalanx von Staaten durchgeführt würden. Die überwiegende Mehrheit der Kommission kam aber zum Schluss, dass die Schweiz auch im Falle der Anordnung nichtmilitärischer Zwangsmassnahmen auf der Erfüllung ihrer Neutralitätspflichten bestehen und im Falle eines Beitrittes diese Haltung der Organisation und den Mitgliedstaaten zur Kenntnis bringen müsse. Die hierfür tauglichen Mittel und Verfahren werden weiter unten erörtert (Ziff. 3.3.).

Nichtmilitärische Massnahmen, die der Sicherheitsrat in Form blosser Empfehlungen beschliesst, wie es die Regel ist, oder die von der Generalversammlung empfohlen werden, beeinträchtigen die Neutralität nicht, da die Mitgliedstaaten in diesem Fall zur Mitwirkung rechtlich nicht verpflichtet sind.

Abschliessend ist die Kommission deshalb zum Ergebnis gelangt, dass die Neutralität für einen schweizerischen UNO-Beitritt nicht mehr jene Schranke darstellt, als die sie noch vor einigen Jahren erscheinen mochte. Dennoch ist es wie erwähnt nötig, dass die Schweiz ihre Stellung im Falle eines Beitrittes unmissverständlich klar macht, damit über die Intentionen der Schweiz im In- wie im Ausland keine Unsicherheit besteht.



### 3.3. Die Aufrechterhaltung der Neutralität in der UNO

Eingehend beschäftigt hat sich die Kommission mit der Frage, auf welche Weise am zweckmässigsten klargestellt werden kann, dass die Schweiz im Falle eines Beitrittes an ihrer Neutralität festzuhalten gedenkt und dass diese Absicht von der Organisation und den Mitgliedstaaten auch gebilligt wird. Wesentlich erschien ihr dabei einerseits, dass durch das gewählte Verfahren die Absicht der Schweiz, an der Neutralität festzuhalten, eindeutig zum Ausdruck gebracht, andererseits aber das Risiko der Abweisung des Aufnahmegesuches vermieden wird.

Gestützt auf diese grundsätzlichen Ueberlegungen hat die Kommission sämtliche im Bericht von 1969, S. 104 ff, aufgeführten Verfahrensmöglichkeiten eingehend geprüft und ist dabei zu den gleichen Ergebnissen gelangt wie der Bundesrat, nämlich, dass aus den von ihm angestellten Ueberlegungen folgende Wege nicht erfolgversprechend sind :

- a) Beitritt unter formellem Neutralitätsvorbehalt;
- b) Beitritt mit gleichzeitigem Abschluss eines Abkommens nach Art. 43 der Charta;
- c) Beitritt ohne irgendwelchen Hinweis auf die Neutralität.

Zu den unter lit. a) und b) genannten Verfahren fällt - neben den andern im Bericht 1969 aufgezählten Gründen - vor allem in Betracht, dass zweierlei nicht ernsthaft erwartet werden kann : erstens die ausdrückliche Anerkennung eines formellen Neutralitätsvorbehaltes durch die zuständigen UNO-Organen oder eine formelle Vereinbarung mit ihnen über den Verzicht auf die Anforderung militärischer Hilfe. Unter Berufung auf Art. 43 könnte nur eine zum voraus zugesicherte Befreiung von militärischen Sanktionen angestrebt werden, nicht aber die vorgängige Entbindung von der Pflicht zur Teilnahme an nicht-militärischen Sanktionen. Indessen muss ja, wie wiederholt erwähnt, militärische Hilfe ohnehin nur geleistet werden, wenn ein Vertrag über dieselbe im Verfahren, das von der Verfassung des angegangenen Staates vorgeschrieben wird, genehmigt und ratifiziert worden ist.

Zweitens ist die Kommission mit Bezug auf einen formellen Neutralitätsvorbehalt, durch den die Aenderung oder Beseitigung der Rechtswirkungen gewisser Satzungsbestimmungen sichergestellt würde, zur Auffassung gelangt, die Anbringung eines solchen sei einerseits wahrscheinlich nicht zulässig und andererseits nicht nötig, da die Satzung den UNO-Organen genügend Spielraum lässt, um der schweizerischen Neutralität Rechnung zu tragen. Die Satzung sieht Vorbehalte nicht vor, und es sind bisher keine solchen angebracht worden, auch nicht von andern Neutralen. Ein formeller Vorbehalt, wie jede andere Form einer ausdrücklich ausgesprochenen Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch die UNO, bedürfte der ausdrücklichen Annahme durch die zuständigen UNO-Organen (Sicherheitsrat und



Generalversammlung), wodurch eine Diskussion über Inhalt und Tragweite der schweizerischen Neutralität in der UNO unvermeidlich würde, die wohl eine Einschränkung unserer eigenen Interpretationsmöglichkeiten zur Folge haben müsste.

Gegen einen Beitritt ohne irgendeinen Hinweis auf den Willen zur Beibehaltung der Neutralität, wie er von Oesterreich vollzogen wurde, hätte die Kommission Bedenken. Sie teilt die Auffassung des Bundesrates, dass die geschichtliche Konstellation, unter der die Aufnahme Oesterreichs erfolgte, einmalig war. Tatsächlich ist Oesterreich in die Vereinten Nationen aufgenommen worden, unmittelbar nachdem die meisten Mitgliedstaaten, unter ihnen mehrere der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, seine dauernde Neutralität anerkannt hatten, so dass die österreichische Neutralität auch innerhalb der Vereinten Nationen als weitgehend gesichert gelten kann. Eine Minderheit vertrat allerdings die Ansicht, dass die Schweiz gleich wie Oesterreich der UNO beitreten könnte und sollte. Diese Auffassung stützt sich auf die Ueberlegung, dass einerseits im völkerrechtlich-historischen Sinn die Neutralität der Schweiz ebenso anerkannt und gesichert ist wie jene Oesterreichs, andererseits aber die Betonung des Neutralitätsstatuts angesichts des Nord-Süd-Konflikts, der heute die UNO bestimmt und in welchem die Schweiz als auf der Seite einer Partei stehend erscheint, von vielen, vor allem ärmeren Staaten kaum verstanden, bzw. zum Nennwert genommen werden könnte.

#### 3.4. Beitritt unter Abgabe einer Neutralitätserklärung durch die Schweiz

Das der Kommission am geeignetsten erscheinende Verfahren, das unter allen eingangs unter 3.3. erwähnten Gesichtspunkten zu befriedigen vermöchte, bestände in der Abgabe einer Neutralitätserklärung, in der die Schweiz einseitig ihren Willen unmissverständlich zum Ausdruck bringen würde, auch als Mitglied der Vereinten Nationen ihre überlieferte, im Völkerrecht verankerte dauernde Neutralität aufrechtzuerhalten und die sich daraus ergebenden Pflichten zu erfüllen. Diese Erklärung wäre gleichzeitig mit dem Aufnahmegesuch abzugeben, in welchem die Schweiz reglementsgemäss auch bekunden müsste, sie übernehme die sich aus der Satzung für die Mitglieder ergebenden Pflichten. Durch die Verbindung dieser beiden Erklärungen erhielten die Mitgliedstaaten und die Organe der UNO rechtzeitig, d.h. vor Aufnahme der Schweiz, und in gehöriger Form Kenntnis von der Absicht der Schweiz, an ihrer überlieferten Neutralität auch als UNO-Mitglied festzuhalten. Falls in der Folge der Sicherheitsrat die Aufnahme der Schweiz empfehlen und hernach die Generalversammlung diese Aufnahme beschliessen würde, ohne dass der Neutralitätserklärung Widerspruch erwüchse, könnte die Schweiz daraus nach dem Grundsatz von Treu und Glauben eine stillschweigende Anerkennung ihrer dauernden Neutralität für den Bereich der UNO ableiten. Das würde es der Schweiz ermöglichen, in konkreten Fällen, wo der



Sicherheitsrat obligatorische, mit der Neutralität nicht vereinbare Sanktionen anzuordnen gedächte, unter Hinweis auf die abgegebene Erklärung auf eine entsprechende Befreiung hinzuwirken.

Die Kommission hat auch über Inhalt und Form einer Neutralitätserklärung und eines eventuell an die Mitgliedstaaten zu übergebenden Memorandums eine eingehende Aussprache durchgeführt. Dabei war ihr zwar klar, dass die Einzelheiten von der Kommission nicht abschliessend umschrieben werden können, sondern dass diese nach Massgabe des Ergebnisses der vorherigen diplomatischen Kontakte vom Bundesrat ausgewählt werden müssen. Trotzdem möchte die Kommission einige Hinweise auf den möglichen Inhalt einer solchen Erklärung geben. Nach ihrer Meinung wird die Erklärung oder ein dazugehöriges Memorandum zum Ausdruck zu bringen haben, dass nach schweizerischer Interpretation Satzung und Praxis der UNO die Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität ermöglichen, und dass sich der Beweis hiefür aus der früheren Aufnahme dauernd neutraler Staaten wie Oesterreich ergebe. In der Erklärung oder im Memorandum wären auch die für die Verwirklichung der UNO-Ziele und für die Völkergemeinschaft ganz allgemein positiven Auswirkungen der schweizerischen Neutralität zu nennen. Es müsste namentlich auf die dauernde Neutralität als Beispiel einer konsequenten Friedenspolitik verwiesen werden. Ferner könnte auch dargelegt werden, dass die Schweiz als dauernd neutraler Staat im Sinne der von ihr gewählten Maximen der Solidarität und Disponibilität bereit sei, "gute Dienste" zu leisten, namentlich für den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte. Schliesslich könnte die Tatsache Erwähnung finden, dass die dauernde Neutralität der Schweiz günstige Voraussetzungen für die Durchführung internationaler Konferenzen und die Niederlassung internationaler Organisationen, wie der UNO selbst, auf schweizerischem Gebiet schaffe.

Das Bild, das damit der in der UNO zusammengeschlossenen Staatenwelt vermittelt würde, entspricht jenem, das die Schweiz immer wieder von sich gezeichnet hat, beispielsweise beim Beitritt zur OECE und zuletzt bei der Abgabe einer Neutralitätserklärung im Augenblick des Beitrittes zum Internationalen Energieprogramm. Die Kommission hat deshalb keine Veranlassung anzunehmen, einem so konzipierten Beitrittsverfahren entständen Schwierigkeiten, die nicht durch diplomatische Schritte beseitigt werden könnten. Ein formelles Beitritts-gesuch bei der UNO könnte aus rechtstechnischen Gründen erst eingereicht werden, wenn das ganze innerstaatliche Verfahren, einschliesslich der Volksabstimmung, in der Schweiz abgeschlossen wäre.

### 3.5. Gestaltung der Neutralitätspolitik in der UNO

#### 3.5.1. Grundsätzliche Ueberlegungen

Wie schon erwähnt, hat die Kommission neben den sich aus einem UNO-Beitritt ergebenden neutralitätsrechtlichen Fragen ihre Aufmerksamkeit auch den neutralitätspolitischen Aspekten einer UNO-Mitgliedschaft geschenkt. Für mehrere Mitglieder stand weniger die Frage des Beitrittes als solcher im Vordergrund als diejenige, welche



Politik die neutrale Schweiz in der UNO verfolgen könne und wolle, insbesondere ob sie in der Lage sei, eine Politik zu führen, welche die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität nicht beeinträchtige. Bei der Neutralitätspolitik geht es um die Politik, die ein neutraler Staat in Friedenszeiten führt, um zu vermeiden, dass er in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen wird (Botschaft des Bundesrates vom 5.2.1975 über die Beteiligung der Schweiz am Uebereinkommen über ein internationales Energieprogramm, S. 36). Daneben gibt es einen grossen Bereich aussenpolitischen Handelns des neutralen Staates, der ohne weiteres vergleichbar ist mit der Politik jedes anderen Staates und der mit der Neutralität in keinem direkten Zusammenhang steht. Die Kommission hat sich namentlich mit den möglichen oder mutmasslichen Auswirkungen neutralitätspolitischer Erwägungen oder Zwänge auf das Abstimmungsverhalten der Schweiz in der Generalversammlung und ihren Kommissionen befasst. Ein Mitglied der Kommission hat eine Liste der von der Generalversammlung in den Jahren 1970-1972 behandelten Resolutionen politischer Natur erstellt. Die Zahl derselben bezifferte dieses Mitglied auf 313, wobei sich die Schweiz bei Beibehaltung ihres bisherigen neutralitätspolitischen Kurses seiner Ansicht nach in 128 Fällen der Stimme hätte enthalten müssen; die von ihm angewandte Methode ist allerdings in der Kommission nicht unbestritten geblieben.

Eine solche auf das - hypothetische - Abstimmungsverhalten der Schweiz beschränkte Statistik vermag zunächst die Befürchtung zu erwecken, eine so häufige Stimmenthaltung führe zu einem Profilverlust der schweizerischen Aussenpolitik, schädige gewissermassen das politische "Image" der Schweiz in der Völkergemeinschaft. Indessen bietet die in den UNO-Gremien übliche Beratungs- und Abstimmungspraxis jedem Mitglied genügend Möglichkeiten, der Gefahr einer Profileinbusse zu begegnen, die seine Stimmabgabe bewirken könnte.

In einer vom Kommissionssekretariat ausgearbeiteten Studie wird die Stimmabgabe sämtlicher UNO-Mitgliedstaaten bei der Beschlussfassung über 29 während der 29. Generalversammlung (1974) zur Abstimmung gebrachte Resolutionen, die politisch stark umstritten waren, untersucht. 18 derselben betrafen den Nahost-Konflikt sowie die Apartheids- und Namibia-Politik Südafrikas, also Materien, bei denen eine Stellungnahme der Schweiz hätte neutralitätspolitische Fragen aufwerfen können. Die Studie weist nach, dass das Abstimmungsverhalten auch der übrigen Mitglieder zu berücksichtigen wäre, wenn es darum ginge, eine der Schweiz aus Gründen der Neutralitätspolitik geboten erscheinende Stimmenthaltung zu würdigen. Die - natürlich hypothetischen - statistischen Ergebnisse, zu denen die Studie des Kommissionssekretariates gelangt, sind folgende: in 16, eventuell aber nur in 11 von 29 Fällen hätte sich die Schweiz wohl der Stimme enthalten. Dabei wäre sie aber nie allein gewesen. In den untersuchten Fällen wählten je nach Resolution zwischen 9 und 37 Staaten die Stimmenthaltung. Oesterreich übte 12mal, Schweden 11mal Stimmenthaltung. Nach Auffassung des Kommissionsmitgliedes,



das die neutralitätspolitisch gebotene Stellungnahme der Schweiz in den Abstimmungen über 313 politische Resolutionen in den Jahren 1970-1972 zu bestimmen versucht hat, hätte sich die Schweiz nicht in 11 oder 16, sondern in 26 Fällen der Stimme enthalten müssen. Die Diskrepanz der Resultate offenbart vorab den Ermessensumfang, der für neutralitätspolitische Entscheidungen besteht.

Die Kommission nahm auch Kenntnis von einer wissenschaftlichen Studie aus der Bundesrepublik Deutschland über "das Abstimmungsverhalten der EG-Länder zum südlichen Afrika", die sich auf die 28. ordentliche Sitzungsperiode der Generalversammlung (18. September bis 18. Dezember 1973) bezieht. Untersucht wird darin das Verhalten der EG-Staaten und zusätzlich dasjenige von Kanada, Japan und USA in Abstimmungen über Resolutionen betreffend die südafrikanische Apartheidpolitik, die portugiesische Kolonialpolitik, den Rechtsstatus von afrikanischen Befreiungsbewegungen und ähnliche mit politischem Zündstoff angereicherte Streitfragen, die mit dem weltweiten Entkolonisierungsprozess zusammenhängen. Die Entwicklungsländer, unterstützt von den kommunistischen Staaten, bedienen sich bekanntlich der UNO, um die Entkolonisierung mit Nachdruck zu fördern. Analysiert wird in dieser Studie die Stimmabgabe der genannten 12 Staaten in 20 Abstimmungen über von Entwicklungsländern eingebrachte Resolutionsentwürfe. Die Analyse bezieht sich demnach auf eine Gesamtzahl von 240 Willensäusserungen und ergibt folgendes Bild: 121 Enthaltungen, 89 Ja-Stimmen, 30 Nein-Stimmen. Die Studie zeigt somit, dass diese Staatengruppe ihr mangelndes Einverständnis mit einem Resolutionstext bevorzugt durch Stimmenthaltung und nicht durch eine Neinstimme ausdrückt.

Die amerikanische Stanley-Stiftung hat vom 9. - 16. Juni 1974 eine Studientagung abgehalten, an der UNO-Sachverständige von 22 Mitgliedstaaten, zumeist deren ständige Vertreter in New York, sowie 2 UNO-Untergeneralsekretäre mitwirkten. Die Teilnehmer stammten sowohl aus westlichen Industrieländern wie auch aus sozialistischen Staaten und aus Staaten der sogenannten Dritten Welt. Eines der Ergebnisse dieser Beratungen war die einmütige Bejahung des "Rechts auf Stimmenthaltung", das in gewissen Kreisen auf Bedenken stosse (Es gibt gültige Gründe für die Stimmenthaltung, und dieses Recht darf nicht verkürzt werden).

Vorstehende Darlegungen entkräften die Befürchtung, dass die Stimmenthaltung an sich schon einen Makel darstelle und das aussenpolitische "Image" der Schweiz beeinträchtigen würde. Gleichzeitig aber wird deutlich, dass Stimmenthaltung allein nicht genügt, um eine objektive, unabhängige und auf neutralen Ausgleich bedachte Position zu begründen, sondern wie sehr es darauf ankommt, dass eine schweizerische Delegation die Gründe für ihr Stimmverhalten klar darlegt, damit sie nicht einfach mit der einen oder anderen Staatengruppe identifiziert wird. Schweizerischen Delegierten wird indessen das ganze heute vorhandene Arsenal von Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um die schweizerische Position nüanciert zum



Ausdruck zu bringen : Stimmabgabe einschliesslich Stimmenthaltung können in Generalversammlung und Kommissionen motiviert werden. Bei abschnittweiser Abstimmung über einen Resolutionstext kann zu den einzelnen Abschnitten eine unterschiedliche Haltung begründet und eingenommen werden. Die Stellungnahme zu einem kontroversen Resolutionsantrag kann sich in einem Abänderungsantrag manifestieren, dessen Ablehnung zur Begründung der Stimmenthaltung verwendet wird. Die Mitgliedschaft würde ferner auch die Möglichkeit eröffnen, schweizerische Vertreter in Redaktionskomitees, Vorstände und Sonderausschüsse wählen zu lassen, wo sie, wie dies andere Neutrale mit Erfolg tun, bei den Beratungen vermittelnd wirken können.

Nach Auffassung einer Minderheit der Kommission könnte die Solidarität und Disponibilität unseres Landes durch ein Mitwirken in der UNO kompromittiert werden, indem wir uns gezwungen sehen könnten, durch Abgabe unserer Stimme Stellung zu beziehen bei Verurteilungen oder diskriminatorischen Massnahmen. Die Stimmenthaltung, sogar bei Abgabe einer Erklärung zur Stimmabgabe, die bar jeder Wirkung ist, würde daran nichts ändern : in der gegenwärtigen Phase würden die Abstimmungen der UNO immer fragwürdiger, weil sich eine allgemeine Gewohnheit gebildet hat, sich der Stimme zu enthalten, obwohl man eigentlich nein sagen möchte, dies aber als unangenehm empfindet; die tatsächliche Wirkung einer Enthaltung sei dann die eines Ja.

Es mag nicht ohne Interesse sein, darauf hinzuweisen, dass Botschafter Turrettini bei seiner Anhörung durch die Kommission auch auf die Möglichkeiten fruchtbarer Zusammenarbeit mit den anderen Neutralen hinwies. Nach seiner Meinung geht es für den kleinen neutralen Staat darum, durch eine an Prinzipien orientierte, beständige und daher berechenbare Politik Vertrauen zu gewinnen und gewonnenes Vertrauen zu bewahren. Es gebe nur wenige Fragen, die allerdings in den Debatten einen relativ breiten Raum einnehmen, die für den Neutralen heikel seien. Die Erfahrung der andern Neutralen zeige jedoch, dass die Glaubwürdigkeit der Neutralität durch das Abstimmungsverhalten nicht erschüttert werde, sondern dass das neutrale UNO-Mitglied besser als ein neutrales Nichtmitglied in der Lage sei, Verständnis für seine Haltung und Vertrauen zu gewinnen. Diese Ansicht bestätigte sich bei einer Begegnung mit dem Rechtsberater des schwedischen Aussenministeriums und dem früheren finnischen UNO-Botschafter, die von der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik veranstaltet und von einigen Kommissionsmitgliedern besucht worden ist. Verschiedene Kommissionsmitglieder zeigten sich allerdings von der Betrachtungsweise von Botschafter Turrettini nicht überzeugt; namentlich befürchteten sie, dass sich für die neutrale Schweiz in den Debatten der Generalversammlung doch mehr heikle Fragen ergeben könnten, als dies nach Auffassung des früheren schweizerischen Beobachters bei den Vereinten Nationen der Fall sein dürfte.

