

Gegenüberstellung Kommissionsbericht (Bericht)
 - Memorandum Umbricht (Memorandum)

I. Allgemeine Überlegungen zum Neutralitätsrecht und zur Neutralitätspolitik

Der Bericht spricht sich für Beibehaltung der Neutralität aus, wenn die Schweiz der UNO beitrifft. Es gehe dabei nicht nur um das eigene Geschichtsverständnis der Schweiz, sondern auch darum, dass es stets ein vorrangiges Anliegen unseres Landes gewesen sei, sich für humanitäre Dienste, insbesondere für die Entwicklung und Verwirklichung des humanitären Völkerrechts (Genfer Konvention) einzusetzen. Ausserdem müsse das IKRK von neutralem Boden aus operieren können. Für den Inhalt der Neutralitätsrechte und -pflichten wird allgemein auf die Haager Konvention von 1907, die "offizielle schweizerische Konzeption der Neutralität" von 1954 sowie auf die Botschaft des Bundesrates vom 5.2.1975 über die Beteiligung der Schweiz am Ueber-einkommen über ein internationales Energieprogramm verwiesen.

Das Memorandum betont die klare Unterscheidung von Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik und fordert vor allem, dass bei der Festsetzung der Neutralitätspolitik strikt auf deren Glaubwürdigkeit geachtet werde.

1. Vereinbarkeit der Neutralität mit den Verpflichtungen eines UNO-Mitgliedes

a) militärische Sanktionen

Der Bericht stellt fest, dass militärische Zwangsmassnahmen gemäss Art. 42 der Charta mit der Neutralität nicht vereinbar seien. Er sieht aber darin kein Hindernis für die Mitgliedschaft der Schweiz bei der UNO, weil Art. 43 für solche Massnahmen spezielle Abkommen fordert, die ohne Verletzung der Charta (Art. 2(5), 25, 29) abgelehnt werden könnten, und weil diese Sanktionen in der Praxis ohnehin



toter Buchstabe geblieben seien. An ihre Stelle seien frie-
denserhaltende Operationen getreten, die kein Neutralitäts-
problem schafften, weil sie nur mit Zustimmung aller betrof-
fenen Staaten unternommen werden könnten.

Das Memorandum kommt bezüglich Art. 42 und 43 zum gleichen
Schluss, gibt aber zu bedenken, dass die von einzelnen
"Vetostaten" zwischen "gerechten" und "ungerechten" Kriegen
getroffene Unterscheidung zur Rückkehr zum ursprünglichen
System der kollektiven Sicherheit führen könnte.

b) nicht-militärische Sanktionen

Der Bericht meint, die Mitwirkung an nicht-militärischen
Sanktionen sei nicht von vornherein unvereinbar mit den
Neutralitätspflichten. Nicht neutralitätswidrig dürften,
sofern kein bewaffneter Konflikt vorliegt, in der Regel die
in Art. 41 aufgezählten Massnahmen sein. An solchen Mass-
nahmen könnte sich die Schweiz beteiligen und hat sie sich
auch als Nichtmitglied der UNO im Falle Rhodesien bis zu
einem gewissen Grad beteiligen müssen. Allerdings sei das
Risiko nicht auszuschliessen, dass der Sicherheitsrat die
Schweiz zur Beteiligung an neutralitätswidrigen wirtschaft-
lichen Sanktionen gegen einen Angreifer auffordere, wenn sie
einmal Mitglied der UNO sei, denn gemäss Art. 48 entscheide
der Sicherheitsrat darüber, welche Staaten sich an solchen
Massnahmen zu beteiligen hätten, wobei natürlich auch der
Sicherheitsrat die neutrale Schweiz ausnehmen könnte.

