

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Embargo: 21. Dezember 1971, 11 h.

PRESSEROHSTOFF

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969 - 1971.

(Zusammenfassung)

1. Periodische Berichte

In seinem Bericht vom 16. Juni 1969 schlug der Bundesrat vor, den eidgenössischen Räten einen besonderen Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen zu unterbreiten. Nachdem das Parlament diesem Vorschlag im Herbst 1969 zugestimmt hatte, verfasste der Bundesrat einen ersten periodischen Bericht über die Jahre 1969 bis 1971 und beschloss, diesen im Verlaufe der Dezembersession 1971 vorzulegen.

2. Ueberblick über den Bericht

Der Bericht umfasst vier darstellende Kapitel, die sich auf die wichtigsten Ereignisse und solche, die von besonderem Interesse für unser Land sind, beschränken. Nach einer Einleitung (erstes Kapitel) fasst das zweite Kapitel (Seiten 2 bis 7) die allgemeine Entwicklung der Vereinten Nationen seit 1969 zusammen. Das dritte Kapitel (Seiten 7 bis 40) gibt einen Ueberblick über die wichtigsten Tätigkeiten der UNO, ihrer Organe und Spezialorganisationen und beschreibt die diesbezügliche Stellung der Schweiz sowie deren Teilnahme an diesen Arbeiten. Das vierte Kapitel (Seiten 40 bis 43)



stellt die Rolle der Zentralverwaltung in Bern und diejenige unserer ständigen Missionen in New York und Genf dar, ferner die Verpflichtungen und Lasten des Gastlandes, indem die Entwicklung Genfs als Sitz internationaler Organisationen und Zentrum grosser Konferenzen hervorgehoben wird. In einem fünften Kapitel finden sich nähere Angaben darüber, wie die konkreten Vorschläge von 1969 ausgeführt worden sind.

3. Ausführung der Vorschläge des Berichtes von 1969 (Seiten 43 bis 46)

Diese im vorherigen Bericht angekündigten Massnahmen sollten unsere Solidarität mit der internationalen Staatengemeinschaft bezeugen und den Willen des Bundesrates zum Ausdruck bringen, sich weiterhin den Vereinten Nationen anzunähern. Sie wurden besonders auf folgenden Gebieten ergriffen:

- a) Erhöhung der freiwilligen finanziellen Beiträge (Seite 43) an verschiedene mit Entwicklungs- und humanitärer Hilfe betraute Organe (PNUD, UNICEF, HCR, UNRWA und PAM). Was die Entwicklungshilfe anbetrifft (vgl. Kapitel III, Ziffer 3, Seite 18), schloss sich der Bundesrat den auf multilateraler Ebene befürworteten Massnahmen im Rahmen der Strategie der Vereinten Nationen für das zweite Jahrzehnt an, besonders durch die Gewährung einer Finanzhilfe und Präferenzzölle (vgl. insbesondere Anhang V, Erklärung des Bundesrates vom 24. Oktober 1970, Seite 68).
- b) Die Katastrophenhilfe im Ausland (Seite 44) war Gegenstand eines besonderen Berichtes an die eidgenössischen Räte. Der Bundesrat schlägt die Schaffung eines Freiwilligenkorps vor, das unter der Leitung eines Delegierten stehen wird, der verwaltungsmässig dem Politischen Departement angegliedert werden soll. Die Freiwilligen könnten auch internationalen Organisationen zur Verfügung gestellt werden. Diese Formel wird also eine neue Art der

Zusammenarbeit mit der UNO auf dem Gebiet der internationalen Hilfe ermöglichen, umso mehr als demnächst ein Koordinator für diese Hilfe mit Sitz in Genf ernannt werden wird.

- c) Beitritt der Schweiz zur Europäischen Wirtschaftskommission (ECE) (Seite 44). Die Botschaft des Bundesrates vom 27. Oktober 1971 informierte das Parlament über den im vergangenen Sommer auf unser Ersuchen gefassten Beschluss des ECOSOC, das Mandat der genannten Kommission abzuändern, um es unserem Land zu ermöglichen, diesem Regionalorgan anzugehören. Die Studien über einen Beitritt zum internationalen Währungsfonds und zur Weltbank werden aktiv fortgesetzt (vgl. Kapitel III, Ziffer 3, Seite 25).
- d) Die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts (Seite 44) bleibt ein Hauptanliegen des Bundesrates. Die Genfer Konventionen müssen ergänzt werden, um den Opfern von Konflikten einen wirksameren Schutz zu gewähren. Das IKRK berief im vergangenen Sommer eine erste Konferenz von Regierungsexperten ein, auf die im Frühjahr 1972 eine weitere Konferenz folgen soll. Eine ganze Reihe von Staaten unterstützen aktiv die Bemühungen des IKRK. Der Bundesrat bleibt bereit, jede nützliche Initiative zu ergreifen und insbesondere eine diplomatische Konferenz einzuberufen.
- e) Die Schulung unserer Diplomaten für multilaterale Tätigkeiten (Seite 45) wurde in den letzten Jahren vorangetrieben. Junge Diplomaten erhielten Gelegenheit, sich mit den Arbeitsmethoden der Vereinten Nationen und der Spezialorganisationen vertraut zu machen, sei es durch einen Aufenthalt in New York oder in Genf, sei es ausserhalb der Vereinten Nationen an unseren Missionen bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, beim Europarat in Strassburg oder bei der OECD in Paris. Mehr als ein Drittel unserer Beamten sind so in die Probleme der multilateralen Diplomatie eingeführt worden.

f) Die Informationstätigkeit (Seite 45), die vom Politischen Departement organisiert und durchgeführt wird, bezweckt vor allem, ein objektives Bild davon zu vermitteln, wie der Bundesrat seine Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen zu verstärken beabsichtigt. Sie soll aber auch die öffentliche Meinung zum Nachdenken anregen. Konferenzen, besondere Reportagen, Interviews und Pressekonferenzen informierten die Öffentlichkeit über die zahlreichen laufenden Tätigkeiten und über die Kundgebungen, Ausstellungen und Festlichkeiten anlässlich des 25. Jahrestages der UNO 1970.

4. Schlussfolgerungen (Kapitel VI, Seiten 46 bis 55)

In seinen Schlussfolgerungen unterstreicht der Bundesrat zuerst den hohen Grad des Einbezuges in die UNO, den unser Land bis heute erreicht hat, und entkräftet so den Mythos einer Schweiz, die ausserhalb der internationalen Zusammenarbeit steht. Nachdem er die Schlussfolgerungen seines Berichtes vom Juni 1969 in Erinnerung gerufen hat, hält er es für notwendig, eine zweite Bilanz zu erstellen, welche die letzten drei Jahre unserer Beziehungen zur Weltorganisation umfasst, um die Richtigkeit der früheren Entscheidungen und die bis heute verfolgte Politik der Zusammenarbeit und Annäherung zu überprüfen.

Die UNO hat sich in den vergangenen drei Jahren fortentwickelt. Die Tatsache, dass die Volksrepublik China nun in der UNO vertreten ist und die geteilten Staaten in verhältnismässig naher Zukunft beitreten könnten, ist ein entscheidendes Element, das berücksichtigt werden muss. Trotz ihrer Mängel und Unvollkommenheiten hat die UNO immer noch das Vertrauen der Staaten, die in der grossen Mehrzahl bereit sind, ihr neue Verantwortlichkeiten zu übertragen. Die Organisation bleibt der einzige Versuch, die internationalen Probleme auf einer multilateralen Grundlage zu lösen.

In Anbetracht der Verstärkung dieser erneut bemerkbaren Tendenz stellt sich immer nachdrücklicher die Frage einer Mitwirkung der Schweiz als Mitglied an allen Arbeiten der Organisation. Durch ihre Teilnahme an der technischen UNO konnte die Schweiz bis heute ihre Interessen in den Bereichen der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Wissenschaften und der Kultur wahren, aber ihre Zusammenarbeit bleibt gewissermassen Stückwerk, weil sie an den Arbeiten des Hauptorgans, der Generalversammlung, nicht mitwirken kann, das heisst von den Beratungen auf höchster Ebene ausgeschlossen ist. Darüber hinaus bewahrheitet sich die Tendenz, dass gewisse Probleme ausschliesslich durch Organe der Generalversammlung behandelt werden, was uns zum Beispiel hindert, an der Kodifizierung des internationalen Rechts teilzunehmen. Es besteht auch das Risiko, dass wir in Zukunft von Konferenzen der UNO ausgeschlossen werden, wie diejenige in Stockholm über den Umweltschutz.

Andererseits erhellt der Bericht auch die Komplexität unserer Beziehungen zu den Vereinten Nationen, die Anlass zu einer gewissen Zweideutigkeit geben könnte. Unsere aktive Mitwirkung mit allen Rechten an den Tätigkeiten der technischen UNO könnte uns auf die Dauer dem Vorwurf aussetzen, wir wollten in den uns besonders nützlichen Bereichen von einer Stellung profitieren, die gewissermassen derjenigen eines Mitgliedes gleichkommt, ohne auf der anderen Seite bereit zu sein, bei den anderen mitzumachen.

Was die politische UNO anbetrifft, so kann die Schweiz dem einmaligen umfassenden Versuch, auf einer weltweiten Grundlage eine Ordnung gestützt auf Frieden, Gerechtigkeit und Fortschritt aufzubauen, nicht gleichgültig gegenüberstehen, dient doch dieser Versuch zutiefst unseren eigenen Bedürfnissen. Die Richtigkeit der Zielsetzung der UNO wird nicht in Frage gestellt. Aber der Erfolg oder Misserfolg der politischen UNO bestimmt weitgehend die Zukunft der technischen UNO, der wir unsere Mitarbeit leihen. Artikel 55 der Charta der Vereinten Nationen bringt diesen sich gegenseitig

ergänzenden Charakter der politischen und technischen Befugnisse der Vereinten Nationen zum Ausdruck. Im übrigen kann festgestellt werden, dass die Zahl der in den politischen Organen, insbesondere in der Generalversammlung behandelten wirtschaftlichen und sozialen Probleme zunimmt. Unsere Beteiligung an der politischen UNO würde deshalb weitgehend in der Prüfung unpolitischer Fragen bestehen.

Die Teilnahme der Schweiz an der politischen UNO setzt den Beitritt zur Organisation voraus. Dies berührt das Problem der Neutralität, auf die zu verzichten nicht in Frage kommt. In bezug auf das Neutralitätsrecht hat sich in den drei vergangenen Jahren kein entscheidend neues Element ergeben. Der erste periodische Bericht möchte nicht auf die sehr umfassenden Ausführungen des vorhergegangenen Berichts zurückkommen. Er erinnert lediglich an die Bestimmungen der Artikel 41 (Massnahmen ohne Gewaltanwendung), 42 (militärische Massnahmen), 43 (Zurverfügungstellung von bewaffneten Streitkräften auf der Grundlage von ratifikationsbedürftigen Sonderabkommen) und 48 (Befreiung gewisser Staaten von der Teilnahme an Sanktionen). Theoretisch ist das Prinzip der kollektiven Sicherheit mit der Neutralität unvereinbar. Jedoch verfolgen beide das gleiche Ziel: die Aufrechterhaltung des Friedens. Wie vor drei Jahren stellt der Bundesrat fest, dass eine Antwort nicht nur nach rein rechtlichen Kriterien gegeben werden kann. Die Art und Weise, wie das System der kollektiven Sicherheit funktioniert, stellt ebenfalls ein wichtiges Bewertungselement dar. Kein einziges Abkommen betreffend die Zurverfügungstellung bewaffneter Streitkräfte ist bis heute zwischen der Organisation und einem oder mehreren Staaten ausgehandelt worden. Im übrigen stellt sich die Frage der Sanktionen auch für einen Nichtmitgliedstaat (Fall Rhodesien), wie diejenige, ob die von der Organisation unternommenen Aktionen unterstützt werden müssen (Fall von Namibia). Aus den Tatsachen ergibt sich, dass die UNO sich ganz allgemein in einem der Neutralität günstigen Sinne entwickelt. Die verschiedenen neutralen Staaten, die bereits Mitglied der Organisation sind, begegnen wegen ihrer Neutralität keinen

- 7 -

besonderen Schwierigkeiten. Die Schweiz hat den Vereinten Nationen wiederholt den Wert und Nutzen ihrer Neutralität als Faktor der Entspannung und Zusammenarbeit bewiesen.

Die neue Entwicklung zur Universalität der Vereinten Nationen lässt voraussehen, dass eines Tages einer der Einwände, die man gegen unseren Beitritt erheben konnte, beseitigt werden dürfte. Diese Universalität wird auch für unsere Neutralitätspolitik Folgen haben, denn je universeller die UNO sein wird, desto schwieriger wird es sein, sich Situationen vorzustellen, in denen die Vereinten Nationen Nichtmitgliedstaaten gegenüberstehen. Der Bundesrat könnte das Risiko einer Isolierung der Schweiz, die übrigens die Universalität ihrer internationalen Beziehungen als Folge der Neutralität immer bejaht hat, nicht unbeachtet lassen. Um ihrer Geschichte und Aufgabe treu zu bleiben, muss die Schweiz weltoffen bleiben, besonders im Zeitpunkt, da wir uns anschicken, mit den Europäischen Gemeinschaften besondere Beziehungen herzustellen.

Als Schlussfolgerung glaubt der Bundesrat, dass der 1969 eingeschlagene Weg mit Erfolg begangen wurde. Die bereits zahlreichen und festen Bande mit den Vereinten Nationen wurden verstärkt und der Ruf, den die Schweiz in den internationalen Organisationen genießt, gewahrt. Das internationale Leben schreitet in beschleunigtem Rhythmus voran und verpflichtet den Bundesrat, seine Politik ständig neu zu überdenken und die Beziehungen zu den Vereinten Nationen ohne Unterlass zu definieren. Die schweizerische öffentliche Meinung entwickelt sich ebenfalls. Eine steigende Zahl von Personen wird sich bewusst, dass die aussenpolitische Linie der Schweiz eines Tages zum Beitritt in die Vereinten Nationen führen wird, ohne dass es notwendig wäre, vom bisherigen Kurs abzuweichen.

Ohne der Frage eines eventuellen Beitrittes vorzugreifen, ist der Bundesrat der Ansicht, dass das Volk sich darauf vorbereiten muss, in einem nicht zu fernen Zeitpunkt eine Entscheidung zu treffen, jedoch auf alle Fälle erst nach der Lösung des Problems unserer Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften. Um die interessierten Kreise mit der Umschreibung unserer künftigen Beziehungen zur UNO näher vertraut zu machen, sieht er vor - wie bereits 1918 und 1945 - eine beratende Kommission einzusetzen, die alle Tendenzen, die in der öffentlichen Meinung zu Tage getreten sind, umfassen soll. Die Schlussfolgerungen der Kommission werden es dem Bundesrat ermöglichen, dem Parlament Vorschläge zu unterbreiten, die Gegenstand eines späteren Berichts sein werden.