Bei der politischen Gewichtung der Generalversammlungsdiskussionen über kontroverse Resolutionsentwürfe fällt ein weiterer Faktor in



Betracht, der die politische Bedeutung dieser Diskussionen relativiert. Die Teilnehmer an der weiter oben erwähnten, von der Stanley-Stiftung organisierten Studientagung unterstrichen den "zunehmenden Gebrauch informeller Konsultationen und Verhandlungen" und begrüßten diesen. Mit Bezug auf diesen Sachverhalt verdient zitiert zu werden, was der hervorragende amerikanische Journalist Walter Lippmann schon vor Jahren festgestellt hat :

"Die Generalversammlung ist ein Ort, wo es sich niemand leisten kann, sich en public zu erheben und vernünftig zu sein, denn er wird bei sich zuhause als Verräter betrachtet werden. In der Praxis ist es deshalb notwendig geworden, die Generalversammlung zu überlisten, indem man sie doppelsinnig reden lässt und dann schweigt, während geheim und ruhig Angelegenheiten privat besprochen, ja erledigt werden, die nie öffentlich erörtert werden könnten."

Es ist in der Tat so, dass wichtige und fruchtbare Gespräche in den berühmten Wandelgängen des UNO-Sitzes stattfinden. Es versteht sich aber auch von selbst, dass der schweizerische Beobachter an solchen Kulissengesprächen nicht als gleichwertiger Partner teilnehmen kann. Solange die Schweiz nicht Mitglied ist, hat die von ihr allenfalls bei einer passenden Gelegenheit geäußerte Meinung nicht das gleiche Gewicht, weil sie bei der Diskussion des Resolutionstextes und der Abstimmung über denselben eben nicht mitwirken kann. Dadurch aber bleiben unserem Land die an sich nicht überzubewertenden Möglichkeiten auf vermittelnde Einflussnahmen versagt.

Die sehr eingehenden Abklärungen zur Frage, wie eine schweizerische Politik in der UNO aussehen könnte, bei der die neutralitätspolitischen Grundkomponenten beachtet werden, haben erlaubt, eine ganze Reihe von Elementen zusammenzustellen, an denen sich die schweizerische Politik orientieren kann. Es besteht nach Auffassung der Mehrheit der Kommission keine ernsthafte Gefahr, dass die Schweiz unvorbereitet ins Spannungsfeld der weltweiten Gegensätze hineingezogen wird.

### 3.5.2. Stellungnahmen zu politischen Problemen ausserhalb der UNO als Leitlinie für die schweizerische Politik in der UNO

Die Anhörung verschiedener Vertreter des Politischen Departementes hat ergeben, dass die Schweiz heute schon als Mitglied der Sonderorganisation der UNO nicht um eine Stellungnahme zu politischen Fragen herumkommt, da solche Fragen heute praktisch in alle multilateralen Gremien und Konferenzen hineingetragen werden, auch wenn diese an sich zur Erörterung technischer Fragen zusammentreten. Die Erfahrung zeigt, dass es ausserordentlich schwierig ist, die technischen Fragen loszulösen vom politischen Hintergrund, durch den sie beeinflusst werden. Die Schweiz ist allerdings in den meisten Fällen dafür eingetreten, dass in technischen Gremien politische



Fragen nicht behandelt und entschieden werden sollen, wenn sie mit der Zielsetzung und Aktivität der betreffenden Organisation in keinem Zusammenhang stehen. Diese Haltung gibt indessen selten den Ausschlag. Die Politisierung technischer Gremien ist eine Realität. Die Untersuchungen der Kommission haben gezeigt, dass die Schweiz sich im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen multilateralen Charakters heute schon vor Fragen politischen Charakters gestellt sieht :

- a) als Mitglied der meisten Spezialorganisationen der UNO;
- b) als Staat, der zu diplomatischen Konferenzen einlädt (z.B. Konferenz über das humanitäre Völkerrecht);
- c) als Depositarstaat zahlreicher internationaler Konventionen, namentlich der Genfer Rot-Kreuz-Konventionen;
- d) als Sitzstaat internationaler Organisationen (namentlich der UNO und gewisser Spezialorganisationen : z.B. Niederlassung von ständigen Delegationen durch Mitgliedstaaten);
- e) als Mitglied des Europarates, in welchem sich auch Fragen politischen Charakters stellen, die in der UNO behandelt werden (Zypern, Ost-West-Beziehungen) sowie Fragen, die die schweizerischen Vertreter vor ähnliche Probleme stellen, wie sie sich in der UNO ergeben können (Antrag auf Ausschluss von Griechenland aus dem Europarat).

Konfliktsituationen, die mehr oder weniger regelmässig, trotz Nichtmitgliedschaft in der UNO, auch von der Schweiz eine Stellungnahme gefordert haben, sind :

- a) geteilte Staaten (Vietnam, Korea, Deutschland, China) mit und ohne kollidierenden Anspruchs zweier oder mehrerer verschiedener Regierungen auf das Gesamtgebiet. Charakteristisch für diese Konflikte war in der Vergangenheit ihre Einbeziehung in das Spannungsfeld zwischen West und Ost;
- b) Bürgerkriegssituationen mit oder ohne ausländische Intervention (Vietnam, Zypern, Laos, Nigeria, Kambodscha);
- c) koloniale Befreiungskriege (algerischer Befreiungskrieg, portugiesische Gebiete in Afrika);
- d) Sezessionen und Sezessionsversuche :
  - friedliche (Auseinanderfallen der Föderation Mali, der Vereinigten Arabischen Republik [Aegypten-Syrien] sowie der Föderation Malaysia),



- gewaltsame (zumeist mit ausländischer Einmischung) : Pakistan-Bangladesh; sowie im Versuchsstadium gescheitert : Kongo-Katanga, Nigeria-Biafra, Sudan-Südsudan,
- Absetzung vom Mutterland (z.B. Rhodesien);
- e) zwischenstaatliche Konflikte (Mittelostkonflikt, Indien-Pakistan [Kaschmir, Rann of Kutch], Iran-Irak, etc.);
- f) ausländische Interventionen aus politischen Gründen (Ungarn, Dominikanische Republik, Tschechoslowakei);
- g) Rassenkonflikte (Südafrika, Rhodesien);
- h) Revolutionen, Umstürze (Kuba, Griechenland, Kambodscha, Chile, etc.).

Situationen, die eine politische Stellungnahme der Schweiz auch ausserhalb der UNO erheischen können, sind :

- a) Gesuch um Beitritt zu einer Konvention, für die die Schweiz Depositärstaat ist (z.B. Genfer Konventionen, etc.), durch eine Regierung, deren Status umstritten ist;
- b) Einladungen zu diplomatischen Konferenzen an Regierungen, deren Status international umstritten ist;
- c) Einreiseerlaubnis an Vertreter von Regierungen, mit denen die Schweiz keine diplomatischen Beziehungen unterhält, zwecks Kontaktaufnahme mit in der Schweiz niedergelassenen internationalen Organisationen;
- d) Errichtung von ständigen Vertretungen bei internationalen Organisationen durch Staaten, die von der Schweiz nicht anerkannt sind;
- e) in internationalen Organisationen, denen die Schweiz angehört, standen und stehen an politischen Problemen folgende im Vordergrund :
  - Aufnahme von Staaten, deren Status umstritten ist,
  - Ausschluss, Suspendierung oder Nichtzulassung von gewissen Staaten zu bestimmten Konferenzen oder sonstige Beschneidung der Mitgliedrechte aus politischen Gründen,
  - Verabschiedung von Resolutionen mit politischer Zielsetzung, die in einer Konfliktsituation gegen eine oder mehrere Parteien gerichtet sind und von den Betroffenen als Parteinahme interpretiert werden,
  - Ablehnung der Vollmachten gewisser Regierungsdelegationen aus politischen Gründen,



- Anordnung und Durchführung von Inspektionen zwecks Feststellung umstrittener Tatsachen,
- Verurteilung bestimmter Staaten oder Regierungen aus politischen Gründen durch Resolutionen, etc.

Diese knappe Darstellung zeigt, dass Bundesrat und Verwaltung heute schon mit den meisten politischen Fragen konfrontiert werden, die sich auch in der UNO stellen. Immerhin würde die Zahl dieser Probleme durch einen Beitritt zunehmen, und die an sich bekannten Fragen könnten sich auch in grösserer Schärfe stellen. Auch genesen Stellungnahmen in der UNO wohl grössere Publizität, weshalb mit einem intensiveren Echo in der Schweiz zu rechnen wäre. Einige Kommissionsmitglieder begrüßen gerade diese letztere Aussicht, denn es sei nötig, dass die Schweiz sich nicht abkapsle, sondern sich mit den Problemen der Gegenwart auseinandersetze. Andere Kommissionsmitglieder warnten vor übereilten Stellungnahmen. Schliesslich setzte sich aber doch die Ueberzeugung durch, trotz der an das politische Geschick der schweizerischen Behörden und Delegierten hohe Anforderungen stellenden Mitarbeit bei der Behandlung politischer Fragen in der UNO sei nicht anzunehmen, dass gerade die Schweiz mit ihrer langen Erfahrung und Tradition im Bereich der internationalen Beziehungen nicht fähig sein sollte, mit diesen Problemen auf eine mit unserem Neutralitätsstatut vereinbare und unsere Interessen wahrende Weise fertig zu werden.

Die Prinzipien, nach denen die Schweiz ihr Verhalten in den Sonderorganisationen und in den übrigen oben erwähnten Fällen richtet, dürften auch für das Verhalten einer schweizerischen UNO-Delegation bestimmend sein. Die Kommission hat zustimmend zur Kenntnis genommen, dass sich die Delegationen in den Sonderorganisationen bei ihrer Stellungnahme im allgemeinen von folgenden Gesichtspunkten leiten lassen :

- a) die neutralitätsrechtliche Stellung der Schweiz darf durch die Stellungnahme nicht verletzt werden;
- b) jede Schwächung des Vertrauens aller gegebenen und potentiellen Konfliktparteien in den Willen der Schweiz zur Aufrechterhaltung der Neutralität im Konfliktfall ist zu vermeiden;
- c) bei jeder Stellungnahme sind die Auswirkungen auf die allfällige spätere Inanspruchnahme guter Dienste, bzw. auf die umfassende Verwirklichung des Rotkreuzgedankens, zu berücksichtigen;
- d) klare rechtliche Bestimmungen dürfen nicht aus politischen Gründen missachtet werden; bei völkerrechtlich umstrittenen Fragen verdient die rechtliche Auffassung von Staaten, die den gleichen Rechtstraditionen verpflichtet sind wie die Schweiz, den Vorzug;



- e) der Mitgliederkreis der weltweiten Organisationen und der auf weltweite Wirksamkeit ausgerichteten multilateralen Konventionen ist möglichst umfassend zu gestalten;
- f) die Gesamtinteressen der Organisation geniessen vor Partikularinteressen den Vorrang;
- g) die Funktionsfähigkeit internationaler Organisationen, namentlich der in der Schweiz niedergelassenen, soll nicht beeinträchtigt werden infolge belasteter oder fehlender diplomatischer Beziehungen der Schweiz mit einem bestimmten Mitgliedstaat;
- h) Stellungnahmen internationaler Organisationen zu Revolutionen, Umstürzen, Sezessionen, Befreiungskriegen, Konflikten aller Art, sind nur zulässig, soweit sich dies auf Grund der satzungsmässigen Kompetenzen und Grundprinzipien der betroffenen Organisationen rechtfertigen lässt;
- i) im Rahmen des Ermessensspielraumes, der nach Beachtung der vorerwähnten Prinzipien bleibt, sind folgende Grundsätze für die Bestimmung der schweizerischen Haltung massgebend :
  - Achtung von Menschenwürde und Menschenrechten (Freiheitsrechte, Rechtsgleichheit - namentlich Rassengleichheit - Sozialrechte),
  - Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten, ohne jedoch sich bietende Gelegenheiten zum Eintreten für die Beachtung demokratischer Grundsätze zu versäumen,
  - Selbstbestimmungsrecht der Völker,
  - Lösung aller Konflikte durch friedliche Mittel.

Berücksichtigt werden selbstverständlich auch die Interessen und die Situation bestehender Schweizer-Kolonien sowie grundlegende schweizerische Wirtschaftsinteressen.

Die Kommission ist sich bewusst, dass im Einzelfall einzelne der aufgeführten Prinzipien miteinander in Konflikt geraten können. So kann unzweifelhaft eine auf Förderung und Stärkung der Menschenrechte gerichtete Haltung oder Initiative dem Satzungsgebot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten zuwiderlaufen. Man wird sich in dieser Beziehung mit der Erkenntnis abfinden müssen, dass den Bemühungen um einen internationalen und effektiven Schutz der Menschenrechte Grenzen gezogen sind, solange "das Heiligtum der Souveränität den Eckpfeiler des internationalen Systems bildet" (Botschafter Jakobson vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik). Diese Grenzen werden sich nur durch stete und langfristige Anstrengungen erweitern lassen.



Aehnlich kann das in der Satzung postulierte Selbstbestimmungsrecht der Völker in Widerspruch geraten zum Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten. Es ist eben unvermeidlich, dass sich die politischen Realitäten der heutigen Welt auch widerspiegeln im Verhalten der UNO-Mitgliedstaaten in und gegenüber der Organisation. Wie bisher werden auch in Zukunft Resolutionen von UNO-Organen unseren Anschauungen widersprechen. Bei der heutigen Zusammensetzung der UNO-Mitgliedschaft wäre die Schweiz keineswegs das einzige Land, das gelegentlich mit seiner Meinungsäusserung und Stimmabgabe zu einer Minderheit gehören würde. Als Mitglied wären wir aber in der Lage, eine Minderheitsmeinung kundzutun oder zu unterstützen, denn es dürfte nicht an Gelegenheiten fehlen, wo dies ohne neutralitätspolitische Bedenken geschehen kann. Einige Mitglieder halten die zwei unter a) und b) aufgeführten Prinzipien für zweideutig, weil sie die schweizerische Stimmabgabe jedwelcher Einschüchterung oder Würdigung durch die andern Staaten ausliefern. Sie sind der Auffassung, dass diese Prinzipien viel konsequenter und nachdrücklicher die Pflicht zur Unparteilichkeit der schweizerischen Stellungnahmen unterstreichen sollten. Die gleichen Mitglieder betonen jedoch im besonderen ihre Unterstützung für die unter d), e), f), h) und i) aufgeführten Prinzipien. Sie würden es jedoch begrüßen, wenn dieselben etwas klarer nach hierarchischen Gesichtspunkten gegliedert werden könnten.

Der Kommission erscheint ein Beitritt zur UNO sinnvoll, wenn die Schweiz gewillt ist, dort eine zurückhaltende und doch aktive Politik zu verfolgen, wie sie dies an allen internationalen Konferenzen und in allen internationalen Gremien, denen sie angehört, immer getan hat, zuletzt an der Europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit und an der Konferenz für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts. Die Kommission hat sich deshalb über unsere Mitwirkungsmöglichkeiten durch Mitarbeiter des Politischen Departementes informieren lassen. Diese Orientierung hat gezeigt, dass auch im UNO-Rahmen eine aktive Mitarbeit der Schweiz denkbar ist. Die Kommission möchte stichwortartig auf folgende Gebiete verweisen, wo schweizerische Beiträge geleistet, gute Dienste angeboten und entsprechende Initiativen ergriffen werden könnten :

- friedliche Beilegung von Streitigkeiten und Ausgleich von Gegensätzen, wobei hier die Anregung gemacht wurde, es möchte ein gewisser Stab von Diplomaten für die Uebernahme von Aufgaben und Missionen in diesem Bereich besonders ausgebildet und geschult werden;
- Umweltschutz und Bekämpfung der Ernährungsnot;
- verstärkte Verwirklichung der Menschenrechte und Förderung des sozialen Fortschritts;
- Unterstützung der ärmsten Entwicklungsländer;
- umfassende Verwirklichung der Rotkreuzidee und Unterstützung anderer humanitärer Bestrebungen;



- Ausbau und Stärkung des Völkerrechts;
- Koordination und Rationalisierung der internationalen Zusammenarbeit im nichtpolitischen Bereich der UNO und in den Sonderorganisationen.

Gemäss Auffassung gewisser Mitglieder könnte die Schweiz auch als Nichtmitglied noch ein Mehreres leisten, beispielsweise indem sie ihre Rechtstradition, ihre Unparteilichkeit als neutraler Staat in den Dienst der internationalen Gemeinschaft stellen und für alle Fälle internationale Experten bereithalten würde, die besonders qualifiziert wären, um Schiedsrichter- und Abklärungsfunktionen zu übernehmen und die Anwendung des Rechts zu ermöglichen.

### 3.6. Einzelaspekte

Die Kommission hat sich im Zusammenhang mit der Neutralität noch mit einer Reihe besonderer Aspekte befasst, die zur Abrundung des Bildes ebenfalls erwähnt seien :

#### 3.6.1. Aufrechterhaltung der bewaffneten Neutralität

Die bewaffnete Neutralität wird durch die Satzung der UNO nicht eingeschränkt, da nach Art. 51 das Selbstverteidigungsrecht der Mitgliedstaaten gewährleistet ist. Hingegen haben die Untersuchungen der Kommission gezeigt, dass gewisse Abrüstungsgespräche, die in der UNO geführt werden, auch für unser Land Auswirkungen zeitigen könnten, weshalb nach Auffassung des Generalstabschefs unsere Mitwirkung bei solchen Diskussionen mehr Vor- als Nachteile aufweist. Hierauf wird weiter unten noch zurückzukommen sein.

#### 3.6.2. Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft bei militärischen Aktionen der UNO

Die Kommission hat auch die Frage untersucht, ob die Schweiz für den Fall, dass die UNO militärische Massnahmen mit Kriegscharakter ergreifen würde, zur Wahrung ihrer Neutralität aus der Organisation austreten müsste. Sie hält eine solche Situation für weitgehend hypothetisch. Wenn sie sich unerwarteterweise doch einstellen sollte, würde wohl auch der Angreifer oder Friedensbrecher beim heutigen Universalitätsgrad der UNO dieser angehören. Ein Austritt der Schweiz käme wahrscheinlich nur in Betracht, wenn ein grösserer Teil der anderen Mitglieder ebenfalls aus der Organisation austräte und die UNO zu einer Kriegsallianz würde, die gegen völlig aussenstehende Staaten gerichtet wäre. Wenn je eine solche Situation einträte, dann würde die UNO voraussichtlich zusammenbrechen. Die Frage der Mitgliedschaft würde sich dann zwangsläufig in einem völlig anderen Licht stellen.

Die Kommission ist auch der Frage nachgegangen, ob UNO-Friedenschutztruppen - entgegen ihrem Auftrag - riskieren, für Unternehmungen kriegerischen Charakters eingesetzt zu werden. Von einer



zweckfremden Verwendung von Blauhelm-Kontingenten war anlässlich der UNO-Aktion im Kongo die Rede. Die Operation im Kongo artete vorübergehend zu einem de-facto-Krieg aus. Kontingentstellende Staaten liefen damals im Kongo Gefahr, in die Auseinandersetzungen zwischen den rivalisierenden Gruppen und Fraktionen einbezogen zu werden. Aus den Erfahrungen im Kongo sind später die Konsequenzen gezogen worden. Aktionen, wie sie im Nahen Osten oder in Zypern durchgeführt wurden und werden, geben von der Neutralität her kaum zu Bedenken Anlass. Derartige Verbände sind praktisch nur für Ordnungs-, nicht aber für eigentliche Kampfaufgaben einsetzbar, was bei den Ereignissen im Sommer 1974 auf der Insel Zypern deutlich geworden ist. Zu beachten ist ferner, dass Staaten, die mit militärischen Kontingenten eine friedenserhaltende Aktion unterstützen, gemäss vorheriger vertraglicher Absprache frei sind, ihre Truppen zurückzuziehen. In der Praxis kann ein derartiges Ausscheiden allerdings komplizierte Probleme aufwerfen (Verzahnung der Kontingente mit Kampfverbänden der Konfliktparteien, politische Implikationen wegen des möglichen Zusammenbruchs der Friedenstruppe mangels Beständen, Teilverantwortung der sich zurückziehenden Staaten am nachfolgend ausbrechenden Konflikt). Die Probleme, die sich daraus für einen dauernd neutralen Staat ergeben können, lassen es, wie unter Ziff. 2.2.3. (S. 19) ausgeführt, geraten erscheinen, die Frage einer konkreten Beteiligung an einer Aktion im Einzelfall genau zu prüfen. Diese Probleme sind aber nicht von einer Art, dass deswegen der Beitritt zur UNO nicht in Frage käme oder gar bei einer Entwicklung einzelner Blauhelmkontingente in ein Kampfgeschehen ein Austritt aus der Organisation ins Auge gefasst werden müsste. Die Unterstützung, die die Schweiz heute als Nichtmitgliedstaat solchen Aktionen zukommen lässt oder allenfalls als Mitgliedstaat zukommen lassen könnte, beruht auf Freiwilligkeit und kann an Bedingungen geknüpft werden.

