

Dezember 1975

M E M O R A N D U Müber wichtige Fragen eines UNO-Beitritts der SchweizI. EINLEITUNG

Am 20. August 1975 wurde dem Bundesrat von der Beratenden UNO-Kommission ein Bericht über die Ergebnisse ihrer zweijährigen Tätigkeit unterbreitet. Einzelne Mitglieder der Kommission erklärten Ende August 1975 in einer schriftlichen Eingabe an den Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes, dass sie sich mit dem Bericht vom 20. August in wichtigen Punkten nicht identifizieren könnten. Sie wurden daraufhin von den Ausschussvorsitzenden der Kommission ersucht, ihre Auffassungen in einem gesonderten Bericht festzuhalten, welcher als Ergänzung des Kommissionsberichts vom 20. August weitergeleitet werde.

Die Unterzeichneten gestatten sich, die nachfolgenden Ausführungen als Zusatzbericht in diesem Sinne einzureichen.

Die Unterzeichneten verzichten darauf, der Darstellung des Kommissionsberichts vom 20. August eine nur gerade den Standpunkt der Unterzeichneten enthaltende Beurteilung beizufügen. Ihr Bemühen geht vielmehr dahin, die unterschiedliche Bewertung der grundsätzlichen UNO-Problematik in breiterer Form darzustellen.

Angesichts der heterogenen Zusammensetzung der Kommission kann es nicht verwundern, dass es in den meisten wichtigen Fragen nicht möglich war, eine Uebereinstimmung der Ansichten sämtlicher Mitglieder herbeizuführen. Ein solcher Konsens war vom Bundesrat auch nicht erwartet worden. Es ging dem Bundesrat gemäss den Ausführungen des Vorstehers des EPD an der konstituierenden Sitzung der Kommission vielmehr darum, ein möglichst umfassendes Bild über die in den verschiedenen Bevölkerungsschichten bestehenden Auffassungen zu erhalten.

II. ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN ZUM NEUTRALITÄTSRECHT UND ZUR NEUTRALITÄTSPOLITIK

Die nachstehenden Ueberlegungen zur Neutralitätsfrage gründen sich auf einer klaren Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik.

Unter Neutralitätsrecht sind die völkerrechtlichen Normen zu verstehen, die dem neutralen Staat bestimmte Verpflichtungen auferlegen und bestimmte Rechte einräumen. Die mit dem Neutralitätsstatus verbundenen Verpflichtungen müssen vom neutralen Staat strikte eingehalten werden; andernfalls verliert er seine neutrale Stellung. Für die schweizerische Auffassung über die immerwährende, integrale Neutralität kann auf den UNO-Bericht 1969 (BBL 1969, 1, S. 1467 ff.) verwiesen werden. Die Unterzeichneten stimmen den dortigen Ausführungen im wesentlichen ohne Abweichung zu.

Die Neutralitätspolitik umfasst diejenigen Massnahmen, die der neutrale Staat aus eigenem Ermessen trifft, um die Glaubwürdigkeit seines Neutralitätsstatus zu belegen, wobei er alles vermeidet, was diese Glaubwürdigkeit in den Augen der Drittstaaten gefährden könnte.

Nach Auffassung der Unterzeichneten ist bei der Diskussion über die neutralitätspolitischen Aspekte eines allfälligen UNO-Beitritts der Schweiz zu bedenken, dass sich die bisherige Neutralitätspolitik der Schweiz in wesentlichem Masse von der Neutralitätspolitik Schwedens, Finnlands, Indiens und anderer sich als neutral bezeichnender Staaten unterscheidet. Sicherlich sind sowohl Auffassungen wie Erfahrungen dieser Staaten in die Abwägung aller Aspekte einzubeziehen, aber sie lassen sich nicht notwendigerweise auf die Schweiz übertragen. Für die Beurteilung der neutralitätspolitischen Aspekte eines allfälligen UNO-Beitritts der Schweiz darf somit nicht allgemein auf die Haltung anderer "neutraler Staaten" abgestellt werden.

Die Unterzeichneten möchten davon Abstand nehmen, in diesem Bericht zur Frage der Weiterführung oder allfälligen Aufgabe unserer immerwährenden integralen Neutralität, und zur konkreten Ausgestaltung der schweizerischen Neutralitätspolitik Anträge zu stellen. Die entsprechenden Entscheide müssen von den nach Verfassung zuständigen Organen gefällt werden. Um diese Beschlussfassung indessen zu erleichtern, wird nachstehend geprüft, wieweit die integrale Neutralität mit den Verpflichtungen eines UNO-Mitglieds vereinbar, und welches die möglichen Auswirkungen einer UNO-Mitgliedschaft auf unsere Neutralitätspolitik sind.

1. Vereinbarkeit der integralen Neutralität mit den Verpflichtungen eines UNO-Mitglieds

Die UNO-Charta enthält in Kap. VII, Art. 39 ff. Bestimmungen über das System der kollektiven Sicherheit. Für die Schweiz stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage einer Teilnahme an militärischen (Art. 42) oder nichtmilitärischen (Art. 41) Zwangsmassnahmen gegen "Friedensbrecher".

- a) Es dürfte unbestritten sein, dass eine Teilnahme an militärischen Sanktionen mit den Verpflichtungen eines neutralen Staates nicht vereinbar wäre.

Die Schweiz könnte diesen Konflikt als UNO-Mitglied jedoch ohne Schwierigkeiten vermeiden. Gemäss Art. 43 der UNO-Charta kann der Sicherheitsrat die Mitglieder nicht mit direkter Wirkung zur Teilnahme an militärischen Sanktionen verpflichten. Eine solche Teilnahme erfolgt vielmehr auf Grund eines Abkommens zwischen dem Sicherheitsrat und den einzelnen UNO-Mitgliedern, wobei solche Abkommen der Ratifikation nach dem Recht des betreffenden Staates bedürfen. Die Schweiz könnte somit als UNO-Mitglied ohne weiteres auf den Abschluss resp. die Ratifikation solcher Abkommen verzichten, und sich damit einer Verpflichtung zur Teilnahme an militärischen Sanktionen entziehen.

Ueber diesen Grundsatz bestehen keine Meinungsverschiedenheiten.

- b) Bezüglich der nichtmilitärischen Sanktionen ist die Neutralitätsrechtliche Situation wesentlich komplexer.

Art. 41 der UNO-Charta enthält eine Aufzählung von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen: vollständige oder teilweise Unterbrechung der wirtschaftlichen Beziehungen, der Eisenbahn-, Schiffs-, Luft-, Post-, Telegraphen-, Radio- und sonstigen Verbindungen und Abbruch der diplomatischen Beziehungen.

