

# Überlegungen zum UNO-Beitritt

Autor(en): **Kopp, Elisabeth**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **65 (1985)**

Heft 12

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-164263>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Elisabeth Kopp

## Überlegungen zum UNO-Beitritt\*

Ich habe die Einladung, im Rahmen dieser Vortragsreihe einige Überlegungen zum UNO-Beitritt der Schweiz anzustellen, sehr gerne angenommen, denn sie gibt mir Gelegenheit, im Hinblick auf die Volksabstimmung im Frühjahr 1986 Vor- und Nachteile eines allfälligen Beitritts zur UNO zu einem Zeitpunkt zu erörtern, der noch nicht durch die in Abstimmungskämpfen üblichen Vereinfachungen und Schlagworte geprägt ist.

Ich möchte das Thema von zwei verschiedenen Seiten beleuchten:

- einmal als Mitglied des Gesamtbundesrates, denn die Verantwortung für die Aussenpolitik ist ja nicht nur Angelegenheit eines einzelnen Departementes, sondern liegt in der Hand der Regierung als Ganzes. Unter diesem Gesichtspunkt werde ich versuchen, den UNO-Beitritt in den Zusammenhang der Aussenpolitik als Ganzem zu stellen und in diesem Rahmen zu bewerten.
- Zweitens möchte ich die Frage des UNO-Beitritts auch als «Justizministerin» angehen. Unter diesem Gesichtspunkt interessiert mich die Leistung der UNO für die Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts. Ich möchte aber auch zeigen, wieweit die Rechtsschöpfung in der UNO unser Land betrifft, was uns wegen unseres Fehlens an Einfluss- und Einwirkungsmöglichkeiten entgeht und welche Folgen wir deswegen zu tragen haben.

Ich glaube, die meisten Schweizerinnen und Schweizer sehen unser Land als einen Sonderfall, und sie sehen recht! Die Schweiz ist tatsächlich in mancher Hinsicht einmalig: Oder kennen Sie ein anderes Land, das die Machtverteilung bis zur Gemeindeautonomie mit eigener Steuerkompetenz führt? Kennen Sie eine andere Demokratie, in der die Beteiligung des Bürgers so direkt geschieht? Man denke dabei nur an die bevorstehende Abstimmung über den UNO-Beitritt. Oder kennen Sie ein Land, in dem der politische Wille aller aus so verschiedenen Kulturen, Sprachen, Religionen usw. eine friedliche und prosperierende Nation gemacht hat?

Nun glauben aber viele Mitbürgerinnen und Mitbürger auch, es sei der

\* Vortrag von Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp am Schweizerischen Institut für Auslandsforschung Zürich vom 29. Oktober 1985.

«Sonderfall Schweiz», der unser Land am UNO-Beitritt hindere; sie nehmen an, wir müssten draussen bleiben, weil dies der schweizerischen Staatsauffassung und unserer aussenpolitischen Tradition entspreche. Und das stimmt sicher nicht. Im Gegenteil: Unser Alleingang ausserhalb der Weltorganisation läuft der seit längster Zeit geübten und bewährten schweizerischen Aussenpolitik entgegen. Er entspricht auch nicht dem Grundsatz einer allseitigen, aktiven Interessenvertretung.

Die Schweiz ist zwar einmalig, und diese Einmaligkeit müssen wir erhalten. Diesem Ziel soll auch eine kluge und weitsichtige Aussenpolitik dienen. Doch die nationale Eigenart werden wir nicht durch Abkapselung und ängstliche Zurückhaltung sichern können, sondern nur durch ein selbstbewusstes Eintreten für uns selbst in Zusammenarbeit und im Wettbewerb mit allen Staaten. Die Schweiz ist zwar ein Sonderfall, aber keine Insel, sondern durch tausend Beziehungsfäden in die moderne Welt eingebunden. Sie muss sich darin behaupten, wenn sie auch in Zukunft bleiben will, was sie ist. Bundesrat und Parlament sehen in der UNO ein wirksames Instrument – ein Instrument neben andern –, um dieses Ziel zu verwirklichen.

### **Lauter «Sonderfälle»**

Die Staatenwelt besteht aus lauter «Sonderfällen». Jedes Land nimmt zu Recht von sich an, es sei ein solcher, denn jedes Land hat seine Eigenheiten, seine Geschichte, seine Wertvorstellungen und seine Ansprüche, die es von den übrigen Ländern unterscheiden und seine Identität ausmachen. Diese Identität zu verwirklichen, sie im Kräftespiel gegen die anderen zu bewahren, ist eines der vorrangigen Ziele jeder Aussenpolitik, auch der schweizerischen. Das stärkste Identitätsgefühl beziehen wir Schweizer aber wohl aus unserer jahrhundertealten Freiheit und Unabhängigkeit, und sie ist denn auch als oberstes aussenpolitisches Ziel in der Verfassung festgelegt. Artikel 2 unserer Bundesverfassung gibt uns deshalb den Richtpunkt, auf den hin auch die Diskussion um den UNO-Beitritt angelegt werden muss. Ich möchte ihn an dieser Stelle in Erinnerung rufen: «Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.»

Wir werden uns aber nur in freier und unabhängiger Selbstbestimmung entwickeln und entfalten können, wenn unser Land in einem befriedeten Umfeld lebt. Die Erhaltung des Friedens stellt deshalb neben der Bewahrung der Unabhängigkeit und Freiheit ein ebenso wichtiges aussenpolitisches Ziel dar; um es kurz zu sagen, wir streben in unserer Aussenpolitik *Unabhängigkeit in Frieden* an.

Unser aussenpolitisches Bewusstsein ist vor allem durch die lange historische Erfahrung von Unabhängigkeit und Friede, aber auch von Zurückhaltung und Einsicht in die weltpolitischen Grössenverhältnisse geprägt. Daraus hat sich nach und nach der Grundsatz der *Neutralität* entwickelt, dem wir nicht nur viel von unserem äusseren, sondern auch von unserem innenpolitischen Frieden verdanken. Die dauernde und bewaffnete Neutralität ist daher so sehr im öffentlichen Bewusstsein – und wohl auch Unterbewusstsein – verankert, dass sie einen wesentlichen und unverzichtbaren Teil unserer nationalen Identität ausmacht.

Ich möchte aber davor warnen, Neutralität mit aussenpolitischer Absenz und Abstinenz zu verwechseln. So jedenfalls haben es unsere Vorfahren nie verstanden. Für sie war die Neutralität nie eine *Alternative zur Aussenpolitik*, sondern eines ihrer wichtigsten Mittel. Sie haben sich zwar nach Marignano nicht mehr in «fremde Händel» gemischt, aber sie haben sich auch nicht in den weltpolitischen Winkel zurückgezogen. Sie waren vielmehr zuvorderst an der aussenpolitischen «Front», wenn es darum ging, die wohlverstandenen Interessen der Schweiz zu wahren. Ein Blick in unsere Geschichte zeigt uns, wie offen unser Land gegenüber seiner Umwelt war, und wie selbstgewiss seine Staatsmänner mit den übrigen Staaten verkehrten. Denken wir etwa an das Auftreten des Basler Bürgermeisters Wettstein auf dem Friedenskongress von Münster (1648), dem wir die völkerrechtliche Unabhängigkeit unseres Landes verdanken, oder an die diplomatische Leistung eines Pictet de Rochemont, der auf dem Wiener Kongress (1815) die Anerkennung unserer Neutralität durch die europäischen Grossmächte erwirkte.

Derselbe Weitblick und derselbe Realismus war am Werk, als die Schweiz vor rund hundert Jahren zu den Pionieren der ersten internationalen Organisationen gehörte. Die wissenschaftlich-technische Entwicklung und der wirtschaftliche Aufschwung führten damals zu grossflächigeren und intensiveren zwischenstaatlichen Beziehungen. Die anfallenden Probleme konnten oft nicht mehr ausschliesslich auf bilateralem Weg gelöst werden, sondern riefen nach einer multilateralen Zusammenarbeit in ständigen Organisationen. Unsere Staatsmänner haben damals die Zeichen der Zeit verstanden und das aussenpolitische Instrumentarium den veränderten Umständen angepasst. Noch heute kommt uns ihr Weitblick und ihre Tatkraft zugute. Ohne diese Offenheit wäre die Schweiz heute nicht, was sie ist, und sie würde nicht den komfortablen Platz in der Welt einnehmen, den sie innehat.

Die Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik ist aber nicht nur durch die Verteidigung der eigenen Interessen, sondern ebenso durch die Mitverantwortung unseres Landes für die übrige Staatenwelt geprägt. Ich

bin stolz darauf und empfinde es als eine Verpflichtung, dass das wohl wichtigste Vertragswerk des humanitären Völkerrechts – die Genfer Konventionen – den Namen einer Schweizer Stadt trägt. Wenn die *Solidarität* auch erst nach dem Zweiten Weltkrieg expressis verbis zur Maxime unserer Aussenpolitik gemacht wurde, hat sie doch schon längst unsere Aussenbeziehungen bestimmt, ebenso wie die *Disponibilität* und *Universalität*, welche die Offenheit und das Engagement zur Umwelt widerspiegeln.

Wer heute den UNO-Beitritt ablehnt, kann dies jedenfalls nicht mit der Tradition der schweizerischen Aussenpolitik begründen. Wenn wir heute den Vereinten Nationen beitreten, nehmen wir keine Richtungsänderung vor, sondern gehen auf einem längst eingeschlagenen Weg konsequent weiter. Wir streben nach keinen neuen Zielen, sondern versuchen lediglich das aussenpolitische Instrumentarium den neuen Anforderungen einer sich rasch wandelnden Welt anzupassen, um die von niemandem bestrittenen Ziele weiterhin mit Erfolg realisieren zu können.

### **Das internationale Umfeld**

Die wissenschaftlich-technische Entwicklung, die die Staaten vor rund hundert Jahren zu neuen Formen der Kooperation zwang, hat unsere Welt in den letzten Jahren tiefgreifend verändert und aus ihr ein Dorf gemacht, in dem alle Staaten zu Nachbarn geworden sind. Gleichzeitig haben wir durch unsere moderne Lebensweise Probleme geschaffen, die nicht an den Landesgrenzen haltmachen, sondern viel weitere, oft globale Ausmasse annehmen. Auch erfordert die moderne, arbeitsteilige Wirtschaft einen so grossräumigen Gütertausch, wie er in der Geschichte bisher unbekannt war. Ein hochkomplexes Weltwirtschaftssystem ist entstanden, in dem Störungen und Ungleichgewichte sich auf alle Beteiligten auswirken. Kurz: Die wechselseitige Abhängigkeit aller Länder voneinander, die *Interdependenz*, ist zum entscheidenden Strukturelement unserer Welt geworden. Hier gibt es keine Zuschauer mehr, sondern nur Betroffene. Alle sitzen wir im selben Boot!

Und dieses Boot ist auf einem gefährlichen Kurs. Überall lauern Klippen, an denen es zerschellen kann: Beispielsweise die Erschöpfung und Zerstörung der Umwelt, sei es durch den Raubbau an den Ressourcen oder sei es durch die Vergiftung der Gewässer, der Böden oder der Atmosphäre.

Es drohen auch wirtschaftliche Gefahren. Die Symptome sind unübersehbar: anhaltende Arbeitslosigkeit in den industrialisierten Ländern; riesige Verschuldung der Entwicklungsländer; dazu der Hunger und das Elend trotz gesteigerter Entwicklungshilfe.

Am drohendsten aber ist die Gefahr, dass lokale oder regionale Kon-

flikte in eine weltweite kriegerische Auseinandersetzung münden könnten, was angesichts der Waffenarsenale auf allen Seiten für alle Beteiligten mörderisch ausgehen müsste. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass es der UNO bzw. ihrem Generalsekretär mehrmals gelungen ist, Krisenherde einzudämmen (Kuba).

Können Sie sich vorstellen, dass diese klein gewordene, vor grossen Problemen und Gefahren stehende Welt ohne das dauernde und institutionell gesicherte Gespräch noch vorankommen kann? Das «Welt-Dorf» braucht doch einen «Dorf-Platz», ein Forum, auf dem alle Dorfbewohner zusammenkommen können, um die Probleme zu besprechen und nach Lösungen zu suchen. Es braucht einen dauernden Dialog – und verlaufe er auch noch so kontrovers und polemisch –, um in mühsamer Arbeit einen allseitig annehmbaren Ordnungsrahmen des Zusammenlebens zu finden. Es gibt keine sinnvolle Alternative dazu.

Wir haben dieses Gesprächsforum: Es ist die UNO. Es geschieht zum erstenmal in der Geschichte, dass – mit ganz wenigen Ausnahmen, wie die Schweiz – alle Länder der Welt um einen Verhandlungstisch versammelt sind. Dieser Anfang darf nicht scheitern, und wir sollten unseren Beitrag als Mitbetroffene dazu leisten,

Wir beurteilen heute die *UNO* nüchtern und illusionslos. Der Enthusiasmus der Gründer, der noch aus dem Pathos der Präambel zur Charta zu hören ist, hat vielerorts Skepsis Platz gemacht. Wir können nicht leugnen, dass grosse Hoffnungen – allerdings auch unrealistische Hoffnungen – enttäuscht wurden. Das System der kollektiven Sicherheit, mit dem man die absolute Souveränität der Nationalstaaten ein wenig durchbrechen und einen ganz kleinen Schritt auf eine überstaatliche Organisation hin machen wollte, kam nie zum Tragen. Allerdings erwartet man von der UNO – auch heute noch – Unmögliches. Man will nicht zur Kenntnis nehmen, dass die UNO keine Weltregierung ist und unter den heutigen Bedingungen – d. h. solange alle Staaten keine Handbreit von ihrer ausschliesslichen Souveränität abgehen wollen – keine grössere Wirksamkeit entfalten kann. Darüber vergisst man die bedeutsame Entwicklung, welche die UNO seit ihrer Gründung vor 40 Jahren durchgemacht hat, und man übersieht, was sie für ein besseres und friedlicheres Zusammenleben der Menschen und Völker heute leistet: Aus der nur 51 Siegerstaaten umfassenden, einseitigen Koalition, die sie in Tat und Wahrheit 1945 darstellte, entwickelte sich die erste weltumspannende Organisation.

Wenn die UNO auch keine Weltregierung ist und den Frieden nicht erzwingen kann, leistet sie doch viel und Unersetzliches zur Entschärfung der Spannungen, zur Eindämmung der Konflikte und zur Vermittlung zwischen den Streitparteien. Sie setzt dabei alle Mittel der friedlichen Streit-

beilegung, wie zum Beispiel die Beratung (Konsultation), die Untersuchung, die Vermittlung (Mediation) und die Guten Dienste ein. Die Erfahrung zeigt, dass die Vermittlungen heute beinahe ausschliesslich im Rahmen der UNO oder durch die UNO-Organen selbst geschieht. Zurzeit vermittelt die UNO beispielsweise in Namibia, im Nahen Osten, im Afghanistankonflikt oder auf Zypern. Mit den «Blauhelmen» und Beobachtern haben die Vereinten Nationen ein zusätzliches Instrument geschaffen, mit dem sie zur Beruhigung und Stabilisierung eines Konfliktherdes, wie zum Beispiel auf Zypern, im Sinai, in Kaschmir oder auf dem Golan beitragen konnten.

Darin erschöpft sich die Friedensarbeit aber nicht. Friede ist ja nicht einfach die Abwesenheit von Krieg, und er steht auch nicht erst in Gefahr, wenn die Waffen in Stellung gebracht werden. Friede bedeutet auch Rechtsicherheit und ein menschenwürdiges Dasein. Friede bedeutet auch die Respektierung der Menschenwürde und der Menschenrechte.

So gesehen ist die ganze Arbeit der UNO ein Einsatz für den Frieden, ganz besonders aber ihr Wirken im wirtschaftlich-sozialen Bereich und ihre Arbeit für die Weiterentwicklung und Kodifizierung des internationalen Rechts. Das Tätigkeitsfeld der Vereinten Nationen ist, wie ihr geographischer Bereich, umfassend geworden. Es gibt kaum ein grosses Problem, für das nicht auch in der UNO, oder in einer ihrer Sonder- oder Spezialorganisationen nach Lösungen gesucht wird, betreffe dies nun die Ernährung, Gesundheit, Erziehung, Beschäftigung, Bevölkerungspolitik, den Verkehr, den Handel, die Währung, Energie, Technologie, Rohstoffe, Umweltfragen usw.

Das Verständnis schweizerischer Aussenpolitik und die weltweite gegenseitige Abhängigkeit aller Staaten erlaubt ein isoliertes Abseitsstehen von der einzigen universellen Gesprächsplattform nicht. Neutralität heisst nicht Blindheit und Urteilslosigkeit. Neutralität ist jedoch eine Voraussetzung für eine Vermittlerrolle. Im Zeichen des weltweiten Gefälles zwischen arm und reich, kriegerischer Auseinandersetzungen und Missachtung der Menschenrechte benötigen wir eine Organisation, welche Vermittlung ermöglicht. Die Schweiz hätte darin eine berechnete Aufgabe.

### **Das internationale Recht**

Heute wird das internationale Recht – sei es das Völkerrecht oder das internationale Privatrecht – zumindest auf universeller Ebene fast ausschliesslich in der UNO weiterentwickelt und kodifiziert.

In der UNO wurden in den letzten 40 Jahren bis heute etwa 350 multilaterale Abkommen ausgehandelt, wovon einigen eine fundamentale Rolle zufällt. Die Abkommen betreffen u. a. Menschenrechte, Menschenhandel

und Sklaverei, die Rechtsstellung der Frau, Flüchtlinge und Staatenlose, Betäubungsmittel, Vorrechte und Immunitäten von Diplomaten, die Abrüstung, die friedliche Beilegung von Konflikten, das Vertragsrecht, Welt-raumfragen, Umweltfragen, Strafrechtsfolgen, das Seerecht, den Verkehr, Zollfragen, den internationalen Handel und die Entwicklung, Rohstoffe und Wirtschaftsstatistiken.

In diesem breiten rechtlichen Tätigkeitsfeld nimmt der Einsatz der UNO für die Menschenrechte eine zentrale Bedeutung ein. 1948 wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedet. Sie hatte einen wesentlichen Einfluss auf spätere Menschenrechts-Vertragswerke, wie z.B. die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Afrikanische Menschenrechtscharta, auf die Grundrechtsgarantien in nationalen Verfassungen und auf die Menschenrechtspraxis innerhalb und ausserhalb der UNO. Zu den fundamentalen Menschenrechtsabkommen zählen auch die beiden UNO-Menschenrechtspakte über die bürgerlichen und politischen Rechte und über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von 1966. Die UNO bemüht sich zurzeit um einen besseren Schutz der Kinder, so etwa im Bereich der Adoption. Sie übernimmt aber auch beratende und überwachende Funktionen, wie zum Beispiel auf dem Gebiet der Konvention über die Verbesserung der Stellung der Frau. Letztes Jahr vermochte die UNO im Bereich der Menschenrechte mit der Annahme einer Konvention gegen die Folter einen besonders schönen Erfolg zu verzeichnen.

Rechtsschöpfung und Kodifikation ist das eine, Rechtsanwendung das andere. Um die Einhaltung der Menschenrechte steht es noch vielerorten schlecht. Weil der UNO alle exekutiven Mittel fehlen, kann sie nur zu überzeugen versuchen und moralischen Druck ausüben. Doch sollten wir das in der heutigen Welt, die wohl noch lange durch die unumschränkte Souveränität der Staaten gekennzeichnet sein wird, nicht gering schätzen. Allein die Tatsache, dass es gelungen ist, alle Staaten dieser Erde trotz ihrer verschiedenartigen Staats- und Gesellschaftssysteme, trotz ihrer verschiedenartigen Weltanschauungen und historischen Entwicklungen auf allgemeingültige Normen festzulegen, bedeutet einen grossen historischen Schritt. Dass die Schweiz bei diesem säkularen Werk weitgehend ausgeschlossen bleibt, ist nicht nur unseren unmittelbaren Interessen sehr oft abträglich, sondern bedeutet auch eine empfindliche Einbusse an Mitbestimmungsmöglichkeiten und Mitverantwortung.

### **Einbussen**

Ein Beispiel aus dem humanitären Recht, das die Schweiz als Rot-Kreuz-Nation besonders betrifft: Am 4. Februar dieses Jahres wurde die UNO-

Konvention gegen die Folter zur Unterzeichnung aufgelegt, die Schweiz trat dem Abkommen auch bei, obwohl wir von dessen Ausarbeitung ausgeschlossen waren. Dabei hatte das Institut Henri Dunant in Genf bereits 1970 eine Studie über den Schutz von Häftlingen gegen die Folter ausgearbeitet, und eine Gruppe von Genfer Juristen legte den Entwurf eines Zusatzprotokolles vor, das die Staaten verpflichten sollte, Besuche eines Untersuchungsausschusses in den Haftanstalten zuzulassen. Diesen Entwurf konnten wir aber in der UNO, da wir nicht Mitglied sind, nicht vertreten, und er wurde tatsächlich nicht berücksichtigt.

Was in der Folge mit diesem Entwurf geschah, ist Beweis dafür, dass die Schweiz imstande ist, massgeblich an der Ausarbeitung internationalen Rechts mitzuwirken. Der Entwurf ist nämlich vom Europarat aufgenommen worden. Dort sind wir Mitglied. Und dort kann die Schweiz ihren Standpunkt einbringen, sei es auf parlamentarischer oder auf Regierungsebene. Im Falle des europäischen Konventionsentwurfes, worin die Ideen des nicht berücksichtigten Zusatzprotokolles übernommen sind und der einen Schritt weitergeht als die UNO-Konvention, hat die Schweiz dies mit Nachdruck getan. Die Arbeiten sind in der Zwischenzeit zügig vorangeschritten.

Dieser Fall ist beispielhaft für unsere Situation bei der Ausarbeitung neuer völkerrechtlicher Bestimmungen. Im Anhang der UNO-Botschaft finden Sie eine lange Liste völkerrechtlicher Verträge, die die Schweiz ratifiziert hat, ohne – oder nur teilweise – an deren Ausarbeitung mitwirken zu können. Einige Beispiele:

- Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen
- Atomsperrvertrag
- Übereinkommen über die Nutzung des Weltraums
- Übereinkommen gegen Geiselnahmen
- Übereinkommen über diplomatische Spezialmissionen

In jüngster Zeit zeichnet sich in der UNO eine Entwicklung ab, welche unsere Stellung als Beobachter weiter zu verschlechtern droht. Die UNO verzichtet nämlich mehr und mehr darauf, in der Schlussphase einer Kodifikation noch eine diplomatische Konferenz einzuberufen, zu welcher jeweils alle Staaten der Welt eingeladen werden. Dies war etwa der Fall bei der Konvention über diplomatische Spezialmissionen oder bei der Geiselnkonvention. Auf die diplomatischen Konferenzen wird nicht zuletzt aus Kostengründen verzichtet und stattdessen in der Generalversammlung eine entsprechende Phase eingeschoben. So wird zum Beispiel die diesjährige Weltjugendkonferenz, obwohl «Weltkonferenz», als UNO-Konferenz konzipiert. Eine aktive Teilnahme der Schweiz ist daher zum vornherein ausgeschlossen.

Auch jetzt werden in der UNO verschiedene Rechtsfragen behandelt, die auch uns betreffen, ohne dass wir dazu Stellung nehmen könnten. Einige Beispiele: Die Generalversammlung behandelt das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen – ein Problemkreis, der uns als Sitzstaat internationaler Organisationen ganz besonders interessiert. Zu diesem Thema liegt ein Konventionsentwurf vor, bei dessen Ausarbeitung wir nicht mitwirken konnten, da dieser Text innerhalb der Völkerrechtskommission entstand.

Ausgeschlossen ist die Schweiz auch von der Diskussion über die Stellung der Fremdarbeiter. Die UNO bemüht sich seit anfangs der achtziger Jahre um die Ausarbeitung eines umfassenden Abkommens, das die Rechtsstellung der Fremdarbeiter und ihrer Familien regeln würde. Die Mitgliedschaft in jenem Organ, das für die Konvention zuständig ist, beschränkt sich auf UNO-Mitglieder.

Ein weiterer Problembereich betrifft das internationale Wirtschaftsrecht, wo die Kommission für Handelsrecht Konventionen über den internationalen Zahlungsverkehr einschliesslich der immer wichtiger werdenden elektronischen Zahlungsmittel ausarbeitet. In diesem Zusammenhang ist besonders auch eine Arbeitsgruppe hervorzuheben, die sich mit der Formulierung eines Leitfadens über die Lieferung grosser schlüsselfertiger Industrieanlagen befasst – ein Thema, das natürlich für die Schweizer Industrie von besonderem Interesse ist. Als UNO-Nichtmitglied haben wir praktisch keine Chancen, in die Kommission für internationales Handelsrecht gewählt zu werden. Die Schweiz kann als Beobachter wohl in die Diskussion eingreifen und Vorschläge machen. Der Beobachterstatus ist für unsere Bedürfnisse jedoch ungenügend. Auf einen Rückkommensantrag eines Beobachters muss beispielsweise nicht eingegangen werden.

### «Fremdes Recht»

Ein weiteres Thema beschlägt das Weltraumrecht. Da die Regelung der Rahmenbedingungen für die Weltraumnutzung, etwa im Bereich des Satellitenfernsehens oder der Nachrichtensatelliten, innerhalb der Vereinten Nationen getroffen werden, ist die Schweiz auch hier ausgeschlossen.

Das Fazit ist unerfreulich: In der UNO entstehen immer mehr völkerrechtliche Normen und Grundsätze, an deren Aushandlung die Schweiz nicht beteiligt ist. Aufgrund wirtschaftlicher und anderer Sachzwänge muss die Schweiz die Abkommen früher oder später aber ebenfalls ratifizieren. Und selbst in jenen Fällen, in denen sie dies nicht tut, wirken sich die Konventionen auf unser Land aus. Die UNO-Beitrittsgegner, die mit dem Ab-

seitsstehen von der Weltorganisation die schweizerische Souveränität bewahren möchten, erreichen damit gerade das Gegenteil! Wir stehen vor der paradoxen Tatsache, dass wir als UNO-Aussenseiter eine Fremdbestimmung hinnehmen müssen, nachdem wir, in der Sorge um die Selbstbestimmung, nicht beigetreten sind. Aus Angst vor den «Fremden Richtern» müssen wir nun «Fremdes Recht» hinnehmen.

Die Schweiz konnte noch nie einen Richter im 15köpfigen Richterkollegium des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag stellen. Während der Zeit des Völkerbundes dagegen war der Schweizer Max Huber sogar Präsident des damaligen Ständigen Internationalen Gerichtshofs. Der wichtigen, 34 Sachverständige zählenden UNO-Völkerrechtskommission hat noch nie ein schweizerischer Experte angehört, im Gegensatz zu einigen Österreichern und Schweden. Unser Land ist ausserdem weder in der Kommission für Handelsrecht noch in der Menschenrechtskommission vertreten.

«Les absents ont toujours tort.» Wer nicht dabei ist, hat die schlechtesten Chancen, zu seinem Recht zu kommen. Noch zwei Exempel:

Das Zusatzprotokoll Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention verlangt für Wahlen die geheime Abstimmung. Der Schweiz wäre es leicht gefallen für unsere Landsgemeindekantone eine entsprechende Sonderregelung einzubringen. Weil wir uns aber an der Ausarbeitung dieses Protokolls nicht beteiligten, könnten wir nun heute dieses Protokoll nur mit einem Vorbehalt ratifizieren, was den Anschein erwecken würde, in der Schweiz seien die Menschenrechte nicht genügend geschützt.

Das andere Beispiel betrifft die UNO-Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL), in der die Schweiz, wie schon erwähnt, nicht vertreten ist. Sie arbeitete das Wiener Übereinkommen über den internationalen Warenkauf aus. Hätte die Schweiz an den Redaktionssitzungen für das Abkommen teilnehmen können, so hätte sie mit Bestimmtheit beantragt, der erwähnte Vertragstyp sei in das Übereinkommen aufzunehmen. Für ein kleines Land wie die Schweiz stellen Staatsverträge ein wirksames Mittel dar, um in einem internationalen Umfeld, das noch weitgehend von Machtstreben beherrscht ist, ihre Unabhängigkeit zu wahren (aus: Geschäftsbericht des BR, 1983, Seite 134).

### **Interesse an einer Vollmitgliedschaft**

Es ist nicht dasselbe, ob man von der eng begrenzten Siegerkoalition von 1945 abseitsstand, oder ob man sich heute, als praktisch einziger Staat von der weltumspannenden Organisation fernhält. 1945 konnte man Bedenken haben, ob die Neutralität in dieser partiellen Organisation schadlos, ohne

Einschränkungen weitergeführt werden könne. Zudem wusste man noch nicht, ob sich das System der kollektiven Sicherheit festigen und entwickeln würde.

Gegenüber der heutigen, universellen UNO sind diese Bedenken unbegründet. Ich möchte mit aller Klarheit hervorheben, dass Bundesrat und Parlament der Neutralitätsfrage ihre ganz besondere Aufmerksamkeit geschenkt haben. Es stand für sie von Anfang an fest, dass die Schweiz nur dann der UNO beitreten kann, wenn sie ihre dauernde und bewaffnete Neutralität auch als UNO-Mitglied ohne jegliche Einschränkung weiterführen kann.

Die Frage, ob die Sanktionspflicht mit unserem Status vereinbar sei und ob wir die Glaubwürdigkeit der Neutralität durch politische Stellungnahmen gefährden könnten, wurde sorgfältig und eingehend geprüft. Um jeglichen Zweifel auszuschliessen, beabsichtigt der Bundesrat vor dem Beitritt eine Neutralitätserklärung abzugeben, mit der er der UNO und den UNO-Mitgliedstaaten den entschiedenen Willen, an der Neutralität festzuhalten, in formeller Weise zur Kenntnis bringen wird. Wenn die UNO-Generalversammlung zu unserem Aufnahmegesuch ja sagt, dann sagt sie auch ja zu unserer besonderen Stellung als Neutraler.

Niemand verlangt oder erwartet im übrigen von uns, dass wir beim Beitritt zur UNO unsere bewährte aussenpolitische Maxime modifizieren. Im Gegenteil! Wie der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Pérez de Cuellar, mehrmals hervorgehoben hat, sähe man die Schweiz nicht trotz, sondern gerade wegen ihrer Neutralität gerne als Vollmitglied der Weltorganisation. Die übrigen neutralen Staaten, die längst Mitglied der Vereinten Nationen sind, haben nämlich immer wieder bewiesen, dass sie dank ihrem Status besonders geeignet sind, Gute Dienste zu leisten. Es ist vor allem diesem Wirken der Neutralen in der UNO zu verdanken, wenn sich die Neutralität heute wieder weltweit einer hohen Wertschätzung erfreut, nachdem sie am Ende des Zweiten Weltkriegs von mancher Seite nicht verstanden wurde. Diesen neutralen Ländern aber brachte ihr Engagement eine zusätzliche Anerkennung ihres Status und damit ein Zuwachs an Sicherheit.

Die berechtigte Sorge um unsere erprobte aussenpolitische Maxime sollte nicht soweit getrieben werden, dass sie uns die Sicht auf die Möglichkeiten, unsere Neutralität in der UNO sogar zu festigen, verstellt. Wir haben bereits im Sicherheitsbericht von 1973 festgestellt, welche Bedeutung es für die Selbstbehauptung unseres Landes hat, dass wir die Neutralität und die Grundsätze unserer Sicherheitspolitik dem Ausland immer wieder darlegen. Um dies zu tun, finden wir zweifellos keine bessere Tribüne als die UNO-Generalversammlung.

Unsere Neutralität ist im europäischen Raum, in einer spezifisch europäischen Konfiguration erwachsen. Im heutigen weltweiten Beziehungsraum bekommt die Neutralität einen andern Stellenwert, und sie sieht sich vor neue Probleme gestellt. Wir sollten und könnten der Neutralität im Rahmen der UNO die noch fehlende weltweite Dimension hinzufügen.

Unsere Partnerstaaten werden die Neutralität um so höher schätzen, je deutlicher sie deren Nutzen für die Staatenwelt erfahren. Beweisen wir deshalb, wie die übrigen Neutralen, unsere besondere Disponibilität im Rahmen der UNO! Dies wird zur tatsächlichen Anerkennung unserer wichtigsten aussenpolitischen Maxime beitragen und unsere Position stärken.

Wer heute in der UNO fehlt, fehlt im Zentrum der multilateralen Diplomatie, in einem der wichtigsten Foren der weltweiten Zusammenarbeit. Damit klafft eine empfindliche Lücke in unserem aussenpolitischen Dispositiv.

Wir arbeiten zwar eng mit der UNO zusammen: Mit wenigen Ausnahmen gehören wir allen Sonderorganen und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen an. Auch sind wir in New York durch einen ständigen Beobachter vertreten. Doch genügt dies nicht mehr. Zum einen wurde nämlich der Beobachterstatus seit einigen Jahren immer mehr abgewertet, weil wichtige Länder, wie die beiden Deutschland, den ganzen Schritt in die UNO gemacht haben und weil gleichzeitig Befreiungsorganisationen wie die PLO oder die SWAPO den Beobachterstatus erhielten. Zum andern ist das System der UNO zunehmend zu einer Einheit zusammengewachsen, dessen Zentrum die Generalversammlung darstellt. Von ihr gehen oft entscheidende Impulse zur Behandlung von Sachfragen auch in den Sonderorganen und Spezialorganisationen aus.

Zunehmend beschäftigt sich die Generalversammlung selber mit Sachproblemen, oder es werden Verhandlungen aus den Nebenorganen in ihrem Rahmen finalisiert. Da sind wir von der uneingeschränkten Mitwirkung ausgeschlossen. Die Folge dieser Entwicklung ist, dass wir unsere Interessen nicht mehr lückenlos vertreten können, sondern von wichtigen Phasen des Verhandlungsprozesses ausgeschlossen sind. Die Schweiz befindet sich in der Lage eines Rechtsanwaltes, der nur phasenweise zum Prozess zugelassen wird, um seinen Mandanten zu verteidigen. Der Mandant aber sind wir alle, das Schweizervolk.

### **Grundlose Angst**

Wenn ich mir die wichtigsten Argumente, die immer wieder gegen eine schweizerische Vollmitgliedschaft vorgebracht werden, genauer anschau-

spricht aus ihnen allen Angst: Angst vor dem Souveränitätsverlust, Angst vor dem Identitätsverlust, Angst vor dem Neutralitätsverlust.

Mir ist diese Angst unerklärlich. Sollte die Schweiz tatsächlich weniger gefestigt sein und weniger Kraft haben, als alle andern Länder der Welt, die in der UNO mitmachen und nichts verloren, sondern nur gewonnen haben? Sollten wir unserer selbst weniger sicher sein, als es unsere Vorfahren waren, die nie auf einer internationalen Konferenz fehlten, wo es um ihre Sache ging – und in der UNO geht es auch um unsere Sache!

Wenn wir dem Geist unserer Vorfahren treu bleiben wollen, der zur Gründung des Roten Kreuzes, zur Gründung des Weltpostvereins, zur Gründung der Weltgesundheitsorganisation usw. geführt hat, wenn wir bleiben wollen, wer wir sind, dann dürfen wir nicht mehr vor der Türe der UNO stehen bleiben, dann müssen wir in der «Weltgemeinerversammlung» unseren Platz neben den andern einnehmen ohne Überheblichkeit und Besserwisserei, aber ebenso auch ohne falsche Bescheidenheit und ohne Angst.

Für Hygiene und Sauberkeit...

# SUNLIGHT

Qualitätsprodukte aus Olten.

OMO · ALL · CORALL  
VIA · RADION · COMFORT  
SOLO · SUN  
VIM · VIF · FLUP · SANITOS  
LUX-Seife · SUNLIGHT-Seife