### 3.6.3. Die Frage der Mitwirkung im Sicherheitsrat

Oft wird in der Oeffentlichkeit die Befürchtung geäussert, eine Mitwirkung im Sicherheitsrat würde die schweizerische Neutralität tangieren. Oesterreich teilt bekanntlich diese Auffassung nicht und war in den Jahren 1973/74 Mitglied des Sicherheitsrates. Schweden gehört gegenwärtig für zwei Jahre dem Sicherheitsrat an. Die Kommission hat diese Frage indessen nicht näher erörtert, weil für die Schweiz im Falle eines Beitrittes kein Zwang besteht, sich in den Sicherheitsrat wählen zu lassen. Diese Frage dürfte für unser Land so oder so noch für lange Zeit nicht aktuell werden. Wenn sich doch dereinst ein Bedürfnis zur Abklärung dieser Frage zeigen sollte, dann müsste dies ohnehin im Lichte der dannzumaligen Situation geschehen.

### 3.6.4. Die Frage der Satzungsänderungen

Änderungen der Satzung kommen nur schwer zustande. Sie bedürfen zur Annahme einer Zweidrittelsmehrheit aller Mitglieder und treten erst in Kraft, wenn sie von zwei Dritteln der Mitglieder



einschliesslich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, die also auch hier über ein Vetorecht verfügen, ratifiziert worden sind. Dann allerdings gelten sie für alle Mitglieder. Bisher sind nur wenige Aenderungen formeller Art (Erhöhung der Mitgliederzahl von Organen, etc.) angebracht worden. Sollte eines Tages wider Erwarten einmal eine Aenderung von materieller Tragweite in Kraft treten, die für die Schweiz, beispielsweise vom Gesichtspunkt der Neutralität aus, nicht annehmbar erschiene, dann bliebe ihr als Ausweg immer noch der Austritt offen. An der Konferenz von San Francisco bestand Einverständnis darüber, dass ein Austritt, insbesondere im Falle von Satzungsänderungen, möglich sei.

#### 4. Rückwirkungen eines UNO-Beitrittes auf die humanitäre Mission der Schweiz

Nach Auffassung der Kommission wird es auch nach einem allfälligen Beitritt zur UNO Pflicht der Schweiz sein, ihre humanitäre Tradition ungeschmälert aufrechtzuerhalten. Deshalb müsste nach Ansicht der Kommission die Politik der Schweiz in der UNO gekennzeichnet sein durch ausdrückliche Rücksichtnahme auf die Verwirklichung des Rotkreuz-Gedankens und das internationale humanitäre Wirken unseres Landes sowie der auf diesem Gebiet tätigen Institutionen. Es ist vor auszusehen, dass in gewissen Fällen das Verhalten unseres Landes bei Abstimmungen (z.B. Stimmenthaltung) durch diese Rücksichtnahme bestimmt werden dürfte. In dieser Hinsicht hat die Schweiz eine Tradition zu verteidigen, die über das hinausreicht, was andere neutrale Staaten, wie z.B. Schweden, bei der Gestaltung ihrer Politik zu berücksichtigen haben.

##### 4.1. Die Hilfsoperationen

Im Bereich des humanitären Wirkens sind verschiedene Sektoren voneinander zu unterscheiden. Da ist einmal der grosse Bereich der Hilfsoperationen in Katastrophenfällen und bei anderen, Nothilfe erheischenden Ereignissen. Hier liegt der Aufgabenbereich der nationalen Rotkreuzgesellschaften und der Liga, in der sie zusammengeschlossen sind, sowie der anderen privatrechtlich organisierten Hilfswerke. In der Schweiz ist bekanntlich vor kurzem auch ein Katastrophenhilfskorps unter staatlicher Leitung aufgebaut worden, das soeben in seinen ersten Einsätzen erprobt wurde. Die UNO ihrerseits hat neben dem auch in unserem Land gut bekannten Wirken des Hochkommissars für das Flüchtlingswesen (UNHCR) vor einigen Jahren einen Verantwortlichen für Katastrophenhilfe ernannt, der bei grossen Katastrophen, die eine weltweit angelegte Unterstützungsaktion erheischen, die zentrale Koordinationsfunktion, namentlich zwischen den interessierten Regierungen, übernehmen soll, wenn es gilt, materielle Hilfeleistungen grössten Ausmasses aufeinander abzustimmen, wie dies beispielsweise der Fall war im Kongo, in Bangladesh und im Sahel-Gebiet. In den letzten Jahren hat die Ueberzeugung an Boden gewonnen, dass die UNO sich an diesen gewaltigen Aufgaben, von denen das Los grosser Teile der Menschheit abhängt, aus



humanitären Gründen, überdies aber auch deshalb beteiligen muss, weil solche Notstände oft den Keim möglicher internationaler Konflikte in sich tragen. Dabei hat die UNO sich nicht an die Stelle der Rotkreuzgesellschaften oder anderer Hilfswerke zu setzen gesucht, sondern eher danach gestrebt, die Aufgaben dieser Institutionen zu erleichtern oder überhaupt im gewünschten Massstab möglich zu machen. Auf dem ganzen Gebiet der Hilfeleistungen könnte ein Beitritt der Schweiz zur UNO nur Vorteile bringen. Die Schweiz könnte sich aktiver und besser als heute auch in den Organen der UNO zum Fürsprecher humanitärer Hilfsaktionen und einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen UNO-Organen und ausserhalb der UNO stehenden Hilfswerken machen.

#### 4.2. Die Flüchtlingshilfe

Die gleichen Ueberlegungen gelten für das Gebiet der Flüchtlingshilfe, auf dem die Schweiz ebenfalls eine Tradition zu bewahren hat. Zwar arbeitet unser Land heute schon intensiv mit dem Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen und seinem Büro zusammen, worauf in den bundesrätlichen Berichten ausführlicher hingewiesen wurde (Bericht 1969, S. 80, Bericht 1971, S. 29); doch ist die Schweiz abwesend, wenn im Wirtschafts- und Sozialrat und in der Generalversammlung dieser Sektor der UNO-Tätigkeit zur Sprache kommt. Erst die Voll-Mitgliedschaft würde der Schweiz erlauben, hier eine im Vergleich zu den anderen Staaten gleichwertige Stellung zu erlangen.

#### 4.3. Rückwirkungen auf die Tätigkeit des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes

Besonders gründlich erörterte die Kommission die möglichen Rückwirkungen einer UNO-Mitgliedschaft der Schweiz auf die Tätigkeit des IKRK. Diese Frage ist schon im Bericht 1969, S. 130 ff, eingehend behandelt worden, wo der Bundesrat - was hier vorweggenommen werden mag - erklärt hat, dass er sich als Depositar und Treuhänder der internationalen Rotkreuzkonventionen seiner Verantwortung gegenüber dem IKRK bewusst und entschlossen sei, den Rotkreuzgedanken auch in und gegenüber den Vereinten Nationen zu verfechten.

Die Kommission erachtet sich, gestützt auf die in der Kommission geführten Beratungen, als in der Lage, allfällige Rückwirkungen einer UNO-Mitgliedschaft auf die Tätigkeit des IKRK zu beurteilen. Diese Beurteilung stützt sich auch auf einen schriftlichen und mündlichen Gedankenaustausch zwischen dem Präsidenten des IKRK und dem Kommissionspräsidenten, bei dem vereinbart wurde, dass das IKRK seine Auffassung in einem Memorandum festhalte, obwohl, wie das IKRK darin selbst festhielt, es als internationale Institution sich nicht offiziell zum Thema eines allfälligen schweizerischen UNO-Beitrittes zu äussern habe, falle doch der Entscheid für oder gegen einen Beitritt in die alleinige Kompetenz von Behörden und Volk der Schweiz.



In der Einleitung zu diesem Memorandum, dessen Text nachstehend folgt, wird auch hervorgehoben, dass bei einer im Schosse des IKRK geführten Aussprache über die möglichen Rückwirkungen eines schweizerischen UNO-Beitrittes auf die Tätigkeit des Komitees unterschiedliche Tendenzen zutage getreten seien. Eine Abstimmung habe nicht stattgefunden. Das Memorandum gebe jedoch die vorherrschende Meinung innerhalb des Komitees wieder. Es hat folgenden Wortlaut :

"Im allgemeinen kann man davon ausgehen, dass der Beitritt der Schweiz zur UNO, deren Ziele namentlich in der Suche nach friedlichen Lösungen für internationale Konflikte und in der Linderung menschlichen Leids bestehen, als solcher keinen bedeutenden Einfluss auf das Wirken des IKRK haben sollte. Immerhin könnte sich die Schweiz, den Umständen entsprechend, als Mitglied der UNO in Situationen versetzt sehen, bei denen schweizerische Stellungnahmen allenfalls negative Konsequenzen für das IKRK nach sich ziehen könnten, beispielsweise in Fällen, wo die Schweiz an Abstimmungen der Generalversammlung teilnehmen würde über politische, militärische oder andere zwischenstaatliche Konflikte, über Verurteilungen gewisser Staaten, die Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen, über Fragen betreffend das Vertretungsrecht von Delegationen, die Zulassung von Vertretern politischer Bewegungen, den Abbruch diplomatischer Beziehungen usw.

Aber es ist vor allem hervorzuheben, dass die Tätigkeit des IKRK sich hauptsächlich abstützt auf die Neutralität der Schweiz, sei es in Kriegen, Bürgerkriegen oder internen Wirren, und dass sie darauf gerichtet ist, alle Opfer an jeder Front und ohne jede Diskriminierung zu schützen. Dank dieser Neutralität verfügen die Kriegführenden über eine zusätzliche Garantie der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des IKRK. Dieses wird auf dem Territorium der Kriegführenden zugelassen, weil seine Mitglieder Bürger eines seit Jahrhunderten friedlichen und neutralen Landes sind, und zwar gestützt auf den wohlbegründeten Willen des Volkes. Es ist unerlässlich, dass diese Bedingung - Achtung vor dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik - erhalten bleibt, damit das IKRK die Mission voll erfüllen kann, die ihm durch die internationale Gemeinschaft übertragen worden ist. Jede Abweichung von der Neutralitätspolitik würde dem Werk des IKRK Schaden zufügen und seine Aktionsmöglichkeiten beeinträchtigen. Einzig die rigorose Beibehaltung dieser Politik kann den Risiken vorbeugen und sie ausschliessen, die sich für das IKRK aus einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur UNO ergeben könnten."

Im Memorandum des IKRK kommt Priorität der Ueberlegung zu, dass sich seine Tätigkeit wesentlich auf die schweizerische Neutralität stütze, welche für die Kriegführenden eine zusätzliche Garantie seiner Unabhängigkeit und Unparteilichkeit darstelle. Die Kommission schliesst sich dieser Auffassung an.



Es ist nicht zu bezweifeln, dass die schweizerische Neutralität und die schweizerische Nationalität der Mitglieder des IKRK dessen Tätigkeit erleichtern, ja eine Voraussetzung für die unbehinderte Erfüllung gewisser IKRK-Missionen sind. Das IKRK kann nur vom kriegsverschonten Boden eines neutralen Staates aus seinen Aufgaben gerecht werden. Trotz seiner Unabhängigkeit vom schweizerischen Staat und den schweizerischen Behörden dürfte das IKRK - wegen seines Sitzes in Genf und der schweizerischen Nationalität seiner Mitglieder - von fremden Staaten mit der Schweiz in enge Beziehung gebracht, von einzelnen bis zu einem gewissen Grade mit ihr - wenn auch zu Unrecht - sogar identifiziert werden. Es stellt sich daher in der Tat die Frage, ob die UNO-Mitgliedschaft der Schweiz ihre Stellung in der Staatengemeinschaft neutralitätsrechtlich und neutralitätspolitisch so sehr verändern würde, dass es der Tätigkeit des IKRK abträglich wäre.

Die Kommission hat sich mit dieser Grundsatzfrage eingehend beschäftigt. Gestützt auf die in den vorangehenden Kapiteln ausführlich dargelegte Konzeption, nach der ein UNO-Beitritt für die Schweiz nur in Betracht kommt unter Beibehaltung der Neutralität und unter gleichzeitiger Abgabe einer Neutralitätserklärung, erscheinen der Mehrheit der Kommission gewisse im Memorandum des IKRK geäußerte Befürchtungen, wenn überhaupt, dann nur in einem sehr beschränkten Masse berechtigt. Die Kommission war sich bewusst, dass in einem hypothetischen zukünftigen Fall, wo ähnlich wie im Koreakrieg die UNO als kriegführende Partei auftreten würde, oder wo UNO-Friedensschutztruppen in eigentliche kriegerische Aktionen verwickelt würden, für das IKRK schwere Probleme auftreten könnten. Nachdem jedoch feststeht (vgl. Ziff. 3.2.1., S. 25), dass sich die Schweiz an militärischen Zwangsmassnahmen der UNO weder beteiligen muss noch will und sie auch nicht durch Satzungsbestimmungen zur Stellung von Blauhelm-Kontingenten verpflichtet ist (Ziff. 2.2.2., S. 16), ergibt sich aus dem Beitritt zur UNO selber in dieser Hinsicht für das IKRK allerdings kein Problem.

Falls die Schweiz je eine Teilnahme an Friedensschutzoperationen erwägen sollte, würden die schweizerischen Behörden sicher sorgfältig prüfen, ob im konkreten Falle ein Risiko bestünde, dass die Friedensschutztruppen von ihrer eigentlichen Aufgabe abgedrängt und in kriegerische Handlungen verwickelt werden. Die Kommission nimmt an, dass der Bundesrat bei Bejahung eines solchen Risikos eine schweizerische Beteiligung an der betreffenden Friedensschutztruppe ablehnen würde.

Als wesentliches Element für ein weiterdauerndes erfolgreiches Wirken des IKRK erscheint der Kommission, dass es dem Komitee auch nach einem UNO-Beitritt der Schweiz gelingt, das spezifische Vertrauen, das es sich in der Staatenwelt dank seiner Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erworben hat, zu bewahren. Als Völkerrechtssubjekt ist das IKRK dank seiner Völkerrechtsunmittelbarkeit in seinem internationalen Wirken jeder Kontrolle und Steuerung durch



schweizerische Staatsorgane entzogen. Es ist denn auch auf seinem Aktionsfeld der Verwundeten- und Gefangenenbetreuung, der Gefangenenrepatriierung, des Schutzes der Zivilbevölkerung und der Intervention für politische Häftlinge einer eigenen Neutralität verpflichtet und fähig. Anlässlich der Kubakrise und bei anderen Gelegenheiten ist übrigens der Beweis erbracht worden, dass die Neutralität des IKRK höhere Glaubwürdigkeit geniesst als beispielsweise die schweizerische Neutralität. Ueber den Stellenwert der IKRK-eigenen Neutralität auf dem Feld der Weltpolitik hat sich bei Kommentierung der Kubakrise ein Diplomat vom Range François Poncet's in folgenden Worten, die sich auf die Absicht bezogen, dem IKRK die Kontrolle der Schifffahrt nach Kuba zu übertragen, geäußert :

"Diese Kontrolle kann überzeugend nur von einem Organ durchgeführt werden, welches absolute Neutralität und Unparteilichkeit verbürgt ... Indem man auf dem Wege der Elimination vorging, musste man schliesslich zur Feststellung gelangen, dass es in der gegenwärtigen Stunde nur eine Autorität gibt, die niemand verdächtig ist und deren Unparteilichkeit, Neutralität und Loyalität von allen anerkannt wird, nämlich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz."

Für das Mass gegenseitiger Unabhängigkeit, über das die Schweiz und das IKRK als eigenständige Völkerrechtssubjekte verfügen, ist bezeichnend, dass die Beziehungen des IKRK zu einem fremden Staat sich wesentlich unterscheiden können vom Verhältnis der Schweiz zum nämlichen Staat. In dieser Hinsicht ist ein Beispiel aus der Zwischenkriegszeit aufschlussreich. Das Verhältnis der Schweiz zur Sowjetunion in dieser Zeitspanne ist bekannt : Nichtanerkennung des Sowjetregimes, Ermordung Worowskis im Frühjahr 1923, Freispruch seines Mörders durch ein waadtländisches Geschworenengericht, Verhängung eines totalen Boykotts der Sowjetregierung für jeglichen Verkehr mit der Schweiz, schweizerische Einreisesperre für Russen, Bundesrat Mottas Rede vom 13.9.1934 gegen die Aufnahme der Sowjetunion in den Völkerbund, usw. Während der ganzen Zwischenkriegszeit, genauer von 1921-1938, unterhielt das IKRK eine Delegation in Moskau, von deren guten Diensten alle Staaten Gebrauch machten, die mangels diplomatischer Beziehungen den Kontakt zu ihren Landsleuten in der Sowjetunion verloren hatten (Personen-Nachforschungen, Repatriierungshilfe, Vermittlung von Zivilstands- und Bürgerrechtsausweisen, etc.). Die Delegation genoss ein zwar offiziell nicht anerkanntes, aber von den Sowjetbehörden praktisch respektiertes Kuriergeheimnis. Im Jahre 1927 widmete das Regierungsorgan "Izwestija" der Tätigkeit der Delegation einen längeren Artikel, in dem hervorgehoben wurde, dass sie sich absoluter Neutralität befleißige und sich niemals in politische Angelegenheiten eingemischt habe. Die Delegation wurde schliesslich auf Beschluss des IKRK aufgehoben, ohne dass die Sowjetunion diesbezüglich einen Wunsch geäußert hätte.



Die besondere Stellung des IKRK stellt aber auch eine Garantie dar, dass sich aus dem Abstimmungsverhalten der Schweiz in der UNO-Generalversammlung oder anderen Organen zu politischen Streitfragen keine sein Wirken ernsthaft beeinträchtigende Rückwirkungen ergeben sollten. Wie die Kommission dargelegt hat (Ziff. 3.5.2., S. 36), befürwortet sie bei diesem Abstimmungsverhalten weitgehende Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse des IKRK. In der Praxis könnte dies durch Stimmenthaltung bei Abstimmungen über gewisse Fragen (Stellungnahmen in zwischenstaatlichen Konflikten verschiedenster Art, Verurteilung gewisser Länder, etc.) oder durch Rücksichtnahme in anderer geeigneter Art geschehen. Zur Frage der hier bestehenden Möglichkeiten für die Profilierung eines geeigneten Stimmverhaltens sei auf die Ausführungen unter Ziff. 3.5.1. (S. 31) verwiesen. Angesichts der weiter oben zitierten Ausführungen im bundesrätlichen UNO-Bericht von 1969 (S. 130) zweifelt die Kommission nicht daran, dass der Bundesrat, wenn und wo es die Belange des IKRK erheischen, eine schweizerische UNO-Delegation instruieren würde, die bestehenden Möglichkeiten voll auszuschöpfen und eine Stimmenthaltung oder ein anderes geeignetes Verhalten auch nach aussen im Bedarfsfall mit der Rücksichtnahme auf das IKRK zu begründen.

In diesem Zusammenhang kann auch darauf hingewiesen werden, dass Bundesrat und Bundesversammlung wiederholt über das Verhalten fremder Staaten Werturteile abgegeben haben, ohne dass die Tätigkeit des IKRK dadurch Schaden genommen hätte. Als beispielsweise Sowjettruppen im November 1956 in Ungarn intervenierten, erliess der Bundesrat noch am gleichen Abend (4.11.1956) eine Erklärung, worin er den Gefühlen Ausdruck verliehen hat, die ihn und das Schweizervolk angesichts des gegen die Unabhängigkeit, die Freiheit und das Selbstbestimmungsrecht des ungarischen Volkes geführten Schlages bewegten (Erklärung von Bundesrat Petitpierre an der Nationalratssitzung vom 12.12.1956). Das IKRK führte damals in Ungarn eine Hilfsaktion grossen Ausmasses durch. Es war die einzige internationale Institution, die zur Hilfeleistung zugelassen worden war. Die Stellungnahme der schweizerischen Regierung hat nach der eigenen Feststellung des IKRK damals seine Tätigkeit in Ungarn nicht beeinträchtigt.

Dem IKRK erscheint weiter wesentlich, dass die Schweiz ihre bisherige aussenpolitische Linie beibehält. Was die Kommission anbetrifft, so befürwortet sie die Weiterführung der aussenpolitischen Tradition nach einem UNO-Beitritt und die Beibehaltung aller sie ausmachenden Konstanten. Dies ist unter Ziffer 3.5.2. eingehend erörtert worden. Die Kommission verfügt über keinerlei Anhaltspunkte, dass unsere für die Aussenpolitik verantwortlichen Behörden einen UNO-Beitritt zum Anlass nehmen würden, um von bewährten Grundkonzeptionen abzuweichen. Auf der anderen Seite wird niemand, der Einblick hat in das täglich wechselnde aussenpolitische Geschehen, bezweifeln, dass bei der Anwendung der aussenpolitischen Konstanten auf konkrete Situationen die sich ändernden Verhältnisse auf der Welt zu berücksichtigen sind, so dass Aussenpolitik in- und ausserhalb der UNO nie einen völlig starren Charakter annehmen kann.



In diesem Sinne sieht die Kommission keine ernsthafte Gefahr, dass die vom IKRK in seinem Memorandum erwähnte Grundbedingung für sein Wirken - Respekt des Neutralitätsrechts und der Neutralitätspolitik - durch einen UNO-Beitritt in Frage gestellt werden könnte.