Eine Teilnahme an nichtmilitärischen Sanktionen bedeutet nach klassischer Doktrin insoweit einen Widerspruch mit dem Neutralitätsrecht, als der Neutrale gehalten ist, bei bewaffneten Konflikten die kriegsführenden Parteien bei

Beschränkungen oder Verboten der Ausfuhr oder Durchfuhr von Kriegsmaterial und kriegswichtigen Gütern gleich zu behandeln. Das gleiche gilt für die Benützung von Telegraphen- oder Telephonleitungen und Radio-Kommunikationen. Auch für Anleihen bestehen allgemein anerkannte Regeln. Die Anwendung dieser Doktrin bietet in der heutigen Zeit der Bürgerkriege, Unabhängigkeitskämpfe, Aufstände und Spannungen, erhebliche Schwierigkeiten. Wann liegt ein "bewaffneter Konflikt" vor? Was sind "kriegswichtige Güter"? Sofern die vom Neutralitätsrecht vorgeschriebenen minimalen Verpflichtungen als Richtschnur für unsere Teilnahme oder Nichtteilnahme an nichtmilitärischen Sanktionen genommen werden sollten, ergäben sich bei der Beurteilung der konkreten Fälle erhebliche Auslegungsschwierigkeiten, die Anlass zu Auseinandersetzungen mit der UNO-Organisation und in der Schweiz geben könnten. Es kann nicht argumentiert werden, nur in einem formellen Krieg sei das Neutralitätsrecht anwendbar; die Neutralität hat zum Ziel, die Schweiz aus allen bewaffneten Konflikten herauszuhalten, ob sie zu formellen Kriegen gestempelt werden oder nicht; überhaupt wird heute anerkannt, dass das Kriegsrecht in allen bewaffneten Auseinandersetzungen angewendet werden soll.

Das erwähnte Auslegungsproblem wird dadurch verschärft, dass das Neutralitätsrecht in den Haager Abkommen nicht abschliessend umschrieben ist. Auch eignen sich gewisse Gebiete wie die wirtschaftlichen Beziehungen nicht zur Aufstellung von detaillierten Regeln, was nicht hindert, dass sie den allgemeinen Grundsätzen der Gleichbehandlung und Nichtintervention zu unterstellen sind. Es wird deshalb auch verschiedentlich die Meinung vertreten, dass sich aus der allgemeinen Verpflichtung zur Gleichbehandlung aller Kriegsparteien sehr wohl eine Nichtvereinbarkeit sämtlicher wirtschaftlicher Sanktionen mit dem Neu-

tralitätsrecht ableiten liesse. Auf alle Fälle zeigt die Tatsache, dass die UNO-Organisation auf nichtkriegerische Vorhaben wirtschaftliche Massnahmen trifft, um den Gefahrenherd zu beseitigen, dass die Beteiligung an solchen Massnahmen kaum neutralitätsindifferent sein kann.

Die nichtmilitärischen Sanktionen können vom Sicherheitsrat mit direkt verpflichtender Wirkung für die Mitglieder beschlossen werden. Die bei den militärischen Zwangsmassnahmen erwähnte Möglichkeit, sich der Teilnahme durch Nichtabschluss oder Nichtratifizierung des mit dem Sicherheitsrat abzuschliessenden Vertrags zu entziehen, besteht nicht.

In diesem Zusammenhang wird zuweilen die Meinung geäussert, dass in der Zukunft die Wahrscheinlichkeit einer Einigung der fünf Grossmächte im Sicherheitsrat über nichtmilitärische Sanktionen relativ gering sei. Die UNO habe realisiert, dass das in der Charta enthaltene System der kollektiven Sicherheit "versagt" habe. Anstelle dieses repressiven Systems sei in der Praxis ein präventives System der friedenserhaltenden Aktionen getreten. Der Friede soll nicht mehr durch Bekämpfung des Angreifers gesichert werden, sondern durch Aufstellung von UNO-Truppen zwischen verfeindeten Parteien, Ueberwachung von Waffenstillständen, Delegation von Beobachtern etc. Friedenssichernde Massnahmen in diesem Sinne wurden im Suez-Konflikt 1956, Kongo 1960, Zypern 1964 und im Nahen Osten seit 1973 durchgeführt. Dem wäre entgegenzuhalten, dass einzelne Veto-Staaten in der UNO zwischen "gerechten" und "ungerechten" Kriegen unterscheiden, und dabei die Auffassung vertreten, dass die "gerechten Kriege" ohne Unterbrechung durch die Grossmächte bis zum Ende durchgeführt

werden sollten. Diese Denkweise, der sich offenbar mehr und mehr Länder der Dritten Welt anzuschliessen scheinen, könnte allenfalls zu einer Rückkehr zum ursprünglichen System der kollektiven Sicherheit führen. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass gegen Rhodesien, also in einer Situation, die sich sehr wohl zu einem bewaffneten Konflikt ausweiten könnte, der Sicherheitsrat bedeutende wirtschaftliche Sanktionen angeordnet hat.

Wir sind der Auffassung, dass die vorstehenden Ueberlegungen über die Unwahrscheinlichkeit der Verhängung von nichtmilitärischen Sanktionen den Bundesrat nicht davon entbinden, bei der Vorbereitung für eine Volksabstimmung und bei Beitrittsverhandlungen mit der UNO von der rechtlichen Unvereinbarkeit des Neutralitätsstatus mit gewissen nichtmilitärischen Sanktionen auszugehen.

Falls ein Beitrittsgesuch unter Beibehaltung der integralen Neutralität gestellt wird, ist es in unserer Sicht notwendig, den rechtlichen Widerspruch zwischen unseren Neutralitätsverpflichtungen und der Verpflichtung zur Teilnahme an nichtmilitärischen Sanktionen in geeigneter Form zu eliminieren.

Wenn die Schweiz ein auch nur theoretisches Risiko ausschliessen will, ihren Neutralitätsstatus im Falle einer Verhängung von nichtmilitärischen Sanktionen zu gefährden, dann sollte sie im Beitrittsverfahren einen Vorbehalt im rechtlichen Sinne anbringen. Die Schweiz würde in diesem Fall im Beitrittsgesuch erklären, sie bewerbe sich um die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen, vorausgesetzt, dass von den UNO-Organen ausdrücklich anerkannt wird, dass die Schweiz von der Teilnahme an nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen soweit befreit wird, als dies im Widerspruch mit ihren Neutralitätsverpflichtungen steht.

Sicherlich muss man sich im klaren sein, dass ein solcher Vorbehalt umstritten sein wird. Falls es nicht als unbedingt erforderlich angesehen wird, diesen Widerspruch zwischen Neutralitätsverpflichtungen und Mitgliedschaftsverpflichtungen zum vornherein auszuschliessen, ist eine "Mittellösung" angeregt worden, die einerseits Chancen hätte, von den UNO-Organen akzeptiert zu werden, und die es gleichzeitig der Schweiz als UNO-Mitglied soweit wie möglich erlauben würde, sich im konkreten Fall auf ihre Neutralitätspflichten zu berufen.

