Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 28 (1988)

Artikel: Verhältnis Schweiz-UNO : wie weiter nach dem 16. März 1986?
Autor: Pfirter, Dieter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172639

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: 08.01.2026

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

Dieter Pfirter

Verhältnis Schweiz–UNO: Wie weiter nach dem 16. März 1986?

Die internationale Reaktion auf das Schweizer Nein vom 16. März 1986 fiel allgemein eher zurückhaltend aus. Das Abstimmungsresultat hat unsere internationale Position jedoch sicher nicht verbessert, wenn auch die teilweise befürchteten Repressalien ausblieben.

Innenpolitisch ist das Nein zum UNO-Beitritt zwar kein Nein zu einer aktiven Aussenpolitik oder grundsätzlich zu einer Mitarbeit im UNO-System (sei es in den Spezialorganisationen oder als Beobachter in der Generalversammlung); seine Deutlichkeit setzt jedoch der schweizerischen Politik gegenüber der Weltorganisation für die absehbare Zukunft enge Grenzen. Unserer Diplomatie bleibt wenig mehr übrig, als die Möglichkeiten des Beobachterstatus und der Mitgliedschaft in den Spezialorganisationen optimal auszuschöpfen und unserem Land wo immer möglich durch Gute Dienste und finanzielle Leistungen Goodwill zu verschaffen.

La réaction internationale intervenue à la suite du scrutin du 16 mars 1986 (relatif à l'ONU) est demeurée réservée. Mais il est certain que le résultat de cette votation n'a pas amélioré notre position sur la scène internationale, même si aucune représaille n'était à craindre.

Ce refus de l'adhésion à l'ONU ne constitue pas un rejet d'une politique étrangère active ou d'une collaboration au système des Nations Unies (déjà réalisée dans les organisations spécialisées et par le statut d'observateur à l'Assemblée générale). Pourtant sa netteté place, à court terme, la marge de manoeuvre de la politique suisse vis-à-vis des organisations mondiales dans d'étroites limites. Notre diplomatie a plus ou moins épuisé les possibilités du statut d'observateur et de participation à des organisations spécialisées, où notre pays a pourtant déjà démontré sa bonne volonté par le biais de ses bons offices et de ses contributions financières.

* Meinem Lehrer, Prof. Dr. Luzius Wildhaber, möchte ich an dieser Stelle für seine wertvollen Anregungen herzlich danken.

I. Ursachen und Bedeutung des Neins vom 16. März 1986

Die Ablehnung des UNO-Beitritts durch Volk und Stände hat in ihrer Deutlichkeit Befürworter und Gegner der Vorlage überrascht. Man ist sich in politischen Kreisen weitgehend einig, dass in absehbarer Zeit nicht an eine Neuauflage der Beitrittsfrage zu denken ist, ausgenommen falls unerwartete Ereignisse von einschneidender Tragweite einen grundlegenden Meinungswandel im Schweizer Volk bewirkten. [1] Um so mehr drängt sich die Frage nach der Bedeutung des Abstimmungsresultats für die schweizerische Aussenpolitik und namentlich unser Verhältnis zur UNO auf.

1. Kein Nein zu aktiver Aussenpolitik

Gemäss VOX-Analyse [2] war das Nein zur UNO kein Nein zu einer aktiven Aussenpolitik, welche von 71 Prozent der befragten Stimmberechtigten befürwortet wird. [3] Die wichtigsten Motive der Nein-Stimmenden waren nach dieser Untersuchung das Kostenargument, die Neutralitätsproblematik und das schlechte Image der UNO, in dieser Reihenfolge. Die Ja-Stimmen waren hingegen überwiegend ideell motiviert; eine vom Bundesrat und dem befürwortenden Komitee zeitweise in den Vordergrund gestellte nutzorientierte Argumentation vermochte nur gerade 3 Prozent der Stimmberechtigten zu überzeugen.

Mit ein Grund für die überaus deutliche Ablehnung war auch die vergleichsweise hohe Stimmbeteiligung, zeigte doch die Umfrage, dass die Ablehnung gerade bei den gelegentlichen Urnengängern besonders gross war. Überdurchschnittliche Ja-Anteile wiesen die Frauen, die Sympathisanten der drei grossen Bundesratsparteien und die Absolventen höherer Schulen auf; besonders deutlich abgelehnt wurde die Vorlage von Landwirten (97 %) und Arbeitern (93 %).

Während der Abstimmungskampagne wurde von verschiedenen prominenten Beitrittsgegnern immer wieder betont, ihre Opposition richte sich weder ge-

1 Vgl. *NZZ* vom 22. 3. 1986, «Folgerungen aus dem negativen UNO-Entscheid»; Nationalrat Ernst Mühlemann «Aussenpolitik nach dem UNO-Verdikt», *Thurgauer Volksfreund* (Kreuzlingen) vom 22. 3. 1986; alt Nationalrat Otto Fischer, «Aufbruch zu echt vaterländischer Gesinnung», *Solothurner Zeitung* vom 11. 4. 1986; Botschafter Dieter Chenaux-Repond, «Für eine Aussenpolitik der konzentrischen Kreise», in *NZZ* vom 21. 4. 1986; alt Botschafter Emanuel Diez, «Aktivere Aussenpolitik nach dem Nein zur UNO?», in *NZZ* vom 10. 7. 1986; Nationalrat Heinrich Ott, «Schweizerische Aussenpolitik nach dem UNO-Entscheid», in Mitgliederbrief der Schweizerischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen vom September 1986; *NZZ* vom 10. 11. 1986, «Suche nach neuem aussenpolitischem Elan»; *Tagesanzeiger* vom 10. 11. 1986, « ‹Ajatollah Blocher› , das UNO-Nein und die Frage ‹Wie weiter?› ».

2 Siehe *NZZ* vom 22. 5. 1986, «Nein zur UNO war kein Nein zu aktiver Aussenpolitik».

3 Vgl. auch NZZ vom 22. 3. 1986 «Folgerungen aus dem negativen UNO-Entscheid»; anderer Ansicht alt Nationalrat Otto Fischer, «Aufbruch zu echt vaterländischer Gesinnung», *Solothurner Zeitung* vom 11. 4. 1986.

gen die UNO als solche, noch gegen eine aktivere und auch gegenüber der Dritten Welt offenere Aussenpolitik; eine solche wurde im Gegenteil gefordert. [4] Nach geschlagener Schlacht meinte Nationalrat Bonny, einer der engagiertesten Beitrittsgegner, er glaube «sincèrement que le non à l'ONU doit être interprété comme une consécration de la politique extérieure d'ouverture telle que nous la concevons». [5] Die Hauptargumentation der Beitrittsgegner lief darauf hinaus, dass eine Vollmitgliedschaft bei der UNO mit der «totalen» oder «integralen» immerwährenden bewaffneten schweizerischen Neutralität, welche sich grundlegend von derjenigen aller andern neutralen Staaten unterscheide [6], nicht zu vereinbaren sei. [7]

2. Negatives Image der Vereinten Nationen

Trotzdem ergingen sich zahlreiche Beitrittsgegner in genüsslicher Kritik und Demontage der Weltorganisation. Solchermassen betätigten sich nicht nur

4 Vgl. etwa Nationalrat Ernst Mühlemann, «Aktive Aussenpolitik – auch ohne Beitritt zur UNO», *NZZ* vom 26. 2. 1986; ders. «Kein UNO-Beitritt, aber auch kein Rückzug ins Schneckenhaus», *Freiämter Nachrichten* (Villmergen) vom 6. 2. 1986; ders. «Aussenpolitik nach dem UNO-Verdikt», Thurgauer Volksfreund (Kreuzlingen) vom 22. 3. 1986; ders. zitiert in Appenzeller Zeitung vom 4. 3. 1986 «Kein Aufsteigen auf sinkendes Schiff»; vgl. ferner *Evangelische Woche Zürich* vom 20. 2. 1986, «Mehr Solidarität ausserhalb der UNO»; anderer Ansicht hingegen alt Nationalrat Otto Fischer, vgl. *Bieler Tagblatt* vom 21. 2. 1986, «An der Neutralität scheiden sich die Geister», und *Wiler Nachrichten* vom 5. 12. 1985, «Die Schweiz als Vollmitglied der UNO».