Wenn das IKRK seine Aktionen auf die ihm in den Genfer Rotkreuz-Konventionen übertragenen Pflichten ausrichtet, dann dürfte es ihm auch möglich sein, in jeder kritischen Situation auf seine Eigenständigkeit hinzuweisen. Die schweizerischen Behörden werden diesen Bemühungen wie in der Vergangenheit ohne Zweifel uneingeschränkt Unterstützung gewähren, und sie könnten sich nach erfolgtem Beitritt in den UNO-Organen im Bedarfsfall auch besser zugunsten einer uneingeschränkten Respektierung des IKRK einsetzen und allfällige Versuche von aussen zur Einflussnahme auf das IKRK zurückweisen helfen.

Auf Grund vorstehender Feststellungen und Ueberlegungen ist die Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass sich aus einer UNO-Mitgliedschaft der Schweiz keine negativen Auswirkungen ergeben sollten für die Aktionsmöglichkeiten der Schweiz und ihrer Institutionen auf humanitärem Gebiet. Die Auswirkungen auf das IKRK wären nicht von einer Art, dass dadurch der Beitritt nicht in Betracht gezogen werden könnte. Die Mitgliedschaft der Schweiz würde es ihr im Gegenteil gestatten, hier neue sinnvolle Initiativen zu ergreifen und für die Bewahrung der bewährten Strukturen einzutreten.

5. Rückwirkungen auf die Leistung guter Dienste und die Vertretung fremder Interessen

Im UNO-Bericht 1969 (S. 127 ff) hat der Bundesrat dargelegt, welche Bedeutung er unter dem Stichwort Disponibilität der Möglichkeit zumisst, auch nach einem UNO-Beitritt der internationalen Gemeinschaft in Konfliktsituationen die guten Dienste der Schweiz zur Verfügung stellen zu können. Zwar haben sich, wie dies schon im erwähnten Bericht festgestellt wird, die Gelegenheiten zur Leistung guter Dienste für die Schweiz seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges vermindert. Der grosse Teil der seitherigen Konflikte hat sich ausserhalb Europas und zwischen Völkern abgespielt, die - von humanitären Hilfeleistungen abgesehen - kaum nach Vermittlungsdiensten von Europäern rufen. Zum Teil werden die guten Dienste heute von Nachbarstaaten der Konfliktparteien erbeten, zum Teil wird diese Funktion von regionalen Organisationen, wie der Organisation für afrikanische Einheit oder der Arabischen Liga, übernommen. In vielen Fällen war es aber der Generalsekretär der UNO, der, teils im Auftrag des Sicherheitsrates oder der Generalversammlung, teils auf Verlangen der Parteien oder aus eigener Initiative, sich vermittelnd in Konfliktsituationen einschaltete. Immer mehr ist das UNO-Generalsekretariat zum eigentlichen Zentrum der weltweiten Vermittlungstätigkeit geworden. In den Jahren seit 1960 haben UNO-Beauftragte in den folgenden Konfliktsituationen Vermittlungs- und Abklärungsfunktionen übernommen :



Aden, Bahrain, Kambodscha-Thailand, Kongo, Zypern, Dominikanische Republik, Aequatorial-Guinea, Guinea-Elfenbeinküste, Indien-Pakistan, Mittlerer Osten, Jordanien, Jerusalem, Nigeria, Oman, Rwanda und Burundi, Sabeh und Sarawak, West-Neu-Guinea (West Irian), Jemen, Namibia, Bangladesh, Irak-Iran.

Auch wenn die Bemühungen der UNO-Vermittler nicht in allen Fällen von Erfolg gekrönt waren, so haben doch die in gewissen Situationen vom Generalsekretär und seinen Vertretern geleisteten guten Dienste zur Milderung von Spannungssituationen wesentlich beigetragen.

Die Schweiz hat diese Bemühungen auch als Nichtmitglied der UNO immer unterstützt, und es wurden auch mehrmals schweizerische Persönlichkeiten für spezielle Missionen humanitären, aber auch politischen Charakters beigezogen. Hiefür dürfte mindestens mitbestimmend gewesen sein, dass diese Schweizer dem jeweiligen Generalsekretär aus persönlichen Kontakten gut bekannt waren. Die Frage, ob für ihre Beauftragung der Umstand eine Rolle gespielt habe, dass sie Bürger des neutralen Nichtmitgliedstaates Schweiz waren, wird von ihnen verschieden beantwortet.

Nach den Feststellungen der Kommission sind bisher von den jeweiligen UNO-Generalsekretären bevorzugt Angehörige neutraler oder blockfreier Mitgliedstaaten mit Aufgaben aus dem Bereich der guten Dienste betraut worden. Besonders viele Mandate wurden Schweden, Finnen und Mexikanern übertragen. Die gewählten Persönlichkeiten standen zumeist der UNO in der einen oder anderen Eigenschaft nahe, sei es als Beamte im Dienste der UNO oder einer ihrer Spezialorganisationen, sei es als Delegierte oder ständige Vertreter ihrer Länder in New York. Nicht zu vergessen ist an dieser Stelle, dass von den vier bisherigen Generalsekretären einer von Schweden und ein anderer von Oesterreich gestellt, und dass die Friedenschutztruppen wiederholt von schwedischen und finnischen Offizieren kommandiert worden sind. Die Kommission kam deshalb in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat (UNO-Bericht 1969, S. 219) zum Schluss, dass eine Mitgliedschaft in der UNO unsere Möglichkeiten zur Uebernahme von Mandaten aus dem Bereich der guten Dienste nicht beeinträchtige. Es darf vielmehr an einen UNO-Beitritt die Erwartung geknüpft werden, die Schweiz und einzelne dafür besonders qualifizierte Bürger könnten im Bereich der UNO noch vermehrt im Interesse der Allgemeinheit liegende Aufgaben übernehmen.

Das gleiche gilt auch für multinationale Sonderdelegationen und Spezialorgane, wie sie vom Sicherheitsrat oder von der Generalversammlung wiederholt eingesetzt wurden, beispielsweise um Streitige Sachverhalte objektiv festzustellen. Für solche Missionen wurden bisher nur Mitgliedstaaten herbeigezogen.

Nach den Vorstellungen gewisser Kommissionsmitglieder könnte die Schweiz, wenn sie ausserhalb der UNO bleiben würde, ihre guten



Dienste namentlich dann anbieten, wenn ähnlich wie im Falle Rhodesien ein bestimmter Staat oder ein bestimmtes Volk mit der in der UNO organisierten Völkergemeinschaft in einen Konflikt geraten würde. Wenn man sich eine solche Situation genau vor Augen führt, dann spricht vieles jedoch für die Auffassung, dass sich die Nichtmitgliedschaft in der UNO als Hindernis für allfällige schweizerische Vermittlungsbemühungen erweisen könnte, weil die Schweiz als aussenstehender Staat leicht in den Verdacht geraten könnte, sie gehöre in das gleiche Lager wie der Staat oder das Volk, gegen den sich die UNO-Massnahmen richten. Die Behauptung einer die Neutralität respektierenden Position innerhalb der UNO wäre deshalb vermutlich die geeignetere Grundlage, um schweizerischerseits in einer solchen Situation gute Dienste anzubieten. Ein Mitglied der Kommission hält allerdings dieses Bedenken, die Schweiz könnte in den Verdacht geraten, sich im gleichen Lager zu befinden wie ein Sanktionen der UNO unterworfenen Land, für wertlos. Eine derartige Frage zu stellen scheint ihm eines unabhängigen Landes nicht würdig.

In die Kategorie guter Dienste gehört auch die Vertretung fremder Interessen. Auf diesem Gebiet hat die neutrale Schweiz eine besondere Stellung errungen. Sie steht auch heute noch, was die Zahl solcher Mandate betrifft (Ende 1973 : 25), an der Spitze aller Staaten. Immerhin haben auch Finnland, Schweden, Oesterreich, Mexiko und eine Reihe weiterer Staaten solche Mandate, zum Teil in grösserer Anzahl, übernommen; Finnland allerdings erst, seit es Mitglied der UNO ist.

Die Kommission hat geprüft, ob die Uebernahme der Vertretung fremder Interessen und namentlich die Ausübung von Doppelmandaten durch einen Beitritt unseres Landes zu den Vereinten Nationen beeinträchtigt werden könnten. Einzelne Kommissionsmitglieder befürchteten, dass durch die Beteiligung der Schweiz an Abstimmungen der Generalversammlung über politische Streitfragen ihre Möglichkeiten, mit der Vertretung fremder Interessen betraut zu werden, geschmälert werden könnten. Die Kommission konnte sich in der Mehrheit dieser Auffassung nicht anschliessen. Einmal ist es durchaus nicht immer so, dass die Vertretung der Interessen im Konfliktfall an einen möglichst neutralen Staat vergeben wird. Die im Zweiten Weltkrieg bestehende spezielle Situation lässt sich nicht auf die heutige Zeit übertragen. Heute werden oft ideologisch oder politisch nahestehende Staaten ersucht, die Interessenvertretung zu übernehmen.

Soweit nicht solche Motive für die Wahl der Mandatsmacht bestimmend sind, käme die Schweiz für die Vertretung fremder Interessen als UNO-Mitglied nicht weniger in Frage, als wenn sie der UNO fernbliebe. Als ausschlaggebend erscheint, dass vom Zeitpunkt an, wo alle für diese Aufgabe ernsthaft in Betracht fallenden Staaten der UNO angehören - und dieser Zeitpunkt wäre nach dem Beitritt der Schweiz erreicht -, zwangsläufig die in Frage stehende Aufgabe nur Mitgliedstaaten übertragen werden könnte. Die objektiven Kriterien, die



einen Staat als geeignet für die Uebernahme eines Vertretungsmandats erscheinen lassen, werden unter diesen Umständen ihre volle Gültigkeit behalten. Weil keine Ausweichmöglichkeiten auf Nichtmitgliedstaaten bestünden, würde die Schweiz also im Bereich der guten Dienste keine Beeinträchtigung ihrer Position in Kauf nehmen müssen. Es ergäben sich eher zusätzliche Möglichkeiten für die Verwirklichung unserer Disponibilität.

6. Auswirkungen einer UNO-Mitgliedschaft auf Genf als Sitz- und Konferenzstadt internationaler Organisationen

Genf ist heute zusammen mit New York das wichtigste Zentrum der weltweiten multilateralen Diplomatie. Seit einigen Jahren finden in Genf jährlich sogar mehr Sitzungen von UNO-Organen statt als in New York, das aber als Sitz des Sicherheitsrates und Versammlungsort der Generalversammlung seine Stellung als "Weltkapitale" gewahrt hat.

Der Entscheid, gewisse UNO-Dienste in Genf anzusiedeln, ist damals nicht wegen der Neutralität oder der Nichtmitgliedschaft der Schweiz zugunsten der Rhonestadt ausgefallen. Vielmehr war es für die UNO zweckmässig, in Genf die Gebäude des Völkerbundes übernehmen zu können. In der Folge gestattete die Präsenz der UNO in Genf unserem Land, trotz seiner Nichtmitgliedschaft in der Organisation mit dem UNO-Generalsekretär und seinen Mitarbeitern enge Beziehungen zu unterhalten. Die Beziehungen der Schweiz zum UNO-Verband wurden durch unsere Stellung als Sitzstaat der UNO und mehrerer Spezialorganisationen wesentlich erleichtert. Wir verdanken es unter anderem dieser Stellung, dass wir wiederholt auch als Nichtmitglied die Möglichkeit erhielten, zu Angelegenheiten Stellung zu nehmen, die in UNO-Organen, wie beispielsweise in der 6. Kommission der Generalversammlung, diskutiert wurden. Die Schweiz muss sich jedoch ganz klar sein, dass die Stellung Genfs nicht unanfechtbar und nicht ein für allemal gesichert ist und durch neue Leistungen und geschicktes Entgegenkommen immer wieder untermauert werden muss. Die Kommission ist der Auffassung, dass trotz der relativen Saturation Genfs als Sitzstadt internationaler Organisationen und trotz der Diskussionen um die Präsenz der Ausländer in der Schweiz im allgemeinen Bundesrat, Parlament und Oeffentlichkeit gegenüber dem internationalen Zentrum Genf die gleiche Grosszügigkeit und das gleiche Verständnis zeigen sollten wie in der Vergangenheit.

Der Beitritt zur UNO würde für die Schweiz als Sitzstaat keine zusätzlichen Verpflichtungen mit sich bringen. Die Vollmitgliedschaft gäbe uns aber in erhöhtem Masse die Möglichkeit, uns für unsere Anliegen als Sitzstaat einzusetzen und um Verständnis für die Bedürfnisse Genfs zu werben, was nicht ohne Bedeutung sein kann angesichts der erwähnten Saturation einerseits und andererseits der seit einigen Jahren bestehenden Tendenzen, die Dienste der UNO, ähnlich wie diejenigen gewisser Sonderorganisationen, vermehrt zu dezentralisieren. Es haben sich in letzter Zeit verschiedene Fälle ergeben, wo der



Sitz gewisser UNO-Organen, deren Ansiedlung in Genf ernsthaft erwogen worden war, schliesslich anderen Städten zugeteilt wurde. Seitdem Wien neben New York und Genf als UNO-Sitz zusätzliche Ausweichmöglichkeiten bietet, ist sogar regelmässig von der Verlegung dieses oder jenes Organs in die österreichische Hauptstadt die Rede. Angesichts dieser Entwicklung würden sich nach der Auffassung der Kommission für die Wahrung der Stellung Genfs als Sitzstadt der UNO und als internationale Konferenzstadt aus einem Beitritt eher Vorteile, jedenfalls aber keine Nachteile ergeben.

7. Die Mitwirkung der Schweiz an der internationalen Zusammenarbeit in der UNO unter dem Beobachterstatus und im Falle einer Mitgliedschaft

---

7.1. Allgemeine Charakterisierung der heutigen Stellung der Schweiz. Fragwürdigkeit der Unterscheidung von politischer und technischer UNO

---

Als der Bundesrat am Ende des Zweiten Weltkrieges zum Schluss kam, ein Beitritt der Schweiz zur UNO komme nicht in Frage, liess er gleichzeitig verlauten, dass unser Land trotzdem überall da mit der Organisation zusammenarbeiten werde, wo dies ohne Beeinträchtigung der Neutralität möglich sei. So trat die Schweiz neben den meisten Spezialorganisationen, wie der Weltgesundheitsorganisation, der UNESCO oder der Welternährungsorganisation, zahlreichen Sonderorganen der UNO bei, wie dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingswesen (UNHCR), dem Kinderhilfswerk der UNO (UNICEF), der UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und der ONUDI (Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung); ihre Vertreter wirkten in diesen Gremien sogar mehrmals in führender Stellung mit. Gleichzeitig blieb die Schweiz aber als Nichtmitglied von der regulären Mitarbeit in den Hauptorganen der UNO, nämlich der Generalversammlung und ihren Kommissionen, sowie von der Mitgliedschaft im Wirtschafts- und Sozialrat ausgeschlossen. Diese Situation führte zur Unterscheidung zwischen der sogenannten politischen und der sogenannten technischen UNO. Diese Unterscheidung wurde noch im bundesrätlichen UNO-Bericht von 1969 verwendet und später auch bei den Parlamentsdebatten und in der öffentlichen Diskussion benützt. Dabei wurde geltend gemacht, dass die Schweiz in der "technischen UNO" voll mitarbeite und nur der sogenannten "politischen UNO" fernbleibe. Diese Argumentation wurde auch in der Kommission nochmals vorgebracht, obwohl der Bundesrat in dieser Beziehung bereits im Bericht von 1971 eine Korrektur angebracht hatte (S. 47 ff).

Auf Grund eigener Ermittlungen, der Anhörung von Experten der Verwaltung sowie gestützt auf die persönlichen Kenntnisse und Erfahrungen einzelner ihrer Mitglieder ist die Mehrheit der Kommission zum Schluss gekommen, dass eine Trennung in politische und technische UNO heute nicht mehr sinnvoll ist. Die UNO ist heute nicht nur praktisch universell, was die Mitgliedschaft anbetrifft; sie befasst sich heute auch mit allen Fragen von weltweiter Bedeutung, Fragen sowohl



politischer wie auch technischer Natur. Nicht nur hat sich die vom Bundesrat in seinem Bericht von 1971 (S. 47) aufgezeigte Neigung der Staaten, ihre gegenseitigen Probleme mehr und mehr im multilateralen Rahmen zu diskutieren und einer Lösung entgegenzuführen, noch verstärkt; die UNO selbst ist zum Steuerungs- und Koordinationszentrum der gesamten multilateralen Zusammenarbeit auf Weltenebene geworden. Vom Sicherheitsrat abgesehen, befassen sich alle Hauptorgane der UNO überwiegend mit technischen Fragen. 90 % des Budgets der UNO finden für technische Zwecke Verwendung. Kann man hinsichtlich der Zielsetzung wohl zwischen technischer und politischer UNO unterscheiden, so ist diese Trennung im Organisationsbereich nicht möglich. Im Laufe einer einzigen Nachmittagssitzung der Generalversammlung können vorerst eine Reihe rein technischer Geschäfte zur Sprache kommen, denen dann ein Geschäft mit stark politischem Akzent folgt. Oft vermengen sich auch bei einem einzigen Geschäft politische und technische Elemente.

Vielfach entwickelt sich der Meinungsbildungsprozess etappenweise. Nach der Diskussion in einem Neben- oder Sonderorgan der UNO, wie der UNCTAD oder der Menschenrechtskommission, geht das Geschäft an den Wirtschafts- und Sozialrat und von dort an die Generalversammlung, wo es zunächst in einer der sieben Hauptkommissionen vorberaten wird. Es kommt indessen vor, dass die allerletzten entscheidenden Weichenstellungen erst in der Generalversammlung vorgenommen werden. Meistens fasst allerdings die Generalversammlung die Beschlüsse, die von den vorberatenden Organen vorgeschlagen werden. So ist es zutreffend, wenn der Bundesrat in seinem Bericht 1971 (S. 47) davon spricht, dass die Mitarbeit der Schweiz in der UNO im Bereich der technischen Probleme Stückwerk bleibt, solange unser Land grundsätzlich keine Möglichkeit hat, an den Arbeiten der Generalversammlung, ihrer Kommissionen und weiterer Organe wie dem Wirtschafts- und Sozialrat mitzuwirken, ist es doch Sache dieser Organe, die Richtlinien der Politik der Vereinten Nationen festzulegen, die allgemeinen Ziele zu umschreiben und die nötigen Impulse zu geben. So prüfen die Generalversammlung, ihre verschiedenen Kommissionen und der Wirtschafts- und Sozialrat alljährlich, ohne dass die Schweiz die Möglichkeit hätte mitzureden, die Arbeitsprogramme und die Tätigkeitsberichte zahlreicher Organe und Institutionen, in denen auch die Schweiz aktiv mitarbeitet.

Eine Minderheit in der Kommission ist der Auffassung, dass die Unterscheidung zwischen "technisch" und "politisch" beibehalten und laufend so gut als möglich erläutert werden muss, wobei es sich um eine Aufgabe handelt, die namentlich einem neutralen Staat aufgegeben ist. Wenn es zutrifft, dass die Befürworter einer Politisierung der UNO sich bemühen, den Unterschied zu verwischen, so ist es doch seine Beibehaltung, die es den internationalen Organisationen gestattet, auf indirekte Weise dem Frieden zu dienen, und zwar durch Aktionen, die so objektiv und entpolitisiert als möglich sind, wodurch die Bedingungen für den Frieden geschaffen werden, die es erlauben, vorher divergierende Interessen solidarisch werden zu lassen.



Es trifft zu, dass die UNO selber immer mehr technische Fragen behandelt und die Politik immer mehr Eingang in die Spezialorganisationen findet. Nach Auffassung der Minderheit ist indessen der Kampf gegen die Politisierung im schlechten Sinne dieses Wortes in den Spezialorganisationen leichter zu führen, indem man sich auf ihr Statut beruft und an dieser Unterscheidung gegen alle gegenläufigen Tendenzen festhält. Die Erfahrung zeigt, dass nur auf diese Weise das internationale Leben Fortschritte machen kann und nicht durch direkte Debatten über den Frieden, die sehr rasch in Konfrontationen ausmünden.

## 7.2. Die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen der UNO

---

Die UNO-Charta (Präambel und Art. 55) birgt die Erkenntnis, dass Frieden und Sicherheit in der Welt nur dann zu verwirklichen sind, wenn allen Völkern und Menschen der Erde bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen und ganz allgemein verbesserte Grundlagen zur Führung einer wahrhaft menschlichen Existenz gesichert werden können. Gleichzeitig soll gemäss UNO-Charta die Achtung vor der menschlichen Person und ihren Grundrechten und Grundfreiheiten ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion zum Leitbild des Fortschrittes und der internationalen Zusammenarbeit emporgehoben werden.