Diese "Mittellösung" bestünde darin, gleichzeitig mit dem Beitrittsgesuch, in dem chartagemäss bestätigt werden müsste, dass sich die Schweiz der UNO-Satzung in allen Teilen unterzieht, eine einseitige Neutralitätserklärung abzugeben. Die Schweiz würde erklären, dass sie auch als Mitglied der UNO ihre überlieferte, im Völkerrecht verankerte dauernde Neutralität aufrechterhalten und die sich daraus ergebenden Pflichten erfüllen werde. Da eine Zustimmung der UNO-Organe zu dieser Erklärung weder erwartet noch verlangt würde, hätte sie zwar keine a priori-Befreiung von irgendwelchen Mitgliedschaftsverpflichtungen im juristischen Sinne zur Folge. Sie ergäbe jedoch die bestmögliche Ausgangsbasis, um gegebenenfalls eine Befreiung von neutralitätswidrigen nichtmilitärischen Sanktionen anzustreben.

Im Bericht vom 20. August wurde vereinzelt auch der Standpunkt erwähnt, dass eine kommentarlos zur Kenntnis genommene einseitige Neutralitätserklärung nach Völkerrecht als stillschweigende Zustimmung zum schweizerischen Standpunkt gewertet werden dürfe. Dies ist eine fragwürdige Betrachtungsweise, da doch praktisch unbestritten ist, dass die UNO mit grosser Wahrscheinlichkeit einen ausdrücklichen Neutralitätsvorbehalt nicht akzeptieren würde.

Darf dann aus dem Stillschweigen auf Zustimmung geschlossen werden?

Falls anstelle eines Neutralitätsvorbehalts nur eine einseitige Neutralitätserklärung abgegeben wird, halten die Unterzeichneten dafür, dass sich die Abfassung dieser Neutralitätserklärung auf zweifelsfreie Klarheit hinsichtlich unserer Neutralitätspflichten und hinsichtlich der Massnahmen in Kap. VII (Sanktionen) stützen sollte, für welche sich der Bundesrat die Handlungsfreiheit im Einzelfall vorbehalten muss. Bei Fehlen einer solchen Klarstellung wird eine Quelle für potentielle Missverständnisse zwischen UNO und Schweiz geschaffen, die niemandem dienlich sein kann. Es geht hier nicht nur um eine Redaktionsfrage, sondern um eine entscheidende Darlegung der durch unsere Neutralität gebotenen Schranken.

In diesem Zusammenhang wird zuweilen auch auf Art. 2, Ziff. 6, der UNO-Charta verwiesen, wo vorgesehen ist, dass die Organisation "dafür sorgt, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist", und es wurde die These vorgetragen, dieser Text begründe eine Verpflichtung der Nichtmitglieder oder hätte dies zum Ziel. Dazu ist zu sagen, dass Art. 2, Ziff. 6, bloss eine Verpflichtung für die Organe der Vereinten Nationen begründet. Gemäss allgemein anerkannten Prinzipien des Völkerrechtes kann die UNO-Charta überhaupt keine rechtlichen Verpflichtungen zulasten von Nichtmitgliedern begründen. Die Schweiz ist deshalb als Nichtmitglied nicht gebunden, irgendwelche Beschlüsse von UNO-Organen zu befolgen. Es steht jedoch ausser Zweifel, dass auch ohne diese Rechtsgrund-

lage der faktische Druck auf Nichtmitglieder, verhängte Sanktionen ebenfalls einzuhalten, recht stark sein kann. Es ist durchaus denkbar, dass die Schweiz, wie im Rhodensienfall, auch in weiteren Sanktionsfällen als Nichtmitglied aus eigener Initiative gewisse Massnahmen wie die Beschränkung auf den "courant normal" treffen würde, soweit sie dies mit ihrer Neutralitätspolitik vereinbaren kann. Es erscheint den Unterzeichneten jedoch, dass die Möglichkeiten der Schweiz, sich von neutralitätswidrigen nichtmilitärischen Sanktionen zu befreien, durch einen Beitritt zur UNO wahrscheinlich vermindert, sicherlich aber nicht verbessert würden, wegen des Umstandes, dass nicht nur faktische, sondern auch rechtliche Argumente entgegengehalten werden könnten. Es wäre zu wünschen, dass die Schweiz als UNO-Mitglied ihr Wort bezüglich der Teilnahme an nichtmilitärischen Sanktionen nicht ebensoschnell brechen müsste, wie seinerzeit im Völkerbund.

Unsere Meinung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Teilnahme an gewissen nichtmilitärischen Sanktionen ist mit den Neutralitätsverpflichtungen der Schweiz nicht vereinbar. Dieses Problem ist im Falle eines UNO-Beitritts der Schweiz nur durch Formulierung eines entsprechenden Vorbehalts, der von der UNO zu akzeptieren wäre, einwandfrei zu lösen. Falls anstelle eines Neutralitätsvorbehalts lediglich eine einseitige Neutralitätserklärung abgegeben wird, die keine a priori-Befreiung von der Teilnahme an gewissen neutralitätswidrigen nichtmilitärischen Sanktionen zur Folge hat, sollte sich die Schweiz auf eine deutlich formulierte Neutralitätserklärung abstützen, welche den Raum für Missverständnisse oder spätere Schwierigkeiten ausschaltet: dies verlangt einen ausdrücklichen Hinweis auf unsere Handlungsfreiheit bei Sanktionen.

2. Die Auswirkungen eines UNO-Beitritts auf unsere Neutralitätspolitik

Bei der Beratung der neutralitätspolitischen Aspekte eines allfälligen UNO-Beitritts scheinen die Meinungen in der Öffentlichkeit weit auseinander zu gehen. Dies ist nicht verwunderlich, weil es, wie bereits ausgeführt, dem Ermessen des neutralen Staates überlassen ist, welche Beschränkungen er sich zur Förderung der Glaubwürdigkeit seines neutralen Status auferlegen will. Nach der einen Auffassung gehören zur Neutralitätspolitik nur gerade diejenigen Massnahmen, die der neutrale Staat zu Friedenszeiten ergreift, um zu vermeiden, dass er in bewaffnete Konflikte hineingezogen wird. Es wird erklärt, es sei heute praktisch nicht mehr notwendig, irgendwelche solche Massnahmen zu treffen, weil in der letzten Zeit anstelle bewaffneter Konflikte andere Konflikte, wie der Konflikt Nord/Süd (Entwicklungsländer vs. entwickelte Länder) getreten seien, auf die unsere bisherige Neutralitätspolitik nicht mehr passe.

Nach einer anderen Auffassung ist die Neutralitätspolitik in erster Linie im rechtlichen Sinne zu verstehen. Der neutrale Staat sei völkerrechtlich verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu betreiben. Diese Neutralitätspolitik habe nach wie vor im Hinblick auf die Möglichkeit weiterer bewaffneter Konflikte, aber nur in dieser Beziehung einen Daseinszweck.

Die Unterzeichneten vertreten die Auffassung, dass die Neutralitätspolitik umfassend, d. h. nicht opportunistisch auszugestalten ist. Angesichts der Verpolitisierung aller rechtlichen und humanitären Fragen innerhalb der UNO und der immer grösseren Bedeutung des wirtschaftlichen Faktors für die Führung eines Krieges, hat die gesamte Politik der Schweiz im Rahmen der UNO Auswirkungen auf die Einstellung

der übrigen Staaten zu unserer Neutralität. Dies muss uns veranlassen, für das Verhalten der Schweiz bei Diskussionen und Abstimmungen in der UNO-Generalversammlung feste Richtlinien zu definieren. Die Konsequenzen dieser vom Bundesrat festzulegenden Richtlinien auf unsere Neutralität sind genau zu prüfen.