5 Zitiert in *l'Hebdo* vom 20. 3. 1986, «Recoller la vaisselle cassée».

6 Luzius Wildhaber («Das Schweizer Nein zu einer Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen», Europa-Archiv, Folge 15, 1986, S. 461–468, S. 462) spricht in diesem Zusammenhang von einem eigenen, «mythologisch-symbolischen» Neutralitätsbegriff der UNO-Gegner, im Gegensatz zum «rechtlich-technischen» des Bundesrates und der einmütigen schweizerischen Völkerrechtslehre, und alt Botschafter Emanuel Diez hält dem überhöhten Neutralitätsmythos der UNO-Gegner entgegen, massgeblich sei, was die andern und nicht was wir von unserer Neutralität hielten – «mögen wir selbst sie noch so sehr als ‹total› und weit erhaben über alle andern Neutralitäten empfinden!» («Aktivere Aussenpolitik nach dem Nein zur UNO?», *NZZ* 10. 7. 1986).

7 Vgl. *Schweizerisches Aktionskomitee gegen den UNO-Beitritt,* «Gründe gegen den UNO-Beitritt» (Broschüre), Bern 1982; id. «Warum die Schweiz der UNO nicht beitreten darf!» (Broschüre), S. 7–9; ferner Nationalrat Jean-Pierre Bonny, «Die Neutralität ist das Hindernis», *Weltwoche* vom 27. 2. 1986; Nationalrat Ernst Mühlemann, «Aktive Aussenpolitik – auch ohne Beitritt zur UNO», *NZZ* vom 26. 2. 1986; alt Bundeskanzler Karl Huber, «Neutralität ist das grösste Hindernis», *Appenzeller Zeitung,* Herisau, 1. 2. 1986; Ständerat Markus Kündig, «Das Gewerbe sagt nein zum UNO-Beitritt», *Schweizer Gewerbezeitung,* 27. 2. 1986; Hans Rentsch, «Soll die Schweiz der UNO beitreten?», *Finanz-Revue* (Zürich) vom 7. 3. 1986; Nationalrat Paul Eisenring, «Im Zweifel für ein solides Nein», *Schweizerische Handels-Zeitung,* 20. 2. 1986; alt Nationalrat Otto Fischer, «Wirklich unwahrscheinlich?», *Schweizerzeit,* Flaach, 18. 10. 1985; *Aargauische Industrie- und Handelskammer* Nr. 1, Januar 1986, «Wirtschaftliche Aspekte gegen den UNO-Beitritt».

selbstgerechte und verantwortungslose Demagogen, sondern auch einflussreiche und Verantwortung tragende Parlamentarier aus Bundesratsparteien. [8]

Die Vereinten Nationen wurden als kommunistisch dominierter, antidemokratischer, subversiver und freiheitsfeindlicher bürokratischer Wasserkopf dargestellt, der in 40 Jahren nichts als eine Unmenge Papier produziert habe. [9] Alt Nationalrat Otto Fischer bezeichnete sie als Verkörperung von «Bürokratie, unnützen Kosten, Dirigismus, Subversion und Kommunismus» [10] und verstieg sich gar zur Behauptung, die UNO sei «das grösste Unglück, das der Menschheit nach dem Zweiten Weltkrieg widerfahren konnte». [11] Andere UNO-Gegner scheuten sich auch nicht, in ihrer Anti-UNO-Kampagne noch einen qualitativen Schritt weiter zu gehen und an Gefühle zu appellieren, die man nach den einschlägigen Erfahrungen der jüngeren Geschichte eigentlich aus der politischen Argumentation in Europa verbannt glaubte. [12]

Wie die *VOX-Analyse* bestätigte (s.o.), hatte ein stark negativ geprägtes Image der UNO einen wesentlichen Einfluss auf die Haltung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Beitrittsfrage. Das Abstimmungsresultat enthält somit «auch ein Urteil über die Weltorganisation». [13] Das negative Image war

8 Leonhard Neidhart meinte in der *NZZ* vom 4. 4. 1986 («Hintergründe der UNO-Verwerfungslawine»), man müsse «in den Annalen der Referendumsdemokratie ... weit zurückblättern, bis man ein Abstimmungsgeschäft findet, bei dem ein Teil der ‹politischen Elite› sich zu einer derart polemischen und die Tatsachen verzeichnenden Kampagne hat hinreissen lassen»; das gegnerische Komitee habe sich «nach dem Motto, dass der für gut befundene Zweck auch ‹schlechte› Mittel heilige, ... Ängste und Feindbilder zunutze gemacht(,) ... daraus eine Kampagne konstruiert» und schliesslich «die UNO entlegitimiert».

9 Vgl. *Schweizerisches Aktionskomitee gegen den UNO-Beitritt,* «Warum die Schweiz der UNO nicht beitreten darf!» (Broschüre), S. 4–7; id. «UNO-Beitritt Nein – Darum nicht:» (Flugblatt); Ständerat Hans Letsch, «Wir tragen schon längst Verantwortung», *Aargauer Tagblatt* vom 21. 2. 1986; alt Nationalrat Otto Fischer, «UNO-Kommission für Internat. Handelsrecht», *Schweizerzeit,* Flaach, 4. 2. 1986; ders. zitiert in *Der Bund* vom 30. 3. 1986, («Wer ist der grösste Kommunistenschreck»), in *Schweizer Illustrierte* vom 3. 3. 1986 («Der Mann dagegen») und in *Zofinger Tagblatt* vom 1. 2. 1986 («Beamtentourismus ins Ausland stoppen»); Andrea von Planta, «Würden sie ‹UNO-Aktien› kaufen?», *Schweizerzeit,* Flaach, 28. 2. 1986; Otto von Habsburg, «UNO und Theologie» in *Stimme der Schweigenden Mehrheit,* Dezember 1985; Emil Rahm, «UNO: Von Anfang an kommunistisch gesteuert» in Memopress (Hallau SH) 1/1986; Jean-Marie Vodoz in *24 heures* vom 17. 3. 1986; *Weltunion der Verfolgten des Sowjetregimes Sektion Schweiz,* «Aufruf und Denkschrift an das Schweizer Volk» (Flugblatt, Bern und Zürich) vom 1. 3. 1986.

10 Alt Nationalrat Otto Fischer zitiert in *Schweizer Illustrierte* vom 3. 3. 1986, «Der Mann dagegen».

11 Alt Nationalrat Otto Fischer zitiert in *Der Bund* vom 30.3.1986, «Wer ist der grösste Kommunistenschreck».

12 So schrieb der seinen Schweizer Gesinnungsgenossen in der *Stimme der schweigenden Mehrheit* von Dezember 1985 («UNO und Theologie») mit der Feder zu Hilfe eilende CSU-Europa-Parlamentarier Otto von Habsburg, es seien «anti-europäische Analphabeten, Gewaltherrscher und Menschenfresser», welche in New York das Gesetz machten. Verschiedene Leserbriefschreiber und zahlreiche Votanten in Informationsveranstaltungen äusserten sich ähnlich.

13 *NZZ* vom 17. 3. 1986; vgl. auch Luzius Wildhaber, «Das Schweizer Nein zu einer Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen», Europa-Archiv, Folge 15, 1986, S. 461–468, S. 464 f.

schon lange vor der eigentlichen Abstimmungskampagne von der Presse – die dem Beitritt dann mehrheitlich positiv gegenüberstand – über Jahre und Jahrzehnte mit negativen Meldungen über die UNO, ihre Politik und ihre Errungenschaften genährt worden, so dass es den Befürwortern eines Beitritts innert der kurzen Zeit der Abstimmungskampagne nicht möglich sein konnte, es wesentlich zu verändern. Eine neuere Zürcher Dissertation [14], die davon ausgeht, dass das UNO-Bild der Zeitungsleser weit mehr durch die längerfristige Berichterstattung als durch die der Volksabstimmung unmittelbar vorangegangene geprägt wurde, hat die UNO-Berichterstattung der 15 auflagenstärksten Schweizer Zeitungen zwischen Mitte 1984 und Mitte 1985 untersucht:

> «Das Bild, das die fünfzehn untersuchten Schweizer Tageszeitungen von der UNO verbreiten, ist generell stark aktualitätsgebunden und geprägt durch Konflikt und Dissens. Den Lesern müssen die Vereinten Nationen als rhetorisches ‹Schlachtfeld› der diversen Meinungen erscheinen, wo streitschlichtende und friedensfördernde Ansätze kaum gedeihen können. Im Untersuchungszeitraum liessen sich keine Artikel finden, geschweige denn Schlagzeilen ausmachen über beispielsweise die Kodifizierung des internationalen Rechts durch die UNO, über die Einsätze der UNO-Hilfsorganisationen in Äthiopien, über die Bemühungen der UNO, ein Instrumentarium zur Bekämpfung des weltweiten Drogenhandels zu entwickeln oder über die medizinische Versorgung, die in den Aufgabenbereich der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gehört. Ebenso liess sich kaum ein Hinweis auf ‹stille Begegnungen› finden, die in sachliche und sachkundige Gespräche zu nicht unwesentlichen Streitgegenständen münden können.»
> «Nur in den seltensten Fällen wird in den Artikeln festgehalten, welchen Einfluss Entscheide, die von Gremien der Vereinten Nationen gefällt werden, auf die Schweiz haben oder haben könnten. Aus diesen Gegebenheiten ist zu erwarten, dass die UNO den meisten Schweizer Zeitungslesern als Institution erscheint, die mit Konflikten in der Dritten Welt und zwischen den Grossmächten viel, mit den der Schweiz direkt gestellten Herausforderungen jedoch wenig gemeinsam hat. . . . Aus diesen Ausführungen folgern wir, dass der Zeitungsleser durchaus in der Lage ist, sich ein Bild von der UNO zu machen, dass dieses aber – abhängig von der regelmässig gelesenen Zeitung – mehr oder weniger ‹verzerrt› ist.» [15]

Sofern diese Analyse stimmt, kommt ihr eine grosse Bedeutung für die Bewertung des Abstimmungsausgangs und für die Einschätzung der Chancen und der Opportunität eines allfälligen «zweiten Anlaufs» zu. Das Bild, welches sich die Stimmenden von der UNO machten, war zweifelsohne nicht nur für die Entscheidung derjenigen von Bedeutung, die ihre Nein-Stimme direkt mit dem schlechten Image der UNO begründeten, sondern auch für jene, die etwa zum

14 Philippe Grossen, Das Bild der UNO in der Schweizer Tagespresse, Diss. Zürich 1986.
15 Philippe Grossen, Das Bild der UNO in der Schweizer Tagespresse, Diss. Zürich 1986, S. 151 f.

Schluss kamen, der allfällige Nutzen für die Schweiz lohne die Kosten nicht oder die Mitgliedschaft sei mit der Neutralität nicht vereinbar. Es ergäbe sich daraus auch eine plausible Erklärung für den überraschenden Widerspruch, dass eine überwältigende Mehrheit der Stimmberechtigten den UNO-Beitritt ablehnt und eine beinahe ebenso grosse Mehrheit eine aktive Aussenpolitik wünscht.

3. Sachfremde Motive

Das negative Image der UNO allein erklärt jedoch kaum das überwältigende Nein des Souveräns. Es ist zu vermuten, dass ein Teil der Nein-Stimmen auf völlig sachfremden Motiven, etwa der Verärgerung über die Asylpolitik, die kurz vor der UNO-Abstimmung erfolgte Erhöhung der Abgaben auf Benzin und Heizöl oder die Politik des Bundesrates schlechthin [16], beruhte. [17] «Das Engagement aller Mitglieder der Landesregierung könnte da und dort als Versuchung zu einer ‹Generalabrechnung› gewirkt haben», meinte die NZZ am Tag nach der Abstimmung. [18] Jürg Zbinden machte im *Blick* [19], unter Berufung auf eine Flut von Leserbriefen [20], ähnliche Ursachen für das Abstimmungsdebakel aus. Als weitere Motive für einen «Anti-Bern-Reflex» führte er die Tempolimiten, die Sommerzeit und die Verdoppelung der Bagatellbussen auf.

Der Einfluss dieser sachfremden Motive auf das Abstimmungsergebnis lässt sich leider kaum quantifizieren; selbst wenn dies gelänge, bliebe das Problem, die richtigen Folgerungen zu ziehen. Einerseits bedeutete der Umstand, dass sich ein beträchtlicher Teil der Stimmenden in einer wichtigen aussenpolitischen Abstimmung von völlig sachfremden Motiven leiten liess, nichts Gutes für das Verhältnis der Schweizerinnen und Schweizer zur Aussenpolitik ihres Landes und die Bedeutung, welche sie der letzteren zumessen. Andererseits liesse sich daran ablesen, dass der UNO-Beitritt an sich nicht auf derartig überwältigende Ablehnung im Schweizer Volk stösst, wie das Abstimmungsresultat vermuten lässt.

4. Chancen für einen «Zweiten Anlauf»

Hoffnung für einen allfälligen «Zweiten Anlauf» liesse sich ferner auf den Umstand stützen, dass offenbar auch die Kostenfrage eine nicht unwesentliche

16 Alt Nationalrat Otto Fischer meinte, das Volk müsse «dem Bundesrat wieder einmal zeigen, wo es durchgeht», zitiert in *Berner Zeitung* vom 15. 1. 1986 (« ‹Lebenswichtig› oder ‹verhängnisvoll› ?»).

17 Vgl. *VOX-Analyse* in *NZZ* vom 22. 5. 1986, a.a.O.; Luzius Wildhaber, «Das Schweizer Nein zu einer Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen», Europa-Archiv, Folge 15, 1986, S. 461–468, S. 463; *Der Bund,* «Gesucht: Sündenböcke für unser Missbehagen», 22. 3. 1986.

18 *NZZ* vom 17. 3. 1986.

19 *Blick* vom 17. 3. 1986.

20 Vgl. auch eine Zusammenfassung von Leserbriefen im *Blick* vom 27. 2. 1986 («Die Stimme des Volkes»), vom 5. 3. 1986 («Rache für Heizölsteuer: Ein Nein zur UNO») und vom 8. 3. 1986 («UNO-Abstimmung und Stich beschäftigen die Blick-Leser»).

Rolle [21] beim Zustandekommen des Abstimmungsresultates spielte. Der Grund für die Bedeutung des Kostenarguments dürfte nämlich weniger in der Höhe der vom Bundesrat bezifferten tatsächlichen Beitrittskosten von rund 20 Mio. Franken, als in der offensichtlichen Wirksamkeit der gelegentlich auch vor Unwahrheiten und Unterstellungen nicht zurückschreckenden (Desinformations-)Kampagne verschiedener UNO-Gegner liegen. Diese Kampagne warf dem Bundesrat zunächst vor, die angeblichen «Folgekosten» eines UNO-Beitritts zu verschweigen, und operierte in der Schlussphase mit dem Schreckgespenst von Milliardenkosten, welche sich aus einem angeblich bereits beschlossenen und bei einem Ja zum UNO-Beitritt nicht mehr abwendbaren Beitritt zu Weltbank und Währungsfonds ergäben. [22] Damit gelang es, bei den Stimmberechtigten zumindest grösste Verwirrung über die tatsächlichen Kosten des UNO-Beitritts zu säen.

Falls das Wort des einstimmigen Bundesrates wieder einmal mehr gelten sollte als polemische Behauptungen selbsternannter Experten, oder falls gar die Mehrheit unserer Wirtschaftsführer – und in der Folge sicher auch die Stimmberechtigten – einmal zum Schluss kommen sollten, dass das Abseitsstehen die Schweiz in Franken und Rappen ausgedrückt wesentlich teurer zu stehen kommen könnte als die UNO-Mitgliedschaft [23], wäre demnach ein gewisser Meinungsumschwung zugunsten der UNO-Mitgliedschaft denkbar.

Leonhard Neidhart ruft in Erinnerung, «dass ‹nur› 50 Prozent der Stimmberechtigten ... zur Urne gingen, und dass dies ... vor allem die UNO-Beitrittsgegner waren». [24] Sofern diese Analyse stimmt, hinge also der Ausgang einer künftigen Abstimmung auch wesentlich von der Mobilisierungskapazität der beiden Lager ab, für die Beitrittsbefürworter also in erster Linie von der Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft des Bundesrates. [25]

21 Vgl. *VOX-Analyse* in *NZZ* vom 22. 5. 1986 (a.a.O.) und in *Basler Zeitung* vom 22. 5. 1986 («UNO-Abstimmung: Kosten-Nutzen-Denken war Hauptgrund für massive Ablehnung»).