Die Vereinten Nationen versuchen aus dieser Grundzielsetzung heraus den Circulus vitiosus von Armut, Hunger, Unwissenheit, Krankheit, politischer Instabilität und daraus resultierenden internen und internationalen Spannungen zu durchbrechen. Der Wirtschafts- und Sozialrat ist massgebendes Einsatzorgan für diese Bemühungen. Er unterhält zu diesem Zweck von allen UNO-Organen den intensivsten Kontakt zu den der UNO-Familie angehörenden Spezialorganisationen (Internationale Arbeitsorganisation, Weltgesundheitsorganisation, FAO, etc.). Er koordiniert deren Tätigkeit mittels Empfehlungen, die sich entweder an andere Organe der UNO, an Spezialorganisationen oder an regionale Organisationen und an die Mitgliedstaaten richten. Er unterhält auch Beziehungen mit nichtstaatlichen internationalen Organisationen, die auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet tätig sind und oft über besondere Erfahrungen oder Fachkenntnisse verfügen.

Der Wirtschafts- und Sozialrat führt auch die Oberaufsicht über die folgenden Spezialorgane der UNO :

- Welthandels- und Entwicklungsrat der UNCTAD
- Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP/PNUD)
- Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO)
- Welternährungsrat
- Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF)



- Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR)
- Gemeinsames Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen und der FAO (PAM)
- Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen (UNITAR)
- Umweltschutzprogramm der Vereinten Nationen (PNUE)
- Büro des Koordinators für Katastrophenhilfe.

Diese Spezialorgane stehen auch Nichtmitgliedstaaten offen, und die Schweiz ist in ihnen vertreten.

Vom Wirtschafts- und Sozialrat hängen zudem zahlreiche Fachkommissionen ab, die sich mit der internationalen Zusammenarbeit auf besonderen Fachgebieten befassen, und in denen ein Nichtmitgliedstaat der UNO nur in Ausnahmefällen mitwirken kann. Einige dieser Kommissionen seien im folgenden angeführt (in Klammer Zahl der Mitgliedstaaten und gegenwärtige Mitwirkung anderer neutraler Staaten : Oesterreich - Schweden - Finnland) :

- Statistische Kommission (24, Schweden)
- Kommission für Bevölkerungsfragen (27, Schweden)
- Ausschuss für soziale Entwicklung (32, Oesterreich)
- Ausschuss für die Anwendung von Wissenschaft und Technik in der Wirtschaftsentwicklung (60, Oesterreich, Schweden)
- Kommission für die Menschenrechte (32)
- Unterausschuss für die Verhütung der Diskriminierung und zum Schutz der Minderheiten (26)
- Betäubungsmittelkommission (30, Schweden; die Schweiz ist für die Zeit von 1971-1975 trotz ihrer Nichtmitgliedschaft in der UNO in diese Kommission gewählt worden)
- Ausschuss für Wohnungswesen, Bauwirtschaft und Planung (27, Oesterreich, Finnland)
- Ausschuss für Rohstoffe (54, Oesterreich, Schweden).

Abgesehen von seiner koordinierenden und beaufsichtigenden Tätigkeit stellt der Wirtschafts- und Sozialrat selbst ein an Bedeutung zunehmendes Forum für die Behandlung weittragender und weltweiter Fragenkomplexe im wirtschaftlichen und sozialen Bereich dar. Im Verlaufe der beiden Sessionen des Jahres 1974 standen unter anderem die folgenden Angelegenheiten auf seinem Programm :

- Einflüsse der multinationalen Gesellschaften auf den Entwicklungsprozess und die internationalen Beziehungen (Diskussion des Berichtes der Expertengruppe)



- Vorbereitung der im Jahre 1975 stattfindenden ausserordentlichen Session der UNO-Generalversammlung, die den Entwicklungsfragen und der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit gewidmet sein wird
- Vorbereitung der Welternährungskonferenz
- Lage in der Sahel-Zone
- Bevölkerungsfragen
- Internationale Katastrophenhilfe.

Der Wirtschafts- und Sozialrat ist somit neben dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung das wichtigste Organ der UNO. Es gehörten ihm früher 27 Mitgliedstaaten an, seit einer vor kurzem vollzogenen Aenderung der Satzung sind es nunmehr 54. Jährlich werden je 18 Mitglieder turnusgemäss von der Generalversammlung gewählt. Es besteht eine Absprache, dass 13 der 54 Sitze den Staaten Westeuropas und Nordamerikas zustehen. Als Nichtmitglied kann die Schweiz dem Wirtschafts- und Sozialrat nicht angehören. Schweizerische Vertreter können lediglich als Beobachter den Beratungen folgen. Sie können aber weder das Wort ergreifen noch sonst in irgendeiner Weise tätig werden, während jene UNO-Mitgliedstaaten, die dem Rat nicht angehören, volles Mitsprache- und Mitberatungsrecht haben und nur von den Abstimmungen ausgeschlossen sind.) Wäre die Schweiz UNO-Mitglied, so dürfte sie wohl damit rechnen, mehr oder weniger regelmässig in den Rat gewählt zu werden.

### 7.3. Geschwächte Stellung der schweizerischen Beobachtermission

Die Kommission ist unter anderem in Berücksichtigung dieser Umstände zur Auffassung gelangt, dass sich für die Schweiz aus ihrer Nichtmitgliedschaft in der UNO ins Gewicht fallende Nachteile ergeben. Der Beobachterstatus mochte wohl genügen, solange andere grosse Staaten, wie die Bundesrepublik Deutschland, ebenfalls nicht Mitglieder waren. Die Kommission hat jedoch auf Grund der angestellten Ermittlungen den Eindruck gewonnen, dass die Schweiz sich heute in einer isolierten Stellung befindet, und dass sich ihre Position rasch verschlechtern könnte.

Oft sehen sich schweizerische Delegierte veranlasst, in einem Gremium, in dem das Mitspracherecht den Mitgliedern reserviert ist, darum zu ersuchen, zu einer uns speziell interessierenden Frage das Wort ergreifen zu können. Das wurde in der Vergangenheit, namentlich in der 6. Kommission der Generalversammlung, einige Male zugestanden. Während uns vor ein paar Jahren bei der Behandlung eines bestimmten Geschäfts in der 6. Kommission der Generalversammlung neben dem Recht zur Stellungnahme auch ein Antragsrecht zugebilligt worden war, blieb uns jedoch das gleiche Recht später versagt. Da wir auf das gutwillige Entgegenkommen der Mitgliedstaaten angewiesen sind, sind wir nie sicher, ob wir in entscheidenden Fragen auch wirklich angehört werden. Heute ist es Tatsache, dass neben der Schweiz

1) Aufgrund einer kürzlichen Aenderung des Geschäftsreglementes des Rates (Art. 72) können nun auch Nichtmitgliedstaaten der UNO eingeladen werden, zu sie interessierenden Fragen das Wort zu ergreifen und Vorschläge zu unterbreiten.



oft auch Befreiungsbewegungen oder noch nicht anerkannte Regierungen ähnliche Begehren stellen (z.B. Palästinensische Befreiungsorganisation - PLO). Einzelne solcher Bewegungen besitzen seit kurzem einen Beobachterstatus, der rechtlich sogar eindeutiger verankert ist als jener der Schweiz. Die Folgen dieser Entwicklung sind noch nicht abzusehen. Es fragt sich, ob unter diesen Umständen unsere Sonderstellung von den anderen Staaten, die Mitglied der UNO sind und die eine Mitgliedschaft in der Organisation als selbstverständlich betrachten, nicht mehr und mehr als die Stellung eines Sonderlings eingeschätzt wird. Die Kommission befürchtet, dass die Bereitschaft der in der UNO organisierten Staaten rasch abnehmen könnte, uns spezielle Konzessionen zu machen, wenn wir um entsprechendes Gehör in UNO-Gremien nachsuchen sollten.

Von einzelnen Mitgliedern in der Kommission wurde zwar der Wert eines Mitspracherechts in der UNO in Zweifel gezogen, da unser Land wegen seiner Kleinheit ohnehin kaum Einfluss geltend machen könne. Dem wurde entgegengehalten, dass die Schweiz wirtschaftlich zu den am höchsten entwickelten Staaten gehöre und als Beitragszahler immerhin etwa an die 20. Stelle zu stehen käme. Nach unserem wirtschaftlichen Potential beurteilt, gehörten wir keineswegs zu den Kleinen. Die Erfahrung im Europarat, in den Spezialorganisationen und neuerdings im Rahmen der Europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit zeige, dass unsere Stimme und unsere Ansicht durchaus beachtet werde. Dies wäre wohl auch in der UNO nicht anders.

Das Argument, ein Beitritt würde uns nichts oder nur wenig nützen, wurde mehrheitlich zurückgewiesen, u.a. weil man ein Unternehmen mit den Zielsetzungen der UNO nicht nach rein utilitaristischen Gesichtspunkten beurteilen dürfe. Die vorwiegend im zweiten Ausschuss vorgenommenen Detailabklärungen liessen übrigens klar werden, dass das Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht auf zahlreichen Gebieten der internationalen Zusammenarbeit, die auch für unser Land von beträchtlichem Interesse sind, geschwächt ist, solange die Schweiz nicht Vollmitglied der UNO ist. Andererseits zieht die Schweiz keinerlei Vorteile aus ihrer Sonderstellung, was die in der UNO bearbeiteten Probleme angeht.

#### 7.4. Geschwächtes Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht auf dem Gebiet der Völkerrechtskodifizierung

Geschwächt ist das Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht vor allem auf dem Gebiet der Fortentwicklung des internationalen Rechts und namentlich im Bereich der Kodifizierung des Völkerrechts. Darauf haben schon die bundesrätlichen Berichte ausführlich hingewiesen (UNO-Bericht 1969, S. 126 ff, und 1971, S. 14 ff). Indessen scheint das dort gezeichnete Bild für die Schweiz noch zu günstig. Die Kommission erhielt auf Grund ihrer Ermittlungen den Eindruck, die Position der Schweiz habe sich auf diesem Gebiet in den letzten Jahren verschlechtert. Hier fällt vorab in Betracht, dass uns versagt ist, als gleichberechtigter Partner in der für Rechtsfragen



zuständigen 6. Kommission der Generalversammlung mitwirken zu können. Dies ist deshalb ernst zu nehmen, weil ganze Konventionen heute ausschliesslich und endgültig in den Kommissionen der Generalversammlung ausgehandelt werden, während eine solche Rechtssetzung früher an diplomatischen Konferenzen vorgenommen wurde, an denen die Schweiz als gleichberechtigtes Mitglied teilnehmen konnte. Wenn eine beschränkte schweizerische Mitwirkung in einzelnen, speziell gelagerten Fällen in der 6. Kommission doch erreicht werden könnte, so nur dank der entgegenkommenden Bereitschaft der Mitgliedstaaten. Als neutraler Staat haben wir, so wurde in der Kommission unterstrichen, ein erstrangiges Interesse an vom Rechte beherrschten Beziehungen. Es kann uns deshalb keineswegs gleichgültig sein, was heute in der UNO als neues Recht durch Übung oder Kodifikation gebildet wird.

Neben der 6. Kommission der Generalversammlung und dem aus 15 Richtern zusammengesetzten Internationalen Gerichtshof, wo die Schweiz trotz Zugehörigkeit zum Statut und trotz dreimaliger Kandidatur eines international sehr angesehenen schweizerischen Juristen, im Gegensatz zu Schweden, nie einen Richterstuhl zugesprochen erhielt, befassen sich eine ganze Reihe weiterer Organe mit der Fortentwicklung des Völkerrechts oder mit sonstigen internationalen Rechtsfragen. In all diesen Organen ist die Schweiz entweder mangels UNO-Mitgliedschaft oder dann aus Gründen ihrer politischen Sonderstellung bisher nie vertreten gewesen. Als solche Organe können die folgenden aufgeführt werden (in Klammer Hinweis auf die Zahl der Mitglieder in jedem Organ und auf eine allfällige Vertretung der neutralen Staaten Finnland, Oesterreich oder Schweden im Jahr 1974) :

- Völkerrechtskommission (25)
- Spezialausschuss zur Frage der Definition des Angriffes (35, Finnland) \*
- Beratender Ausschuss des UNO-Programms zur Förderung von Lehre, Studium und Verbreitung des internationalen Rechts (13)
- UNO-Kommission für internationales Handelsrecht (29, Oesterreich)
- Ad-hoc-Ausschuss für Fragen des internationalen Terrorismus (35, Oesterreich, Schweden)
- Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraumes (28, Oesterreich, Schweden)
- Ausschuss für die friedliche Nutzung des Meeresbodens (91, Finnland, Oesterreich, Schweden)
- Ausschuss für die Beziehungen mit dem Gastland (14).

\*) er hat seine Tätigkeit inzwischen erfolgreich abgeschlossen.



Die Kommission hat sich auch über den neuesten Stand des gesamten, bisher im Rahmen der UNO ausgearbeiteten Vertragswerkes, das im UNO-Bericht von 1971 als Anhang III aufgeführt ist, orientieren lassen. Verschiedene Mitglieder haben dabei zum Ausdruck gebracht, dass die Schweiz hier ihre Solidarität stärker beweisen könnte durch den Beitritt zu einer Reihe von UNO-Konventionen. Das bezieht sich namentlich auf das Uebereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung, dem rund 80 Staaten, darunter praktisch alle westeuropäischen Staaten, beigetreten sind. Im Falle eines UNO-Beitrittes unter Abgabe einer Neutralitätserklärung wären wir auf das entgegenkommende Verständnis aller Staaten, vor allem solchen aus der Dritten Welt, angewiesen, so dass es angezeigt sein könnte, durch einen Beitritt zu diesem Uebereinkommen unsere Haltung zu der darin behandelten Materie klarzustellen. Auch andere Uebereinkommen, wie dasjenige über die Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes oder die Uebereinkommen zum Schutze der Frau, würden sich auf der Liste jener Uebereinkommen gut machen, die die Schweiz bereits ratifiziert hat. Auch kann man sich fragen, ob die Schweiz sich nicht bemühen müsste, den beiden internationalen Pakten über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, bzw. über die bürgerlichen und politischen Rechte, früher als gewisse andere Staaten beizutreten. Es scheint wünschenswert, dass sich die Schweiz, anders als bei der Europäischen Menschenrechtskonvention, schon früh zu einem Vertragswerk bekennt, das zum Schutze der Würde und des Wohlergehens der einzelnen Menschen geschaffen wurde.

7.5. Geschwächtes Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht auf anderen Sachgebieten (Menschenrechte, humanitäre Fragen, Weltraumrecht, Recht der Weltmeere, Umweltschutz, Abrüstung)

Ihre Nichtmitgliedschaft hinderte und hindert die Schweiz daran, sich an jenen Anstrengungen der UNO zu beteiligen, welche auf die Verbreitung und Stärkung menschenrechtlichen Gedankengutes und den Ausbau eines internationalen Menschenrechtsschutzes gerichtet waren und sind. An der Verfolgung solcher Ziele mitzuwirken, muss vorab das Anliegen freiheitlich demokratischer Staatswesen sein.

In den letzten Jahren haben die Vereinten Nationen sich auch vermehrt mit humanitären Fragen von weltweiter Bedeutung befasst. Nicht nur wurde ein Koordinator für Katastrophenhilfe ernannt, es fanden auch Diskussionen über die Weiterentwicklung des humanitären Rechts statt, an denen die Schweiz nicht als gleichberechtigter Partner teilnehmen konnte. Eine Resolution der UNO-Generalversammlung ersuchte dann allerdings die Schweiz, eine Konferenz diplomatischer Vertreter über die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts einzuberufen, die je im Frühjahr 1974 und 1975 zu ihren ersten beiden Sitzungsperioden zusammentrat. Die grossen internationalen Streitfragen warfen auch auf diese Konferenz ihre Schatten, und es kam zu zahlreichen Kontroversen über den Kreis der zur Konferenz einzuladenden Delegationen und zu spitzen



verfahrensrechtlichen Auseinandersetzungen, bei denen unter anderem auch die schweizerischen Stellungnahmen im Rampenlicht standen : einmal, weil die Schweiz einladender Staat war, und zum zweiten, weil der Vorsitz Bundesrat Graber übertragen worden war, was den Vorsteher des Politischen Departementes in Situationen brachte, wo viel von seinen präsidialen Anordnungen oder gar Stichentscheiden abhing. Damit aber stand die Schweiz mehr als einmal im Zentrum internationaler Auseinandersetzungen, was nach der Antwort des Bundesrates auf eine parlamentarische Interpellation darauf zurückzuführen war, "dass die Länder der Dritten Welt, die nunmehr über die Stimmenmehrheit verfügen, bestrebt sind, die Tätigkeit internationaler Gremien in Richtung ihrer eigenen Zielsetzungen zu beeinflussen. Die diplomatische Konferenz für humanitäres Recht, die fast allen diesen Staaten die Möglichkeit gab, zum erstenmal an der Kodifikation im Bereiche dieses internationalen Rechts teilzunehmen, konnte sich dieser Entwicklung nicht entziehen." Bedeutende Stimmen in der Schweizer Presse führten die Schwierigkeiten der schweizerischen Delegation an diesen Verhandlungen auf den Umstand zurück, dass wir mangels Teilnahme an der täglichen Aktivität der Vereinten Nationen sowie an den Diskussionen der Generalversammlung die Tragweite der Umschichtung im Kräfteverhältnis nicht registriert und die Veränderungen des politischen Klimas nicht erkannt hätten. In der Kommission ist diese These nicht unbestritten geblieben, doch steht fest, dass die Schweiz ihre traditionelle Rolle im Bereich des humanitären Völkerrechts nur noch spielen kann, wenn sie gleichzeitig bereit ist, sich auch auf unvermeidliche politische Begleitumstände einzustellen. Als gastgebender Staat war unsere Stellung dabei um einiges exponierter als es ein Mitwirken in den Debatten der UNO-Generalversammlung mit sich bringen würde.

Eine Kommissionsminderheit möchte festhalten, dass sich aus dem Vorhergehenden ergibt, dass die Nichtmitgliedschaft in der UNO die Schweiz nicht daran hindert, die Durchführung von Verhandlungen übertragen zu erhalten. Wichtig ist, dass sie ihrer Mission, die mit den wahren Interessen der UNO im Einklang steht, als neutraler Staat treu bleibt : der Verteidigung des Rechtes, der Unparteilichkeit, der Beweisführung und des Schiedsgerichtsgedankens. Diese Forderungen werden heute, angesichts der neuen nicht-westlichen Mehrheit in der UNO, oft als "überholt" angesehen. Aber dies ist kein Argument : Entweder sind diese Forderungen wenigstens virtuell von universeller Bedeutung und verbindlich für alle, oder die UNO verliert ihre moralische und juristische Grundlage völlig.

Die Bearbeitung bedeutender Teilrechtsgebiete, wie des Weltraumrechts oder des Rechts der Weltmeere, hat sich in den letzten Jahren praktisch ganz in die UNO hineinverlagert. Dabei stehen auch für unser Land grosse, auch wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel. Wohl konnten wir uns beispielsweise vollberechtigt an der UNO-Seerechtskonferenz, die im Sommer 1974 in Caracas eröffnet und im Frühjahr 1975 in Genf fortgesetzt wurde, beteiligen, aber den



gesamten Vorbereitungsarbeiten konnten wir nur vom Beobachterstuhl aus folgen. Diese Situation ist ohne Zweifel nicht voll befriedigend. Die gleiche Erfahrung mussten wir auch auf dem Gebiete des Umweltschutzes machen. Wohl konnten wir an der grossen Umweltschutzkonferenz vom Jahre 1972 teilnehmen, und wir sind nachher auch dem neu geschaffenen Umweltschutzprogramm der Vereinten Nationen beigetreten. Von den Vorbereitungsarbeiten waren wir jedoch zum Teil ausgeschlossen, und bei wichtigen Weichenstellungen für die Finanzierung dieses Programmes können wir als Nichtmitglied der UNO auch in Zukunft nicht in allen Stadien der Diskussion mitwirken. Bei dieser Sachlage riskieren wir für gewisse Programme zu bezahlen, ohne bei der Meinungsbildung voll mitgewirkt zu haben. Schliesslich geht aus einem der Kommission vorgelegenen Arbeitspapier hervor, dass die schweizerische Delegation an der Konferenz in Stockholm die Erfahrung machen musste, dass zahlreiche andere Delegationen ihre Meinung schon endgültig im Verlaufe vorausgegangener Besprechungen und Verhandlungen, an denen die Schweiz nicht beteiligt war, gebildet hatten. Aehnliche Erfahrungen mussten schweizerische Delegierte im Jahre 1974 auch bei der Seerechtskonferenz in Caracas, der Weltbevölkerungskonferenz in Bukarest und der Welternährungskonferenz in Rom machen. Die Position der schweizerischen Delegationen ist in solchen Fällen oft der schwachen Position des Fraktionslosen im Parlament vergleichbar, der an einem bereits ausgehandelten Kompromiss trotz allfälligen guten Argumenten nichts mehr ändern kann.