Prof. R. Bindschedler schrieb in diesem Zusammenhang:

"Im allgemeinen besteht keine wirtschaftliche Neutralität. Der ständig Neutrale darf aber - abgesehen vom Beitritt zu einer Zoll- oder Wirtschaftsunion in gewissen Fällen - durch wirtschaftspolitische Massnahmen politisch motivierte, gegen ihre Gegner gerichtete wirtschaftliche Aktionen anderer Staaten oder deren Aufrüstung im Hinblick auf einen konkreten Konflikt nicht unterstützen, da er dadurch seine Stellung in einer allfälligen bewaffneten Auseinandersetzung präjudizieren und Zweifel an seiner Haltung aufkommen lassen würde. Zu solchen Massnahmen gehören auch politisch motivierte Export- und Importverbote." *)

"Eine Beteiligung der Schweiz auch nur an wirtschaftlichen oder finanziellen Sanktionen würde eine Aenderung ihrer bisherigen Neutralitätspolitik bedeuten, nämlich den Uebergang zu einer differenzierten Neutralität zugunsten der vereinigten Nationen." **)

*) R. Bindschedler: "Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesien." (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 28, 1968, Seite 2)

**) R. Bindschedler: a. a. o. S. 4

In der Schweiz bestehen ohne Zweifel sehr unterschiedliche Auffassungen über die in der Zukunft zu verfolgende Neutralitätspolitik. Die Unterzeichneten möchten dem Bundesrat empfehlen, seine diesbezügliche Konzeption umfassend darzulegen, denn es ist anzunehmen, dass der Volksentscheid über einen UNO-Beitritt in starkem Masse durch diese Stellungnahme beeinflusst werden wird.

Bei den Diskussionen über die Neutralitätspolitik stechen im wesentlichen zwei Fragenkomplexe hervor: einerseits das vorstehend bereits unter dem Gesichtspunkt des Neutralitätsrechtes berührte Problem der Teilnahme an nichtmilitärischen Sanktionen, und andererseits die Frage des Verhaltens der Schweiz bei politischen Diskussionen und Abstimmungen in der Generalversammlung.

a) Neutralitätspolitik / nichtmilitärische Sanktionen

Die Unterzeichneten, die im Zweifelsfall eine nach strengen Kriterien ausgerichtete, und deshalb nicht opportunistische Neutralitätspolitik befürworten, sind überzeugt, die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität sei dann am wirkungsvollsten gewährleistet, wenn nicht nur eine Teilnahme an denjenigen nichtmilitärischen Sanktionen zweifelsfrei ausgeschlossen wird, die gegen unsere Neutralitätsverpflichtungen verstossen, sondern auch die Teilnahme an weiteren formalrechtlich mit unseren Neutralitätsverpflichtungen zu vereinbarenden Sanktionen.

Dass diese Unterscheidung nicht nur von akademischer Bedeutung ist, zeigt das Beispiel der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rhodesien. Im Rhodesienfall war der Tatbestand eines bewaffneten Konfliktes nicht erfüllt; die Schweiz hätte sich deshalb als UNO-Mitglied einer uneingeschränkten Teilnahme an den Sanktionen gegen

Rhodesien nicht mit Hinweis auf ihren Neutralitätsstatus entziehen können. Die Unterzeichneten sind nun der Meinung, dass sich der Bundesrat, der die Autonomie seiner Entscheidungen im Rhodesienfall wahrte und auch nach aussen und innen betonte, sich in analogen Fällen seiner Handlungsfreiheit auch bezüglich weniger weit gehender Sanktionen wie Abbruch der diplomatischen Beziehungen, Abbruch der Verkehrsverbindungen, Schliessung von Konsulaten etc. nicht begeben darf. Sie erklären sich überzeugt, dass nur dann jeder Zweifel über die Beibehaltung der Unparteilichkeit beseitigt wird, wenn diese Entscheidungsfreiheit, die wesentlicher Inhalt der Neutralität ist, gewahrt bleibt. Sollte diesem Gebot nicht nachgekommen werden, so verliert der Bundesrat die Kompetenz, selbständig die für unsere Neutralität wesentlichen Vorkehrungen zu treffen.

Daran ändern die bereits früher erwähnten Argumente der Unwahrscheinlichkeit einer Einigung des Sicherheitsrates über nichtmilitärische Sanktionen, und der faktische Druck, der gemäss Artikel 2, Ziff. 6, der Charta auf Nichtmitglieder ausgeübt werden kann, nichts Wesentliches.

b) Neutralitätspolitik / Abstimmungsverhalten

Bei der Prüfung eines UNO-Beitritts der Schweiz ist sicher zu überlegen, welche Aktivitäten die Schweiz in der Behandlung von politischen Fragen in der Generalversammlung entfalten könnte.

Es dürfte unbestritten sein, dass die Schweiz bei UNO-Beitritt häufiger und intensiver mit umstrittenen politischen Fragen konfrontiert würde, weil die UNO-Generalversammlung zum klassischen Forum für die Austragung von politischen Auseinandersetzungen geworden ist.

In wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen würde der Schweiz nach Ansicht der Unterzeichneten sowohl von der zahlenmässig dominierenden Gruppe der Entwicklungsländer wie von den kommunistischen Staaten wohl zum voraus ihre Unvoreingenommenheit abgesprochen. Die Schweiz würde quasi automatisch in die Gruppe der entwickelten westlichen Staaten eingereiht. Eine solche Klassifizierung könnte mit einer Beeinträchtigung der Glaubwürdigkeit unserer Neutralität verbunden sein.

Den Unterzeichneten erscheint eine Zurückhaltung der Schweiz in den politischen Diskussionen der UNO-Generalversammlung unvermeidlich. Eine wissenschaftliche Studie aus der Bundesrepublik Deutschland zeigt, dass die neun EWG-Staaten sowie Kanada, USA und Japan sich in der 28. Ordentlichen Generalversammlung (18.9. - 18.12.73) in zwanzig Abstimmungen über die Südafrika-Frage zu mehr als 50 % (121 von total 240 Meinungsäusserungen) der Stimme enthalten haben! Sicherlich müsste sich die Schweiz noch häufiger der Stimme enthalten, falls sie ihre bisherige Neutralitätspolitik nicht grundsätzlich ändern will.