Das Memorandum weist darauf hin, dass verschiedentlich die
Meinung geäussert worden sei, sämtliche wirtschaftliche
Sanktionen seien unvereinbar mit dem Neutralitätsrecht. Auf
jeden Fall zeige die Tatsache, dass die UNO bei nicht-
kriegerischen Situationen wirtschaftliche Massnahmen treffe,
um den Gefahrenherd zu beseitigen, dass die Beteiligung an
solchen Massnahmen kaum Neutralitätsindifferent seien. Im
Übrigen bestehe im Gegensatz zu den militärischen Sanktionen
keine Möglichkeit, sich wirtschaftlichen Sanktionen durch
einen Vertrag zu entziehen.

c) die Aufrechterhaltung der Neutralität in der UNO

Der Bericht schliesst einerseits aus, dass im Moment des Beitritts ein formeller Neutralitätsvorbehalt mit Anerkennung durch die zuständigen UNO-Organen angebracht oder ein Abkommen nach Art. 43 der Charta abgeschlossen werden könnte, hält aber andererseits einen Beitritt ohne irgendwelchen Hinweis auf die Neutralität für nicht ausreichend. Als geeignetstes Verfahren wird die Abgabe einer Neutralitätserklärung durch die Schweiz erachtet, in der sie einseitig ihren Willen unmissverständlich zum Ausdruck bringen würde, auch als UNO-Mitglied ihre Überlieferung, im Völkerrecht verankerte dauernde Neutralität aufrecht zu erhalten.

Das Memorandum sieht als einwandfreie Lösung vor allem im Hinblick auf künftige Sanktionen nur einen von der UNO anerkannten Vorbehalt. Eine einseitige Neutralitätserklärung müsste einen ausdrücklichen Hinweis auf die Handlungsfreiheit bei Sanktionen enthalten.

2. Auswirkungen eines UNO-Beitritts auf unsere Neutralitätspolitik

a) Neutralitätspolitik/nicht-militärische Sanktionen

Der Bericht ist der Ansicht, die Schweiz könnte wahrscheinlich an den in Art. 41 der Charta aufgezählten nicht-militärischen Sanktionen teilnehmen, da diese in der Regel nicht von vornherein mit der Neutralität unvereinbar seien.

Das Memorandum würde es unter dem Gesichtspunkt der Glaubwürdigkeit vorziehen, wenn die Schweiz auch die Teilnahme an formalrechtlich mit den Neutralitätsverpflichtungen zu vereinbarenden nicht-militärischen Sanktionen ausschliessen würde.

b) Neutralitätspolitik/Abstimmungsverhalten

Im Bericht wird eingeräumt, dass sich die Schweiz bei Abstimmungen in der UNO wohl oft der Stimme enthalten müsste. Es wird aber auch darauf verwiesen, dass Sie mit dieser

Taktik nicht allein und nicht nur im Bunde mit andern Neutralen stehen würde. Ausserdem wird die Möglichkeit der Erklärung zur Stimmabgabe hervorgehoben, wo die schweizerische Delegation die Gründe für ihr Stimverhalten klar darlegen kann. Schliesslich wird betont, dass die Schweiz auch heute schon als Mitglied fast aller Spezialorganisationen mit politischen Entscheidungen konfrontiert wird.

Das Memorandum erachtet Zurückhaltung in politischen Diskussionen der UNO-Generalversammlung für unvermeidlich. Doch sollte die Schweiz überall dort eine klare Stellungnahme zum Ausdruck bringen, wo es sich um die Respektierung klarer Rechtsnormen handelt. Diese Fälle sind nach Ansicht des Memorandums jedoch selten, weshalb die Schweiz wohl eine "betont lautlose Rolle" spielen müsste. Das Memorandum verlangt, dass dies bei der Vorbereitung der Volksabstimmung deutlich gemacht werde.

II. Abwägung der Vor- und Nachteile eines allfälligen UNO-Beitritts auf einzelnen Sachgebieten

1. Kodifizierung des Völkerrechts

Der Bericht verweist auf die sich noch weiter verschlechternde Stellung der Schweiz als Nichtmitglied der UNO auf dem Gebiet der Kodifizierung des Völkerrechts. Heute werden ganze Konventionen ausschliesslich und endgültig in der 6. Kommission der Generalversammlung ausgehandelt, während früher dazu versocht diplomatische Konferenzen einberufen wurden, an denen auch die Schweiz teilnehmen konnte. Die Schweiz konnte sich zwar bisher zu einzelnen sie speziell interessierenden Fragen auch in der 6. Kommission äussern, aber nur dank dem Entgegenkommen der Mitgliedstaaten und ohne Stimmrecht.

Das Memorandum ist der Ueberzeugung, die wichtigste Phase der Rechtsschöpfung bestehe im Dialog zwischen der Völkerrechtskommission (Commission de droit international) und den

Regierungen, an dem die Schweiz bisher uneingeschränkt teilgenommen habe. Es ist zuversichtlich dass für wichtige Fragen auch in Zukunft diplomatische Konferenzen einberufen würden und verlässt sich darauf dass die Schweiz ihren Einfluss in der 6. Kommission auch in Zukunft direkt oder "über befreundete Staaten" ausüben könne.

2. UNO-Beitritt und Wirtschaftspolitik

Der Bericht stellt fest, dass sich die UNO immer mehr mit internationalen Wirtschaftsfragen befasst. Bisher seien der Schweiz wegen ihrer Nichtmitgliedschaft keine erheblichen Nachteile erwachsen, weil sie in der OECD, in der UNCTAD, der UNIDO und anderen Gremien Mitglied sei. In Zukunft würden aber UNO-Gremien wie die Generalversammlung und der ECOSOC (multinationale Gesellschaften) vermehrt solche Fragen erörtern.

Das Memorandum vertritt den Standpunkt, die wichtigen Entscheidungen würden auch heute in der UNCTAD und im GATT oder an diplomatischen Konferenzen (Kakao- und Zuckerkonferenz) gefällt, wo die Schweiz dabei sei. Das Ausmass, in welchen die politischen Organe der UNO in Zukunft wirtschaftliche Beschlüsse von Bedeutung für die Schweiz fassen werden, sei heute nicht mit Sicherheit vorauszusehen. Die Schweiz sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen eher den Beitritt zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds als zur UNO erwägen.

3. UNO-Beitritt und Leistung von guten Diensten

Der Bericht stellt fest, dass sich die Gelegenheit für die Schweiz, im Rahmen ihrer Disponibilität gute Dienste zu leisten seit dem 2. Weltkrieg vermindert hätten, da sich die Konflikte ausserhalb Europas abspielten und die betroffenen Völker in der Regel keine Europäer als Vermittler wünschten, sondern eher regionale Organisationen (OAU, Arabische Liga) oder den Generalsekretär der UNO um Vermittlung bäten. Der UNO-Generalsekretär hat allerdings des öfteren Schweizer mit einer Mission der guten Dienste beauftragt, wobei die Zugehörigkeit zu einem neutralen Land neben der Persönlichkeit des Einzelnen

wohl im Vordergrund stand. Der Bericht kommt daher zum Schluss, dass eine UNO-Mitgliedschaft unsere Möglichkeiten zur Übernahme von guten Diensten nicht beeinträchtigt, sondern sie sogar eher fördert. Auch die Wahrung fremder Interessen würde nicht gehindert, schon deshalb nicht, weil nach dem Beitritt der Schweiz zur UNO keine Nichtmitgliedstaaten mehr vorhanden wären und heute bei der Wahl der Interessenvertreter neben der Neutralität oft auch ideologische Faktoren massgebend sind.

Das Memorandum gibt zu, dass durch den UNO-Beitritt wohl keine Verschlechterung, vielleicht sogar eine Verbesserung der Möglichkeiten, gute Dienste zu leisten, eintreten würde. Aber der Einfluss der Mitgliedschaft auf diesen ganzen Problembereich wird in jedem Fall als minim bewertet (der Ausspruch Hammarskjöld's wird erwähnt, dass eine Reservestellung der Schweiz für die UNO von Vorteil sein könne - "der UNO angenähert, aber nicht dabei").

4. UNO-Beitritt und IKRK

Der Bericht geht davon aus, dass die schweizerische Neutralität und die schweizerische Staatsangehörigkeit der Mitglieder des IKRK dessen Tätigkeit erleichtern und dass das IKRK seiner Aufgabe nur vom kriegsverschonten Boden eines neutralen Staates aus gerecht werden kann. Er folgert daraus aber keine Unvereinbarkeit eines schweizerischen UNO-Beitritts mit der Aufgabe des IKRK. Allerdings erscheint als wesentliches Element für ein erfolgreiches Wirken des IKRK, dass es dem Komitee auch nach dem UNO-Beitritt gelingt, das spezifische Vertrauen, das es sich in der Staatenwelt erworben hat, zu bewahren. Auf jeden Fall ist das IKRK dank seiner Völkerrechtsunmittelbarkeit in seinem internationalen Wirken jeder Einflussnahme der schweizerischen Staatsorgane entzogen. Aus einer UNO-Mitgliedschaft der Schweiz sollten sich folglich keine negativen Auswirkungen für das IKRK ergeben.

Nach dem Memorandum ist es für das IKRK wesentlich, dass die Schweiz auch nach dem UNO-Beitritt ihre bisherige umfassende

Neutralitätspolitik weiterführt. Befolgt die schweizerische Regierung diesen Kurs, so sind negative Auswirkungen für das IKRK unwahrscheinlich. Sollten sich in dieser Politik dagegen wachsende Unklarheiten ergeben, so würde das IKRK dadurch zweifellos geschwächt oder gar immobilisiert.

III. Zukunftsprobleme der UNO

a) Universalität

Der Bericht misst der Universalität der UNO in der Beitrittsfrage eine überragende Bedeutung zu. Er stellt fest, dass die Schweiz heute der einzige Staat ist, der aus freiem Willen nicht bei der UNO ist. Er ist sich dessen bewusst, dass diese Universalität auch Ausschluss oder ähnliche Massnahmen gegen einzelne Staaten (Südafrika, Israel) oder durch Austritt geschwächt werden kann, hält aber doch die heute erreichte Universalität für genügend für einen Beitritt.

Das Memorandum hält die Ansicht die Universalität der UNO sei genügend, für problematisch. Es verweist auf Nichtmitglieder wie Taiwan, Rhodesien, verschiedene Kleinstaaten, Nord- und Südvietsnam sowie Nord- und Südkorea. Die Massnahmen gegen Südafrika und Israel liessen zudem befürchten, dass die Mehrheit der UNO-Mitglieder der Universalität wesentlich weniger Bedeutung zumessen. Es wirft die Frage auf, ob sich die UNO nicht auf eine "selektive Universalität" hinbewege.

b)

Das Memorandum verweist im übrigen auf die Sorgen bereitenden neuen Majoritätsverhältnisse. Dabei werde die Minderheit nicht genügend berücksichtigt, was zu direkten Konfrontationen führe. Auch die Blockbildung werde zusehends stärker und führe zu einer Verhärtung der Positionen.

IV. Schlussfolgerungen

Der Bericht stellt fest, dass eine Mehrheit der Kommission dem Bundesrat empfiehlt, eine Beitrittsvorlage auszuarbeiten und vor die eidgenössischen Räte zu bringen.

Das Memorandum kommt zum Schluss, eine Vorlage für eine Volksabstimmung sei unter den gegenwärtigen Umständen nicht opportun.

Kopien an :

- Herrn Botschafter Keller
- Herrn Botschafter F. de Ziegler
- Frau Ministerin F. Pometta
- Herrn F. Muheim
- Herrn Kuner



Übermittlungszettel - Feuille de transmission - Foglio di trasmissione

an
à
a

G 13

35276

 zur Kenntnis
pour information
per informazione zur Erledigung
pour règlement
per il disbrigo zur Genehmigung
pour approbation
per approvazione zu Ihren Akten
pour vos dossiers
per il vostro incarto zur Stellungnahme
pour avis
per il parereAnzahl je Vorlage
Quantité par modèle
Quantità per modello auf Ihren Wunsch
selon votre demande
a vostra richiesta bitte besprechen
entretien s. v. p.
conferire p. f.Helios
hélicopies
eliocopie gemäss Besprechung
suivant l'accord
come inteso zur Unterschrift/Visum
pour la signature/visa
per la firma/vistoAbzüge
polycopies
copie poligrafate bitte zurückgeben
à nous renvoyer s. v. p.
da ritornare p. f. bitte Vorakten
présenter les documents
documentazione p. f.Kopien
copies
copie mit Dank zurück
en retour
in ritorno bitte anrufen
téléphoner s. v. p.
telefonare p. f.weiterleiten an
transmettre à
trasmettere a

Bemerkungen - Remarque - Osservazione

L'original et les copies
blanches ont été distribués
directement.

Datum - Date - Data

Absender - Expéditeur - Mittente

23.12.75

U. Jürimigen

 bitte wenden
tourner s. v. p.
voltare p. f.