Die Kommission ist, gestützt auf ein Referat des Generalstabschefs, auch zur Auffassung gelangt, dass die Nachteile des Fernbleibens von den UNO-Abrüstungsverhandlungen bisher unterschätzt wurden. Im Vordergrund steht dabei weniger die fehlende Möglichkeit, unseren politischen Einfluss geltend machen zu können, der nicht überbewertet und im Hinblick auf die Erfolgsaussichten der Abrüstungsbemühungen als nicht sehr wirksam eingeschätzt werden sollte. Vielmehr ginge es darum, über die Beteiligung an den einschlägigen Arbeiten Zugang zu Informationen zu gewinnen, die für unsere Sicherheitspolitik von grosser Bedeutung sein können. Es gilt auch, nach Möglichkeit dem Risiko entgegenzuwirken, dass uns aus Beschlüssen der UNO-Abrüstungsorgane, gewisse Waffen zu ächten, unverhältnismässig grosse Nachteile erwachsen. Wir könnten uns in diesem Fall dem Druck der internationalen und nationalen öffentlichen Meinung, ein solches Verbot dennoch zu beachten, wohl kaum entziehen. So böte es sicher mehr Vor- denn Nachteile, wenn wir an solchen Verhandlungen vollberechtigt teilnehmen und mitbestimmen könnten. Wir hätten als ständig neutraler Staat mit einer reinen Defensivarmee sicher auch kaum Schwierigkeiten, uns in solchen Verhandlungen eine achtbare Position zu schaffen. Unser Verteidigungsprinzip und unsere auf Defensivkraft ausgerichtete Armee könnte unter Umständen sogar als Modell einer vertrauenswürdigen Abrüstung dienen. Dass eine solche eines Tages, wenigstens in beschränkter Masse, verwirklicht wird, liegt auch im Interesse der Schweiz als Kleinstaat und ist Teil der nationalen Sicherheitspolitik.



## 7.6. Geschwächtes Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht im Bereich multilateraler Wirtschaftspolitik

Immer fühlbarer werden die Nachteile, welche die Nichtbeteiligung der Schweiz an wirtschafts-politischen Diskussionen in verschiedenen UNO-Organen nachsichzieht. Zwar ist bereits in der UNO-Charta vermerkt (Art. 55), dass die Vereinten Nationen die Schaffung besserer Lebensbedingungen, von Vollbeschäftigung und von weiteren Voraussetzungen für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg sowie die Lösung internationaler wirtschaftlicher Probleme überhaupt fördern sollen. Erst unter dem Einfluss der an Zahl rasch zunehmenden Entwicklungsländer bekamen jedoch diese Bestimmungen die Bedeutung, die ihnen heute zukommt.

Im UNO-Bericht des Bundesrates von 1969 finden sich zu diesen Aspekten noch relativ spärliche Angaben. Im Bericht von 1971 wurde dann jedoch in einem speziellen Kapitel dargelegt, wie es zur Verabschiedung einer Entschliessung der Generalversammlung über die Strategie für das zweite Jahrzehnt der siebziger Jahre kam. Es wurde dort auch dargelegt, dass sich die Schweiz als Nichtmitglied zur Abgabe einer autonomen Erklärung zur Entwicklungsstrategie entschlossen hat. Die Kommission liess sich über diese Zusammenhänge und die seitherigen Entwicklungen eingehend von einem fachkundigen Mitarbeiter der Handelsabteilung, der die Ausarbeitung der zweiten Entwicklungsstrategie selber miterlebt hatte, orientieren. Es ergab sich dabei, dass unser Land zwar bisher hinsichtlich der in der UNO behandelten wirtschaftlichen Fragen wegen seiner Nichtmitgliedschaft in der Organisation keine erheblichen Nachteile in Kauf nehmen musste, weil wir die Möglichkeit hatten, unsere Anliegen ausserhalb der UNO in der OECD (wo die westlichen Industriestaaten ihre Stellungnahmen zu Vorschlägen betreffend das Verhältnis zu den Entwicklungsländern aufeinander abzustimmen pflegen) oder innerhalb der UNO in der UNCTAD, der ONUDI oder anderen Gremien, denen wir als Mitglied angehören, vorzubringen und so die wirtschafts-politischen Diskussionen im Wirtschafts- und Sozialrat oder in der Generalversammlung der UNO wenigstens indirekt beeinflussen konnten. Dadurch, dass heute jedoch vermehrt Fragen wirtschaftlicher Art direkt in UNO-Gremien erörtert werden, denen die Schweiz als Nichtmitglied nicht angehört, stellt sich ernsthaft die Frage, ob wir auch in Zukunft unsere Interessen noch genügend wahren können.

Zur Illustration der Situation kann auf die vom Wirtschafts- und Sozialrat angeordnete Diskussion über die multinationalen Gesellschaften hingewiesen werden. Zwar gehörte alt Bundesrat Schaffner der Kommission von Experten an, die hier erste grundlegende Abklärungen vornahm. Die Diskussion um diese Frage wird nun aber weitergehen, und es besteht keine Gewissheit, dass die Schweiz in allen Stadien der Meinungsbildung ihre Auffassung wird darlegen können. Dabei sind Konzerne mit überwiegend schweizerischer Beteiligung durch die Diskussion ebenfalls anvisiert, so dass langfristig



betrachtet bedeutsame schweizerische Interessen auf dem Spiel stehen. Man wird nicht über die Tatsache hinweggehen dürfen, dass die Diskussionen in den UNO-Organen Auswirkungen haben werden, die sehr wohl auch unser Land berühren könnten. Der Wirtschafts- und Sozialrat, die Generalversammlung und die neu zu diesem Zweck geschaffene Sonderkommission wird sich nunmehr weiter um die Frage kümmern. In allen diesen Gremien wird die Schweiz nicht mitberaten, sondern ihre Meinung bestenfalls in einem Vernehmlassungsverfahren äussern können. Aehnlich wie bei der Ausarbeitung der zweiten Entwicklungsstrategie riskieren wir, nicht von den ersten Anfängen an bis zu einem formellen Abschluss der Arbeiten dabei zu sein.

Vor allem bei den leitenden Organen der Vereinten Nationen, die über das Budget und den institutionellen Rahmen von Programmen im wirtschaftlichen Bereich befinden, können wir unsere Stimme nicht zur Geltung bringen. Dies ist nur deshalb etwas weniger schwerwiegend als bei der Völkerrechtskodifizierung, weil die UNO-Organen im Wirtschafts- und Sozialbereich bis heute keine rechtlich verpflichtenden, sondern nur politisch-moralisch wirkende Beschlüsse fassten. Indessen befinden wir uns im Wirtschaftsbereich in Gesellschaft einer Reihe von Staaten mit gleichlaufenden Interessen, wobei wir darauf bedacht bleiben müssen, dass wir nicht einfach als Anhängsel einer bestimmten Staatengruppe, wie beispielsweise der Europäischen Gemeinschaften (EG), eingestuft werden. Eine aktive Mitarbeit in den UNO-Organen gäbe uns hiezu die Möglichkeit. Wie die Erfahrungen unserer Vertreter in der UNCTAD oder der ONUDI zeigen, bringt man unseren Bemühungen, vorhandene Gegensätze zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten zu mildern, von beiden Seiten Vertrauen entgegen. Am Ausgleich dieser Gegensätze hat unser von weltweiten Aussenwirtschaftsbeziehungen stark abhängiges Land ein besonders vordringliches Interesse.

Gerade die Sorge um die wirtschaftliche Position der Schweiz führten ein mit den weltwirtschaftlichen Verhältnissen vertrautes Kommissionsmitglied dazu, den Beitritt zur UNO aus wirtschafts-politischen Ueberlegungen heraus zu befürworten. Dieser Wirtschaftssachverständige wies dabei auf die Entwicklung hin, die im Gefolge der Erdölkrise, der Lage auf dem Rohstoffmarkt und der damit zusammenhängenden Umwälzungen in der Weltwirtschaft im Frühjahr 1974 zur Einberufung einer ausserordentlichen Generalversammlung der UNO geführt hatte. Diese Veranstaltung sei ein geschichtlicher Wendepunkt in den weltwirtschaftlichen Beziehungen, und die Auswirkungen der Beschlüsse würden sich früher oder später einstellen, ob wir uns mit deren Inhalt identifizieren könnten oder nicht. Auch verschiedene andere Mitglieder wiesen auf die Zusammenhänge zwischen der Verknappung der Rohstoffe, den Bedürfnissen der schweizerischen Wirtschaft und den in der UNO darüber geführten Gesprächen hin. Welch wachsende Bedeutung man der Aktivität der UNO-Organen im Wirtschaftsbereich zumisst, zeigt die Akkreditierung von Beobachtermissionen durch die Europäischen Gemeinschaften und den Osteuropäischen Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe beim



UNO-Sekretariat in New York sowie die Inaussichtnahme eines ähnlichen Schrittes durch die OECD. Es ist eine nicht mehr zu übersehende Tatsache, dass die grossen weltwirtschaftlichen Diskussionen und Auseinandersetzungen heute im multilateralen Rahmen ausgetragen werden, und dass der Pflege der bilateralen Beziehungen über weite Strecken nurmehr eine ergänzende Funktion zukommt. Dieser Entwicklung ist auch von der Schweiz Rechnung zu tragen. Die überwiegende Mehrheit der Kommissionsmitglieder sieht denn auch in einer möglichst umfassenden Beteiligung der Schweiz an den wirtschafts-politischen Diskussionen in der UNO die grösseren Vorteile als in der Nichtmitgliedschaft, die notgedrungenermassen zu einer zunehmenden Isolierung führen würde. Einige Mitglieder unterstreichen im Zusammenhang mit den vorangehenden Ausführungen, dass es eine Frage der Würde unseres Landes ist, möglichst zu verhüten, dass seine politischen Entscheide durch seine wirtschaftliche Abhängigkeit bestimmt werden. Gewisse Mitglieder haben ausserdem im Zusammenhang mit der erwähnten Umschichtung der 'Mehrheitsverhältnisse' in der Generalversammlung die Frage aufgeworfen, ob der traditionellen Vermittlerrolle der Schweiz - auf die auf Seite 62 positiv hingewiesen wird - nicht besser gedient wäre, wenn sie ausserhalb der UNO bliebe, um in den nicht auszuschliessenden Konflikten zwischen den entwickelten und den Entwicklungsländern ihre guten Dienste erfolgreicher zur Verfügung stellen zu können. Diese Ueberlegung könnte nach ihrer Auffassung je nach der weiteren Entwicklung der Beziehungen zwischen den beiden Mächtegruppen einer näheren Prüfung wert sein.

#### 7.7. Die UNO als Begegnungsstätte für den bilateralen Dialog

In den bundesrätlichen UNO-Berichten wird auf den Wert der UNO als Begegnungsstätte für den bilateralen Dialog hingewiesen. Wir unterschätzen als Nichtmitglied wohl noch die Möglichkeiten, die sich hier für die Erörterung und eventuelle Erledigung von Angelegenheiten jeder Art bieten, und zwar auch mit anderen als jenen rund 40 Staaten, die in der Schweiz keine ständige diplomatische Mission unterhalten, und in denen wir unsererseits keine im Lande selbst stationierten Vertreter akkreditiert haben. Obwohl wir ein sonst gut ausgebautes diplomatisches Netz unterhalten, würde New York als Begegnungsstätte vor allem auch für den Vorsteher des Politischen Departementes zahlreiche neue Möglichkeiten eröffnen. Selbstverständlich pflegen die Mitglieder des schweizerischen Beobachterbüros schon heute diese bilateralen Kontakte. Erst die Vollmitgliedschaft dürfte unseren Vertretern aber die Position verschaffen, die sie in die Lage versetzt, von gleich zu gleich zu verhandeln.

#### 8. Die aussenpolitischen Aspekte eines UNO-Beitrittes oder der Weiterführung der bisherigen Politik

In den vorausgehenden Kapiteln sind gemäss dem der Kommission erteilten Mandat Gründe für und Einwendungen gegen einen Vollbeitrag der Schweiz zu den Vereinten Nationen einerseits sowie die



Weiterführung der bisherigen Politik der engen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Vereinten Nationen unter Verzicht auf einen Beitritt andererseits erörtert worden. Es rechtfertigt sich, an dieser Stelle - und bevor nachher unter Ziffer 9 ff die innenpolitischen Konsequenzen eines UNO-Beitrittes oder der Weiterführung der bisherigen Politik betrachtet werden -, die Kriterien festzulegen, nach welchen die Argumente zu bewerten sind, die für die Führung und Gestaltung unserer Aussenpolitik im Bereich der Beziehungen zur UNO wesentlich erscheinen.

Ausschlaggebend für die Gewichtung der Vor- und Nachteile, sei es eines UNO-Beitrittes, sei es der Beibehaltung des status quo, sind die heute alle Lebensbereiche beherrschende gegenseitige Abhängigkeit von Staaten und Völkern, die fundamentale, oft noch nicht voll erkannte Wahrheit der weltweiten Interdependenz, oder - wie es Bundesrat Graber kürzlich formulierte - "die konkrete, vitale, biologische Wirklichkeit der menschlichen Solidarität". Die gekennzeichnete Interdependenz hat die Arbeitsweise und das aussenpolitische Instrumentarium eines jeden Landes tiefgreifend verändert. Neben die bilaterale ist die multilaterale Diplomatie getreten und zunehmend wichtiger geworden; sie hat seit etwas mehr als einem Jahrzehnt im Gefolge der Auflösung der europäischen Kolonialreiche eine wahrhaft globale Dimension angenommen und sich in der UNO und ihren Sonderorganisationen institutionalisiert.

Auch für die Schweiz war es unausweichlich, auf dem Felde der multilateralen Diplomatie ihren Platz einzunehmen, und für die schweizerische Aktivbürgerschaft war es offenbar selbstverständlich, dass sich die Schweiz zur Mitwirkung an Bemühungen und Organisationen entschloss, welche die internationale Zusammenarbeit anstreben, "um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder humanitärer Art zu lösen" (Art. 1, Ziff. 3, der UNO-Satzung). Die Schweiz ist denn auch ohne grösseren Verzug den Spezialorganisationen der UNO beigetreten.

Die Schweiz ist darüber hinaus auch Mitglied einer Reihe von Organisationen und Institutionen geworden, die direkt von der UNO abhängen und grosse Bedeutung erlangt haben, obwohl es sich nach der Terminologie der Satzung nur um "Hilfsorgane" handelt. So ist unser Land Mitglied der folgenden, in Anwendung von Art. 22 der Satzung, wonach die Generalversammlung die zur Ausübung ihrer Funktionen für nötig erachteten Hilfsorgane schaffen kann, entstandenen subsidiären Organe : UN-Kinderhilfswerk - UNICEF (1946), Hochkommissariat für Flüchtlingswesen - UNHCR (1950), Welternährungsprogramm - PAM (1961), Welthandels- und Entwicklungskonferenz - UNCTAD (1964), UN-Entwicklungsprogramm - UNDP (1965), UN-Organisation für industrielle Entwicklung - UNIDO (1966). Den drei letzteren kommt erhebliche Bedeutung für die Gestaltung der wirtschafts-politischen Beziehungen mit den Ländern der Dritten Welt zu, die über die UNO und die ihr angegliederten Organisationen die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung anstreben. Von der 29. Generalversammlung wurde in dieser Beziehung bereits eine Resolution



angenommen, die den Wortlaut einer Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten enthält. Die Wirkung dieser Resolution dürfte wegen ihres nichtobligatorischen Charakters und wegen der Ablehnung einzelner ihrer Bestimmungen durch die Industriestaaten allerdings beschränkt sein.

Als "Hilfsorgane" unterstehen UNDP, UNCTAD und UNIDO der Aufsicht der Generalversammlung. Diese ist oberstes Koordinations- und Steuerungsorgan und prägt nach den Worten des derzeitigen schweizerischen UNO-Beobachters die allgemeine Orientierung für die Behandlung von Problemen, welche auch die Schweiz direkt interessieren. Mangels Mitgliedschaft schliesst sich die Schweiz jedoch von der Mitbeteiligung an der Aufsichts- und Richtlinienkompetenz der Generalversammlung aus. Ein solcher Verzicht auf Mitbestimmung und wachsame Präsenz bedarf besonderer Begründung, namentlich wenn man die Einbettung unseres rohstoffarmen Kleinstaates in die internationalen Beziehungen und die Bedeutung der globalen Zusammenarbeit für die Stärkung friedlicher zwischenstaatlicher Beziehungen berücksichtigt. Die Ansicht hat nämlich vieles für sich, dass der am ehesten Erfolg versprechende Weg zum Frieden weniger über das Recht und die Politik, sondern über die pragmatische internationale Zusammenarbeit führe. Im Bereich dieser Zusammenarbeit ist die UNO unleugbar zum Zentrum und zum Motor der weltweiten Bemühungen geworden, da immer mehr Probleme nicht mehr national, bilateral oder regional gelöst werden können. Für die Beantwortung der Frage, ob die Schweiz der UNO beitreten oder das derzeitige Verhältnis zu ihr beibehalten solle, ist es bei dieser Sachlage gewissermassen zu einer Umkehr der "Beweislastverteilung" gekommen. Angesichts der von der UNO erreichten Universalität und ihrer zentralen Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit sind heute nicht mehr vorab Argumente zugunsten eines Beitrittes der Schweiz zusammenzutragen, sondern es wäre in überzeugender Weise darzutun, warum die Schweiz der bedeutendsten Weltorganisation trotz allem als einziger Staat aus freiem Willen weiterhin fernbleiben soll.

Mit Rücksicht auf den Umstand, dass in den vorausgehenden Kapiteln zahlreiche Ueberlegungen zugunsten oder gegen einen Beitritt angestellt worden sind, soll hier lediglich an die zwei wesentlichsten Gründe erinnert werden, die bisher oft gegen einen Vollbeitritt angeführt wurden. Der erste und wichtigste gründet in der Sorge um die Beibehaltung des schweizerischen Neutralitätsstatuts und eines genügenden Spielraumes für die Gestaltung der Neutralitätspolitik. Mit diesem Fragenkomplex hat sich die Kommission unter Ziffer 3 sehr gründlich auseinandergesetzt, so dass auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann. Nach Meinung einer erheblichen Mehrheit der Kommission haben die neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Bedenken, die früher zweifellos Geltung beanspruchen durften, derart an Gewicht verloren, dass sie sich einem UNO-Beitritt nicht mehr als Hindernis entgegenstellen. In Erinnerung zu rufen ist hier namentlich die neue UNO-Friedensschutztechnik, die das in der Satzung vorgesehene System der kollektiven



Sicherheit praktisch verdrängt hat. Diese Friedenschutztechnik ist von und in der Schweiz nie angefochten worden; die Schweiz hat sich im Gegenteil an Massnahmen derselben beteiligt, wodurch übrigens der Bundesrat für das Schweizervolk aktenkundig machte, dass die UNO für die Wahrung, bzw. Wiederherstellung des Friedens wirksame Leistungen erbracht hat, bzw. zu erbringen vermag.

Ein in letzter Zeit häufig vorgebrachter Einwand gegen den Beitritt bezieht sich auf die durch die Entkolonisierung bewirkte Umschichtung der "Mehrheitsverhältnisse" in der Generalversammlung, wo die nach dem Zweiten Weltkrieg unabhängig gewordenen afro-asiatischen Staaten zusammen mit anderen Entwicklungsländern heute numerisch klar in der Ueberzahl sind. Zwar kann die Generalversammlung nur Resolutionen empfehlenden Charakters beschliessen, doch zeigt die Erfahrung, dass von der neuen Mehrheit gefasste Resolutionen und die ihnen vorangehenden Debatten nicht ohne jede politische Wirkung bleiben. So haben es die Entwicklungsländer verstanden, über die UNO-Organen und namentlich die Generalversammlung den Prozess der Entkolonisierung zu fördern und vor allem den Entwicklungsproblemen jene Beachtung zu verschaffen, die sie heute in den zwischenstaatlichen Beziehungen geniessen. Es besteht jedoch für ein Land wie die Schweiz kein Grund, die Bedeutung dieser Fragen zu verneinen, ist doch das Schicksal der Länder der Dritten Welt von unserem eigenen nicht zu trennen. Die Verminderung des krassen Wohlstandsgefälles zwischen reichen und armen Ländern, ohne die ein dauerhafter Weltfriede nicht denkbar ist, bildet eine der grössten Herausforderungen unserer Zeit. Es liegt somit im ureigenen langfristigen Interesse der europäischen Länder, und damit auch der Schweiz, sich dafür einzusetzen, dass weltweit ein spürbarer wirtschaftlicher und sozialer Ausgleich stattfindet. In einer Welt der begrenzten Ressourcen verlangt dieser Ausgleich den Verzicht der reichen Länder auf weiteren Wohlstandszuwachs, vielleicht sogar die Bereitschaft, Wohlstandseinbussen hinzunehmen. Es ist allerdings unverkennbar, dass eine zahlenmässig überlegene Staatengruppe ihre numerische Stärke dazu verwenden kann, andere Staaten diplomatischen Pressionen auszusetzen, um so auf dem Verhandlungswege (beispielsweise durch Gründung einer Organisation wie der UNCTAD) eine Einigung zu erzielen. Indessen ist nicht zu übersehen, dass der sich auf den Entscheidungsmechanismus der Generalversammlung stützenden Macht der Zahl nur dann Erfolg beschieden sein kann, wenn diese Macht mit Mass verwendet wird. Ihrem Missbrauch wirken die anders gelagerte Machtverteilung im Sicherheitsrat und im Sekretariat sowie die realen Machtverhältnisse ausserhalb der UNO entgegen, wo immer noch ein weites Feld aussenpolitischer, von der UNO nicht beeinflussbarer Betätigung besteht.