22 Vgl. SBG-Direktor Karl Völk, «UNO-Beitritt – und dann Milliarden für den IWF?», *Basler Zeitung* vom 20. 2. 1986; *Blick* vom 25. 2. 1986, «Politiker warnen: UNO-Beitritt kann uns Milliarden kosten»; *Aargauische Industrie- und Handelskammer* Nr. 1, 1. 1986, «Wirtschaftliche Aspekte gegen den UNO-Beitritt»; Ständerat Hans Letsch, zitiert in Rundschau (Untersiggental) vom 28. 2. 1986, «Wegen der UNO Milliarden verschleudern – Komitee für die Volksrechte im Aargau reaktiviert».

23 Vgl. Botschafter Franz Blankart, «Das wirtschaftliche Interesse der Schweiz an einem Beitritt zur UNO», *NZZ* vom 1. 2. 1986; Philippe de Weck, «Wirtschaftliche Faktoren sprechen für den UNO-Beitritt», *Basler Zeitung* vom 26. 2. 1986.

24 Leonhard Neidhart, «Hintergründe der UNO-Verwerfungslawine», *NZZ* vom 4. 4. 1986; vgl. auch die *VOX-Analyse, NZZ* vom 22. 5. 1986, a.a.O.

25 Diese scheint jedoch in den letzten Jahren einer steten Erosion ausgesetzt zu sein. Es lässt sich eine Häufung schwerer Abstimmungsniederlagen der Landesregierung feststellen, die in ihrer Deutlichkeit das bisher landesübliche Mass übersteigen. Neben dem UNO-Debakel wären als Beispiele für das abnehmende Gewicht der Landesregierung etwa die deutliche Verwerfung der Investitionsrisikogarantie und des Krankenversicherungsgesetzes sowie die deutliche Annahme der Preisüberwachungs- und der «Rothenthurm»-Initiative zu erwähnen. Die *VOX-Analyse* ergab für 1986 ein generelles Regierungsvertrauen von lediglich noch 38 Prozent, im Vergleich zu 56 bis 58 Prozent in den Jahren 1977–80 (vgl. *NZZ* vom 22. 5. 1986, a.a.O.).

Edgar Bonjour zeigte sich nach der Abstimmung überzeugt, dass ein UNO-Beitritt nur eine Frage der Zeit sei:

> «J'ai . . . la conviction que nous reviendrons à cette question de l'ONU d'ici une douzaine d'années comme ce fut le cas pour le suffrage féminin. Il faudra peut-être passer par de malheureuses expériences auparavant, y compris sur le plan économique. Peut-être prendra-t-on des décisions sans nous consulter, peut-être la Suisse sera-t-elle placée plus souvent devant des faits accomplis. Mais nous y reviendrons. Ce n'est pas une question d'enthousiasme, s'est une question de réflexion. On ne peut pas aboutir à une autre solution.» [26]

Der Leidensweg des Frauenstimmrechts hat in der Tat gezeigt, dass auch deutliche Mehrheiten sich innert weniger als zwei Jahrzehnten umkehren können. Die Frage eines Beitritts zu den Vereinten Nationen unterscheidet sich in manchem von derjenigen des Frauenstimmrechts, sie weist aber auch einige Parallelen dazu auf. Das Nein vom 16. März 1986 gilt deshalb nicht für alle Zeiten; je nach Entwicklung der internationalen Lage und des Umfelds, vor allem des wirtschaftlichen, in welchem sich die Schweiz international bewegt, und unter der Voraussetzung einer langfristigen, objektiven und umfassenden Information über die Tätigkeit der UNO durch die Presse (s.o.) [27], wäre auch im Falle des UNO-Beitritts ein neuer – und diesmal positiver – Entscheid denkbar. Wahrscheinlich ist er jedoch meines Erachtens zumindest in diesem Jahrtausend nicht mehr. Unser Land muss sich deshalb wohl für längere Zeit mit seinem bisherigen Status bei den Vereinten Nationen einrichten, so gut es geht.

II. Internationale Reaktionen auf den Ausgang der Abstimmung

Das Echo der internationalen Presse auf das Schweizer Nein zum UNO-Beitritt schwankte zwischen Empörung, Kopfschütteln, Belächeln und Verständnis [28], vereinzelt gar Applaus, wobei man dem Ereignis ausserhalb Europas einen

26 Interview in *l'Hebdo* vom 20. 3. 1986, «Retour à l'esprit de réduit»; dem Verfasser gegenüber hat der Altmeister der schweizerischen Neutralität kürzlich allerdings eingeräumt, er könne sich auch eine Zeitspanne von 20 Jahren bis zu einem positiven Entscheid des Schweizer Volkes vorstellen.

27 Die oben dargestellten Ergebnisse der *VOX-Analyse* (vgl. *NZZ* vom 22. 5. 1986, a.a.O.), nach welcher der Bildungsgrad das «stärkste Unterscheidungsmerkmal» für das Abstimmungsverhalten war, deutet ebenso wie der höhere Ja-Stimmenanteil der Sympathisanten der drei grossen Bundesratsparteien auf die Bedeutung der Information für eine positive Einstellung gegenüber dem UNO-Beitritt hin; denn es kann wohl davon ausgegangen werden, dass sowohl die Absolventen höherer Schulen, als auch die Parteisympathisanten im allgemeinen eingehender informiert waren, als die durchschnittlichen Stimmberechtigten.

28 Vgl. den Leitartikel in *Uusi Suomi* (Helsinki) vom 18. 3. 1986, ferner *Washington Times* (Washington D.C.) vom 18. 3. 1986, *La Presse* (Montréal) vom 22. 3. 1986 und *Revue du liban* (Beirut) vom 29. 3. 1986.

nicht besonders grossen Stellenwert zumass. Es rangierte fast überall hinter den französischen Wahlen. Heftige Reaktionen wie diejenige des *Toronto Star*[29], der empört titelte, «Swiss turn back - now U.N. should get out of Geneva», oder des schwedischen *Aftonbladet*[30], das kopfschüttelnd fragte, «Sind die Schweizer verrückt geworden?», bildeten eher die Ausnahme.

Mehrheitlich wurde das Abstimmungsresultat eher belächelt oder mit Titeln wie «Swiss yodel down U.N.»[31] oder «Ein Hirtenjunge verrammelt die Tür der Almhütte von innen»[32] als anachronistisches und skurriles Kuriosum dargestellt.[33] Das Belächeln war jedoch nicht nur wohlwollend, sondern mündete oft in missbilligendes Kopfschütteln. Die Schweizer Haltung erschien als starrköpfig, kleinkariert und weltfremd; der belgische *Le soir* stellte gar fest, dass die Schweizer mit ihrer «Bilderbuch-Selbstdarstellung» (. . .) den Nachbarn seit langem auf die Nerven gehen».[34]

Manche Zeitungen werteten den Urnengang auch oder gar in erster Linie als Ausdruck der Xenophobie und «Triumph der extremen Rechten»[35] und verwiesen dabei etwa auf den Wahlerfolg der Genfer Vigilants kurz vor der UNO-Abstimmung.[36] Das schwedische *Aftonbladet* und die *Stuttgarter Zeitung,* die sich vor allem mit dem Genfer Nein beschäftigte, meinten, in der Schweiz seien zwar jederzeit die ausländischen Gelder - selbst diejenigen von Marcos und Duvalier - willkommen, nicht aber die ausländischen Menschen; «und in den Vereinten Nationen gibt es nun mal verdammt viele Ausländer».[37]

29 *Toronto Star* (Toronto) vom 23. 3. 1986.

30 *Aftonbladet* (Stockholm) vom 17. 3. 1986.

31 *Washington Times* (Washington D.C.) vom 18. 3. 1986.

32 *Frankfurter Allgemeine* vom 18. 3. 1986.

33 Vgl. auch *Financial Times* vom 17. 3. 1986 und *Diario de Noticias* (Lissabon) vom 19. 3. 1986. Im Inland sprach alt Bundesrat Rudolf Friedrich von einem «Entscheid gegen die Wirklichkeit» (vgl. *NZZ* vom 17. 3. 1986) und Edgar Bonjour hatte «le désagréable sentiment que nous devenons un musée historique» (Interview in *l'Hebdo* vom 20. 3. 1986, «Retour à l'esprit de réduit»); Nationalrätin Heidi Deneys mutmasste ironisch, die Schweizer hätten wohl noch Ende des 17. Jahrhunderts bestätigt, dass sich die Sonne um die Erde drehe, hätte man sie darüber abstimmen lassen (zitiert in *l'Hebdo* vom 20. 3. 1986, «Notre image à la une»), und ihr Genfer Parteikollege René Longet meinte, zum Glück hätten wir in der Schweiz Asylanten, «ça nous rapelle que nous appartenons aussi à la planète» (zitiert in *l'Hebdo* vom 20. 3. 1986, «Recoller la vaisselle cassée»).

