Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 59 (1967)

Heft: 2

Artikel: Die Schweiz und die Vereinten Nationen : Vortrag von Herrn Bundesrat Dr. W. Spühler

Autor: Spühler, W.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-354269

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: «BILDUNGSARBEIT» UND «GESETZ UND RECHT»

HEFT 2 - FEBRUAR 1967 - 59. JAHRGANG

Die Schweiz und die Vereinten Nationen [1]

Die Rede, die Bundesrat Dr. Willy Spühler am 21. Oktober 1966 in Lausanne über das Verhältnis unseres Landes zu den Vereinten Nationen gehalten hat, hat zu leidenschaftlichen Diskussionen und Auseinandersetzungen geführt. Dabei hat man oft den Eindruck, daß ein Teil der Diskutierenden und vor allem der Kritiker die Rede überhaupt nicht gelesen hat. Sie ist unseres Wissens auch noch nirgends in ihrem vollen Wortlaut publiziert worden. Darum, und weil in näherer und vielleicht auch fernerer Zukunft noch oft auf sie zurückgegriffen werden wird und muß, bringen wir diese Rede nachstehend.

In unserem Jahrhundert ist zweimal der Versuch unternommen worden, durch die Schaffung von weltumspannenden internationalen Staatenorganisationen der Menschheit für die Zukunft den dauernden Frieden zu erhalten. Jeder der beiden Versuche ist die Frucht eines Weltkrieges. Jeder ist Ausdruck des Willens, eine völkerrechtliche Ordnung zu schaffen, welche die Erhaltung des Friedens und die Bekämpfung eines Angreifers allen Staaten zur Pflicht macht.

Der Völkerbund war die erste Organisation dieser Art, die durch Änderung der diplomatischen Methoden die Entscheidung über Krieg und Frieden nicht mehr dem freien Ermessen des einzelnen Staates überlassen wollte. Die Gründung des Völkerbundes hat die große Bewegung des 20. Jahrhunderts zur organisierten Zusammenarbeit der Staaten ausgelöst. Der Zusammenbruch des Völkerbundes und die Katastrophe des zweiten Weltkrieges haben diese Bewegung nicht zu erledigen vermocht, im Gegenteil ging sie nur noch machtvoller aus dieser Prüfung hervor.

Der Zwiespalt zwischen idealistischer Hoffnung und skeptischer Besorgnis, den die Nächstbeteiligten und die Öffentlichkeit dem neuen Unternehmen des Völkerbundes entgegenbrachten, kam in den Wor-

[1] Vortrag von Herrn Bundesrat Dr. W. Spühler, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements, an einer Veranstaltung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz in der Universität Lausanne, 21. Oktober 1966.

ten zum Ausdruck, die der damalige schweizerische Bundespräsident Motta an der Eröffnungssitzung der ersten Völkerbundsversammlung am 15. November 1920 in Genf aussprach:

«Am Tage, an dem der Völkerbund Gestalt annahm, hat sich etwas ereignet, was stetsfort auf die Entwicklung der Staaten einwirken wird. Die offensichtlichen Lücken und die unvermeidlichen Unvollkommenheiten des ersten Paktes können dieses Urteil keineswegs ändern. Die Gebärde des Sämannes ist nie ganz unfruchtbar. Selbst wenn – und ich entschuldige mich, diese unmögliche Hypothese aufzustellen – dieses erste Gebäude, das so viele Staaten haben bauen helfen, dem Einsturz preisgegeben wäre, würden die Fundamente stehen bleiben, und seine Ruinen würden nach den neuen Baumeistern des nötigen Wiederaufbaues rufen.»

Wir sehen, schon in jenen ersten Tagen der Hoffnung auf eine konkrete Friedenssicherung ist in eine Zukunft gewiesen worden, in der der Völkerbund zusammengebrochen wäre. Befürchtungen und Zweifel haben jedoch fortan die Überzeugung nicht mehr töten lassen, daß der Friede in der Welt nicht anders als auf dem Wege der internationalen Staatenorganisation zu erhalten sein werde.

Nach einer leidenschaftlichen Debatte in den eidgenössischen Räten und nach einem heftigen Abstimmungskampf ist der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund am 16. Mai 1920 von Volk und Ständen beschlossen worden.[2] Der Bundesrat hatte in einem durch Anschlag verbreiteten Aufruf

«aus tiefster Überzeugung... erklärt..., daß ein ablehnender Entscheid des Volkes dem Ansehen der Schweiz, der Eintracht im Lande und dem Ansehen unserer Heimat im Ausland einen nicht wieder gutzumachenden Schaden zufügen würde... Die Schweiz kann ihre Mitarbeit nicht versagen, wenn die Menschheit einen groß angelegten Versuch unternimmt, der Welt Gerechtigkeit und Friede zu bringen.»

Die Zustimmung kam zustande auf Grund der sogenannten Londoner Deklaration vom 13. Februar 1920, welche anerkannte, daß die immerwährende Neutralität der Schweiz im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem Völkerbund vereinbar sei. Die Eidgenossenschaft wurde von der Mitwirkung an militärischen Unternehmungen und der Duldung des Durchzuges fremder Truppen dispensiert, nicht hingegen von der Mitwirkung an wirtschaftlichen Sanktionen gegenüber bundesbrüchigen Staaten. Damit hatte die Schweiz ihre integrale Neutralität zugunsten einer differentiellen Neutralität eingeschränkt.

Wenn ich sage, daß sich die Entwicklung des Völkerbundes über zwei kurze Jahrzehnte zwischen zwei Weltkriegen erstreckte, ist bereits auch gesagt, wie prekär sein Wirken war. Er zerbrach an der allzu großen Zerrissenheit der Welt, das heißt an den gewaltigen

[2] 416 870 Ja gegen 323 719 Nein; 11½ annehmende gegen 10½ verwerfende Stände.

Spannungen zwischen den einzelnen Nationen, an den großen politischen und sozialen Gegensätzen innerhalb der einzelnen Nationen und schließlich am Aufkommen des Nationalsozialismus. Angesichts der ungünstigen Entwicklung, die die Weltlage und der Völkerbund nahmen, hat sich der Bundesrat in den dreißiger Jahren bemüht, von der differentiellen zur integralen Neutralität zurückzukehren. Wenn er im Jahre 1938 dazu die Zustimmung des Völkerbundes finden konnte, so war dies nur möglich, weil der Völkerbund inzwischen derart geschwächt wurde, daß er Mitte der dreißiger Jahre an die Durchführung von wirtschaftlichen Sanktionen nicht mehr denken konnte. Mit dem Beschluß des Völkerbundesrates vom 14. Mai 1938 gewann die Schweiz ihre Neutralität in vollem Umfang zurück. Die schweizerische Regierung erklärte anderseits gleichzeitig, daß sie im übrigen in allen Beziehungen ihre Stellung als Völkerbundsmitglied unverändert beibehalte.

Welches ist nun die Situation für die Schweiz in bezug auf die im Anschluß an den zweiten Weltkrieg neu gegründete Organisation der Vereinten Nationen? Vergegenwärtigen wir uns die damaligen politischen Umstände.

Die Konferenz von San Francisco trat am 25. April 1945 zusammen, am gleichen Tag, da Truppen der ersten US-Armee und eine Vorhut der ersten Ukrainischen Armeegruppe an der Elbe miteinander in Kontakt kamen. Sie stand vollständig im Zeichen des Krieges und gab der Hoffnung von Millionen von Menschen Ausdruck, daß Kriege für immer gebannt werden müssen und können. Die Teilnehmer der Konferenz waren die Staaten, die den Kampf zusammen mit den «United Nations» geführt oder sich wenigstens deren Deklaration vom 1. Januar 1942 angeschlossen hatten. Die Übernahme der Bezeichnung «the United Nations» für die neue Organisation war nicht zufällig, sondern entsprach dem Willen der Gründermächte, ihre Kriegspartnerschaft in eine internationale Nachkriegsorganisation überzuführen. Das Leitmotiv war, ein Sicherheitssystem zu schaffen, das künftige Friedensbedrohungen in der Art derjenigen von Hitler verunmöglichen sollte.

Es ist wichtig, sich zu vergegenwärtigen, daß die Vereinten Nationen in ein Vakuum hinein konstruiert wurden – die Friedensbedingungen waren noch nicht einmal in groben Zügen festgelegt – und daß die Gründer mehr der Vergangenheit und dem unmittelbaren Kriegsziel verpflichtet waren, als der nicht voraussehbaren Zukunft, in der die Organisation leben sollte.

Sowohl der Friedensschluß als auch die Nachkriegsorganisation wurden als Probleme der Großmächte betrachtet. Alle Teilnehmer an der Konferenz von San Francisco waren sich völlig bewußt, daß die zu schaffende Organisation ohne Einheit unter den Großmächten nicht wirksam sein könnte. Die einzige und beste Garantie für die Erhaltung des Friedens schien die kombinierte Macht der Großen

Fünf. Die Differenzen unter diesen waren allerdings schon in San Francisco so offensichtlich, daß niemand erwartete, ihre Einheit könne in Zukunft immer aufrechterhalten werden. Wesentlich schien jedoch nicht, daß die Großmächte zwangsläufig immer einig sein müßten, sondern daß ohne diese Einigkeit das UN-Sicherheitssystem nicht funktionieren könne.

Was geschah in der Folge? Nur einige Andeutungen:

Die Einheit der Großmächte wich dem Korea- und dem Kalten Krieg, der seinerseits durch den heißen Krieg in Vietnam abgelöst wurde. Das amerikanische Atomwaffenmonopol wurde gebrochen. Die Sowjetunion ist eine nukleare Großmacht geworden und gleichzeitig eine Nation, die ihr Hauptinteresse in der Erhaltung des Friedens sieht. In Asien hat die kommunistische Revolution ihren Griff auf das chinesische Festland konsolidiert. China ist nicht mehr ein schwacher Satellit der Sowjetunion – wie 1949 –, sondern steht in einem verbissenen Kampf mit dieser und demonstriert die Reinheit der Idee der kommunistischen Weltrevolution. Japan ist auf dem Wege, seine Stellung als Weltmacht wieder zu erlangen. In Europa haben sich die einst besetzten oder besiegten Nationen – sowohl in West- wie in Osteuropa – in spektakulärer Art erholt. Frankreich steht im Begriffe, aus der NATO auszubrechen. Die Blöcke zeigen Desintegrationserscheinungen. Der Dekolonisationsprozeß nahm einen stürmischen Verlauf und produzierte Dutzende von neuen Staaten. Die Technik sprengte die Erdgebundenheit. Die beiden Supermächte USA und Sowjetunion bestreiten ein friedliches Wettrennen nach dem Mond und halten sich gegenseitig mit ihrer nuklearen Macht in Schach.

Angesichts dieses gewaltigen historischen Umbruchs stellt sich die Frage, ob die Vereinten Nationen nach Recht und Praxis noch dieselbe Organisation ist und sein kann wie zur Zeit ihrer Gründung. Mit Ausnahme der Erweiterung des Sicherheitsrates von 11 auf 15 und des Wirtschafts- und Sozialrates von 18 auf 27 Mitglieder ist die Charta der UNO unverändert. Die Verfassung der Organisation ist formell immer noch die gleiche wie zur Zeit ihrer Gründung vor 20 Jahren; faktisch ist sie jedoch gewissermaßen einer «kalten» Totalrevision unterzogen worden. Die politischen Kräfteverhältnisse, das politische Klima und die ganze Praxis der Organisation haben sich grundlegend gewandelt. So ist die UNO von heute nicht mehr die UNO von einst.

Der äußerlich eindrücklichste Unterschied der UNO von heute im Vergleich zur UNO von 1945 ist das Anwachsen der Zahl der Mitglieder von 51 auf 121. Nahezu die Hälfte dieser Nationen existierten zur Zeit der Gründung der UNO noch gar nicht als selbständige Staaten. Ihre Vertreter haben begreiflicherweise nicht die gleiche Perspek-

tive wie die älteren Nationen, die an der politischen Erfahrung Anteil hatten, welche zur Schaffung der Organisation geführt hat. Sie haben auch ganz andere Auffassungen in bezug auf die Prioritäten, die den Zwecken der Organisation zukommen sollen. Durch den Mitgliederzuwachs ist die ursprüngliche Mehrheit von den Europäern sowie den Nord- und Südamerikanern auf die Afrikaner und Asiaten übergegangen, wodurch sich der Charakter der Organisation geändert hat. Angesichts der unterschiedlichen Erfahrung und Zielsetzung der Mitglieder wird es für die UNO immer schwieriger, die ihr zugedachte Rolle eines Zentrums zur Harmonisierung der Aktionen der Nationen zu erfüllen.

Eine entscheidende Änderung in Charakter und Aktivität der UNO ist aber darin zu erblicken, daß die Einheit der Großmächte sich als Illusion erwiesen hat und damit die Voraussetzung für das ganze System der kollektiven Sicherheit der UNO nicht in Erfüllung gegangen ist. Die Konflikte der Großmächte haben die Friedens- und Sicherheitsfunktionen der UNO lahmgelegt. An ihrer Stelle sind die Mächtegruppen zum Abschluß von regionalen Bündnisabkommen *außerhalb* der UNO geschritten. Ich erinnere an die NATO (1949), die Westeuropäische Union (1955), den Warschaupakt (1955) und andere mehr.

Das Versagen der UNO in bezug auf die Organisation der kollektiven Sicherheit, soweit sich diese auf Konflikte der Großmächte bezieht, wird gemildert durch den Erfolg einer andern, neuen Methode der Sicherheitswahrung *innerhalb* der UNO. Diese Methode des «Peace-keeping», der Friedenserhaltungsaktion, bezweckt, lokale Konflikte einzudämmen und die Großmächte aus diesen fernzuhalten.

Ein erster Schritt wurde im Koreakrieg getan, als eine Mehrheit der Mitgliedstaaten der UNO beschloß, daß bei Beschlußunfähigkeit des Sicherheitsrates gewisse Kompetenzen auf dem Gebiet der Friedenssicherung der UNO-Generalversammlung übertragen werden sollten. Damit wurden Aktionen ermöglicht, für welche die Charta keine ausdrückliche Grundlage enthält; Aktionen, die somit ohne die Zustimmung aller Großmächte außerhalb der Sanktionsbestimmungen durchgeführt werden können.

So beschloß die Generalversammlung 1956 anläßlich der Suez-Krise die Entsendung von UNO-Kontingenten nach der Sinai-Halbinsel, um die Einstellung der Feindseligkeiten zwischen Israel, Frankreich und Großbritannien einerseits und Ägypten anderseits zu überwachen. 24 Staaten erklärten sich sogleich bereit, dem hiefür geschaffenen UNO-Kommando Truppenkontingente zur Verfügung zu stellen.

Als im Juli 1960 im Kongo, wenige Tage nach der Unabhängigkeitserklärung, Ruhe und Ordnung zusammenbrachen, entsandte die belgische Regierung Truppen zum Schutz ihrer Mitbürger und ihrer Interessen. Der Schwund der öffentlichen Gewalt und die belgische

Intervention ließen durch Einmischung der einen oder anderen Großmacht eine Internationalisierung der Krise befürchten. Diesmal war es der Sicherheitsrat, der den Generalsekretär ermächtigte, die von der kongolesischen Regierung verlangte militärische und technische Hilfe zukommen zu lassen. Dank der UNO-Aktion konnte die schwelende Krise schließlich eingedämmt werden.

Die letzte friedenserhaltende Aktion der UNO ist die der sogenannten UNFICYP auf Zypern. Der Konflikt zwischen dem griechisch-zypriotischen und dem türkisch-zypriotischen Bevölkerungsteil stellt zufolge der besonderen Beziehungen Griechenlands und der Türkei zu den beiden Bevölkerungsgruppen eine große Gefahr für den Frieden im östlichen Mittelmeerraum dar. Im Einverständnis mit den Regierungen von Nikosia, Athen und Ankara entschied sich der Sicherheitsrat auch hier, UNO-Truppen zur Verhütung weiterer Kämpfe und Streitigkeiten nach der Insel zu entsenden. Sie spielen auch heute noch ihre mildernde und vermittelnde Rolle; ihr Rückzug könnte ein Wiederaufleben des Bürgerkrieges zur Folge haben.

Wie diese Beispiele zeigen, verlief die bisherige Entwicklung der friedenserhaltenden Operation pragmatisch. Zwar ergaben sich durch die Jahre einige Grundsätze, die allen Aktionen gemeinsam sind; ein festgefügtes, einheitliches System besteht indessen nicht.

Unterschiede zeigen sich auch bei der Finanzierung: Die Finanzierung der Palästina- und Kongoaktion wurde durch Beschlüsse der Generalversammlung der UNO auf die Mitgliedstaaten verteilt. Die Aktion in Zypern wird durch freiwillige Beiträge einiger Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten finanziert.

Was die Frage der Zusammensetzung der Truppenkontingente betrifft, wird grundsätzlich darauf verzichtet, Kontingente der Großmächte oder der an einem Konflikt beteiligten oder interessierten Staaten einzusetzen. Anderseits hat der Staat, auf dessen Gebiet UNO-Truppen entsandt werden, das Recht, Kontingente zu refüsieren.

Die bisherigen friedenserhaltenden Operationen der UNO lassen erkennen, daß es vorläufig keinen bessern Ersatz für diese Aktionen der UNO gibt; dies gilt besonders bei Streitigkeiten zwischen kleinen und mittleren Staaten. Man darf von einer Weltorganisation keine perfekten Lösungen erwarten. Ohne feste politische Unterstützung, oft ohne klare Weisungen und ohne ausreichende finanzielle Mittel ist es der UNO immer wieder gelungen, Streitende zu trennen und den Ausbruch von Feindseligkeiten zu verhindern. Wenn die Aktionen auch keine oder keine klaren politischen Lösungen gebracht haben, so haben sie im schnellen Flusse der Ereignisse wenigstens eine relative Ruhe und Zeitgewinn ermöglicht, der einer politischen Lösung förderlich sein kann.

Die immer wieder zu hörende Kritik, die friedenserhaltenden Aktionen der UNO seien völlig nutzlos, trifft deshalb nicht zu. Dies erhellt

auch unter dem Blickwinkel der humanitären Wirkung der Operationen. Die UNO-Kontingente helfen durch ihre Präsenz nicht nur Mißtrauen und Angst zu beseitigen, sondern sie garantieren, wie etwa die Zypernaktion zeigt, das weitere normale Funktionieren der öffentlichen Dienste, den Lebensmittelnachschub; sie helfen die Ernte einbringen; sie gewährleisten die nötige Hilfe an Kinder, Obdachlose und Flüchtlinge. Auch alle diese Maßnahmen sind Beiträge zur Entspannung lokaler Konfliktsherde. Die Vereinten Nationen erfüllen auch in dieser Hinsicht eine ausgesprochene Friedensmission.

Die Methode der Friedenserhaltungsaktion ist, wie bereits gesagt, die aus der Praxis herausgebildete Alternativlösung gegenüber der ursprünglichen Aufgabe der Einrichtung eines Systems der kollektiven Sicherheit. Im Interesse dieses Hauptzieles, eben der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit, ist dem Sicherheitsrat der UNO, und nur diesem, nicht etwa der Generalversammlung, die Kompetenz zugeteilt worden, für die Staaten verbindliche Beschlüsse über die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens zu fassen. Beschlüsse kommen im Mehrheitsverfahren zustande, wobei sich unter der Mehrheit die fünf ständigen Mitglieder USA, Großbritannien, Sowjetunion, Frankreich und China befinden müssen. Die Generalversammlung, die aus allen Staaten zusammengesetzt ist, kann lediglich Empfehlungen beschließen. Auch hier ist das Mehrheitsverfahren vorgesehen; in wichtigen Fällen ist eine Dreiviertelsmehrheit notwendig.

Die Vereinten Nationen kennen kein System der obligatorischen Erledigung von Streitigkeiten zwischen Staaten und der friedlichen Änderung bestehender Rechtsverhältnisse, wie es zum Beispiel von der Schweiz angestrebt wird. Die Zwangsmaßnahmen der UNO sind nur für die Erzwingung des Friedens, nicht aber für die Erzwingung des Völkerrechtes vorgesehen.

Die Wirksamkeit der UNO darf aber nicht allein nach ihren Erfolgen und Mißerfolgen bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit beurteilt werden, also nicht nur im Blick auf die Tätigkeit des Sicherheitsrates, sondern auch im Lichte der Möglichkeiten der Mitarbeit in der Generalversammlung. Denn dieser eröffnen sich Zuständigkeiten auf allen Gebieten. Die UNO soll ja nach ihrer Charta auch die friedlichen Beziehungen unter den Völkern fördern, nach internationaler Zusammenarbeit bei der Lösung von Problemen wirtschaftlichen, technischen, sozialen, kulturellen und humanitären Charakters streben und zu einer Verwirklichung der Achtung der Menschenrechte beitragen. Formell sind hiefür die Generalversammlung und die ihr untergeordneten Organe zuständig. Die Empfehlungen der Generalversammlung sind für die Mitgliedstaaten bekanntlich fakultativ.

Das Verhältnis der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen ist verständlicherweise seit ihrer Gründung in erster Linie unter

dem Gesichtswinkel der Neutralitätspolitik als einem Grundpfeiler unserer Außenpolitik und unserer staatlichen Existenz betrachtet worden. Die im November 1945 vom Bundesrat einberufene Expertenkonferenz von Vertretern der Wissenschaft, Politik und Wirtschaft hat denn auch in der ewigen Neutralität der Schweiz das Hindernis für den Beitritt unseres Landes zur UNO erblickt. Sie war sich im übrigen aber einig in der Wünschbarkeit eines solchen Beitritts. Nach den Jahren der fürchterlichen Leiden der kriegführenden Länder war jedoch das Ansehen der neutralen Staaten auf einem Tiefpunkt. Ein Teil des Auslandes sah nur das privilegierte, weil kriegsverschonte Land und übersah, daß die schweizerische Neutralität in beiden Weltkriegen den Kriegführenden überwiegend vorteilhaft gewesen war und wertvollste humanitäre und andere Dienste geleistet hat.

Angesichts der Entwicklung der internationalen politischen Verhältnisse im allgemeinen und der UNO im besonderen hat die Schweiz damals verzichtet, Schritte zu unternehmen, die nach einer Anerkennung eines besonderen schweizerischen Neutralitätsfalles tendiert hätten. Sie hat den Weg gewählt, überall an internationalen Aktionen mitzuarbeiten, ob diese nun von den Vereinten Nationen oder von andern zwischenstaatlichen Gruppierungen ausging, soweit dadurch der Grundsatz der Neutralität nicht in Frage gestellt wurde. Mitarbeit in vollem Umfang hieß praktisch in den weitaus meisten Fällen auch Beitritt als Vollmitglied zu den betreffenden Organisationen.

Der Beitrag der Schweiz an die Spezialorganisationen der UNO besteht neben den finanziellen Zuwendungen in erster Linie in der Mitarbeit zahlreicher Schweizer Bürger, die als Experten oder in leitender Stellung in den Sekretariaten ihr Wissen, ihre Erfahrung und ihren guten Willen zur Verfügung stellen. In einer Zeit, die durch die Notwendigkeit gekennzeichnet ist, den Entwicklungsländern die Kenntnisse und den «know how» der Industriestaaten zu vermitteln, ist die Bereitstellung von Experten und höheren Beamten an internationale Organisationen wohl einer der gewichtigsten Beiträge, die unser Land an die internationale Gemeinschaft leisten kann.

Die älteste Spezialagentur ist die *Internationale Arbeitsorganisation* (IAO), die 1919 durch den Versailler Vertrag gegründet wurde und der unser Land 1920 beitrat.

Der *UNESCO*, die am 4. November 1946 gegründet wurde, hat sich unser Land im Jahre 1948 angeschlossen. Ihre Hauptaufgabe liegt in der intellektuellen Zusammenarbeit auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur. Von diesen Grundlagen ausgehend, hat die UNESCO im Verlaufe der letzten zwanzig Jahre, unter Anpassung an neue Bedingungen und Erfordernisse, eine bemerkenswerte Wandlung erfahren und eine ebensolche Tätigkeit entfaltet.

Eine andere bedeutende UNO-Agentur ist die *Weltgesundheitsorganisation*, die ihre Tätigkeit im April 1948 aufgenommen hat und

deren Mitglied die Schweiz seit Beginn ist. Sie befaßt sich in erster Linie mit Fragen der Verhütung von Krankheiten und Epidemien, der Verbesserung der Gesundheitsdienste und der Ernährung.

Der 1945 gegründeten Organisation für *Ernährung und Landwirtschaft* (FAO) gehört die Schweiz seit 1947 an. Die FAO versucht, durch technische und wirtschaftliche Maßnahmen die Ernährungslage durch besseren Ackerbau und gesündere Viehhaltung nachhaltig zu fördern. Schweizerische Experten befinden sich laufend im Dienste dieser Organisation.

Seit Anbeginn ist unser Land der *Internationalen Zivilluftfahrtsorganisation*, die ihre Tätigkeit im April 1947 aufgenommen hat, angeschlossen. Dank dem von ihr geschaffenen internationalen Luftrecht ist eine permanente technische Zusammenarbeit zwischen allen Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der zivilen Luftfahrt möglich geworden.

Die älteste zwischenstaatliche Organisation ist die *Internationale Fernmeldeunion*, die 1865 in Paris gegründet wurde. Ihre Aufgabe ist die Sicherung der internationalen Zusammenarbeit durch die rationelle Auswertung des Fernmeldewesens sowie die Förderung der technischen Entwicklung auf ihrem Fachgebiet.

Die Schweiz war 1874 Gründungsmitglied des *Weltpostvereins*, der seinen Sitz seit Anbeginn in Bern hat und unter der Oberaufsicht der schweizerischen Regierung steht.

1951 wurde im Rahmen der UNO die *Meteorologische Weltorganisation* gegründet. Ihre Aufgabe ist es, den Austausch meteorologischer Daten zu vereinheitlichen, zu koordinieren, zu verbessern und die Forschung auf dem Gebiet der atmosphärischen und meteorologischen Physik zu fördern.

Die in Wien angesiedelte *Atomenergieagentur* (AIEA) besteht seit Juli 1957. Sie hat die Verwendung des Atoms im Dienste des Friedens, der Gesundheit und des Wohlergehens aller Völker zu fördern. Zu diesem Zweck unterstützt sie die wissenschaftliche Forschung und den Informationsaustausch zwischen ihren Mitgliedern und erläßt internationale Normen in Fragen der atomaren Sicherheit.

Durch unsere tatkräftige Unterstützung des *Kinderhilfswerkes UNICEF* verfügt unser Land seit den fünfziger Jahren über einen ständigen Sitz im Exekutivrat, der zweimal von Schweizern präsidiert wurde. Schweizer leiten und überwachen die regionalen Büros der UNICEF in Indien, der Türkei und Westafrika.

Eine Anerkennung für unser Land ist wohl auch die Ernennung von zwei Schweizern, den Botschaftern *Lindt* und *Schnyder*, zu *Hochkommissaren für das Flüchtlingswesen* der Vereinten Nationen. Auch diesen grundlegenden humanitären Aktionen der Vereinten Nationen haben wir von Anfang an unsere Unterstützung zukommen lassen.

Was die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Vereinten Nationen im Gebiet der Entwicklungshilfe betrifft, so beschränkt sich diese nicht nur auf die festen Beiträge an das PNUD (Programm der Ver-

einten Nationen für Entwicklung), obwohl auch diese bedeutend sind und für das laufende Jahr 10 Mio Franken betragen. Wir übernehmen überdies die Ausbildung multilateraler Stipendiaten, von denen gegenwärtig zirka 40 in der Schweiz tätig sind. Als Experten sind ständig etwa 100 Schweizer für die Entwicklungsprogramme der Vereinten Nationen tätig. Unter den 200 in den letzten drei Jahren zur Verfügung gestellten Experten finden sich vor allem folgende Berufsgruppen: Unterrichtswesen 35, Verwaltungsdienste 29, Landwirtschaft und Forstwesen 28, Ingenieure und Architekten 25, Gewerbe 16, Hotellerie und Fremdenverkehr 10 usw. Wichtige Posten wurden Schweizern anvertraut: so sind gegenwärtig sowohl der residierende Vertreter der UNO in Afghanistan wie auch sein Stellvertreter Schweizer, der schweizerische Botschafter in Lagos war residierender Vertreter in Syrien, derjenige in Abidjan residierender Vertreter in Gabon und der frühere Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten des Politischen Departements leitet eine wichtige Expertengruppe in Panama. Vor wenigen Tagen hat Generalsekretär U Thant den Schweizer Toni Hagen zum residierenden Vertreter in Jemen ernannt.

Auch dem neuesten, wichtigen Organ der Vereinten Nationen, der *Konferenz für Handel und Entwicklung* (UNCTAD), hat sich unser Land von Anbeginn angeschlossen. Da die UNCTAD nicht als Spezialorganisation, sondern als Organ der Generalversammlung der Vereinten Nationen konstituiert worden ist, nimmt die Schweiz nunmehr als Vollmitglied an einem Arbeitsgebiet der UNO teil, dem gegenwärtig im Rahmen der Weltorganisation eine zentrale Bedeutung beigemessen wird. Unser Land verfügt in diesem Gremium dank seiner Stellung als wichtige Welthandelsnation über ein erhebliches Gewicht. Die aktive Beteiligung der Schweiz an den Debatten über handelspolitische Entwicklungshilfe und das Bestreben, zu konstruktiven Lösungen beizutragen, haben zweifellos auch politisch zu einer gewissen Aufwertung ihrer Stellung gegenüber der UNO geführt.

Es ist unser Anliegen, uns in konstruktivem Sinne an der Arbeit der internationalen Organisationen zu beteiligen. Dabei beschäftigen uns zwei Problemkreise: Die allzu starke Ausweitung der Aktivität und die Aufblähung der Sekretariate sowie die noch schwerwiegendere Frage der Politisierung der Agenturen. Es ist selbstverständlich, daß das gesteigerte Bewußtsein der Unabhängigkeit, ein gestärktes Solidaritätsgefühl, aber auch der Bevölkerungszuwachs, die lebhafte Entwicklung der modernen Technik und nicht zuletzt die Aufnahme neuer Staaten in die internationale Gemeinschaft zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit führen müssen. Manche Entwicklungsländer zeigen aber eine überbordende Initiative und schrecken manchmal auch nicht davor zurück, ihre Anträge gegen den Widerstand jener Mitgliedstaaten, die die finanzielle Hauptlast zu tragen haben, mit Mehrheitsbeschlüssen durchzusetzen. Weitere Gründe der Auf-

blähung liegen in den oft ehrgeizigen Projekten der Organisationssekretariate, die zwischen den Agenturen zu Doppelspurigkeit führen können. Bei dieser Sachlage setzen sich die schweizerischen Delegationen überall dort, wo sie ein Mitspracherecht haben, für ein gesundes Wachstum, und zwar im Frühstadium der Programmierung und der Budgethaushaltung, ein.

Die Schweiz hat aber auch an *politischen* Aktionen der UNO freiwillig mitgewirkt, zu denen sie als Mitglied keineswegs verpflichtet gewesen wäre.

Ich erinnere an unsere Mitarbeit in der *Waffenstillstandskommission in Korea*, in der wir noch heute tätig sind. Ich erinnere an unsere Bereitschaft, auf unsere Kosten und mit Flugzeugen der Swissair UNO-Kontingente von Italien nach Ägypten zu fliegen, als Hammarskjöld uns im *Suezkonflikt* darum ersuchte und nachdem die ägyptische Regierung verschiedene gleiche Angebote anderer Staaten abgelehnt hatte. Sie werden sich aber auch noch – es war im Jahre 1960 – der Transportflüge erinnern, die wir für die UNO zu Beginn der *Kongoaktion*, vor allem mit Lebensmitteln und Medikamenten, von Europa nach dem Kongo unternahmen. Gleichzeitig haben wir die zivile Aktion der UNO durch die Entsendung von Experten auf den verschiedensten Verwaltungsgebieten unterstützt. Schweizerische PTT-Beamte, Ärzte und Krankenschwestern flogen nach dem Kongo. Ein Landsmann sanierte die kongolesische Staatsbank. Und seit über fünf Jahren steht auch heute noch schweizerisches Personal und die Leitung im Kitambo-Spital bei Kinshasa in aufopferndem Einsatz.

Ich erinnere an unsere *Beteiligung an der UNO-Anleihe* im Betrage von 8 Mio Franken, als es darum ging, die Finanzkrise der UNO zu überbrücken, die daraus entstanden war, daß gewisse Staaten sich geweigert hatten, Beiträge an die Kosten der UNO-Operationen im Gaza-Streifen und im Kongo zu zahlen.

Und schließlich haben wir uns mit einem Beitrag von bisher rund 2 Mio Franken an der *Finanzierung der Zypern-Aktion* beteiligt. Erwähnt sei auch die politische Beratertätigkeit unseres früheren Botschafters in Belgrad, des heutigen zürcherischen Ständerates *Zellweger*, in Laos als persönlicher Vertreter von Hammarskjöld.

Mit unserer Mitwirkung leisten wir – in welcher Form sie auch immer erfolgt – nicht nur einen Beitrag im Geiste der Caritas; wir verhelfen mit unserer Unterstützung der Friedenserhaltung – ohne Zwang und im Einvernehmen mit den Parteien – auch einem bewährten Grundgedanken der Eidgenossenschaft zum Durchbruch: dem Grundgedanken des Rechts, das der Gewaltanwendung vorgeht, dem Rechtsgedanken, den wir auch mit der Werbung für die Idee der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit zu fördern versuchen. Wir bekräftigen aber auch immer wieder unsere *Solidarität* mit der Völkergemeinschaft.

Diese Solidarität soll die Neutralität in dem Lichte erscheinen lassen, in dem sie zu sehen ist und sie in ihrer Entwicklung zeigen – nämlich nicht bloß als autonom gewählten Selbstschutz für die Existenzversicherung des schweizerischen Staates, sondern auch als eine aktive Verpflichtung gegenüber der übrigen Welt, dieser durch unsere Neutralität zu dienen und ihr nützlich zu sein.

Nach 20 turbulenten Nachkriegsjahren, nach 20 mühseligen Jahren der Existenz der Weltorganisation der Vereinten Nationen und nach 20 Jahren Erfahrung, die wir selber in den internationalen Organisationen gemacht haben, *ist wohl der Moment gekommen, wo wir unsere Stellung zur UNO erneut einer Prüfung unterziehen sollten.* Es gehört zu den selbstverständlichen Pflichten der politisch Verantwortlichen, die Stellung der Eidgenossenschaft in der Welt in kurzen und großen Abständen zu überprüfen, insbesondere dann, wenn sich die Welt außerhalb unserer Grenzen so sehr verändert hat wie dies in den verflossenen zwei Jahrzehnten der Fall gewesen ist. Daß sich aber auch im eigenen Lande vieles gewandelt hat, wer möchte es bestreiten. Seit dem Kriege ist eine neue, junge Generation herangewachsen, mit andern Vorstellungen, Erlebnissen und Hoffnungen. Sie erwartet von den Ältern, daß das Ererbte im Lichte der neuen Verhältnisse erneut überlegt werde.

Die öffentliche Meinung beginnt sich vermehrt für die Stellung unseres Landes in der Welt zu interessieren, sie wird aufmerksamer und außenpolitisch bewußter; das Verhältnis der Schweiz zur UNO gerät mehr als bisher in ihr Blickfeld. Mit dieser Entwicklung stimmt es überein, daß die außenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte diesen Sommer beschlossen haben, das Problem «Die Schweiz und die UNO» auf ihrer Traktandenliste gewissermaßen permanent zu belassen.

Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß die Frage eines Beitritts der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen bisher in erster Linie *unter dem Gesichtswinkel des Neutralitätsgrundsatzes* betrachtet worden ist und daß darin vor 20 Jahren eine Expertenkommission ein Beitrittshindernis erblickte. Dies war in einem Zeitpunkt, da die UNO erst eben gegründet war, da weder in rechtlicher noch politischer Hinsicht irgendwelche Erfahrungen vorlagen und nur auf Grund des Wortlautes der Charta geurteilt werden konnte. Wie präsentiert sich nun die Frage im Lichte der 20jährigen Erfahrungen?

Der Grundsatz der kollektiven Sicherheit, auf dem die UNO beruht, bedeutet, daß die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens und die Abwehr von Angriffen durch eine gemeinsame Aktion aller andern Staaten in Form von Zwangsmaßnahmen oder Sanktionen gegen den Friedensbrecher gesucht wird.

Es ist klar, daß sich die Idee der kollektiven Sicherheit *an und für sich* mit der Neutralität nicht verträgt. Das gilt nicht nur für die Teilnahme an gemeinsamen Zwangsmaßnahmen militärischen Charak-

ters, sondern auch in bezug auf solche politischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Natur.

Im Gegensatz zum Völkerbund ist aber der Grundsatz der kollektiven Sicherheit in der Organisation der Vereinten Nationen nicht lückenlos verwirklicht. Vielmehr enthält die Charta verschiedene Bestimmungen, die *Ausnahmen* von der Beteiligung an einer kollektiven Aktion zulassen. *Damit besteht auch die rechtliche Möglichkeit der Aufrechterhaltung der Neutralität innerhalb der Organisation.*

Gemäß Artikel 43 der Charta setzt nämlich die Teilnahme an militärischen Sanktionen ein besonderes Abkommen mit dem Sicherheitsrat voraus; bis zum Abschluß eines solchen ist die Pflicht, sich an militärischen Maßnahmen zu beteiligen, suspendiert. Solche Abkommen sind bisher überhaupt nie zustandegekommen. Der Sicherheitsrat ist völlig frei zu entscheiden, welche Staaten er zu konkreten Aktionen heranziehen will. Der Sicherheitsrat kann die Ausführung nicht nur seiner militärischen, sondern auch der politischen und wirtschaftlichen Maßnahmen auf bestimmte Staaten beschränken. Der Völkerbund kannte keine Möglichkeit einer derartigen Befreiung einzelner Staaten von der Teilnahme an Sanktionen. Es bedurfte deshalb der besonderen Londoner Deklaration des Völkerbundsrates, um die Schweiz von militärischen – und nur diesen – Verpflichtungen zu entbinden. Die Durchführung von Sanktionen setzt namentlich die Zustimmung aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates voraus. Ob je ein solcher Beschluß zustande kommt, ist deshalb höchst zweifelhaft. Jedenfalls aber dann nicht, wenn Maßnahmen gegen eine Großmacht oder einen ihrer Verbündeten ergriffen werden sollen. Werden aber Sanktionen mit Einstimmigkeit der Großmächte gegen einen kleineren Staat verhängt, so wird sich dieser kaum widersetzen können. Die Gefahr eines Krieges und damit die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Teilnahme an Sanktionen ist in diesem Zusammenhang praktisch ohne Bedeutung. Bei Annahme der ersten Hypothese läßt sich mit guten Gründen die Ansicht vertreten, daß die Staaten *frei* sind, *sich als neutral zu erklären.* Sollte die Generalversammlung der UNO Zwangsmaßnahmen beschließen, so sind diese *nicht rechtsverbindlich*, da die Generalversammlung nur Empfehlungen aussprechen kann.

Wir können also feststellen, daß die Charta trotz ihrer Grundsätze Raum für die Neutralität läßt. Diese Auffassung wird heute von der völkerrechtlichen Doktrin anerkannt.

Eine weitere Überlegung kann zu einem noch positiveren Schluß führen. Wenn schon die Neutralität sich mit zahlreichen Bestimmungen der Charta vereinbaren läßt, so haben Neutralität und kollektive Sicherheit überdies die gemeinsame Zielsetzung der Aufrechterhaltung des Friedens. Aus dem Wortlaut von Absatz 7 der Präambel und Artikel 1, Ziffer 2, der Charta ergibt sich, daß diese die Möglichkeit einer ganzen Anzahl von Mitteln zur Aufrechterhaltung des Friedens zuläßt neben denjenigen, die die Charta im einzelnen regelt. *Die*

ständige Neutralität kann eines dieser Mittel sein. Der neutrale Staat verhält sich gegenüber der Ungerechtigkeit nicht notwendigerweise gleichgültig und lehnt nicht jedes Werturteil ab; er nimmt einfach an den Feindseligkeiten nicht teil. Wenn die Neutralität nicht gegen die Bestimmungen der Charta, sondern in ihrem Sinne angewandt wird, kann sie nicht mehr verurteilt werden. Was die Charta verurteilt, das ist die Neutralität als einseitige Ablehnung ihrer Grundsätze. Die Neutralität kann jedoch ein Mittel zur Aufrechterhaltung des Friedens durch Enthaltung und Nichtintervention sein, deren Grad in jedem Fall verschieden und deren Intensität größer ist, wenn es sich um die ständige im Gegensatz zur gelegentlichen Neutralität handelt. Es kann somit Fälle geben, wo die Neutralität nicht nur keine Bedrohung des Friedens ist, sondern dessen Aufrechterhaltung fördert. Die Anerkennung der dauernden Neutralität *Österreichs* durch die Signatarstaaten des Staatsvertrages beruht auf der Idee, daß die Neutralität ein Beitrag zur Aufrechterhaltung des Friedens ist und damit im Interesse der internationalen Staatengemeinschaft liegt.

In der Interpretation, die der Charta durch die Staatenpraxis gegeben wird, zeigt sich, daß außer Österreich auch *Schweden* und *Indien*, die eine Art Neutralitätspolitik führen, ohne rechtlich an ein Neutralitätsstatut gebunden zu sein, der Organisation angehören und darin keinen Widerspruch sehen. Bei der Aufnahme Österreichs in die Vereinten Nationen wurde das Problem der Vereinbarkeit seiner im Staatsvertrag verankerten Neutralität mit der Charta nicht diskutiert, und dies obwohl die Signatarmächte des Staatsvertrages – Rußland, Großbritannien, Frankreich und die USA – permanente Mitglieder des Sicherheitsrates sind. Es wurde somit zum ersten Male zugegeben, *daß sich in einem Sonderfall die UNO-Mitgliedschaft mit der dauernden Neutralität vereinbaren läßt.* Die Bedeutung dieser Stellungnahme erhöht sich noch dadurch, daß das Moskauer Memorandum die immerwährende Neutralität Österreichs *nach dem Vorbild der Schweiz* vorsieht. Da die Schweiz anerkanntermaßen eine strenge Neutralitätspolitik handhabt, lassen sich aus dem Fall Österreich unschwer Schlußfolgerungen für den Fall des Beitritts der Schweiz zur UNO ziehen. Nicht zu übersehen ist allerdings, daß die Vereinten Nationen als solche – was häufig vergessen wird – die Neutralität Österreichs nicht ausdrücklich anerkannt haben.

Auf Grund der tatsächlichen Entwicklung und der Praxis kann die Auffassung vertreten werden, Kapitel VII der Charta über die Sicherheits- und Sanktionsmaßnahmen sei überholt. Hat es sich doch erwiesen, daß die UNO beziehungsweise der Sicherheitsrat nicht die Kraft besitzt, das System der kollektiven Sicherheit und der Sanktionen in den Fällen zur Anwendung zu bringen, in denen eine der beiden Weltmächte entscheidend engagiert ist. Das hat sich vor zehn Jahren in der *Ungarnkrise* gezeigt und zeigt sich heute erneut im *Vietnamkonflikt.* Es ist nicht anzunehmen, daß hierin eine Wandlung eintreten

wird. Wohl aber wird sich die UNO der Bestimmungen des Kapitels VII bedienen, um sich jenes Mindestmaß an Autorität zu verschaffen, dessen sie bedarf, um im Falle einer lokalen Friedensbedrohung Aktionen im Interesse der kollektiven Sicherheit durchzuführen. Dies wird ganz besonders der Fall sein, wenn die UNO polizeiliche Aktionen wie im Falle des Rhodesienkonfliktes mit Zwangsmitteln durchführen will. In solchen Fällen scheinen bei einer schweizerischen UNO-Mitgliedschaft Konflikte mit unserer Neutralität denkbar. Anderseits ist nicht zu verkennen, daß es für jedes kleine Land wie die Schweiz schwierig wäre, sich solchen Aktionen zu entziehen. Ein neutrales Land dürfte schwer haben, in Widerspruch mit der sogenannten Weltmeinung zu geraten. Gerade die Neutralität wird es dazu bewegen, Sanktionsmaßnahmen einer universellen Staatenorganisation nicht einfach unbeachtet zu lassen. Im *Rhodesienkonflikt* haben wir unseren Handel auf den Courant normal beschränkt; als UNO-Mitglied hätten wir uns kaum anders verhalten, als wir es *autonom* getan haben. Auch in bezug auf den Waffenexport legt die Schweiz allgemein eine rigorose Haltung an den Tag, sind doch gegenüber Konfliktsgebieten Ausfuhrverbote üblich. Generell darf man wohl der Meinung sein, daß auch das Problem wirtschaftlicher Sanktionen den neutralen Staat nicht vor so große Schwierigkeiten stellt, wie häufig angenommen wird.

Aus der Entwicklung der Organisation der Vereinten Nationen in den letzten 20 Jahren dürfen wir im Hinblick auf das Problem der Neutralitätspolitik der Schweiz den Schluß ziehen, daß manche früher vorgebrachten rechtlichen und politischen Argumente gegen den Beitritt der Schweiz zum mindesten an Stichhaltigkeit erheblich eingebüßt haben. Wer in der Abstinenz jeder Stellungnahme in außenpolitischen Fragen, soweit diese nicht das unmittelbare Interesse der Schweiz berühren, das Wesenselement der Neutralität erblickt, für den stellt sich die Beitrittsfrage allerdings im Grunde überhaupt nicht. Aber eine noch so strenge Auffassung unserer Neutralität kann eine derartige Interpretation nicht zulassen. Unsere staatliche Souveränität gebietet uns, alle Neutralitätspflichten als Einschränkungen der staatlichen Freiheit restriktiv zu interpretieren.

Selbstverständlich hätte unsere Mitgliedschaft zur Folge, daß die Schweiz in zahlreichen politischen Fragen, an denen sie nicht direkt interessiert ist, Stellung nehmen müßte. Die Tatsache, daß wir in umstrittenen Fragen durch unsere Nichtmitgliedschaft von einer Stellungnahme verschont bleiben, hat uns vor gewissen feindseligen Reaktionen bewahrt. *Das Ansehen eines Landes kann auf die Dauer aber nicht durch solche politische Enthaltsamkeit gewahrt und gesichert werden.* Wesentlicher dafür ist seine generelle Haltung in den wichtigen Fragen der Politik und des internationalen Rechts. Wir sind im übrigen bereits derart in die Tätigkeit von internationalen Organisationen verflochten, daß auch die Nichtmitgliedschaft bei der UNO

uns nicht davor bewahrt, in zahllosen Fragen der internationalen Politik und des Rechts Stellung zu beziehen. Die Tatsache, daß beispielsweise in die Spezialorganisationen der UNO, deren Mitglied wir sind, politische Fragen und Entscheide hineingetragen werden, hat uns schon verschiedentlich zu Stellungnahmen gezwungen, die unvermeidlich waren. Im übrigen sorgt die Lockerung der Machtblöcke und die zunehmende Mobilität in den Staatengruppierungen für eine größere politische Beweglichkeit des neutralen Staates.

Es ist sicher nicht zu verkennen, daß die Stellung als Nichtmitglied uns eine Handlungsfreiheit und Möglichkeiten für den Fall verschafft, in dem die UNO bei einem Konflikt selbst Partei oder zu Vermittlungsfunktionen außerstande ist. In einer solchen Situation wird ein Nichtmitgliedstaat, der nicht durch frühere Tätigkeit in der Organisation und Stellungnahme zu Konflikten belastet ist, bei allfälligen Vermittlungen oder andern guten Diensten in beiden Lagern erhöhtes Vertrauen genießen. Anderseits darf doch angenommen werden, daß unsere neutrale Haltung, die sich in unserer absoluten Bündnisfreiheit ausdrückt, als attraktivstes Positivum für unsere guten Dienste anerkannt bleibt.

Es wäre unrichtig, die Beanspruchung unserer guten Dienste als einen Beweis für das Verständnis oder gar die allgemeine Anerkennung unseres sogenannten «Sonderfalles» in der Völkergemeinschaft interpretieren zu wollen. Das Wesen unserer Neutralität und unser Abseitsstehen von der UNO wird von der Mehrzahl der Nationen und ihrer Vertreter einfach als *eine bestehende Tatsache* hingenommen, die eher auf die Dienste Genfs, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz oder ganz verschwommen auf eine traditionelle politische Abstinenz zurückgeführt wird. Je universeller die Organisation der Vereinten Nationen die Staatengesellschaft vertritt, um so bedenklicher kann das Nichtverstehen unseres Abseitsstehens sich auswirken. Sicher bedeutet das Prinzip der Universalität, das die UNO als ein anzustrebendes Ideal betrachtet, an und für sich keine zwingende Notwendigkeit zum Beitritt. Tatsächlich kann das Zusammenfallen von allgemeiner Völkergemeinschaft und Vereinten Nationen aber dazu führen, daß die ganze Weltpolitik und die ganze internationale Zusammenarbeit in der UNO konzentriert oder doch wenigstens von ihr kontrolliert werden. Infolge des Auflockerungsprozesses der politischen Blöcke ist in den Beziehungen zwischen den Staaten die Tendenz vom Bilateralismus zu multilateralen Bindungen stärker. Diese multilateralen Bestrebungen werden immer mehr innerhalb der UNO verfolgt werden. Wenn aber die allgemeine Völkerrechtsgemeinschaft allmählich von der Organisation der Vereinten Nationen absorbiert wird, gelangt der außenstehende Staat in eine auf die Dauer untragbare *Isolierung*.

Diese Konzentration der internationalen Aktivität in der UNO ist wohl eines der am stärksten ins Gewicht fallenden Argumente, die

für einen Beitritt sprechen. Die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen sind auch die unseren. (Friedenserhaltung, universelle Zusammenarbeit, Verwirklichung der Menschenrechte usw.) In ihrer Verwirklichung liegt auch die Sicherheit unseres Landes beschlossen. Die Welt und der Friede sind bis zu einem gewissen Grade unteilbar geworden; der Zusammenhang zwischen den Völkern und ihre gegenseitige Abhängigkeit sind viel größer als früher. Es gibt kaum noch wichtige lokalisierte Ereignisse in der Politik, die nicht irgendwie auf alle Staaten zurückwirken. Auch ein neutraler Kleinstaat, der durch seine Wirtschaft, seine Kultur, sein Geistesleben derart mit der übrigen Welt verbunden ist wie die Schweiz, würde seinem Wesen schaden, wenn er sich von der Teilnahme an den Problemen des Völkerlebens ausschließen ließe. Ein Mitspracherecht in allen die Welt bewegenden grundlegenden Fragen widerspricht in keiner Weise dem Prinzip der Neutralität. Es wäre Aufgabe und Möglichkeit, die mäßigende und vermittelnde Rolle, die man von der Schweiz im internationalen Leben erwartet und ihr zutraut, innerhalb der UNO auszuüben und mitzuhelfen, die Gegensätze zu überbrücken. Dies würde nicht nur in besonderen Fällen geschehen, sondern ständig und in täglicher Mitarbeit, vor allem außerhalb der öffentlichen Sitzungen. Es wäre wohl die vornehmste Aufgabe der Schweiz, auf diesem Wege einen *Beitrag an die internationale Solidarität* zu leisten.

Von nicht zu unterschätzendem Vorteil wäre, daß unsere Mitgliedschaft dazu führen könnte, die öffentliche Meinung unseres Landes in stärkerem Maße mit internationalen Fragen vertraut zu machen und das Verständnis für die Solidarität unter den Staaten zu wecken. Die Neutralität schließt immer das Risiko einer gewissen selbstgefälligen Abgekehrtheit ein. Gerade das aber ziemt sich unserem Land und Volk nicht, wenn wir nicht Gefahr laufen wollen, daß die Entwicklung über uns hinweggeht.