Zusammenfassend lässt sich in den Worten eines der Kommission angehörnden Wissenschafters sagen, dass der Generalversammlung zufolge ihrer durch das gleiche Stimmrecht der UNO-Mitglieder gekennzeichneten Struktur eine kompensatorische Funktion zukommt gegenüber der realen Struktur der Staatengesellschaft, für welche die Ungleichheit



ihrer Mitglieder charakteristisch ist. Die UNO spiegelt nicht lediglich die Realität der Staatengesellschaft (Völkerrechtsgemeinschaft) wider. Es bestehen vielmehr Wechselwirkungen zwischen den beiden, die Gestaltung und Entwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen beeinflussen, und zwar zum Vorteil der mittleren und kleineren Staaten in ihrem Verhältnis zu den Grossmächten. Eine von der Generalversammlung angenommene Resolution mag zunächst und während beträchtlicher Zeit angesichts der internationalen Machtverteilung toter Buchstabe bleiben. Allmählich kann eine psychologische Wirkung von ihr ausgehen, die sich in einer Veränderung der Realität niederschlägt (Apartheidspolitik in Südafrika). Die Aufstellung und allmähliche Anerkennung allgemeiner Grundsätze dürften, selbst wenn sie keine unmittelbaren Resultate zeitigen, langfristig richtungweisend sein für die mit konkreten Aufgaben befassten UNO-Organe, und auch die Ausarbeitung von multilateralen Verträgen beeinflussen. Die UNO ist auch nicht lediglich ein Spiegelbild der in der Staatengesellschaft schwelenden internationalen Gegensätze und Konflikte; sie vermag hinsichtlich derselben als Katalysator zu wirken. Was die Schweiz betrifft, so könnte sie sich wohl kaum, lediglich unter Berufung auf ihre Nichtmitgliedschaft, ausserhalb des Anwendungsbereichs von Verhaltensregeln stellen, über welche in der UNO, auch im wirtschaftspolitischen Rahmen, ein Einvernehmen erzielt worden ist.

Es steht ausser Zweifel, dass die Stellung der Schweiz im Felde der multilateralen Diplomatie durch einen UNO-Beitritt gestärkt würde: Unser aussenpolitischer Erfahrungsschatz würde vervollständigt, und es eröffneten sich neue Möglichkeiten für eine aktive Aussenpolitik. Diese und andere mit einer UNO-Mitgliedschaft verbundenen Vorteile wiegen nach Meinung der Mehrheit der Kommission ungleich schwerer als allfällige Nachteile, die namentlich im Risiko der weiteren Entwicklung auf der Welt gründen, dem die Schweiz sich aber auch als Staat, der weiter ausserhalb der UNO bleiben würde, nicht entziehen kann.

Eine Minderheit der Kommission teilt die Auffassung nicht, dass die gegenwärtige Stellung der Schweiz ausserhalb der UNO, die unserem Land, wie es der Bericht selbst hervorhebt, eine vielschichtige und wirksame Zusammenarbeit mit der Organisation erlaubt, mehr Nachteile aufweise als ein in der gegenwärtigen Lage erfolgter Beitritt.

#### 9. Die innenpolitischen Konsequenzen eines UNO-Beitrittes oder der Weiterführung der bisherigen Politik

Mit den innenpolitischen Auswirkungen eines UNO-Beitrittes befasste sich der dritte Ausschuss; er untersuchte namentlich, ob die Beibehaltung der gegenwärtigen Position unsere Innenpolitik beeinflussen könnte. Es wurden dabei folgende Feststellungen gemacht, denen sich die Mehrheit der Kommission anschloss.



Viele Schweizer messen das aussenpolitische Geschehen an innenpolitischen Erfahrungen. Die UNO und das sich unter ihrem Zeichen abspielende Geschehen wird in unserem Lande einer stark idealistisch ausgerichteten, emotionell gefärbten Betrachtungsweise unterzogen. Man nimmt die Welt ungern so zur Kenntnis, wie sie ist, weil - oft verständlicherweise - diese Welt dem Schweizer in mancher Hinsicht nicht gefällt. Auch ohne die Zugehörigkeit zur UNO vermögen weltpolitische Ereignisse, wie die Besetzung von Ungarn und der Tschechoslowakei, der Mittelostkonflikt oder der Umsturz in Chile zeigten, im Volk starke Reaktionen auszulösen. Die Öffentlichkeit zögert auch nicht, Partei zu ergreifen und offen zu zeigen, auf welcher Seite ihre Sympathien liegen. Hier stellt sich die Frage, welche Reaktionen die Stellungnahmen und Stimmabgaben der schweizerischen UNO-Delegation im Heimatlande auszulösen vermöchten. Viele Bürger würden wohl an die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf das internationale Geschehen durch unsere UNO-Delegierten übertriebene Erwartungen knüpfen und sich gar vorstellen, schweizerische Delegierte vermöchten dank ihrer Interventionen in die UNO-Debatten neue moralische Massstäbe hineinzutragen, und sie seien dazu auch verpflichtet. Es wäre nach einem Beitritt wohl Aufgabe einer die Realitäten unterstreichenden, nüchtern konzipierten und doch volksverbundenen Informationspolitik, die Grenzen schweizerischer Einflussnahmen auf das internationale Geschehen aufzuzeigen und in diesem Zusammenhang gehegte, allzu übertriebene Erwartungen zu dämpfen.

Es ist denkbar, dass im einen oder anderen Fall heftige Diskussionen über das gewählte Abstimmungsverhalten geführt werden. Solche Diskussionen sind aber schon heute nicht zu vermeiden, wie die kürzliche Debatte in Parlament und Öffentlichkeit über Beschlüsse der UNESCO gezeigt hat. Ein an und für sich gefestigter Staat wie die Schweiz sollte eigentlich befähigt sein, solche Diskussionen zu ertragen, ohne dass daraus wirklich ernsthafte und nachhaltige Spannungen im Volkskörper entstehen, zumal die meisten Konflikte in unserer Zeit sich in erster Linie ausserhalb des näheren europäischen Bereichs abspielen. Immerhin werden Zahl und Umfang innenpolitischer Diskussionen über aussenpolitische Zusammenhänge nach einem UNO-Beitritt zunehmen. Verschiedene Kommissionsmitglieder begrüssen diese Aussicht, glauben sie doch, dass dann die heute sichtbare Gleichgültigkeit vieler Bürger gegenüber dem politischen Geschehen ganz allgemein vermindert werden könnte. Die Kommission verkennt auch nicht, dass Bundesrat und Parlament zur sinnvollen Bewältigung solcher Diskussionen vermehrte Anstrengungen unternehmen müssten, was allerdings im Zeichen der wachsenden weltweiten Interdependenz ohnehin nicht zu umgehen sein wird.

Theoretisch wäre es zwar denkbar, dass in einer bestimmten Situation, in der die Enttäuschung über allfällige Entscheide von UNO-Organen gross wäre, eine Volksinitiative gestartet würde mit dem Ziel, den Wiederaustritt der Schweiz aus der UNO zu erzwingen. Doch darf einer solchen Perspektive, die angesichts des Aufbaus unseres Staatswesens nicht ausgeschlossen werden kann, nicht allzu



viel Gewicht beigemessen werden, ist es doch erfahrungsgemäss zweierlei, eine Initiative zu starten und dann in der Abstimmung auch durchzusetzen. Emotionen, die eine gewisse Aktion ursprünglich zu tragen vermögen, können sehr rasch auch wieder verfliegen. Wenn hingegen wirklich ernsthafte Gründe für einen Austritt entstehen sollten, dann würden sich Bundesrat und Parlament der ihnen aufgetragenen Verantwortung sicher nicht entziehen. Ein Beitritt zur UNO sollte deshalb nicht deswegen unterbleiben, weil die Möglichkeit der Lancierung von Gegeninitiativen theoretisch besteht. Es darf auch nicht übersehen werden, dass in keinem Staat, auch nicht in Staaten, deren Politik in der UNO harter Kritik unterworfen ist, ernsthafte Bewegungen bestehen, die einen Austritt ihres Landes aus der Weltorganisation zu erzwingen versuchen. Es darf deshalb angenommen werden, auch die schweizerische Bevölkerung werde einige Zeit nach erfolgtem Beitritt die Zugehörigkeit zur Weltorganisation als selbstverständlich betrachten und trotz kritischer Einstellung zum UNO-Geschehen nicht ernsthaft in Frage stellen.

Was für den Beitritt gilt, ist auch anwendbar auf die Situation der Beibehaltung des status quo. Sollte ein Beitritt zur UNO in nächster Zeit nicht möglich sein, so würde dies innenpolitisch kaum ernsthafte Erschütterungen auslösen, auch wenn sich dadurch die bereits feststellbare Kritik gewisser Kreise, die für eine aktivere Aussenpolitik eintreten, verstärken könnte.

Im allgemeinen fehlt aber in der breiteren Oeffentlichkeit noch das Bewusstsein, dass es sich bei der UNO-Frage um eine bedeutende Angelegenheit handelt. Namentlich werden die Auswirkungen der Universalität der Mitgliedschaft noch nicht in vollem Umfange erkannt. Immerhin dürfte die Oeffentlichkeit nach den sehr ausgedehnten Abklärungen der letzten Jahre nunmehr erwarten, dass ein Entscheid zugunsten der einen oder anderen Lösung gefällt wird. Eine Minderheit der Kommission hält im Gegenteil dafür, dass ein Beitritt der Schweiz im heutigen Augenblick in der Auffassung der schweizerischen und internationalen öffentlichen Meinung als Zeichen einer Zustimmung zur gegenwärtigen Entwicklung erscheinen könnte.

Sollten in der Volksabstimmung über den UNO-Beitritt die Gegner den Erfolg davontragen, so dürften sich im innenpolitischen Bereich deswegen keine ernsthaften Erschütterungen ergeben. Isolationistische, engerer Zusammenarbeit mit dem Ausland abholde Kräfte wären indessen wohl versucht, eine solche Situation für die Verfolgung ihrer politischen Ziele auszuwerten. Ein klares dezidiertes Engagement der politischen Führung und der Behörden zugunsten des als richtig erkannten Zieles scheint der Mehrheit der Kommission deshalb auch aus gesamtpolitischer Sicht unerlässlich.

Die Kommission hat im weiteren abgeklärt, ob sich aus einem UNO-Beitritt Auswirkungen auf die föderalistische Struktur unseres Landes ergeben würden. Sie ist dabei zu einem negativen Schluss gekommen, da das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, so wie es heute besteht, in keiner Hinsicht verändert würde.



Die finanziellen Konsequenzen, die sich aus einem Beitritt ergäben, sind nach Auffassung der Kommission selbst bei der gegenwärtig angespannten Finanzlage des Bundes tragbar. Sie erschöpfen sich im wesentlichen in der Bezahlung des Jahresbeitrages in der Grössenordnung von 7 Millionen Franken. Ein grosser Teil der UNO-Aktivitäten wird auf dem Wege freiwilliger Beitragsleistungen gewisser Staaten finanziert. Für solche Programme erbringt die Schweiz - um ihrer Solidarität mit der UNO Ausdruck zu geben - schon seit langem als Nichtmitglied beträchtliche Leistungen, so dass sich hieraus kaum eine Mehrbelastung des Bundesfinanzhaushalts ergäbe. Auch die aus den vermehrten administrativen Aufwendungen erwachsenden Kosten dürfen nicht überschätzt werden. Wie sich die Kommission vortragen liess, ist bereits eine beträchtliche administrative Infrastruktur dank den bestehenden Diensten in der Zentrale und den beiden Beobachterdelegationen in New York und Genf vorhanden. Die Mission in New York müsste allerdings, vor allem während der Dauer der Generalversammlung, personell verstärkt werden. Im übrigen sollte es aber möglich sein, die Mehrbelastung durch geeignete interne Reorganisationsmassnahmen aufzufangen, so dass die Aufgabe weitgehend mit dem vorhandenen Mitarbeiterstab sollte bewältigt werden können. Nicht zu umgehen wäre eine verbesserte Abstimmung des Vorgehens der einzelnen verantwortlichen Dienststellen im multilateralen und im bilateralen Bereich, um so unter Ausschaltung von Doppelspurigkeiten dank guter Koordination mit gleichem Aufwand eine grössere Wirkung zu erreichen. Zwei Kommissionsmitglieder sind der Auffassung, dass bei einem schweizerischen UNO-Beitritt die Aktionsmittel in beträchtlichem Masse verstärkt werden müssten, denn es gälte, eine schwierige Situation zu meistern und wirklich eine eigene Rolle zu spielen. Die finanziellen Mehraufwendungen für die zu treffenden administrativen Vorkehrungen bewegen sich zwischen 1 - 2 Millionen Franken. Bei einem Beitritt wird deshalb die finanzielle Gesamtbelastung 2 Franken pro Kopf der Bevölkerung nicht übersteigen, was auch vom Volk als tragbar erachtet werden dürfte.

#### 10. Die Analyse der Volksmeinung

Die Kommission hat sich eingehend mit den Ansichten der Stimmbürger, die letztlich über den Beitritt zur UNO zu entscheiden haben werden, befasst. Einige Kommissionsmitglieder waren allerdings der Auffassung, Bundesrat und Bundesversammlung sollten auf der Grundlage der in Frage kommenden Verfassungsbestimmungen nochmals ernsthaft prüfen, ob ein Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen zu unterstellen wäre, obwohl sich aus dem Beitritt - wie in diesem Bericht dargelegt - für die schweizerische Aussenpolitik keine wesentlichen Änderungen ergäben. Der Beitritt zur praktisch universellen UNO lasse sich heute nur noch sehr bedingt mit dem Beitritt zum Völkerbund in Parallele setzen; vielmehr sei bei der Prüfung dieser Frage in Betracht zu ziehen, dass vor kurzem der Beitritt zum Internationalen Energieprogramm trotz weitreichender politischer Konsequenzen der Volksabstimmung nicht unterstellt wurde. Ein



negativer Volksentscheid dürfte nach Auffassung der Kommission im Ausland kaum auf Verständnis stossen, auch wenn die Auswirkungen nicht so gravierend wären, dass sie uns politisch oder wirtschaftlich schaden könnten. Ein Nein des Schweizervolkes zur UNO würde allerdings im Ausland wohl als Demonstration zugunsten der Isolation gewertet. Ein positiver Volksentscheid dürfte nach Ansicht der Kommission in der übrigen Welt gut aufgenommen werden. Einerseits wäre dies als Achtungserfolg zu werten; andererseits könnte der Respekt vor dem Schweizervolk und seinen demokratischen Einrichtungen dank einem Entscheid für eine weltoffene Einstellung steigen. Das Abstimmungsergebnis wird letztlich vom Erfolg einer vorausgehenden sachlichen Informationspolitik und vom Verlauf des Abstimmungskampfes selbst abhängen.

Eine Kommissionsminderheit glaubt nicht, dass die gegenwärtige Haltung des Schweizervolkes eine günstige Entwicklung im Hinblick auf einen Beitritt erwarten lässt, und zwar nicht aus Unwissenheit. Nach Auffassung dieser Mitglieder gilt es zu bedenken, dass ein ablehnender Volksentscheid unserem Land schaden würde. Es erscheint ihnen deshalb legitim und nötig, dass die Regierung dieses Risiko sorgfältig erwägt.

Während die Beitritts-Gegner in der Kommission die in gewissen Kreisen offensichtlich vorhandene Skepsis als gerechtfertigt betrachten, unter anderem wegen mangelnder Attraktivität der UNO und ihrer Leistungen, führen die Beitritts-Befürworter und damit die Mehrheit der Kommission die Skepsis auf verschiedene äussere Umstände zurück. Einige Mitglieder schreiben die Zurückhaltung einer zu wenig engagierten Führung durch Bundesrat und Parlament in der UNO-Beitrittsfrage zu. Das Volk sei noch weitgehend indifferent und warte auf eine klare Richtlinie der Behörden. Andere Mitglieder hingegen glaubten, eine Mitverantwortung der Presse und der Massenmedien feststellen zu können, die mehr über Misserfolge der UNO zu berichten beliebten als über zum Teil sehr erfreuliche Tätigkeit der Organisation. Viele Mitglieder beklagten nicht nur die oft unrichtige oder unvollständige Information, sondern überhaupt einen allgemeinen Mangel an Information. Die Kommission war sich weitgehend darin einig, dass der Informationsstand noch stark verbesserungswürdig und -fähig sei.

Verschiedene Kommissionsmitglieder waren der Auffassung, dass sich die Meinungen vieler Schweizer über internationale Probleme, die schweizerische Aussenpolitik und im besonderen über die UNO nur in beschränkter Masse auf eine gründliche und ernsthafte Auseinandersetzung mit den Problemen abstützen. In der Tat zeigten Briefe, die der Kommission zugegangen sind, dass über die Funktion der UNO und ganz allgemein über internationale Zusammenhänge noch zahlreiche falsche Vorstellungen vorhanden sind. So wird zum Beispiel eine untergründige Furcht vor unbekanntem Konsequenzen geäussert. Gleichzeitig aber wird der UNO Bedeutungslosigkeit vorgeworfen; sie vermöge keine ernsthaften Wirkungen zu entfalten, sei eine



"Schwatzbude", und ein Beitritt sei deshalb nutzlos. Derartig widersprüchliche Argumentationen weisen auf einen eigentlichen Informations-Notstand hin.

Die Kommission hat sich über das Ergebnis vereinzelter, in den letzten Jahren durchgeführter Meinungsumfragen orientieren lassen, bei denen jedoch immer nur eine sehr beschränkte Erkundung stattfand, die sich dem Sinne nach auf die Fragestellung "Sind Sie für oder gegen einen Beitritt der Schweiz zur UNO?" beschränkte. Aus den Ergebnissen lassen sich unter diesen Umständen keine sehr weittragenden Schlüsse ziehen. Immerhin zeigen die Zahlen, dass die oft gehörte Behauptung der Gegner eines UNO-Beitrittes, die Mehrheit der Bevölkerung verhalte sich nach wie vor ablehnend, kaum noch zutreffen dürfte. Vielmehr scheinen sich Gegner und Befürworter mindestens die Waage zu halten. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass alle Schlüsse über das Verhältnis der Ja/Nein-Stimmen bisheriger Umfragen mit Vorsicht aufzunehmen sind, da eine grössere Zahl von Befragten sich mit der Frage des UNO-Beitrittes noch kaum auseinandergesetzt hat und demzufolge keine Meinung äusserte. Bei den Frauen ist die Zahl der "Weiss-nicht-Antworten" erwartungsgemäss grösser als bei den Männern. Soweit die Frauen eine Meinung abgaben, zeigten sie sich einem Beitritt eher gewogen. Es ist aber denkbar, dass dies auf die soziologische Schichtung der eine Meinung abgebenden Frauen zurückzuführen ist. Einige Tendenzen lassen sich aus den bisherigen Umfragen dennoch relativ klar herauslesen :

1. Westschweizer und Tessiner scheinen dem Beitritt bisher etwas gewogener als die Deutschschweizer. Innerhalb der deutschen Schweiz scheinen allerdings etwelche Unterschiede zu bestehen.
2. Die jüngeren Bürger unter 40 - 50 Jahren scheinen einen UNO-Beitritt eher zu befürworten als ihre älteren Mitbürger.
3. Die Stadt- und Agglomerationsgemeinden sind einem Beitritt günstiger gesinnt als ländliche Gegenden.
4. Die Angehörigen freier Berufe, obere Kader und Firmeninhaber scheinen einem Beitritt eher gewogen als untere Kader, Arbeiter und Bauern.
5. Je höher das Bildungsniveau, desto grösser die Bereitschaft, einen Beitritt zu befürworten.
6. Je grösser das politische Interesse, desto bereitwilliger wird ein Beitritt bejaht.



Alle diese Beobachtungen lassen sich mit Zahlen aus bisher durchgeführten Umfragen belegen, wenn auch nicht mit letzter Stringenz. Plötzliche Ereignisse, wie weltpolitische Erschütterungen, können selbstverständlich Verschiebungen hervorrufen. Jede Meinungsumfrage ergibt daher nur eine Momentaufnahme.

Die Kommission war somit in der Beurteilung der Volksmeinung weitgehend auf Vermutungen angewiesen. Sie befürwortet deshalb die Durchführung einer wissenschaftlichen Untersuchung über die Einstellung der schweizerischen Bevölkerung zur UNO unter Einsatz von Bundesgeldern. Als geeignetster Zeitpunkt dafür erachtet sie die Zeit unmittelbar nach Bekanntgabe dieses Berichtes an die Öffentlichkeit, da erwartet werden darf, dieser Bericht werde in der Öffentlichkeit eine Diskussion des Für und Wider eines UNO-Beitrittes auslösen.

