

o.714.1 - STB/bt

3003 Bern, den 30. Januar 1980

A k t e n n o t i z9
16VERTRAULICH

Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO - Einige Aspekte zur Beitrittsfrage aus der Zeit 1945 - 1965

Um einen Ueberblick über die Behandlung der UNO-Beitrittsfrage vor der Veröffentlichung des ersten UNO-Berichts des Bundesrates im Jahre 1969 zu gewinnen, hat der Unterzeichnete vor kurzem im Bundesarchiv die Handakten der Bundesräte Max Petitpierre und Friedrich T. Wahlen durchgesehen.

An Hand von Zitaten und Ausschnitten aus einschlägigen Dokumenten soll dargestellt werden, wie die Frage des UNO-Beitritts von den Verantwortlichen für die schweizerische Aussenpolitik in den Jahren 1945 - 1965 betrachtet wurde.

I.

Amtszeit von Bundesrat Max Petitpierre (1944-1960)

1. Gutachten von Prof. Hans Huber, Bundesrichter, vom Mai 1945: "Das Problem der schweizerischen Neutralität in der Gegenwart" (vgl. Beilage)
-

Dieses Gutachten enthält zahlreiche interessante Hinweise auf unsere Lage am Ende des 2. Weltkrieges. Huber setzt sich darin mit der geplanten UNO auseinander, noch bevor die Charta abschliessend beraten war. Aus seinen Erwägungen scheinen mir folgende Punkte bemerkenswert:

- a) Huber bezweifelte schon damals, dass die Stellung eines Nichtmitgliedes der UNO im Falle von Sanktionen besser wäre als diejenige eines Mitgliedes: "Wenn das heissen sollte, dass eventuell auch Nichtmitglieder sich an Sanktionen zu beteiligen hätten, bliebe wohl nichts anderes übrig, als die Ver-



bindlichkeit der Bestimmung für Aussenseiter zu bestreiten; ob faktisch die Situation dadurch besser würde, ist freilich zweifelhaft." Und weiter: "Die Sanktionen werden immer eine ultima ratio sein. Die Hauptlast würde vernünftigerweise sicher nicht auf die Kleinen abgeladen. Die Schweiz als qualifiziert friedliebender Staat müsste jedenfalls nie fürchten, dass Sanktionen gegen sie selber angewendet würden. Endlich wäre ihre Lage, wenn je wieder Sanktionen beschlossen würden, als Nichtmitglied nicht viel besser." (S. 23 f.)

- b) Seine Ueberlegungen zur kollektiven Sicherheit fasst Huber wie folgt zusammen: "Es ist dringend notwendig, dass wir Schweizer die werdende neue Sicherheitsorganisation als das erkennen, was sie ist, bevor wir zu ihr Stellung nehmen: Als ein Instrument der praktischen Politik, als eine Art Kodifikation einer bestehenden Machtgruppierung, als eine juristische Verkleidung für ein Instrument der Macht. Kollektive Sicherheit im wahren Sinne des Wortes vermag sie nicht zu begründen. Wir brauchen ihr deswegen nicht weniger Chancen zu geben, noch sie zu verurteilen. Dass das Rechtliche an dieser neuen Organisation weitgehend blosser Hülle ist, darf uns gar nicht abschrecken, denn es stand den Friedensmachern kein anderer Weg offen; der Weg des Staatenbundes oder gar des Weltstaates war ihnen verschlossen." (S. 26 f.)
- c) Hubers Bedenken gelten vor allem der fehlenden Universalität der neuen Organisation und der nicht gewährten Gleichheit der Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat.
- d) Huber machte sich schon anfangs 1945 Sorgen wegen einer möglichen Isolierung der Schweiz im Falle eines Fernbleibens von der neuen Weltorganisation: "Mir scheint, dass angesichts der Natur der neuen Sicherheitsorganisation, wenn sie zustande kommt, das Problem sich für die Schweiz doch stark verschiebt, von der Neutralitätsfrage weg: In den Vordergrund tritt immer mehr die Frage, ob die Schweiz die Isolierung auf sich nehmen kann, die eventuell aus ihrem Fernbleiben resultiert." (S. 30.)

2. Postulat Duttweiler zur "Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch die UNO" (Juni 1954)

Bundesrat Petitpierre nahm eine sehr ablehnende Haltung gegenüber diesem Vorstoss ein. Er war der Auffassung, dass ein solcher Vorstoss einem Beitrittsgesuch gleich käme, und davon könne unter den waltenden Umständen keine Rede sein.