Die Prüfung von Recht und Praxis der UNO in ihrer 20jährigen Entwicklung hat uns gezeigt, daß sich die UNO vom System der Sanktionen entfernt und sich dem System der *Friedenserhaltung* zugewendet hat. Sofern dieser Prozeß weiterschreitet, dürfte diese Politik auch mit den Prinzipien unserer Neutralitätspolitik nicht kollidieren. Es wäre allerdings zu wünschen, daß die UNO diese Konzeption nicht nur praktizieren, sondern auch durch entsprechende Beschlüsse klarstellen würde. Es könnte vielleicht Aufgabe der kleinen Staaten sein, die ja mit ihren Truppenkontingenten die eigentlichen Träger der Friedenserhaltungsaktion der UNO sind, diese Klärung herbeizuführen. Dadurch würde die Stunde näher gerückt, wo in aller Ruhe und Sachlichkeit der Entscheid über unsern Beitritt fallen könnte. Es ist nicht anzunehmen, daß sich die Schweiz wegen ihrer Neutralität um eine Ausnahmestellung in der UNO bemühen wird. Ich habe auch im Nationalrat, als ich von unserer Stellung zur UNO sprach, *nicht für einen Sonderfall Schweiz* plädiert. Für die UNO gibt es wohl kaum

einen solchen schweizerischen Sonderfall, es sei denn denjenigen als europäischen Sitz der UNO und des Internationalen Roten Kreuzes. Ob daraus sich nicht gewisse völkerrechtliche Folgerungen ergeben könnten, wäre allerdings der Prüfung wert. Das eine ist wohl klar, daß die Schweiz, wenn einmal Volk und Stände das gründe Licht für den Eintritt in die UNO geben sollten, *als neutrales Land* in der UNO Einsitz nehmen würde. Unwidersprochen durch Recht und Praxis der Vereinten Nationen würde eine neutrale Schweiz weiterhin dem Frieden dienen können.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über unser Verhältnis zur UNO wird gegenwärtig in unserem Land auch die Frage der *Stellung von Tuppenkontingenten* durch die Schweiz erörtert. In Beantwortung von Interpellationen im Nationalrat hat letztes Jahr mein Vorgänger in der Leitung des Politischen Departements, Herr Bundesrat *Wahlen*, die nähere Prüfung dieser Frage angeregt. Diese Prüfung ist gegenwärtig zwischen den beteiligten Departementen im Gang. Eine Beteiligung an solchen Friedensoperationen steht grundsätzlich nicht im Widerspruch zur Neutralitätspolitik, sofern gewisse Bedingungen erfüllt sind. Dazu gehören die Zustimmung aller beteiligten Parteien, die Verpflichtung zu unparteiischem Verhalten der UNO-Streitkräfte, die Schaffung klarer Rechtsgrundlagen und anderes mehr. Die Forderung von UNO-Truppenkontingenten bedarf keiner Revision der Bundesverfassung, wohl aber einer Änderung der Militärorganisation. Die Beteiligung an Friedensoperationen der UNO könnte zweifellos nur mit Freiwilligen durchgeführt werden, wie dies übrigens in bescheidenem Umfang bereits in unserer Koreamission zur Überwachung des Waffenstillstandes geschieht.

Es ist kaum zu bestreiten, daß eine Beteiligung der Schweiz an solchen Friedensoperationen eine ungleich stärkere Bekräftigung unserer außenpolitischen Maxime der Solidarität darstellen würde als eine bloße finanzielle und technische Unterstützung, wie wir sie bisher gewährt haben. Selbstverständlich wird damit ein größeres politisches Risiko eingegangen, als bei nur finanziellen Leistungen. Kein Land, auch ein neutraler Kleinstaat nicht, kann von seiner Außenpolitik alle Risiken ausschließen, insbesondere dann nicht, wenn sie den hohen Zielen des Friedens und der internationalen Sicherheit gelten. Mit der Beteiligung der Schweiz an Friedensoperationen durch Stellung von Truppenkontingenten würde wohl die Schweiz noch näher an die UNO herangeführt, aber die Frage ihrer Mitgliedschaft bliebe damit weiterhin gestellt. Es handelt sich hier wohl nicht um Prioritäten zwischen zwei ganz verschiedenen Fragen, denn die Stellung von Truppenkontingenten beruht auf Freiwilligkeit auch für Mitglieder der UNO. Der Mangel an Verständnis für unser Fernbleiben von der UNO würde bei manchen uns gutgesinnten Staaten durch die aktive Teilnahme an Friedenserhaltungsaktionen vielleicht nur noch größer. Diese Überlegung spricht nicht gegen die Beteiligung

an Friedensoperationen, aber sie spricht dagegen, sie gewissermaßen als *Ersatzlösung* für unseren UNO-Beitritt zu betrachten.

Abschließend möchte ich sagen, daß wir unsere *konstruktive Mitarbeit* überall dort *aktivieren* sollen, wo unsere Neutralität nicht betroffen wird. Dazu gehört auch eine zielbewußte Stärkung der Position Genfs. Die entscheidende außenpolitische Bedeutung der Präsenz der UNO und zahlreicher ihrer Spezialorganisationen in Genf für die Stellung der Schweiz in der Welt kann nicht genug unterstrichen werden. Das Verständnis, das wir der UNO und den andern internationalen Organisationen entgegenbringen und die Maßnahmen, die wir zur Erleichterung ihrer Tätigkeit treffen, begegnen aufs wirksamste abträglichen Beurteilungen unseres Abseitsstehens von der UNO. Die Welt erwartet diesen Dienst der neutralen Schweiz geradezu; er ist, zur Tradition geworden, als einer der bedeutendsten Beiträge an die weltweite Zusammenarbeit aus unserem außenpolitischen Instrumentarium nicht mehr wegzudenken.

Die zuständigen Dienste meines Departements prüfen gegenwärtig im Einvernehmen mit den Behörden von Lausanne die Möglichkeiten der Niederlassung internationaler Organisationen in dieser Stadt. Es wäre zu wünschen, wenn neben Genf ein zweites internationales Zentrum entstehen und damit die Basis für die Aufnahme internationaler Organisationen und Konferenzen in der Schweiz erweitert würde.

Die Diskussion über die Frage unseres Verhältnisses zur Weltorganisation der Völker in ihren verschiedensten Aspekten hat den großen Vorzug, daß sie die öffentliche Meinung unseres Landes an die Probleme der internationalen Politik heranführt und ihr Wissen um die Verbundenheit unseres Staates mit der übrigen Welt und die sich daraus ergebenden politischen Erfordernisse vermehrt. Wenn das Wort von der Aktivierung unserer Außenpolitik einen Sinn haben und nicht einfach Betriebsamkeit darstellen soll – eine Betriebsamkeit, wie wir sie im Übermaß in der ganzen Welt feststellen können –, dann sicher nur den der stärkeren Bewußtseinswerdung unserer intensiven Verflechtung in das übrige Weltgeschehen und unserer Pflicht, unseren Anteil an der Verantwortung für die Gestaltung der Welt von morgen aktiv zu übernehmen. Schwierige Probleme in größerer Zahl als je bedrängten uns in der Innenpolitik; nicht minder wichtig sind die Fragen, die auf uns in der Außenpolitik in unserem Verhältnis zu anderen Völkern zukommen. Mögen wir den Schwierigkeiten und der Größe der Aufgabe gewachsen sein.

Bundesrat Dr. W. Spühler, Bern