34 *Le soir* vom 20. 3. 1986; vgl. auch Edgar Bonjour, «Retour à l'esprit de réduit», Interview in *l'Hebdo* vom 20. 3. 1986: « ‹Nous sommes différents des autres› , dit-on. Mais tout le monde pense ‹nous sommes meilleurs› . Beaucoup de Suisse croient appartenir au peuple élu, j'aimerais écrire un livre à ce sujet.»

35 *Vanguardia* (Barcelona) vom 24. 3. 1986.

36 So etwa *Le Monde* vom 18. 3. 1986, *Aftonbladet* vom 17. 3. 1986, die *Stuttgarter Zeitung* vom 19. 3. 1986, *Vanguardia* (Barcelona) vom 24. 3. 1986, *Die Presse* (Wien) vom 17. 3. 1986, die bulgarische *Rabotnitchesko Delo* vom 19. 3. 1986, der algerische *Horizons 2000* vom 18. und 21. 3. 1986, der venezolanische *El Universal* vom 17. 3. 1986, der peruanische *Hoy* (Lima) vom 17. 3. 1986 und weitere europäische und amerikanische Zeitungen.

37 *Stuttgarter Zeitung* vom 19. 3. 1986.

In dieselbe Kerbe schlug der schon erwähnte *Toronto Star:*

«Das Phänomen der Isolation ist das Phänomen eines reichen Landes mit reichen Leuten, die fürchten, zu verlieren, was sie haben. Was nun geschehen sollte ist, dass die UNO sich aus Genf zurückzieht. Wien, ähnlich im Herzen Europas (gelegen), wäre ein ausgezeichneter alternativer Standort.» [38]

Der Bundesrat wies unmittelbar nach der Abstimmung seine ausländischen Vertretungen an, das Abstimmungsresultat im Ausland zu erklären und namentlich darauf hinzuweisen, dass es nicht als Absage an die UNO als solche oder an die internationale Solidarität zu werten sei, sondern in erster Linie der Sorge des Souveräns um die Wahrung unserer Neutralität entspringe. Diese Begründung war denn auch diejenige, die sich in der ausländischen Presse am häufigsten fand. [39] Verschiedene Zeitungen, darunter der *Toronto Star* und die Wiener *Die Presse,* lehnten dieses Argument als billiger Ausrede oder allzu elegante Erklärung ab. [40] Andere bezogen sich auf schweizerische Quellen, ohne selbst Stellung zu nehmen. [41]

Vereinzelt wurde auch vor einer voreiligen Verurteilung der Schweizer gewarnt - etwa im *Bonner Generalanzeiger* [42], der auf die «seit Jahrhunderten ungebrochene historische Tradition» verwies, in der die Schweizer im Gegensatz zu den Deutschen stünden - oder zu bedenken gaben, das Resultat wäre möglicherweise in andern Ländern ähnlich, wenn das Volk über die UNO-

38 Dass der *Toronto Star* bis dato mit seiner Forderung weitgehend allein blieb, verdankt die Schweiz wohl nicht nur der allgemeinen Beliebtheit der Stadt Genf bei Diplomaten und Staatschefs aller Kontinente, sondern ebenso dem Zufall, der unserem östlichen Nachbarland im Gefolge der Wahl des ehemaligen UNO-Generalsekretärs Kurt Waldheim so viel internationale Ungemach bescherte, dass allfällige Bestrebungen, Wien auf Kosten Genfs auszubauen, zumindest vorläufig als chancenlos erscheinen mussten.

39 Vgl. *Bayernkurier* (München) vom 22. 3. 1986, *Il Messaggero* (Rom) vom 17. 3. 1986, *Expresso* (Lissabon) vom 15. 3. 1986, *Diario de Noticias* (Lissabon) vom 19. 3. 1986, *O Jornal* (Lissabon) 21. 3. 1986, *Haaretz* (Tel Aviv) vom 17. 3. 1986, *Wall Street Journal* vom 17. 3. 1986, *International Herald Tribune* vom 17. 3. 1986, *Chicago Tribune* vom 17. 3. 1986, *El Comercio* (Lima) vom 17. 3. 1986, *O Globo* (Rio de Janeiro) vom 18. 3. 1986, *Horizons 2000* (Algier) vom 18. 3. 1986, *Times of India* (Delhi) vom 22. 3. 1986, *The Sun* (Colombo) vom 18. 3. 1986, *The Island* (Colombo) vom 18. 3. 1986, *The new Nation* (Dacca) vom 18. 3. 1986, *The Bangladesh Observer* (Dacca) vom 18. 3. 1986, Bangkok Post (Bangkok) vom 1. 4. 1986, *The Straits Times* (Singapur) vom 18. 3. 1986 und 20. 3. 1986, *The Jakarta Post* vom 18. 3. 1986, *Asahi Shimbun* (Tokyo) vom 17. 3. 1986 und *Yomiuri* (Tokyo) vom 18. 3. 1986.

40 *Toronto Star* vom 23. 3. 1986 und *Die Presse* vom 17.3. 1986. Der Altmeister der schweizerischen Neutralität, Edgar Bonjour, äusserte sich in einem Interview mit *l'Hebdo* vom 20. 3. 1986 («Retour à l'esprit de réduit») ähnlich: «A l'etranger on nous reproche de profiter de notre neutralité. . . . Après le refus massif de l'adhésion à l'ONU, j'ai le regret de devoir dire qu'il y a un grain de vérité dans ce reproche: la neutralité suisse est parasitaire.» Weiter betonte er, man habe nicht verstanden, was unsere Neutralität sei. Sie sei von alters her nur Mittel und nicht Ziel unserer Aussenpolitik gewesen.

41 Beispielsweise *El Diario* (Caracas) vom 17. 3. 1986, *El Nacional* (Caracas) vom 17. 3. 1986 oder *Noticias* (Maputo/Mozambique) vom 19. 3. 1986.

42 *Bonner Generalanzeiger* vom 17. 3. 1986; vgl. auch *Asahi Shimbun* (Tokyo) vom 24. 3. 1986.

Mitgliedschaft abstimmen könnte.[43] Erstaunlich zurückhaltend fiel die Reaktion in der Presse zahlreicher Drittwelt- und Ostblockstaaten aus.[44]

Namentlich die konservative deutschsprachige Presse hielt das Abstimmungsergebnis nicht gegen die Schweiz, sondern gegen die UNO. *Die Welt* titelte «Ein vernichtender Beliebtheitstest für die UNO» und die *Welt am Sonntag,* meinte, der Urnenentscheid zeige, welche Wertschätzung der «normale Bürger» internationalen «Grosswucherungen» heute entgegenbringe.[45] Ähnliches konnte man im *Bayernkurier*[46], im deutschsprachigen *Argentinischen Tagblatt*[47] und in einigen der UNO kritisch gegenüberstehenden US-amerikanischen Zeitungen[48] lesen. Der Sprecher der konservativen Heritage-Foundation, Charles Lichtenstein, sah im Abstimmungsausgang «eine bemerkenswerte Demonstration des gesunden Menschenverstandes, der schon immer typisch für die Schweizer gewesen» sei.[49]

Generell wurde dem Ereignis international jedoch keine überragende Bedeutung zugemessen. Man kehrte alsbald wieder zur Tagesordnung zurück, bzw. hatte sie gar nie verlassen. Verschiedentlich befürchtete Repressalien gegen die Schweiz[50] – etwa im Sinne einer Verringerung der UNO-Präsenz in Genf oder einer Einschränkung unseres Beobachterstatus – blieben weitgehend aus[51]; sie wurden auch von kaum jemandem vorgeschlagen.

43 So etwa im *Figaro* vom 17. 3. 1986, oder in *Die Presse* (Wien) vom 15. 3. 1986.

44 Vgl. die Ostberliner Monatszeitschrift *Horizont* (Nr. 4) von 1986, *Neuer Weg* (Bukarest) vom 22. 3. 1986, *El Moujahid* (Algier) vom 19. 3. 1986, *Arab Times* (Kuwait) vom 18. 3. 1986, *Tehran Times* vom 18. 3. 1986, *Times of India* vom 22. 3. 1986, *The Sun* (Colombo) vom 18. 3. 1986, *The New Nation* (Dacca) vom 18. 3. 1986, *The Bangladesh Observer* (Dacca) vom 18. 3. 1986, *Jakarta Post* vom 18. 3. 1986, *El Comercio* (Lima) vom 17. 3. 1986, *O Globo* (Rio de Janeiro) vom 17. 3. 1986, *Noticias* (Maputo/Mozambique) vom 19. 3. 1986.

45 Vgl. *Die Welt* vom 18. 3. 1986 und *Welt am Sonntag* vom 23. 3. 1986.

46 *Bayernkurier* vom 22. 3. 1986.

47 *Argentinisches Tagblatt* vom 29. 3. 1986.

48 Vgl. etwa *Wall Strett Journal* (Europe Edition) vom 20. 3. 1986 oder den Beitrag der für die Heritage Foundation arbeitenden Juliana Pilon in *Newport News* (Newport/Virginia) vom 3. 6. 1986.

49 Zitiert in *Hebdo* vom 20. 3. 1986, «Notre image à la une».

50 Vgl. *L'Hebdo* vom 20. 3. 1986, «Recoller la vaisselle cassée»; *NZZ* vom 3. 4. 1986, «Genfer Dilemma seit dem Nein zum UNO-Beitritt»; *St. Galler Tagblatt* vom 2. 6. 1986, «Weniger UNO-Präsenz in Genf»; *Nordschweiz* vom 20. 9. 1986, «Bekommt die Schweiz den UNO-Entscheid doch noch zu spüren?»; *Die Weltwoche* vom 3. 4. 1986, «Jammert, Schweizer».

51 Immerhin scheint vereinzelt ein Abbau der Bedeutung des UNO-Sitzes Genf als Antwort auf das Schweizer UNO-Nein verlangt worden zu sein (vgl. *St. Galler Tagblatt* vom 2. 6. 1986, «Weniger UNO-Präsenz in Genf» und den schon erwähnten *Toronto Star* vom 23. 3. 1986) und die Bereitschaft, Sonderwünsche oder «gewohnheitsrechtliche» Ansprüche der Schweiz zu berücksichtigen, scheint ebenfalls etwas abgenommen zu haben: Australien und Neuseeland sollen beabsichtigt haben, den zur Tradition gewordenen Sitz der Schweiz im Verwaltungsrat der UNICEF in Frage zu stellen (vgl. *Der Bund* vom 3. 10. 1986, «Lässt ‹Bern› die Weltorganisation fallen?»).

III. Folgen des Neins vom 16. März 1986 für die künftige Schweizer Aussenpolitik

Unabhängig von den letztendlichen Ursachen setzt ein derart eindeutiges Abstimmungsresultat den aussenpolitischen Möglichkeiten des Bundesrates naturgemäss enge Grenzen. Der Souverän hat der schweizerischen Diplomatie mit der UNO-Mitgliedschaft nicht nur eines der – gerade für Kleinstaaten [52] – heute wichtigsten Instrumente einer effizienten Aussenpolitik verweigert und deutlich gemacht, dass er an einer eher restriktiv verstandenen Neutralitätspolitik festhalten will, sondern er hat darüberhinaus zu verstehen gegeben, dass er von Multilateralismus im allgemeinen und namentlich demjenigen im Rahmen der UNO wenig hält. Da die überwältigende Mehrheit der Stimmberechtigten andererseits eine aktive Aussenpolitik wünscht, lässt sich nur schwierig ein klarer Auftrag des Stimmvolkes an die schweizerische Aussenpolitik aus dem Abstimmungsresultat herauslesen, zumal auch die Argumentation der Beitrittsgegner ausserordentlich heterogen war, und die Bedeutung der sachfremden Motive sich nicht abschätzen lässt.

Gegenüber der Zeit vor der UNO-Abstimmung hat sich unser Status bei den Vereinten Nationen und unser rechtliches Verhältnis zu ihnen nicht verändert. Eine Abkehr von der UNO kommt für die Schweiz trotz des klaren Abstimmungsergebnisses nicht in Frage. Für die Lösung und Erörterung einer Unzahl von Problemen in einer immer vermehrt interdependenten Welt gibt es keine Alternative zum universellen Multilateralismus und damit – bei all ihren unbe-

52 Kleinstaaten, die ihre Interessen und legitimen Ansprüche meist nicht mit Macht und Gewalt durchsetzen können, sind besonders an der Respektierung der internationalen Spielregeln und an einer Befolgung derselben bei der friedlichen Konfliktlösung interessiert. Sie haben deshalb auch ein starkes Interesse am Ausbau des Völkerrechts. Andererseits können sie sich, anders als Grossmächte, allgemein geltenden Völkerrechtsnormen kaum entziehen, sondern sind darauf angewiesen, ihre Interessen bei deren Ausarbeitung einzubringen. Für die Weiterentwicklung, Geltungskraft und Durchsetzung des Völkerrechts kommt der UNO, trotz all ihrer Unzulänglichkeiten gerade auf diesem Gebiet, eine immer grössere Bedeutung zu (vgl. alt Botschafter Emanuel Diez, «Aktivere Aussenpolitik nach dem Nein zur UNO?», in *NZZ* Nr. 157 vom 10. 7. 1986). Gerade die Weiterentwicklung des Völkerrechts geschieht heute immer mehr fast ausschliesslich im Rahmen der UNO, unter weitgehendem Ausschluss der Schweiz, die zuvor auf diesem Gebiet häufig eine führende Rolle spielte.
Ein weiterer Grund für die besondere Bedeutung der UNO für Kleinstaaten liegt darin, dass diese aus Kostengründen in der Regel nicht über ein derart ausgebautes Netz diplomatischer Vertretungen verfügen wie die grösseren Mächte. Die Schweiz unterhält beispielsweise in vielen afrikanischen Hauptstädten keine Botschaft. Der Schweizer Aussenminister ist – trotz aller diesbezüglichen Kritik an alt Bundesrat Aubert – einer der reiseunlustigsten Aussenminister überhaupt. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen, zu der sich regelmässig eine grosse Anzahl von Aussenministern und Regierungschefs einfinden, bietet deshalb gerade für Vertreter kleinerer Staaten eine ausgezeichnete Gelegenheit zur vielseitigen Kontaktnahme.

streitbaren Mängeln - zur UNO. [53] Für einen Kleinstaat wie die Schweiz muss diese Aussage erst recht gelten. [54]

Es bestehen allerdings zwei Unterschiede zum Status quo ante: einerseits hat das Nein zum UNO-Beitritt in gewissen Kreisen des Auslandes einen schlechten Nachgeschmack hinterlassen, so dass man möglicherweise der Schweiz inskünftig weniger wohlwollend gegenübertritt als bisher [55], andererseits ist sich die Schweizer Diplomatie bewusst, dass sie auf längere Zeit mit dem Beobachterstatus operieren muss und nicht auf einen baldigen UNO-Beitritt und die daraus folgenden Erleichterungen ihrer Arbeit hoffen kann. Sie wird deshalb noch mehr als bisher versuchen, die Möglichkeiten des Beobachterstatus und die andern Instrumente eines Nichtmitgliedes voll auszuschöpfen. Dabei sind ihr allerdings enge Grenzen gesetzt.

1. Möglichkeiten der Mitarbeit der Schweiz im Rahmen des UNO-Systems

1.1 Der Beobachterstatus

Dass unser Land bisher kaum negative Auswirkungen des UNO-Neins zu spüren bekam, verdankt es nicht zuletzt dem grossen Wohlwollen, das ihm der derzeitige Generalsekretär Perez de Cuellar entgegenbringt, der einst als Botschafter seinen Heimatstaat Peru in der Schweiz vertrat. Dank diesem persönlichen Wohlwollen hat die Schweizer Diplomatie noch immer einen guten Zugang zu den Spitzen der UNO-Hierarchie und wird auch mit Informationen ähnlich gut versorgt wie ein Mitgliedstaat. Diese «Privilegien» geniesst die Schweiz jedoch auf Zusehen hin, ohne dass sie als Beobachterin einen Anspruch darauf hätte.

Die rechtliche Stellung eines Beobachters ist schwach und bietet kaum Ausbaumöglichkeiten. Die Bestrebungen gerade auch westlicher Staaten gehen im Gegenteil dahin, die Stellung der Beobachter einzuschränken, denn neben der Schweiz, Monaco, dem Vatikan und den beiden Korea beanspruchen heute Befreiungsbewegungen wie die PLO oder die SWAPO diesen Status. Er wurde denn auch in den siebziger Jahren, nachdem mit den beiden Deutschland die letzten grossen Beobachterstaaten zu Vollmitgliedern geworden waren, neu

53 Vgl. Edgar Bonjour, Interview in *l'Hebdo* vom 20. 3. 1986, «Retour à l'esprit de réduit»; *Basler Zeitung* vom16. 3. 1987, «Trotz UNO-Nein wird deutlicher: Abschottung ist nicht möglich»; alt Botschafter Emanuel Diez, «Aktivere Aussenpolitik nach dem Nein zur UNO?», in *NZZ* Nr. 157 vom 10. 7. 1986; Luzius Wildhaber, «Das Schweizer Nein zu einer Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen», Europa-Archiv, Folge 15, 1986, S. 461-468, S. 466; anderer Ansicht alt Nationalrat Otto Fischer, «Aufbruch zu echt vaterländischer Gesinnung», *Solothurner Zeitung* vom 11. 4. 1986.

54 S.o. FN 52.

55 Vgl. die diesbezüglichen Befürchtungen von Botschafter Franz Muheim und Flüchtlingshochkommissar Jean-Pierre Hocké in einem Gespräch mit dem St. Galler Tagblatt vom 17. 3. 1986.

umschrieben und dem Wesen der Befreiungsbewegungen angepasst, welche im übrigen gar weitergehende Rechte geniessen (z. B. Teilnahme an der Generalversammlung) als die «staatlichen» Beobachter. [56]

Selbst der Sitzstaat USA behandelt die Missionen der Beobachterstaaten in New York rechtlich gleich wie diejenigen der nichtstaatlichen Einheiten, d. h. die Schweizer UNO-Botschaft geniesst nicht mehr Privilegien als das Verbindungsbüro der PLO. Eine grosse amerikanische Universität verzichtete etwa kürzlich darauf, die Schweiz zu einem für UNO-Missionen bestimmten Seminar über die Genfer Konventionen – deren Depositarstaat unser Land ist – einzuladen, weil sie die PLO nicht einbeziehen wollte. [57]

Die rechtlichen Möglichkeiten der schweizerischen Diplomatie sind deshalb ausserordentlich limitiert. Die UNO stellt sich zu Recht auf den Standpunkt, dass der Schweiz im Gegensatz zu den Befreiungsbewegungen ein Vollbeitritt offenstehe und es deshalb keinen Grund gebe, ihr einen gegenüber letzteren privilegierten Beobachterstatus einzuräumen. Ein Sonderstatus für eine «superneutrale» Schweiz würde zudem mit grösster Wahrscheinlichkeit auch auf vehemente Opposition von Seiten anderer neutraler Staaten stossen.

Diese Problematik wurde vom Bundesrat schon in der Abstimmungskampagne dargestellt [58], und es hat sich seit der Abstimmung in dieser Beziehung grundsätzlich nichts geändert. In richtiger Einschätzung der Erfolgschancen und weiser Selbstbescheidung gab es auch nach der Abstimmung von Seiten der Schweiz keinerlei Vorstösse, die auf einen Sonderstatus bei der UNO abzielten.

Vor diesem Hintergrund erscheint das Schaffen und Bewahren von internationalem «Goodwill» derzeit als der einzig gangbare Weg. Die Schweiz versucht, so weit als möglich Kritik an ihrem Beobachterstatus vorzubeugen, indem sie sich beispielsweise bemüht, sämtliche Kosten, welche der UNO aus diesem Status entstehen, zu berappen. Darüberhinaus bemüht sich unsere Diplomatie um ein möglichst gutes Einvernehmen mit den Spitzen der UNO-Hierarchie, um durch persönliche Kontakte die Nachteile des Beobachterstatus zumindest teilweise wettzumachen.

1.2 Ausbau der Mitarbeit in den Unterorganisationen?

Die meisten Gegner eines UNO-Beitritts wurden nicht müde, zu betonen, dass die Mitarbeit der Schweiz in den sogenannten «technischen» UNO-Unter-

56 Vgl. Gespräch mit Botschafterin Francesca Pometta in *Nordschweiz* vom 8. 2. 1986, «Beobachterstatus ist im Laufe der Jahre abgewertet worden».

57 Vgl. Botschafterin Francesca Pometta, «Schweizer Vertretung an den Rand gedrängt», *NZZ* vom 6. 2. 1986.

58 Vgl. Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. 12. 1981.

organisationen sinnvoll und wichtig sei.[59] Man kann deshalb aus der Ablehnung des UNO-Beitritts nicht auch einen Auftrag zur Zurückhaltung im Bereich der Spezialorganisationen ableiten. Angesichts der geringen Ausbaumöglichkeiten des Beobachterstatus muss die Schweizer Diplomatie im Gegenteil versuchen, sich vermehrt in den Spezialorganisationen zu engagieren, um so wenigstens einen Teil der aus der Nichtvollmitgliedschaft entstehenden Nachteile wettzumachen. Hierbei muss sie aber sozusagen gegen den Strom der Zeit schwimmen:

In den letzten Jahren verstärkt sich immer mehr ein Trend, Grundsatzfragen, die eigentlich den Arbeitsbereich der Spezialorganisationen betreffen, in der Generalversammlung zu entscheiden. Die Spezialorganisationen befassen sich dann nur noch mit - häufig technischen - Detailfragen.[60] Der Einfluss der Schweiz auf Grundsatz- und Sachentscheide lässt sich deshalb auch mit mehr Engagement in den Spezialorganisationen kaum verstärken, er dürfte im Gegenteil in den kommenden Jahren noch schwinden. Dies wird vor allem dort schmerzen, wo wirtschaftliche Interessen unseres Landes tangiert werden.[61]

Im Bereich des personellen Engagements und der Guten Dienste bieten die Spezialorganisationen der Schweiz jedoch ein weites und fruchtbares Betätigungsfeld. Schweizer Diplomaten werden nicht nur wegen ihrer hohen Qualifikation, ihrer Integrität und Mehrsprachigkeit geschätzt, sondern auch wegen ihrer Herkunft aus einem neutralen Land. Obwohl die Schweiz nicht UNO-Mitglied ist und ihre Möglichkeiten des «Lobbying» und der personellen Gegengeschäfte deshalb stark eingeschränkt sind, ist es in der Vergangenheit immer wieder gelungen, qualifizierte Schweizer in leitenden Positionen von Spezialorganisationen zu plazieren.

Zu erwähnen wäre etwa alt Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, der Präsident der FAO war, oder die Botschafter Anton Schnyder und August Lindt sowie Jean Pierre Hocké, die zum Flüchtlingshochkommissar berufen wurden. Das Engagement der Schweiz zu Gunsten ihrer Kandidaten, das bei der Wahl von Jean-Pierre Hocké so stark wie lange nicht mehr zutage getreten ist, liesse sich meines Erachtens noch etwas ausbauen. Unser Land könnte sich damit einerseits ein gewisses Mass an Einfluss sichern und andererseits - dank der

59 Vgl. z. B. Nationalrat Christoph Blocher, «über den Beitritt in die Vereinten Nationen», in *Bilanz* vom 3. 1984; ders., «UNO-Beitritt - unnötiger Ballast», *Finanz und Wirtschaft* vom 5. 3. 1986; Nationalrat Ernst Mühlemann, «Aussenpolitik nach dem UNO-Verdikt», *Thurgauer Volksfreund* (Kreuzlingen) vom 22. 3. 1986; vgl. auch *NZZ* vom 22. 3. 1986, «Folgerungen aus dem negativen Uno-Entscheid».

60 Vgl. Botschafter Franz Blankart, «Das wirtschaftliche Interesse der Schweiz an einem Beitritt zur UNO», *NZZ* vom 1. 2. 1986.

61 Je nach Tragweite dieser Entwicklung könnte deshalb der Anstoss zu einem zweiten Anlauf richtung UNO-Beitritt von Seiten der Wirtschaft kommen, die sich in der vergangenen Abstimmungskampagne mehr als zurückhaltend verhielt!

meist hervorragenden Arbeit der Betroffenen – einen beträchtlichen internationalen Goodwill schaffen.[62]

Eng verknüpft mit dem personellen Engagement sind die Guten Dienste. Die allgemein geschätzten Bemühungen der Schweizer Delegation im Rahmen der KSZE und die Aktivitäten zur Rettung der UNESCO sind Beispiele für die Möglichkeiten und die Bedeutung eines neutralen Landes im Rahmen multilateraler Organisationen. Auch hier wäre meines Erachtens ein Ausbau der schweizerischen Aktivitäten noch möglich und erwünscht.[63]

2. Flankierende Massnahmen

Neben der Ausnützung der verbliebenen UNO-internen Möglichkeiten wird die Schweiz wahrscheinlich inskünftig nicht darum herumkommen, sich ausserhalb des UNO-Systems bilateral und multilateral vermehrt zu engagieren[64], auch wenn Bundesrat Aubert mit dieser Politik im Inland wenig Lorbeeren ernten konnte und der Ausgang der UNO-Abstimmung die Befürworter einer aktiveren Aussenpolitik trotz aller positiven Umfrageergebnisse und trotz der gegenteiligen Beteuerungen von UNO-Gegnern[65] nicht eben gestärkt hat. Unser Land wird noch mehr als bisher bei jeder Gelegenheit seine Guten Dienste personeller und lokaler Art zur Verfügung stellen müssen.

Ein weiteres geeignetes Mittel, um die Nachteile einer UNO-Nichtmitgliedschaft durch die Erhaltung von internationalem «Goodwill» etwas zu mildern, stellen finanzielle Zuwendungen dar – von der Art etwa des kürzlich vom Bundesrat der «Süd-Kommission» gewährten Beitrages. Wertvolle Sympathien verschafft der Schweiz ferner die logistische Unterstützung verschiedener UNO-Friedensmissionen, wie dies etwa durch Flugzeugeinsätze in Zypern, Libanon und der Westsahara geschieht. Angesichts der zentralen Bedeutung, welche die UNO namentlich für die jungen Staaten der Dritten Welt geniessst, kommt schliesslich der Entwicklungshilfe jeglicher Form ein grosses Gewicht zu, beim Bestreben, einem allfällig entstehenden Eindruck mangelnder schweizerischer Solidarität entgegenzuwirken.[66]

62 Im erwähnten Gespräch mit dem *St. Galler Tagblatt* vom 17 3. 1986 meinte allerdings Botschafter Franz Muheim, nachdem die Schweiz nun nicht mehr einfach keinen Beschluss über einen allfälligen UNO-Beitritt gefällt, sondern zur UNO nein gesagt habe, werde sie für einige Zeit auf Kandidaturen für UNO-Posten verzichten müssen; die Wahl Hockés zum Flüchtlingshochkommissar beispielsweise wäre zurzeit nicht denkbar.

63 Vgl. Nationalrat Heinrich Ott, «Schweizerische Aussenpolitik nach dem UNO-Entscheid», in *Mitgliederbrief der Schweizerischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen* vom 9. 1986.

64 Vgl. Botschafter Dieter Chenaux-Repond, «Für eine Aussenpolitik der konzentrischen Kreise», in *NZZ* vom 21. 4. 1986; Nationalrat Ernst Mühlemann, «Aussenpolitik nach dem UNO-Verdikt», *Thurgauer Volksfreund* (Kreuzlingen) vom 22. 3. 1986.

65 S.o. Fn. 4.

66 Vgl. auch Nationalrat Ernst Mühlemann, «Aussenpolitik nach dem UNO-Verdikt», *Thurgauer Volksfreund* (Kreuzlingen) vom 22. 3. 1986.

Das von verschiedener Seite und namentlich von Gegnern des UNO-Beitritts quasi als Ersatz für diesen geforderte [67] vermehrte Engagement im (west-)europäischen Bereich wird meines Erachtens die aus dem Abseitsstehen in der Weltorganisation entstehenden Nachteile nur zu einem sehr geringen Teil ausgleichen können [68]; ganz abgesehen davon, dass ein solches bezüglich unserer Neutralität und Souveränität - die in der UNO-Kampagne gerade von Kreisen der UNO-Gegner besonders hochgehalten wurden - ganz andere Gefahren birgt, als die Mitgliedschaft in der universellen Weltorganisation. [69]

Die - teilweise wiederum von Kreisen der ehemaligen UNO-Gegner herbeigeführte - Ablehnung der Europäischen Sozialcharta durch das Parlament hat im übrigen den Hoffnungen auf ein solches Engagement ohnehin einen kräftigen Dämpfer versetzt. Wenn die Entwicklung in dieser Richtung weitergeht, besteht eine ernsthafte Gefahr, dass sich die Schweiz nach der UNO auch noch im Europarat allmählich etwas ins Abseits manövrieren wird; jedenfalls lässt sich nicht absehen, wie unser Land mit derartigen Nullentscheiden in zentralen Fragen der europäischen Einigung zu einer eigentlich in seinem dringenden Interesse liegenden Aktivierung des Europarates [70] und zu seiner Stärkung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft beitragen will. [71]

3. Fazit

Insgesamt vermitteln die erwähnten Massnahmen und Möglichkeiten nicht den Eindruck eines grossen Konzepts. Realistischerweise kann ein solches auch nicht erwartet werden, nachdem der Souverän dem Bundesrat hiezu nicht nur die Mittel, sondern auch den politischen Rückhalt verweigert hat. Zu einem ähnlichen Schluss gelangt auch alt Botschafter Emanuel Diez in einem Über-

67 Vgl. z. B. Botschafter Dieter Chenaux-Repond, «Für eine Aussenpolitik der konzentrischen Kreise», in *NZZ* vom 21. 4. 1986, und Nationalrat Ernst Mühlemann, «Wir sollten schlau sein wie die alten Eidgenossen», *Weltwoche* vom 1. 10. 1987.

68 Vgl. auch alt Botschafter Emanuel Diez, «Aktivere Aussenpolitik nach dem Nein zur UNO?», in *NZZ* vom 10. 7. 1986.

69 Im Gegensatz zur UNO sind die verschiedenen Europäischen Organisationen nicht universell, weshalb eine Mitgliedschaft unseres Landes für die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität potentiell viel grössere Gefahren birgt als eine UNO-Mitgliedeschaft. Die Einschränkung der Souveränität durch die EG-Mitgliedschaft oder auch nur schon eine engere Assoziation - etwa im Sinne einer Integration in den Binnenmarkt - ist offensichtlich; aber selbst der Europarat bringt mit seinem effizienten System des Menschenrechtsschutzes viel weitergehende Einschränkungen der Souveränität als die UNO. Vgl. auch die einführende Bemerkung der NZZ-Redaktion zum oberen erwähnten Artikel von Botschafter Dieter Chenaux-Repond in *NZZ* vom 21. 4. 1986.

70 Vgl. Basler Zeitung vom 31. 5. 1986, «Schweizer Aussenpolitik: Nach UNO-Nein einfach weiterwursteln?».

71 Eine weitergehende Erörterung der «europäischen» Optionen der Schweiz würde den Rahmen des gegebenen Themas sprengen; ich verweise deshalb auf den diesbezüglichen Beitrag in diesem Buch.

blick über die Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik nach dem 16. März 1986, der in seinen eigenen Worten «*bezüglich der Ausbaumöglichkeiten einer schweizerischen Aussenpolitik ohne UNO-Mitgliedschaft einen recht nüchternen Eindruck*» hinterlässt: «*Im wesentlichen geht es ... um die Weiterführung der bisherigen, im Grunde genommen recht unspektakulären Aussenpolitik eines Kleinstaates, der sich damit abfinden muss, dass für ihn die Vertretung seiner legitimen Interessen in Zukunft schwieriger werden wird.*»[72]

Der Zug der schweizerischen Aussenpolitik mit Destination UNO und Internationale Organisation fährt also – bei etwas schlechteren Witterungsverhältnissen und mit einer durch das Abstimmungsergebnis etwas angeschlagenen Lokomotive – auf denselben Geleisen weiter wie vor dem 16. März 1987. Ein hoher EDA-Beamter soll vor der UNO-Abstimmung auf die Frage, was nach demm 16. März kommen werde, geantwortet haben: «*der 17. März*». Wie es scheint, hat er mit dieser Aussage weitgehend recht behalten.[73]

72 Alt Botschafter Emanuel Diez, «Aktivere Aussenpolitik nach dem Nein zur UNO?», in *NZZ* vom 10. 7. 1986.

73 Vgl. auch Xaver von der Lus, «Nach dem Nein zur UNO vom 17. 3. 1986», *Basler Zeitung* vom 15. 1. 1986.