Trotz der in allen Belangen unerlässlichen Unparteilichkeit, die wir als Grundbestandteil der Neutralität erachten, will dies nicht besagen, dass jegliches, noch so beschränkte Engagement der Schweiz in der UNO zum vornherein in Frage gestellt werden sollte. Nach unserer Beurteilung würde es der Schweiz wohl anstehen, überall dort eine klare Stellungnahme ohne Bedenken zum Ausdruck zu bringen, wo es sich um die Respektierung klarer Rechtsnormen handelt, die in anerkannten Dokumenten verbrieft sind. So vor allem bei den in der UNO-Charta festgelegten prozeduralen Regeln über Mitgliedschaftsrechte, Abstimmungen usw. Hier dürfte, ja müsste die Schweiz mutig für

die Wahrung des Rechtes eintreten. Leider sind jedoch die UNO-Diskussionen nur in seltenen Fällen noch klaren Rechtsregeln unterstellt, denn die übergrosse Anzahl der Auseinandersetzungen steht unter politischen Vorzeichen, für welche die Rechtslage unklar ist. Wo liegt etwa das "Recht" im Mittelost-Konflikt, im Palästinenser-Konflikt, im Zypern-Konflikt, in der Angola-Auseinandersetzung usw.? Die Erfahrungen gerade der jüngsten Zeit machen deutlich, wie schwierig es ist, an sich unbestrittene Rechtsgrundsätze auf konkrete politische Auseinandersetzungen anzuwenden.

Wie dem auch sei, die Frage, ob unsere Delegierten in der UNO-Generalversammlung eine aktive oder passive Rolle spielen sollten, hängt davon ab, ob die bisherige strikte Politik, sich einer Stellungnahme zu politischen Fragen zu enthalten, beibehalten würde. Bisher hat sich die schweizerische Regierung eine konsequente Zurückhaltung bezüglich solcher politischer Probleme auferlegt. Vereinzelt Ausnahmen, wie die Verurteilung des Einmarsches der UdSSR in die CSSR von 1968 oder die kürzliche Rückberufung des schweizerischen Botschafters in Spanien müssen wohl eher als Konzessionen an innenpolitische Strömungen verstanden werden.

Wenn der Bundesrat diese Praxis weiterführt, dann wird unsere UNO-Delegation nach Auffassung der Unterzeichneten in der Generalversammlung eine betont lautlose Rolle spielen müssen. Diese Tatsache sollte bei der Vorbereitung der Volksabstimmung über einen UNO-Beitritt deutlich gemacht werden - als politische Richtlinie und zur Information der Bürger, vor allem derjenigen, die ein breitgestreutes Engagement der Schweiz in der UNO befürworten und auf dieser Grundlage einen UNO-Beitritt bejahen.

Falls indessen Unklarheiten darüber walten, ob unser Land die bisherige Politik der strikten Nichteinmischung beibehält oder bei Diskussionen und Abstimmungen in der UNO-Generalversammlung eine aktive Rolle zu spielen gedenkt, könnte dies eine erhebliche Aenderung der bisherigen Neutralitätspolitik bedeuten. Dies könnte unseres Erachtens ungünstige Auswirkungen sowohl auf unsere Glaubwürdigkeit als neutraler Staat und (wie unter Abschnitt III hienach zu zeigen sein wird) eine Beeinträchtigung unserer Möglichkeiten zur Leistung von guten Diensten und der humanitären Tätigkeit zur Folge haben. Wir mahnen hier zu grosser Vorsicht.

Es wäre zu überlegen, ob der Bundesrat im Falle eines Beitritts zur UNO überhaupt noch in der Lage wäre, eine unbeteiligte Haltung zu politischen Fragen einzunehmen. Sogar eine Stimmenthaltung könnte von den an den politischen Problemen direkt interessierten Staaten in der Regel als parteiliche Stellungnahme, d. h. als bewusster Verzicht auf Unterstützung gewertet werden ("Auch Stimmenthaltung schafft Feinde"). Nach dieser Auffassung (es ist nicht die unsrige) wäre ein UNO-Beitritt sozusagen automatisch mit einer Aenderung unserer Neutralitätspolitik verbunden.

III. ABWAEGUNG DER VOR- UND NACHTEILE EINES ALLFAELLIGEN UNO-BEITRITTS AUF EINZELNEN SACHGEBIETEN

1. Kodifizierung des Völkerrechtes

Ausgangsstelle für die Schöpfung neuen Völkerrechtes innerhalb der UNO ist die Kommission für Internationales Recht, der angesehene Völkerrechtler verschiedener Nationen ad personam angehören. Diese Kommission erstellt Entwürfe für neue völkerrechtliche Regelungen und unterbreitet sie den Regierungen von Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten zur Stellungnahme. Falls die behandelten Rechtsgebiete von grossem allgemeinem Interesse waren, wurde der definitive Text bisher in der Regel an diplomatischen Konferenzen festgelegt, zu denen die Schweiz auch eingeladen war (z.B. Seerechtskonferenz von 1958 und die Wiener Konferenzen über Diplomatisches Recht und Vertragsrecht). Seit 1967 zeichnet sich eine Tendenz ab, für die Behandlung von Rechtsfragen, die nicht unbedingt von grossem allgemeinem Interesse sind, nicht die aufwendigen diplomatischen Konferenzen einzuberufen, sondern die Entwürfe der Kommission für Internationales Recht der 6. Kommission der UNO-Generalversammlung zur Beschlussfassung vorzulegen. Da die Schweiz in der 6. Kommission der Generalversammlung nicht vertreten ist, stellte sich für sie das Problem, wie ihre Mitwirkung weiterhin gewährleistet werden kann.

In den vergangenen Jahren wurden in der 6. Kommission der UNO-Generalversammlung drei Entwürfe für neue völkerrechtliche Normen behandelt, an denen die Schweiz unmittelbar interessiert war:

1. Der rechtliche Status der "Delegationen ad hoc" im diplomatischen Recht;
2. Der Status des Internationalen Gerichtshofs von Haag;
3. Eine Uebereinkunft über den Schutz von Diplomaten.

Es gelang der Schweiz, mit Hinweis auf ihr Interesse an der behandelten Materie gegen den Widerstand einzelner Staaten (insbesondere der UdSSR und Frankreichs) zu erwirken, dass sie ohne Stimmrecht an den Diskussionen der 6. Kommission teilnehmen durfte. Im drittgenannten, zeitlich jüngsten Fall wurde der Schweiz nicht zugebilligt, eigene Vorschläge zu unterbreiten. Dies bedeutete gegenüber der (abgesehen vom Stimmrecht) unbeschränkten Teilnahme in den zwei erstgenannten Fällen eine Zurücksetzung, über deren praktische Bedeutung man aber geteilter Meinung sein kann.

Die Unterzeichneten anerkennen das Interesse der Schweiz an einer vollen Mitwirkung bei der Kodifikation des Völkerrechts, legen aber mehr Gewicht auf die Feststellung, wonach die wichtigste Phase der Rechtsschöpfung im Dialog zwischen der Kommission für Internationales Recht und den Regierungen besteht, an denen die Schweiz bisher unbeschränkt teilgenommen hat. Sie erwarten, dass bei wichtigen Rechtsfragen auch in Zukunft diplomatische Konferenzen einberufen werden, und dass es der Schweiz selbst bei einer vermehrten Einschaltung der 6. Kommission der Generalversammlung für die Kodifizierung neuen Völkerrechts wie bis anhin gelingen sollte, ihren Einfluss direkt oder über befreundete Staaten auszuüben. An der Frage der Kodifizierung des Völkerrechts kann somit ein schweizerischer Beitritt zur UNO nicht gewogen werden.