Petitpierre nahm am 15.9.1954 vor der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu dem Postulat mündlich wie folgt Stellung: "M. Duttweiler est venu me voir il y a quelques jours au sujet de ce postulat. Je lui ai indiqué les raisons pour lesquelles je proposerai au Conseil fédéral de demander au Conseil national de le rejeter. Il serait hautement inopportun, à l'heure actuelle, de faire des démarches en vue d'obtenir une nouvelle reconnaissance de notre neutralité, qui serait peut-être refusée et surtout qui donnerait l'impression que nous ne sommes pas très sûrs que notre neutralité est encore valable du point de vue juridique et sur le plan du droit des gens. Ces démarches devraient être liées à une demande d'adhésion aux Nations Unies. Or la Suisse n'a aucun intérêt, dans les circonstances présentes, à être membre de cette organisation. Sa position est beaucoup plus forte si elle reste en dehors des Nations Unies."

Petitpierre gab seiner Ueberzeugung Ausdruck, dass unsere Neutralität durch Taten zu rechtfertigen sei und nicht durch eine Anerkennung durch die UNO, wie sie Duttweiler vorschlug.

3. Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch die UNO

Das Thema "Anerkennung der schweizerischen Neutralität" wurde nicht nur von seiten des Parlaments ins Spiel gebracht, wie ein Bericht des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York, Minister A. Soldati, vom 25.11.1957 beweist. Soldati schlug darin vor, bei den beiden Supermächten eine Demarche zur ausdrücklichen Anerkennung unserer Neutralität durch die UNO zu unternehmen. Sein Vorschlag stiess jedoch in Bern auf schroffe Ablehnung, wie die Antwort von Bundesrat Petitpierre zeigt: "Vous relevez dans cette lettre 'qu'il aurait été question de demander aux Gouvernements des deux super-puissances une confirmation formelle de la neutra-

lité de notre pays'. Je ne sais de qui vous tenez ce renseignement. En effet, mon intention n'a jamais été de faire actuellement des démarches en vue d'une nouvelle reconnaissance de la neutralité suisse. Encore cette semaine, devant la Commission des affaires étrangères du Conseil national, je me suis prononcé négativement sur cette question, en relevant qu'il serait probablement possible d'obtenir une reconnaissance formelle de notre neutralité par l'URSS, mais que cela me paraissait inopportun. Je pense qu'une nouvelle confirmation de notre neutralité n'aurait de valeur que si elle faisait l'objet d'une décision d'une conférence internationale comme l'Assemblée des Nations Unies. Aujourd'hui, les chances d'obtenir une telle confirmation ne seraient, me semble-t-il, pas très grandes. De nombreux pays craindraient sans doute de créer un précédent qui pourrait ensuite être invoqué par des pays pratiquant aussi une politique de neutralité. Des démarches faites seulement auprès de l'URSS et des Etats-Unis risqueraient plutôt d'affaiblir notre position d'Etat neutre. Il est douteux qu'elles aboutissent à un résultat positif auprès des Etats-Unis. Ceux-ci devraient d'ailleurs consulter leurs alliés européens, qui pourraient être étonnés de ne pas avoir été approchés par nous. Il me paraît donc prématuré de soulever maintenant la question d'une nouvelle confirmation de notre neutralité." (Antwort an Minister Soldati, vom 29.11.1957.)

4. Berichte von Minister A. Soldati, schweizerischer UNO-Beobachter in New York, über die Stellung der Schweiz als Nichtmitglied der UNO vom 31.12.1957 und vom 2.1.1958

In den beiden erwähnten Berichten wirft Soldati erstmals deutlich die Frage auf, ob unsere Stellung ausserhalb der UNO wirklich so nützlich und privilegiert sei, wie wir immer glaubten. Dazu ein Zitat aus dem ersten Bericht: "On entend souvent l'opinion que le fait d'être étranger aux Nations Unies pour notre pays comporte une situation privilégiée pour des entreprises de paix et de conciliation. On peut se demander si ce rôle de 'solidarité' officiellement professé comme élément équilibrateur de la neutralité est aussi actif depuis la guerre qu'on le croit communément. Ce rôle,

l'Inde, la Suède et même l'Autriche le remplissent couramment dans les salles de commission et dans les couloirs des Nations Unies, d'un bout de l'année à l'autre. On peut se demander si, au cas où la Suisse deviendrait membre d'une organisation devenue vraiment universelle par l'entrée de la République Populaire de Chine et de l'Allemagne, elle ne sera pas alors en mesure de donner à l'axiome 'neutralité et solidarité' tout son sens. Ceci, bien entendu, est pour un avenir auquel il faut se préparer aussi en écartant des préjugés et des formules toutes faites."

Wie schon in seinem ersten Bericht macht sich Soldati auch im zweiten Gedanken über die Zukunft unserer Stellung zu den Vereinten Nationen. In diesem Bericht über den Abschiedsbesuch bei UNO-Generalsekretär Dag Hammarskjöld gibt er seiner Ueberzeugung Ausdruck, dass wenn die UNO einmal universell geworden sei, die Schweiz ihre Position überprüfen müsse:

"Je demande à M. H(ammarskjöld), sur le plan purement théorique, quelle serait son opinion le jour où, par hypothèse, la République Populaire de Chine et l'Allemagne, ou les Allemagnes, seraient appelés à faire partie des Nations Unies. Ce jour n'est pas proche, répond M. H. Il faudra davantage que 4 ou 5 ans pour y arriver. Néanmoins, dit-il, ce jour-là, on réalisera que les Nations Unies seront devenues une organisation universelle pour la négociation permanente de problèmes internationaux. L'universalité étant ainsi acquise, la Suisse devra certainement revoir sa position. Ce jour-là, le Secrétaire Général lui-même se prêtera à trouver une solution constitutionnelle réservant entièrement la position particulière de la Suisse par rapport au chapitre VII de la Charte. Ce jour-là, comme on le faisait anciennement à l'OECE, a-t-il précisé, on créera un 'cas spécial suisse'. De part et d'autre, il sera beaucoup plus facile d'arriver à cette solution lorsqu'aucun pays ne sera plus à l'écart de l'institution."

5. Notiz von Bundesrat Petitpierre an den Gesamtbundesrat über Fragen der zukünftigen schweizerischen Aussenpolitik vom 15.4.1959

Petitpierre geht in seiner Notiz davon aus, dass der Bundesrat vermehrt grundsätzliche Fragen der Aussenpolitik diskutieren sollte.

Die von ihm verfasste Notiz möge im Sinne eines Grundlagenpapiers für eine solche Diskussion verstanden werden. Neben anderen Themen geht Petitpierre darin insbesondere auch auf die Frage des Beitritts der Schweiz zur UNO ein: "Il faudra réexaminer simultanément la question de notre adhésion aux Nations Unies et celle de notre participation à des institutions européennes: Conseil de l'Europe ou autre organe parlementaire qui serait créé pour couvrir une coopération économique à dix-sept, comme celle de l'OECE. Il est, en effet, plus dans notre ligne politique traditionnelle de participer à une organisation de tendance universelle qu'à une organisation qui s'identifie plus ou moins à un bloc. En outre, si un accord qui aujourd'hui paraît improbable devait intervenir entre l'URSS et les occidentaux sur la signature d'un traité de paix avec l'Allemagne (ou les deux Allemagne), la Suisse devrait, si possible, adhérer aux Nations Unies avant plutôt qu'après une adhésion éventuelle de l'Allemagne. La neutralité ne serait vraisemblablement plus un obstacle à notre entrée dans les Nations Unies si nous faisons les réserves nécessaires. En revanche il est peu probable que nous puissions obtenir une déclaration du genre de celle qui nous a été accordée en 1920 lors de l'accession de la Suisse à la Société des Nations.

La question a d'ailleurs un autre aspect qu'immédiatement après la guerre. L'Organisation des Nations Unies fut officiellement créée le 24 octobre 1945 après que la Charte de San Francisco, du 26 juin 1945, eût été ratifiée par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et par la majorité des Etats signataires. Elle groupait, à cette époque, 51 membres. Elle en compte aujourd'hui 82. Demain, avec l'accession à l'indépendance de nouveaux Etats africains, le nombre des pays membres pourrait dépasser 90. Cette organisation tend donc à l'universalité. Plus ce but devient proche, plus se singularisent les Etats souverains qui restent à l'écart. Il pourrait en résulter à la longue un affaiblissement de la position internationale de la Suisse.

Ce problème, s'il n'est pas urgent, doit rester présent à notre esprit. L'opinion publique suisse devrait être préparée si un jour notre adhésion aux Nations Unies devait être envisagée."

(S. 3 f.)

6. Kleine Anfrage G. Borel "Sollte die Schweiz angesichts des Rüstungswettlaufs nicht im Interesse der Erhöhung ihrer Sicherheit der UNO beitreten?" (Juni 1960)

Antwort des Bundesrates: Die Beziehungen der Schweiz zur UNO sind durch unseren Beobachterstatus ausreichend abgedeckt, es besteht kein Grund zur Aenderung dieser Politik.

7. Ankündigung des Berichts von Prof. R. Bindschedler über einen allfälligen Beitritt der Schweiz zur UNO (16. Juni 1960)

Bundesrat Petitpierre orientiert seine Kollegen mit einer Notiz vom 16.6.1960 über den randvermerkten Bericht: "Au cours de l'été ou au début de l'automne, je vous ferai parvenir un exposé que mon Département est en train de préparer sur les conditions d'une adhésion éventuelle de notre pays aux Nations Unies. Cet exposé nous permettra de procéder à un échange de vues." (Der erwähnte Bericht wurde am 11.7.1960 vorgelegt.)

8. Exposé von Bundesrat Petitpierre vor der Jahreskonferenz der schweizerischen Minister in Bern, 9. September 1960

Bundesrat Petitpierre nimmt in seinem Exposé Stellung zu aktuellen Fragen der schweizerischen Aussenpolitik. Nach einer Aufzählung der positiven Aspekte unserer Neutralitätspolitik kommt er auf die Frage des UNO-Beitritts zu sprechen: "Sans doute la neutralité a quelques conséquences négatives. Elle nous a engagés à ne pas adhérer aux Nations Unies. Nous ne participons donc pas aux discussions sur les problèmes dont s'occupe l'organisation de New York. Ce n'est un désavantage ni pour nous ni pour l'organisation elle-même. Celle-ci peut être impliquée dans des conflits où elle a intérêt à s'adresser à un pays "resté en dehors" pour l'accomplissement de certaines tâches. Nous nous sommes toujours efforcés - ainsi en 1956 lors des événements de Suez, plus récemment au Congo - de lui fournir l'aide qu'elle nous demandait. Nous ne nous tenons donc pas à l'écart. Sans doute nos relations actuelles avec l'ONU pourraient-elles se modifier le jour où M. Hammarskjöld ne serait plus Secrétaire général."

9. Antwort des Bundesrates auf einen Vorstoss des Schweizerischen Friedensrates (Oktober 1960)

Aufgrund eines Bundesratsbeschlusses antwortet Bundesrat Petitpierre dem Schweizerischen Friedensrat, ein UNO-Beitritt komme in nächster Zeit nicht in Frage, ferner sei der Bundesrat gegen die Schaffung der vorgeschlagenen neuen Expertenkommission.

II.

Amtszeit von Bundesrat Friedrich T. Wahlen (1961-1965)

1. Besprechung Bundesrat Wahlen mit UNO-Generalsekretär U Thant in Genf vom 30. August 1964

Bei diesem Zusammentreffen kam U Thant sehr direkt auf die Frage zu sprechen, wann die Schweiz der UNO beizutreten gedenke. Wahlen schreibt dazu: "Obschon relativ spät während der Unterredung zur Sprache gebracht, war offenbar das Hauptanliegen U Thants die Frage, ob die Schweiz nicht in nächster Zeit ihre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen in Aussicht nehmen könne. Ich gab ihm eine vollständige Schilderung der innenpolitischen Lage (Notwendigkeit einer Volksabstimmung, gegenwärtig mit Sicherheit zu erwartende Ablehnung aus Gründen der Erfahrungen mit dem Völkerbund und einer weitverbreiteten Unzufriedenheit mit den politischen Arbeiten der Vereinten Nationen) und hob dabei besonders auch die Vorteile hervor, die der Völkergemeinschaft im allgemeinen und den Vereinten Nationen im besonderen durch unsere Nichtmitgliedschaft in speziellen Fällen erwachsen können. Dagegen betonte ich, dass sich der Bundesrat positiv zu den Zielen der Vereinten Nationen einstelle und nach wie vor bereit sein werde, ihre friedenserhaltenden Missionen nach Möglichkeit zu unterstützen, ganz abgesehen von unserer selbstverständlichen und intensiven Mitarbeit in den spezialisierten Organisationen."

2. Interpellationen Hubacher und Furgler zur schweizerischen Aussenpolitik (Herbst 1965)

Die Beantwortung der beiden Interpellationen gibt Anlass, die Frage des UNO-Beitritts erneut zu überprüfen: Wenn auch die Antwort weiterhin negativ lautet, so zeigen sich doch in der Argumentation und Darlegung der ganzen Frage Nuancen, die bisher nicht anzutreffen waren.

Im Sinne einer Verstärkung der Beziehungen zu den Vereinten Nationen wird zudem die Einrichtung einer Ständigen schweizerischen Mission in Genf vorgeschlagen und kurze Zeit später auch verwirklicht.

Das am 28. Februar 1967 eingereichte Postulat Bretscher lud den Bundesrat ein, "in einer der nächsten Sessionen einen Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und im besonderen auch über die Aussichten und Möglichkeiten eines Beitrittes unseres Landes zu diesem Staatenverband unter Wahrung des Neutralitätsstatuts vorzulegen". - Damit beginnt die Periode der "bundesrätlichen UNO-Berichte".

B. Stettler

B. Stettler

Verteiler:

- Herrn Botschafter Diez
- Frau Botschafter Pometta
- Herrn de Riedmatten
- Fräulein von Grünigen
- Herrn Mayor
- Herrn Stettler