Abzuklären wären durch eine solche Untersuchung nicht bloss die Gründe und Motive der Befürworter und Gegner eines UNO-Beitrittes, sondern ganz allgemein die aussenpolitische Einstellung der Bevölkerung und das Interesse des Volkes an internationaler Politik. Eine Untersuchung mit einer in diesem Sinne umfassenden Fragestellung hätte eine längerfristige Aussagekraft und könnte zu einer Grundlage für eine aktive Politik werden. Sie würde die Informationslücken aufzeigen und fürs erste darauf aufmerksam machen, welche Lücken geschlossen werden müssen, damit bei einer Volksabstimmung über den UNO-Beitritt möglichst viele Stimmbürger ihre Stimme in Kenntnis aller Umstände abgeben können. Die Mehrheit der Kommission ist aber ausdrücklich der Meinung, der Zweck einer solchen Untersuchung bestehe nicht darin, den Behörden die Verantwortung für den zu fällenden Entscheid abzunehmen, ist es doch Aufgabe der politischen Führung, den als richtig erkannten Weg zu weisen. Es fiel der Ausdruck, er wäre unwürdig, wenn eine Behörde das Boot nach dem Wind drehen wollte.

#### 11. Anstrengungen auf dem Gebiete der Information

Die bisher vorliegenden Zahlen von Meinungsumfragen deuten an, dass die Stimmbürger einen UNO-Beitritt umso eher befürworten, je besser sie über die Organisation und das Verhältnis der Schweiz zur UNO informiert sind. Die Mehrheit der Mitglieder glaubt, diese Tendenz auch auf Grund persönlicher Beobachtungen bestätigen zu können. Jedenfalls aber ist unbestritten, dass die Stimmbürger Anspruch darauf haben, über eine möglichst breite Informationsbasis zu verfügen, wenn sie über die Beitrittsfrage zu entscheiden haben. Die Kommission befürwortet deshalb mehrheitlich gezielte Anstrengungen zur Verbesserung der Information über die bisherige Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der UNO, und es sollte bei jeder passenden Gelegenheit solche Information angeboten werden.

Dieser Bericht und die sich daraus ergebenden Konsequenzen könnten mit Vertretern der Meinungsmedien anlässlich eines ein bis zwei



Tage dauernden Presseseminars durchbesprochen werden. Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission dürfte gerade die Erstellung dieses Berichtes Gelegenheit bieten, mit sachlicher Information auf breiter Ebene einzusetzen. Die Bürgerschaft sollte in keiner Phase den Eindruck erhalten, man wolle ihr von Behördenseite eine Abstimmung ohne gründliche vorherige Information aufzwingen. Die Informationsintensität sollte deshalb langsam ansteigen, und zu diesem Zwecke sollte über alle Medien informiert werden. Von verschiedenen Mitgliedern wurde darauf hingewiesen, welche Bedeutung hier der Darstellung des Problems im Fernsehen zukomme, sei es in Form von Podiumsgesprächen, sei es anhand von geeigneten Bildberichten oder durch Abspielen von Filmen, die zeigen, was die UNO ist und wie sie arbeitet.

Als Grundlage und Untermauerung der gesamten Informationstätigkeit befürwortet die Kommission mehrheitlich die Herausgabe einer populär gehaltenen, sachlich orientierenden Informationsbroschüre. Der Bundesrat hatte schon früher die Herausgabe einer Volksausgabe seiner Berichte angekündigt. Eine solche Publikation ist aus verschiedenen Gründen dann nicht erschienen. Eine erst jetzt herauskommende Schrift könnte sich nunmehr auch auf die Arbeiten dieser Kommission stützen. Bei der Broschüre sollte es sich um eine wirkliche Volksausgabe handeln, von beschränktem Umfang, übersichtlich und anschaulich gestaltet und geschrieben in einer Sprache, die jeder Bürger versteht. Um für die Oeffentlichkeit den Anreiz der Lektüre zu erhöhen, könnte damit allenfalls auch ein Wettbewerb verknüpft werden. Die Verteilung sollte nach einem Prinzip erfolgen, das gewährleistet, möglichst wenig Broschüren ungelesen in den Papierkorb wandern zu lassen. Deshalb wäre für die Verteilung auch ein Zeitpunkt zu wählen, wo jedem Bürger bereits klar ist, dass die Frage eines UNO-Beitrittes nun ernsthaft zur Diskussion steht. Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission sollte deshalb der Verteilung der Broschüre eine klare Stellungnahme des Bundesrates in der Beitrittsfrage vorausgehen.

Die Kommission hat auch erörtert, wer am ehesten als Herausgeber für eine solche Broschüre auftreten könnte. Sie nimmt an, dass es dem Bundesrat selbst wegen allfälliger Präzedenzwirkungen schwer fallen könnte, als Herausgeber zu zeichnen. Andererseits ist die Gefahr nicht auszuschliessen, dass irgendeine private Gesellschaft, die bereit wäre, die Aufgabe zu übernehmen, in der Oeffentlichkeit unter einem Vertrauensmangel leiden könnte, da zahlreiche Kreise einer solchen privaten Herausgeberschaft gegenüber Voreingenommenheit vorwerfen könnten. Die Kommission hat deshalb mehrheitlich die Vorstellung, dass es der Bundesrat für geeignet erachten könnte, diese Kommission mit der Herausgeberschaft zu betrauen. Zur Erreichung dieses Ziels könnte es zweckmässig erscheinen, nach erfolgter Abgabe dieses Berichtes, durch den Bundesrat eine aus einigen ausgewählten Mitgliedern dieser Kommission zusammengesetzte Informationskommission mit einem neuen Mandat einzusetzen. Diese Lösung würde



es ausserdem gestatten, sich auf dem Gebiete der Information auch in Zukunft durch geeignete Kommissionsmitglieder weiter beraten zu lassen. Was die Oeffentlichkeitsarbeit anbelangt, war es der Kommission in der jetzigen Phase naturgemäss nur in beschränktem Masse möglich, mit der Oeffentlichkeit in einen Dialog einzutreten.

## 12. Der Zeitpunkt für einen UNO-Beitritt

Die Kommission hat auch über die Wahl des geeigneten Zeitpunktes eines UNO-Beitrittes beraten. Eine Minderheit der Kommission ist der Meinung, dass ein Beitrittsgesuch im jetzigen Zeitpunkt die ganz spezielle Bedeutung einer Gutheissung der im Gange befindlichen Entwicklung bedeuten würde, was ihnen im Gegensatz zu stehen scheint mit der Auffassung der eidgenössischen Räte und der Mehrheit unseres Volkes. Nach der Auffassung dieser Mitglieder ist die Tatsache, dass die Schweiz ausserhalb der UNO bleibt, ohne Zweifel im Ausland wie im Inland nie so gut verstanden worden wie im jetzigen Zeitpunkt.

Mehrheitlich wurde demgegenüber die Meinung vertreten, dass infolge der durch die UNO erreichten Universalität der Zeitpunkt für einen Beitritt nunmehr gekommen sei. Die Oeffentlichkeit wird an die Erstattung dieses Berichtes die Hoffnung knüpfen, dass in der Beitrittsfrage ein Entscheid gefällt wird. Daran ändert auch der Entwicklungsprozess nichts Entscheidendes, der im Zeichen der Erdöl- und Energiekrise und den gegenwärtigen Unsicherheiten im Rahmen der Weltwährungsordnung die weltpolitische Konstellation verändert und der, weil die UNO weitgehend das Spiegelbild der tatsächlichen Verhältnisse auf der Welt darstellt, auch die Arbeiten und Diskussionen innerhalb der UNO-Organen beeinflusst. Eine ständig komplexer werdende Situation und Entwicklung, die keinesfalls in jeder Hinsicht in eine aus schweizerischer Sicht wünschenswerte Richtung verläuft, verlangt im Gegenteil, dass wir uns nicht auf uns selbst zurückziehen, sondern unsere internationale Präsenz überall da sichern, wo wir eine Möglichkeit haben, unsere Interessen zu verteidigen.

Die Mehrheit der Kommission empfiehlt deshalb dem Bundesrat, eine Beitrittsvorlage auszuarbeiten und vor die Eidgenössischen Räte zu bringen.



### 13. Schlussfolgerungen

Die im vorliegenden Bericht angestellten Erwägungen widerspiegeln das Ergebnis der Kommissionsarbeiten. Sie lassen sich thesenartig wie folgt zusammenfassen :

1. Die kraft ihrer heutigen Mitgliederzahl praktisch verwirklichte Universalität der UNO ist der wesentlichste Grund für einen Beitritt der Schweiz zu dieser Weltorganisation. Die Universalität, welche die allgemeine zwischenstaatliche Interdependenz offenbart, bewirkt, dass die Schweiz als Nichtmitglied gegenüber der UNO kaum eine grössere Unabhängigkeit aufrechterhalten kann, als wenn sie sich der UNO unter Wahrung ihres Statuts der ständigen Neutralität anschliesst.

Ein Beitritt der Schweiz würde sich zu Gunsten des Prinzips der Universalität auswirken und politisch motivierten Tendenzen innerhalb der Organisation auf Einengung der Mitgliedschaftsrechte gewisser Staaten entgegenwirken.

2. An der ständigen Neutralität ist auch im Falle eines Beitrittes zur UNO festzuhalten.
3. Die von den zuständigen UNO-Organen seit der Gründung der Vereinten Nationen vor rund 30 Jahren angewandten Methoden der Friedenssicherung haben deutlich gemacht, dass der Mitgliedschaft eines ständig neutralen Staates heute keine ernsthaften Hindernisse mehr entgegenstehen. Abgesehen davon, dass Abkommen mit dem Sicherheitsrat über die Beteiligung an militärischen Zwangsmassnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit "der Ratifikation durch die Signatarstaaten gemäss ihren Verfassungsbestimmungen" bedürfen, macht die Satzung es dem Sicherheitsrat möglich, einzelne Mitglieder von der Teilnahme an nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen auszunehmen, die er rechtsverbindlich gegen einen Angreifer anordnen kann.

Von den UNO-Organen ist bisher noch nie ein Beschluss gefasst worden, der ständig neutrale Staaten gezwungen hätte, von ihrer Neutralität abzuweichen. Das ist namentlich darauf zurückzuführen, dass das satzungsrechtliche System der kollektiven Sicherheit in der bisherigen UNO-Praxis elastischeren und mit der Neutralität vereinbaren Formen der Friedenssicherung Platz gemacht hat. Diese neuen Formen bieten besonders den neutralen Staaten Möglichkeiten, sich in den Dienst des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu stellen.

Vorstehende Feststellungen werden durch die jahrelange Mitgliedschaft Oesterreichs in der UNO erhärtet, dessen Neutralität bekanntlich derjenigen der Schweiz nachgebildet ist.



4. Bei Anlass des Beitrittes ist der UNO und ihren Mitgliedern in Form einer Erklärung bekanntzugeben, dass die Schweiz an der Erfüllung der Rechtspflichten, die sich aus ihrem Statut der ständigen Neutralität ergeben, sowie an der für die Glaubwürdigkeit der Neutralität wesentlichen Politik festhalten wird.
5. Bei Erörterung von und Beschlussfassung über weltpolitische Fragen, die Mitgliedstaaten einzeln oder gruppenweise in UNO-Gremien, namentlich in der Generalversammlung, zur Diskussion stellen, hat die Praxis für die andern Mitglieder Formen sehr differenzierter Stellungnahmen geschaffen. Probleme, die sich für die Schweiz aus der Beteiligung an solchen Debatten ergeben werden, dürften von ihr bewältigt werden, wenn sie ihre Haltung an den traditionellen Maximen ihrer Aussenpolitik orientiert, sich von Unparteilichkeit, Sachlichkeit, Achtung vor Recht und Menschenwürde und vom Bestreben leiten lässt, angesichts der grossen Anforderungen unserer Zeit einen konstruktiven Beitrag an den Aufbau einer internationalen Friedens-, Rechts- und Sozialordnung zu leisten.
6. Die Schweiz arbeitet zwar schon heute in vielfacher Weise mit der UNO zusammen und ist auch an vielen Sonderorganen und Spezialorganisationen der UNO beteiligt. In den leitenden Organen der UNO, von denen namentlich die Generalversammlung sowie der Wirtschafts- und Sozialrat sich immer mehr auch mit Fragen der wirtschaftlichen, technischen und sozialen Zusammenarbeit beschäftigen, kann sie als Nichtmitglied jedoch nicht mitwirken. Ihr Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht ist namentlich bei der Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts, bei wesentlichen weltwirtschaftlichen Diskussionen, auf den Gebieten des Umweltschutzes, der Menschenrechte, der Abrüstung und der friedenserhaltenden Aktionen eingeschränkt, solange sie bei den Vereinten Nationen lediglich durch einen Beobachter vertreten ist, dessen Rechtsstellung sich zufolge der von der Organisation erreichten Universalität nachweislich schwächt.
7. Die in der Satzung der UNO umschriebenen Ziele stimmen mit den von der Schweiz in ihrer Aussenpolitik verfolgten Zielen überein. Unser Abseitsstehen wird deshalb zunehmend als Ausdruck eines Mangels an Solidarität mit der in der UNO organisierten Völkergemeinschaft und namentlich mit den Ländern der Dritten Welt gedeutet. Der Beitritt zur UNO würde die Pflege der Beziehungen zu allen, auch kleinern und weit entfernten Ländern erleichtern und die Uebernahme von Mitverantwortung für alle die Welt bewegenden Probleme ermöglichen.
8. Die UNO spiegelt die politischen Spannungen, Probleme und Machtverhältnisse in der heutigen Welt wider. Sie ist jedoch



ein Ort des Gedankenaustausches und gibt auch kleineren Staaten Gelegenheit, sich Gehör zu verschaffen und namentlich dann ihre Stimme in die Waagschale zu werfen, wenn die Grossmächte genötigt sind, sich des UNO-Instrumentariums zur Beilegung von Konflikten zu bedienen. Innerhalb der UNO hätte die Schweiz vermehrte Möglichkeiten, auch eine von der Mehrheit abweichende Auffassung zu begründen und allenfalls zur Versachlichung der Diskussionen beizutragen.

9. Ein UNO-Beitritt verbessert die Möglichkeiten für die Schweiz als Staat oder für Schweizer Bürger, zur Leistung guter Dienste herangezogen zu werden. Die Uebernahme der Vertretung fremder Interessen wird durch einen UNO-Beitritt nicht beeinträchtigt.
10. Für die Schweiz bleibt die traditionelle Verpflichtung auf humanitärem Gebiet und namentlich die dem IKRK und der gesamten Rotkreuzbewegung gewährte Unterstützung von vorrangiger Bedeutung. Nach einem Beitritt zur UNO würde die Schweiz als Ursprungsland des Roten Kreuzes sich vermehrt für eine sinnvolle Arbeitsteilung und ein sinnvolles Zusammenwirken zwischen der UNO und der gesamten Rotkreuzbewegung einsetzen können. Die Schweiz wird unter Berufung auf ihre Neutralität ihre Politik in der UNO so zu gestalten haben, dass namentlich das IKRK seine im Interesse der Welt liegende Mission optimal erfüllen kann.
11. Die Behandlung kontroverser Fragen in der UNO führt bereits heute in unserem Lande zu lebhaften Diskussionen; diese Tendenz würde durch einen Beitritt der Schweiz wohl noch verstärkt. Schwerwiegende innenpolitische Auseinandersetzungen sind indessen von derartigen Diskussionen nicht zu erwarten. Durch die Uebernahme von Mitverantwortung in der UNO würde vielmehr das Bewusstsein der Stellung unseres Landes in der Welt erweitert und das Interesse des Volkes an aussenpolitischen Zusammenhängen gefördert.
12. Eine UNO-Mitgliedschaft hätte keine Auswirkungen auf die innerstaatliche Ordnung der Schweiz.
13. Ueber die Einstellung des Volkes zur Frage eines UNO-Beitrittes lassen sich keine abschliessenden Aussagen machen. Zahlreiche Bürger haben sich noch keine endgültige Meinung gebildet. Die Kommission schlägt vor, die Gründe und Motive von Gegnern und Befürwortern sowie allfällige Informationslücken wissenschaftlich zu untersuchen.
14. Die Kommission befürwortet eine umfassende, sachliche Information der Oeffentlichkeit über die mit einem UNO-Beitritt der Schweiz verbundenen Fragen. Sie schlägt vor, eine kleine Kommission mit dieser Aufgabe zu betrauen.



- 79 -

15. Die grosse Mehrheit der Kommission befürwortet den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen. 1)

\* \* \* \* \*

1) Die folgenden Kommissionsmitglieder legen Wert darauf, zu vermerken, dass sie nicht zu der den Beitritt befürwortenden Mehrheit gehören :

Ständerat R. Broger, Nationalrat R. Etter, E. Junod, Nationalrat W. König, Nationalrat J. Schwarzenbach, alt Ständerat A. Theus.

\* \* \* \* \*

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Herren Bundesräte, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen der Kommission

Die Mitglieder des Büros :

*D. Schindler*

Dietrich Schindler

*Pierre Micheli*

Pierre Micheli

*E. Zimmermann-Bütikofer*

Edith Zimmermann-  
Bütikofer

3003 Bern, den 20. August 1975



## Inhaltsverzeichnis

		<u>Seite</u>
1.	<u>Auftrag und Arbeitsmethode der Kommission</u>	1
1.1.	Mandat und Zusammensetzung	1
1.2.	Arbeitsweise der Kommission	4
1.3.	Kontakte mit der Oeffentlichkeit	7
2.	<u>Allgemeine Ueberlegungen</u>	7
2.1.	Die Universalität der UNO	7
2.1.1.	Grad der Universalität	8
2.1.2.	Für die Schweiz bedeutsame Auswirkungen der Universalität	12
2.2.	Wandlungen im System der Friedenssicherung	13
2.2.1.	Das System der kollektiven Sicherheit und sein Versagen	13
2.2.2.	Die neue Friedensschutztechnik	16
2.2.3.	Die schweizerische Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen	19
3.	<u>Die Vereinbarkeit der Neutralität mit der UNO-Mitgliedschaft</u>	19
3.1.	Wahrung der ständigen Neutralität in der UNO und rechtlicher Gehalt des Instituts der ständigen Neutralität	20
3.2.	Die Vereinbarkeit der UNO-Mitgliedschaft mit dem Rechtsinstitut der Neutralität	24
3.2.1.	Die Frage der militärischen Zwangsmassnahmen	24
3.2.2.	Die Frage der nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen	25
3.3.	Die Aufrechterhaltung der Neutralität in der UNO	27
3.4.	Beitritt unter Abgabe einer Neutralitätserklärung durch die Schweiz	28
3.5.	Gestaltung der Neutralitätspolitik in der UNO	29
3.5.1.	Grundsätzliche Ueberlegungen	29
3.5.2.	Stellungnahmen zu politischen Problemen ausserhalb der UNO als Leitlinie für die schweizerische Politik in der UNO	33



3.6.	Einzelaspekte	39
3.6.1.	Aufrechterhaltung der bewaffneten Neutralität	39
3.6.2.	Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft bei militärischen Aktionen der UNO	39
3.6.3.	Die Frage der Mitwirkung im Sicherheitsrat	40
3.6.4.	Die Frage der Satzungsänderungen	40
4.	<u>Rückwirkungen eines UNO-Beitrittes auf die humanitäre Mission der Schweiz</u>	41
4.1.	Die Hilfsoperationen	41
4.2.	Die Flüchtlingshilfe	42
4.3.	Rückwirkungen auf die Tätigkeit des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes	42
5.	<u>Rückwirkungen auf die Leistung guter Dienste und die Vertretung fremder Interessen</u>	47
6.	<u>Auswirkungen einer UNO-Mitgliedschaft auf Genf als Sitz- und Konferenzstadt internationaler Organisationen</u>	50
7.	<u>Die Mitwirkung der Schweiz an der internationalen Zusammenarbeit in der UNO unter dem Beobachterstatus und im Falle einer Mitgliedschaft</u>	51
7.1.	Allgemeine Charakterisierung der heutigen Stellung der Schweiz. Fragwürdigkeit der Unterscheidung von politischer und technischer UNO	51
7.2.	Die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen der UNO	53
7.3.	Geschwächte Stellung der schweizerischen Beobachtermission	55
7.4.	Geschwächtes Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht auf dem Gebiet der Völkerrechtskodifizierung	56
7.5.	Geschwächtes Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht auf anderen Sachgebieten (Menschenrechte, humanitäre Fragen, Weltraumrecht, Recht der Weltmeere, Umweltschutz, Abrüstung)	58



7.6	Geschwächtes Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht im Bereich multilateraler Wirtschaftspolitik	61
7.7.	Die UNO als Begegnungsstätte für den bilateralen Dialog	63
8.	<u>Die aussenpolitischen Aspekte eines UNO-Beitrittes oder der Weiterführung der bisherigen Politik</u>	63
9.	<u>Die innenpolitischen Konsequenzen eines UNO-Beitrittes oder der Weiterführung der bisherigen Politik</u>	67
10.	<u>Die Analyse der Volksmeinung</u>	70
11.	<u>Anstrengungen auf dem Gebiete der Information</u>	73
12.	<u>Der Zeitpunkt für einen UNO-Beitritt</u>	75
13.	<u>Schlussfolgerungen</u>	76

\* \* \*