2. UNO-Beitritt und Wirtschaftspolitik

Seit Jahren zeichnete sich eine klare Tendenz ab, die Lösung von wichtigen wirtschaftlichen Problemen von internationaler Bedeutung nicht mehr auf bilateraler, sondern auf multilateraler Basis anzustreben. Entsprechend wurden mehr und mehr wirtschaftliche Fragen nicht nur in den technischen Spezialorganisationen der UNO oder der UNCTAD, sondern auch in der UNO-Generalversammlung und im ECOSOC (Wirtschafts- und Sozialrat) behandelt. Da die Schweiz den beiden letztgenannten Orga-

nisationen nicht angehört, stellt sich die Frage, ob die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz durch einen UNO-Beitritt und die damit verbundene Präsenz in der UNO-Generalversammlung und im ECOSOC substantiell verbessert werden könnte.

Bisher gelang es der Schweiz als Nichtmitglied in befriedigender Weise, ihre wirtschaftlichen Interessen bei den multilateralen Diskussionen im Rahmen der UNO zu wahren. Dies war einerseits möglich, weil die UNO-Organen keine rechtlich verpflichtenden Beschlüsse im Wirtschafts- und Sozialbereich fällen. Bis jetzt wurden verbindliche Regelungen an diplomatischen Konferenzen (z.B. Kakaokonferenz, Zuckerkonferenz) getroffen, zu denen die Schweiz ebenfalls eingeladen war. Zudem deckt die Spezialorganisation UNCTAD von allen UNO-Organen - zusammen mit dem selbständigen GATT - den breitesten Bereich auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ab. Die Schweiz gehört beiden Organisationen an. In der Regel vollzogen bisher die politischen Organe der UNO nach, was von den technischen Organen vorbereitet wurde. Zudem ist ein deutlicher Zug erkennbar, grosse wirtschaftliche Auseinandersetzungen ausserhalb der UNO durchzuführen, wobei die Teilnahme der Schweiz ohnehin nach ad hoc-Regeln zu beurteilen ist. So gehört z.B. die Bearbeitung der Energiefragen hiezu, ebenso die Bearbeitung der monetären Sorgenherde.

Es wäre nicht vertretbar, heute mit etwelcher Sicherheit vorauszusagen, in welchem Ausmass die politischen Organe der UNO in der Zukunft allenfalls wirtschaftliche Beschlüsse von Bedeutung für die Schweiz fassen werden. Die Unterzeichneten sind daher der Meinung, dass dieser Aspekt in der Beitrittsfrage nicht von entscheidender Bedeutung ist. Hervorzuheben wäre aber in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, welche beide UNO-Organisationen in Sektoren tätig sind, die für unser Land von massgeblicher Tragweite sind. Es wäre nach Ansicht der Unterzeichneten nützlich, die Frage des Beitritts zu diesen wirtschaftlichen Gremien zu erwägen.

3. UNO-Beitritt und die Leistung von guten Diensten

Es herrscht allseits Einigkeit darüber, dass die Leistung von guten Diensten für unsere Aussenpolitik wichtig ist. Die erfolgreiche Erfüllung von humanitären oder technischen Missionen durch die schweizerische Regierung oder durch Schweizer Bürger hat in der Vergangenheit unsere Solidarität mit den übrigen Staaten unter Beweis gestellt und unser Ansehen in der Welt erhöht. Die Unterzeichneten halten es nicht zuletzt auch im Hinblick auf das fehlende Verständnis für unsere Neutralität bei verschiedenen Staatengruppen für unerlässlich, dass unsere Disponibilität für die Leistung von guten Diensten auch in Zukunft voll erhalten bleibt.

Welches sind die Gründe, deretwegen der schweizerischen Regierung und Schweizer Bürgern in der Vergangenheit zahlreiche Mandate übertragen wurden ? Als bestimmender Faktor für den Entschluss der Drittstaaten, die Schweiz mit der Wahrung ihrer Interessen zu beauftragen, dürfte wohl in den meisten Fällen unsere Neutralität gewirkt haben.

Es kann nicht verbindlich ausgesagt werden, ob der Schweiz resp. Schweizer Bürgern einzelne Mandate vornehmlich auch deshalb übertragen wurden, weil die Schweiz der UNO nicht angehört, oder ob allenfalls persönliche Kontakte mitbestimmend waren.

Es ist durchaus denkbar, dass die UNO-Organe bei schweizerischem UNO-Beitritt möglicherweise häufiger als bisher Schweizer Bürgern ein Mandat für die Leistung von guten Diensten übertragen würden.

Aber auf diese zahlenmässige Betrachtungsweise kommt es nicht an.

Dass ein UNO-Beitritt unsere Möglichkeiten zur Leistung guter Dienste wesentlich in der einen oder anderen Richtung beeinflussen würde, erscheint den Unterzeichneten eher fraglich. Eines ist gewiss: Die Mitwirkung an nichtmilitärischen Sanktionen wie Abbruch der diplomatischen Beziehungen oder auch bloss Rückruf eines Botschafters könnte die schweizerische Aufgabe gefährden, in den betroffenen Staaten im Rahmen der guten Dienste tätig zu werden; sie könnte allenfalls nicht mehr die Interessenvertretung einer Partei übernehmen oder als Schutzmacht zur Anwendung der Genfer Konventionen beitragen.

Wie ist übrigens die Frage der Vor- und Nachteile eines schweizerischen Beitritts vom Gesichtspunkt der UNO aus zu beurteilen? Darüber liegt aus verständlichen Gründen keine Abklärung vor. Aber die Frage wurde einmal zur Zeit des Algerienkonfliktes gestreift, wie sich die Schweiz bei den Abstimmungen betreffend Algerien verhalten hätte. Dadurch, dass die Schweiz nicht Mitglied war, konnte sie ihre "bons offices" leisten, und Dag Hammarskjöld selbst erwähnte in diesem Zusammenhang, dass eine "Reservestellung" der Schweiz für die UNO von Vorteil sein könne - "der UNO angenähert, aber nicht dabei". Wir möchten diesen Ausspruch ebenfalls nicht im einen oder anderen Sinn überbewerten, aber er gehört zum Gesamtbild und zeigt, dass sich Argumente für die guten Dienste der Schweiz sowohl innerhalb wie ausserhalb der UNO finden lassen.

4. UNO-Beitritt und IKRK

Der schweizerische Staat einerseits und das IKRK andererseits sind völkerrechtlich voneinander unabhängige Rechtssubjekte. Demzufolge wird das IKRK an sich durch einen UNO-Beitritt der Schweiz in seinem völkerrechtlichen Status nicht berührt. Eine Beteiligung der Schweiz an nichtmilitärischen Sanktionen (wirtschaftliche Sanktionen, Abbruch der diplomatischen Beziehungen und der Verkehrsbeziehungen) könnte es jedoch dem IKRK verunmöglichen, seine Aufgabe zu erfüllen.

Die Tätigkeit des IKRK ist eng mit der schweizerischen Neutralitätspolitik verbunden. Keine formalrechtliche oder theoretische Konstruktion hilft über die Erkenntnis hinweg, dass das IKRK in den kriegsführenden Ländern - und zwar auf beiden Seiten der Fronten - vor allem deswegen zugelassen ist, weil seine Mitglieder auch Bürger eines friedliebenden Landes sind, welches sich seit weit mehr als hundert Jahren strikte neutral gezeigt und sich aus allen politischen Auseinandersetzungen herausgehalten hat.

In der Sicht der Unterzeichneten ist für die Beitrittsfrage von erheblicher Bedeutung, ob die Möglichkeiten des IKRK, seine humanitäre Tätigkeit weiterhin ohne Einschränkung auszuüben, im Beitrittsfall beeinträchtigt würde. Nach unserer Meinung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche IKRK-Tätigkeit die Weiterführung der bisherigen umfassenden Neutralitätspolitik. Diese anerkannte Neutralitätspolitik ist unersetzliche Basis für die Funktion des IKRK. Es kann daher auch nicht umstritten sein, dass jegliche Differenzierung dieser Neutralitätspolitik dem Werke des IKRK abträglich sein könnte.

Die bereits früher aufgezeigten kontroversen Auffassungen über die wünschbare und mögliche Neutralitätspolitik der Schweiz

als UNO-Mitglied führe auch im Zusammenhang mit der IKRK-Diskussion zu unterschiedlichen Meinungen.

Nach dem einen Standpunkt wäre es der Schweiz als UNO-Mitglied kaum mehr möglich, ihre bisher geübte strikte Zurückhaltung in politischen Fragen weiter beizubehalten. Für die Befürworter dieser Auffassung wäre ein UNO-Beitritt mit einer - offenbar annehmbaren - Beeinträchtigung der IKRK-Tätigkeit verbunden.

Ein anderer Standpunkt lautet, dass eine aktive Beteiligung der Schweiz am politischen Geschehen in der UNO mit dem Postulat, auch weiterhin eine ungetrübte Neutralitätspolitik zu pflegen, vereinbar sei. Die Vertreter dieses Standpunktes erwarten von diesem vermehrten Engagement keinerlei Beeinträchtigung der Wirkungsmöglichkeiten des IKRK. Vielmehr wäre es der Schweiz als UNO-Mitglied besser möglich, die Interessen des IKRK (und der gesamten Rotkreuz-Bewegung) in der UNO zu unterstützen und damit die Wirksamkeit der weltweiten humanitären Institutionen zu fördern.

Die Unterzeichneten halten dafür, dass die schweizerische Regierung durchaus darauf bestehen kann, die bisherige umfassende Neutralitätspolitik auch als UNO-Mitglied weiterzuführen. Befolgt sie diesen Kurs, so sind negative Auswirkungen unwahrscheinlich für das IKRK, welches stets bei beiden Streitparteien tätig werden muss. Sollte diese Neutralitätspolitik indessen wachsenden Unklarheiten ausgesetzt sein, so könnte dies bedauerliche Auswirkungen für das IKRK haben, indem sowohl seine Objektivität als auch seine eigene, von der Schweiz getrennte Neutralität von den Kriegsparteien nicht mehr voll anerkannt würden. Seine Mitglieder würden mit allfälligen politischen Stellungnahmen des Landes in der UNO identifiziert - belanglos, ob zu Recht oder Unrecht - , was zweifelsohne eine Schwächung, in extremen Fällen gar eine Immobilisierung des IKRK zur Folge haben könnte. Sie sehen daher eine Gefahr für

die IKRK-Tätigkeit bei politischen Stellungnahmen des Bundes und erachten eine klare Standortbestimmung des Bundesrates in diesem Sinne für notwendig, um eine Beeinträchtigung der IKRK-Funktion zum vornherein auszuschliessen.

IV. ZUKUNFTSPROBLEME DER UNO

Bei der Betrachtung aller Umstände wird der Bundesrat zweifels- ohne auch die bereits jetzt sich abzeichnenden zukünftigen Entwicklungen in der UNO in seine Ueberlegungen einbeziehen müssen. Unabhängig davon, wie man heute die Leistungsfähigkeit der UNO beurteilt, deuten verschiedene Anzeichen daraufhin, dass die UNO einer neuen Belastungsprobe entgegengeht. Die jüngsten offiziellen Abstimmungen und Aeusserungen zahlreicher Delegationen zum Israel- und Palästinenser-Problem und zu den Majorisierungs-Verhältnissen in der UNO, durch welche die demokratischen Spielregeln vielfach matt gesetzt werden, lassen befürchten, dass es zu einer ernsthaften Krise innerhalb der UNO kommen kann. Manch anderer Vorfall wird dazu beitragen: Südafrika, Zypern, Südkorea, Nord- und Südvietsnam, Oelkrise, Chile, Rhodesien, etc.

- a) Im Kommissionsbericht wurde die Feststellung unterstrichen, dass die Universalität heute in der UNO praktisch verwirklicht sei, und dass sie den wichtigsten Grund für einen Beitritt der Schweiz darstelle. Diese Auffassung erscheint uns problematisch. Abgesehen von Taiwan, Rhodesien und verschiedenen Kleinstaaten gehören heute auch Nord- und Südvietsnam sowie Nord- und Südkorea der UNO nicht an. Es erscheint fraglich, ob die politischen Hindernisse, die dem Beitritt dieser Länder im Wege stehen, in absehbarer Zeit beseitigt werden können. Die von der UNO-Generalversammlung gegenüber Israel und Südafrika beschlossenen Massnahmen lassen zudem befürchten, dass eine Mehrheit der UNO-Mitglieder der Universalität wesentlich weniger Bedeutung zumessen als dies gemeinhin an-

genommen wird. Bisher hat wohl nur die in der Charta enthaltene formale Erschwerung (Vetomöglichkeit im Sicherheitsrat) verhindert, dass Südafrika und Israel aus der UNO ausgeschlossen wurden. Der angedrohte Austritt der USA aus dem Internationalen Arbeitsamt ist ein deutliches Zeichen dafür, dass diese Grossmacht den Entwicklungen in der UNO skeptisch gegenübersteht, und wohl in Zukunft nicht zögern wird, sich auf weiteren Teilgebieten einer Mitarbeit zu enthalten, wenn die politischen Vorgänge in der Organisation jegliches Mass der Objektivität verletzen sollten.

Die Unterzeichneten fragen sich daher, ob sich die UNO nicht auf dem Wege zu einer "selektiven Universalität" befindet, - eine selektive Universalität, wobei diejenigen Staaten und Organisationen, die sich der Gunst der zahlenmässigen Mehrheit erfreuen, davon Nutzen ziehen, derweil andere Staaten, denen diese Gunst nicht zuteil wird, zu einer Verstummung oder gar zum Ausschluss verdammt werden können.

Abgesehen davon sind sie der Ueberzeugung, dass die Universalität als solche wohl ein sehr bedeutsamer, aber nicht allein ausschlaggebender Faktor im Entscheid über einen Beitritt oder Nichtbeitritt der Schweiz in der UNO sein kann; dieser Entscheid muss vielmehr aufgrund einer Abwägung aller Vor- und Nachteile für die Schweiz, und allenfalls auch für die UNO, getroffen werden.

Sicherlich ist hier auch das Prinzip der Solidarität zu berücksichtigen, welchem sich der Bundesrat seit eh und je verschrieben hat. Dem Erfordernis der Solidarität kann in vielfacher Weise nachgelebt werden, - in Katastrophen, in Hilfeleistungen in menschlichen Beziehungen, in Mitarbeit bei der Lösung gemeinsamer Probleme usw. Unser Land hat sich bislang stets redlich bemüht, diesem Grundsatz treu zu bleiben; ob innerhalb oder ausserhalb der UNO wird weder unsere positive

Haltung noch unsere Möglichkeiten, dem Gebot der Solidarität nachzukommen, grundsätzlich ändern.

- b) Eine andere Sorge wird durch die neuen Majoritätsverhältnisse geschaffen. Die Verhandlungsmaschinerie - eine fundamentale Funktion in der UNO - wird nicht mehr genügend eingesetzt, um divergierende Interessen zu klären. Die demokratischen Spielregeln werden missachtet, der Minderheit wird des öfteren eine angemessene Berücksichtigung versagt und die Fragen, bei welchen sich nationale Interessen krass gegenüber stehen, werden mehr und mehr losgelöst von jeglicher Kompromissbereitschaft und lediglich aufgrund arithmetischer Mehrheiten entschieden. Dies führt zur direkten Konfrontation statt zur Kooperation.
- c) Die Blockbildung, bedingt durch ad hoc-Situationen, wird zusehends stärker, was zu einer Verhärtung der Positionen führt und einen fragwürdigen Automatismus bei Abstimmungen mit sich bringt, denn diese Gruppen lassen sich zusehends mehr als Werkzeug von Interessenbündnissen einschalten. Die kürzliche Resolution über den Zionismus hat dies bildlich vor Augen geführt. Bei diesen Blockbildungen wird es den einzelnen Staaten fortlaufend schwieriger, eigene Standpunkte ausserhalb dieser Blöcke wirksam zu vertreten; man wird beinahe ohne eigene Mitwirkung hier oder dort eingereiht. Diese Ueberlegung hat zuweilen die Frage veranlasst, ob die Schweiz nicht in irgendwelcher Form als Brücke zwischen den Lagern dienen könnte - ausserhalb der UNO.

Alle diese Gedanken legen den Schluss nahe, dass der gegenwärtige Zeitpunkt für eine grosse Publizität über einen UNO-Beitritt oder gar ein Drängen zu einer Volksabstimmung ungünstig ist. Sollte aber eine Volksabstimmung in einem unzeitigen Moment angesetzt und negativ entschieden werden, so wären die Konsequenzen unerfreulich. Die Tatsache, dass unser Volk eine UNO-Abstimmung mit einem "Nein" beantworten könnte, würde in der weiten Welt als Isolierungstendenz der Schweiz gewertet werden, was unserer

internationalen Stellung nicht zuträglich wäre. Eine negative Volksentscheidung müsste auch die Handlungsfreiheit des Bundesrates in anderen Belangen einschränken - und dies ist nicht wünschbar.

V. WEITERE ASPEKTE EINES BEITRITTS ODER NICHTBEITRITTS

Zahlreiche weitere Punkte sind in die Prüfung über UNO-Beitritt oder -Nichtbeitritt einzuschliessen, ohne indessen von wesentlicher Tragweite für die grundsätzliche Entscheidung zu sein. Dazu gehören:

- das System der kollektiven Sicherheit
- die neue Friedensschutztechnik
- Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzung der UNO
- Stellung des schweizerischen Beobachters
- Schweiz (oder Genf) als Sitz von UNO-Organisationen und andere.

Nach Auffassung der Unterzeichneten kann sich die Grundfrage nach Beitritt oder Nichtbeitritt nicht an diesen Fragen messen; sie sind von sekundärer Tragweite.

Ebenso wichtig oder noch wichtiger erscheinen uns etwa die Rolle der UNO bei der Betreuung von globalen Aufgaben, zu welchen zu zählen sind:

- Kampf gegen Hunger durch geeignete Vorkehrungen für die Probleme der Welternährung und Stockbildung
- Betreuung der Probleme betreffend Weltbevölkerung
- Behandlung der multinationalen Hilfeleistungen bei grossen Katastrophen
- Mitarbeit bei der Behandlung der weltweiten Umweltsorgen.

Nach Meinung der Unterzeichneten besteht kein Zweifel, dass die UNO auf diesen weltweiten Gebieten eine zeitgemässe Aufgabe zu erfüllen hat. Zwar befassen sich bereits verschiedene Spezialorganisationen (FAO, UNESCO, UNICEF, WHO, usw.) mit ähnlichen Fragen; doch tun sie es vorwiegend aufgrund von mittel- und langfristigen Zielsetzungen, derweil das UNO-Generalsekretariat sich mit gewaltigen und dringenden Notlagen zu befassen hat, welche regelmässig eine Initiative und einen Appell des Generalsekretärs an die Weltöffentlichkeit erheischen. Die Schweiz, die ja seit Jahren bei den meisten Spezialorganisationen der UNO die volle Mitgliedschaft besitzt, hat ihre Solidarität sowohl bei diesen Organisationen wie bei der UNO selber durch konkrete Mithilfe unter Beweis gestellt. Unsere Landesregierung wird zweifelsohne bei weiteren Aktionen dieser Art ihre aktive Mithilfe weiterführen.

VI. SCHLUSSBEMERKUNG

Aus den vorstehenden Darlegungen ergeben sich einige grundsätzliche Folgerungen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- a) Ein Beitritt der Schweiz kann nur unter Weiterführung einer umfassenden schweizerischen Neutralität erfolgen - umfassend hinsichtlich Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik.
- b) Um dies zu gewährleisten, sollte im Falle eines Beitritts-gesuches ein Neutralitätsvorbehalt formuliert werden, der von der UNO zu akzeptieren ist.
- c) Falls ein möglicher Konflikt zwischen Neutralitätsverpflichtungen und UNO-Mitgliedschaftsverpflichtungen nicht zum vorherein beseitigt wird, kann eine einseitige unzweideutige Neutralitätserklärung abgegeben werden, welche sich auf die politischen Belange wie auf die Sanktionen nach Kapitel VII der UNO-Charta bezieht.

- d) Eine allfällige Vorlage für eine Volksabstimmung ist zeitlich und inhaltlich sorgfältig und unter Darlegung aller Ueberlegungen pro und contra auszuarbeiten, wofür viel Zeit erforderlich ist. Unter den gegenwärtigen Umständen erscheint eine solche Vorlage für eine Volksabstimmung nicht opportun.
- e) Im Sinne der vom Bundesrat erklärten aussenpolitischen Maximen der Solidarität sollte die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der UNO auf rechtlichem, humanitärem und wirtschaftlichem Gebiet möglichst verstärkt werden.

Die Unterzeichner: