Quaderni di **Dodis**



Sacha Zala und Flurina Felix (Hg.)

Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus

Bd. 3 Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002

Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus La Suisse et la construction du multilatéralisme

Bd. 3

Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002

Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de l'ONU 1942–2002

Sacha Zala und Flurina Felix (Hg.) unter Mitarbeit von Sabine Dändliker und Joël Swai Praz

Diplomatische Dokumente der Schweiz

Die Quaderni di Dodis sind eine Publikationsreihe der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Weitere Informationen zur Reihe finden sich unter dodis.ch/quaderni.

Herausgeber der Reihe: Sacha Zala

Redaktion: Dominik Matter

Grafisches Konzept & Layout: Erik Dettwiler dewil.ch

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Madeleine Herren (Präsidentin, Universität Basel), Prof. Dr. Sacha Zala (Sekretär, Universität Bern), Prof. Dr. Sébastien Guex (Universität Lausanne), Prof. Dr. Claude Hauser (Universität Freiburg), Prof. Dr. Matthieu Leimgruber (Universität Zürich), Prof. Dr. Julia Richers (Universität Bern), Prof. Dr. Davide Rodogno (Institut de Hautes Études Internationales et du Développement), Prof. Dr. Kristina Schulz (Universität Neuenburg), Prof. Dr. Matthias Schulz (Universität Genf), Prof. em. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern)

Diese Publikation ist Open Access online im Volltext verfügbar: dodis.ch/q15.

1. Auflage

Archivstrasse 24, 3003 Bern

Internet: www.dodis.ch E-Mail: quaderni@dodis.ch



Institut der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften www.sagw.ch

Publiziert mit der Unterstützung des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)



Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz – CC BY 4.0.



ISBN 978-3-906051-75-8 (.pdf) ISBN 978-3-906051-76-5 (Print) ISBN 978-3-906051-77-2 (.epub) ISBN 978-3-906051-78-9 (.mobi) ISSN 2235-509X DOI 10.5907/Q15

Titelbild: Am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York, neben dem Sekretariatsgebäude, schreitet die Montage der Stahlkonstruktion für das zukünftige Gebäude der Generalversammlung im April 1951 zügig voran (Bildquelle: UN Photo/MB UN7667290).



La Suisse et la construction du multilatéralisme Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus

Vol. 1

Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de l'internationalisme 1863–1914 Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte des Internationalismus 1863–1914

Vol. 2

Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918–1946 Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte des Völkerbunds 1918–1946

Vol. 3

Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de l'ONU 1942–2002 Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002

Inhaltsverzeichnis

				•			
9	-	MI.	to	rici	rn,	$\sim M$	otiz
J	_	чι	\cdot	ı ı ə	~ 11	_ 1	UL

- 13 Einleitung / Introduction / Introduzione / Introduction
- 33 **Dokumentenverzeichnis**
- 43 **Dokumente**
- 277 Appendix / Appendice
- 281 Mitwirkung der Schweiz im UNO-System

9 Editorische Notiz

Die Forschungsstelle *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (Dodis) ist ein Institut der *Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften* (SAGW) und somit der *Akademien der Wissenschaften Schweiz.* Sie steht unter dem Patronat der *Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte* (SGG) und geniesst die Unterstützung des *Schweizerischen Bundesarchivs* (BAR) sowie des *Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten* (EDA). Als Institution der freien Forschung, deren Auftrag auf dem Bundesbeschluss zur Forschungsförderung basiert, ist Dodis die Kompetenzstelle für die Geschichte der internationalen Beziehungen und der Aussenpolitik der Schweiz. Die systematische Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS) wird durch thematische Quelleneditionen, die in der Reihe *Quaderni di Dodis – fonti* publiziert werden, ergänzt. Dadurch können einzelne Themen vertieft behandelt, als Open-Access-Publikationen der Forschungsgemeinschaft und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und die Daten und Metadaten der Datenbank Dodis gezielt ausgebaut und ergänzt werden.

Der vorliegende Band bildet den letzten Teil der Trilogie «Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus» und ist der Geschichte der Beziehungen der Schweiz zur UNO zwischen 1942 und 2002 gewidmet, also vom Zeitpunkt der ersten schweizerischen Planungen zur Nachkriegsordnung bis zum Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen. Die lange Zeitspanne von 60 Jahren ist historiographisch mit unterschiedlicher Dichte aufgearbeitet worden. Während über die unmittelbare Nachkriegszeit in den letzten 30 Jahren gewichtige historische Forschungsbeiträge geleistet wurden, verdünnt sich der Forschungsstand zunehmend, je näher sich die Untersuchungsperiode der im Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) verankerten 30-jährigen Schutzfrist annähert. Zum Zeitpunkt des Erscheinens der vorliegenden Publikation sind die Akten im Bundesarchiv grundsätzlich bis zum Jahr 1991 frei zugänglich. Für die Untersuchungsperiode 1942–1978 sowie 1990–1992 konnten wir auf die systematische Erforschung der Bestände für die Publikation der DDS-Bände 14-27 und DDS 1990–1992 durch die Forschungsgruppe Dodis zurückgreifen. Alle bereits in der Datenbank Dodis vorhandenen Dokumente zu den Beziehungen zur UNO wurden ausserdem mit den neuen Signaturen des Schweizerischen Bundesarchivs versehen sowie die Qualität der Faksimiles und der Metadaten unseren geltenden Standards angepasst. Die im Rahmen der ordentlichen Forschungen von Dodis noch nicht erforschten Perioden 1979-1989 sowie 1993-2002 haben wir für das vorliegende Projekt schliesslich gezielt analysiert und dadurch eine umfangreiche Auswahl an Dokumenten erst kürzlich auf Dodis publiziert. Die im vorliegenden Band edierten 50 Dokumente bieten einen breiten Uberblick über den spezifischen Themenbereich der Beziehungen zur UNO, während eine Vielzahl

von Anmerkungen im wissenschaftlichen Apparat zu einzelnen Aspekten oder verwandten Themen auf weitere, respektive weiterführende Dokumente in der Datenbank Dodis verweisen. Zu den Beziehungen zur UNO sowie ihren Sonderorganisationen, Fonds und Programmen gibt es nun in Dodis insgesamt über 2400 Dokumente. Somit werden die 50 Dokumente dieses Bands zum unerlässlichen Kompass bei der Orientierung in der grossen Fülle von in der Datenbank verfügbaren Informationen. Im wissenschaftlichen Apparat des Bands werden Permalinks angegeben, die auch als Internet-Adresse verwendet werden können, so zum Beispiel in der Form dodis.ch/54497. Diese Permalinks ermöglichen direkte und dauerhafte Verweise auf Dokumente sowie auf weitere Angaben zu Personen, Körperschaften und geographischen Bezeichnungen und erleichtern die Konsultation der Datenbank Dodis entscheidend. Aktenedition und Datenbank ergänzen sich auf diese Weise symbiotisch.

Die Ausdehnung des Untersuchungszeitraums über die 30-jährige Archivschutzfrist hinaus machte naturgemäss zahlreiche Einsichtsgesuche nötig. Bei unseren Forschungen für die Periode ab 1992 haben wir uns entsprechend auf die Hauptfragen fokussiert. Aufgrund des zurzeit noch eingeschränkten Aktenzugangs enthalten einige thematische Zusammenstellungen in den Anmerkungen nur wenige Dokumente. Im Rahmen unserer ordentlichen Forschungen nach Ablauf der 30-jährigen Schutzfrist wird diese Auswahl an Dokumenten in den nächsten Jahren systematisch ergänzt werden. Die Orientierungsfunktion dieses Bands wird also auch durch die künftigen Ergänzungen der thematischen Zusammenstellungen erhalten bleiben.

Inhaltlich ist die im vorliegenden Band präsentierte Dokumentenauswahl stark darauf ausgerichtet, das Verhältnis der Schweiz zur «Kern-UNO» zu beleuchten und aufzuzeigen, wie die Frage nach einem Beitritt zur UNO von der Nachkriegszeit bis in die Jahrtausendwende beurteilt und eingeschätzt wurde, und welche Rolle das Neutralitätsverständnis der Schweiz im Zusammenhang mit dem UNO-Beitritt spielte. Das traditionell starke Engagement der Schweiz zugunsten des Multilateralismus im Zeitalter des liberalen Internationalismus und die Mitwirkung der Schweiz im Völkerbund wird in den ersten beiden Bänden der Serie «Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus» eingehend dokumentiert. Die aktive Mitarbeit der Schweiz in den Sonderorganisationen, Fonds und Programmen der UNO sowie die Tätigkeit schweizerischer Diplomatinnen und Diplomaten im Dienst der UNO wird im vorliegenden Band nur am Rande thematisiert. Die Liste «Mitwirkung der Schweiz im UNO-System» im Anhang gibt jedoch Aufschluss über diesen vielfältigen Beitrag der Schweiz in der multilateralen Diplomatie und bietet Links auf zahlreiche weiterführende Dokumente in der Datenbank Dodis.

Die Dokumente werden nach Verfassungsdatum in strikt chronologischer Reihenfolge präsentiert. Zur Erleichterung der Benutzung führt der Band ein *Dokumentenverzeichnis* mit Regesten in der entsprechenden Sprache der Dokumente. Auszüge und weggekürzte Textpassagen sind immer durch Auslassungszeichen in eckigen Klammern [...] gekennzeichnet und mit einer Anmerkung versehen. Anrede- und Grussformeln werden stillschweigend weggelassen, ausser in Fällen, wo ihnen eine besondere Bedeutung zugedacht werden kann. In der Datenbank

Dodis ist das jeweilige Faksimile immer in ganzer Länge konsultierbar. Durch die Implementierung modernster Editionsprozesse erfolgen die Transkriptionen nach den Standards der Text Encoding Initiative (TEI) und können somit auch im Internet im HTML-Format konsultiert oder im maschinenlesbaren XML-Format heruntergeladen und weiterverwendet werden.

Der redaktionelle Teil umfasst den Kopf der Dokumente sowie den Anmerkungsapparat und ist in der Sprache des Dokuments abgefasst. Er setzt sich deutlich (*kursiv*) vom Text des Dokuments (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb des Dokuments gibt originale Hervorhebungen an (Zwischentitel, Unterstreichungen, Sperrungen, etc.). Eingriffe der Herausgebenden in den Dokumenten sind kursiv in eckige Klammern gesetzt. Orthografie und Interpunktion wurden bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise innerhalb der Texte vereinheitlicht.

Der Kopf der Dokumente enthält den Permalink (z. B. dodis.ch/62410) für das Auffinden des Faksimiles und der Metadaten in der Datenbank Dodis, den redaktionellen Titel, eventuell vorhandene Klassifikations- und Dringlichkeitsvermerke (z. B. vertraulich, geheim, etc.) sowie den Ort und das Datum der Entstehung der Quelle (z. B. das Datum eines Protokolls). Das allfällige Datum des Ereignisses, auf das sich das Aktenstück bezieht (z. B. das Datum der protokollierten Sitzung), wird entweder im Originaltitel oder im redaktionellen Titel erwähnt. Wörtlich wiedergegebene Originaltitel sind in VERSALIEN gesetzt.

In der ersten Anmerkung jedes Dokuments werden immer die Quellengattung und ggf. dessen Ordnungsnummer angegeben. Ebenso befinden sich dort die Archivsignatur sowie die *Aktenzeichen* der Dossiers, so wie sie in den Findmitteln erscheinen (z. B. B.73.0.1), was das Auffinden der entsprechenden Dokumente sichern sowie weiterführende Recherchen erleichtern soll. Ferner enthält die erste Anmerkung auch mögliche Hinweise auf die Autorschaft, die Adressaten und den Entstehungskontext sowie weitere relevante quellenkritische Informationen. Im wissenschaftlichen Apparat werden zudem zahlreiche Hinweise zu weiterführenden Dokumenten, Themen, Zusammenstellungen oder Archivbeständen angegeben. Soweit möglich, werden Dokumente, die in den veröffentlichten Transkriptionen erwähnt sind, ebenfalls erschlossen. Konnte ein referenziertes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht gefunden werden, ist die Formel «nicht ermittelt / pas retrouvé» angegeben.

Der Appendix des Bands führt zu dynamischen Online-Verzeichnissen und Registern, welche die hier edierten Dokumente mit zahlreichen Informationen der Datenbank Dodis verknüpfen und verbinden. Als hilfreicher Ausgangspunkt für weitere Forschungen liefert das Verzeichnis der benutzen Dossiers Informationen zur Auffindbarkeit der Dokumente in den Archiven. Die Liste aller Abkürzungen sowie die Register zu Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen ermöglichen das rasche Auffinden der gesuchten Information.

Wichtige Vorarbeiten zum vorliegenden Band wurden anlässlich meines Forschungsseminars an der Universität Bern im Herbstsemester 2019 geleistet. Grossen Dank für ihre wertvolle Forschungsarbeit gebührt Flurina Felix sowie Sabine Dändliker und Joël Praz. Unterstützt wurde die Fertigstellung des Bands durch die Mitglieder der Forschungsstelle Thomas Bürgisser, Annina Clavadetscher,

Lena Heizmann, Jonas Hirschi, Mattia Mahon, Dominik Matter, Yves Steiner sowie durch die wissenschaftlichen Hilfskräfte und zahlreichen Zivildienstleistenden der Forschungsstelle.

Ein besonderer Dank geht an Bundespräsident Ignazio Cassis, der anlässlich eines Besuchs der Forschungsstelle Dodis spontan eine Publikation zur Geschichte des multilateralen Engagements der Schweiz angeregt hat. Der Funken der magistralen Begeisterung für Dodis führte schliesslich zu den drei Bänden der Reihe «Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus», welche nun der breiten Öffentlichkeit eine Vielzahl von Dokumenten der Datenbank Dodis zu diesem zentralen Bereich der internationalen Beziehungen zur Verfügung stellt.

Bern, im Juni 2022

Sacha Zala

Die folgende Einleitung steht auch als Artikel der Zeitschrift Saggi di Dodis in den Sprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch zur Verfügung. Herunterladen unter dodis.ch/saggi/5-2

Cette introduction est également disponible sous forme d'article dans la revue Saggi di Dodis en allemand, français, italien et anglais. Télécharger sur dodis.ch/saggi/5-2

Questa introduzione è disponibile anche come articolo della rivista Saggi di Dodis in tedesco, francese, italiano e inglese. Scaricare da dodis.ch/saggi/5-2

This introduction is also available as an article in the journal Saggi di Dodis in German, French, Italian and English.

Download from dodis.ch/saggi/5-2



Die Schweiz und die UNO. Eine dokumentarische Übersicht 1942–2002

La Suisse et l'ONU. Un aperçu documentaire 1942–2002

La Svizzera e l'ONU. Una panoramica documentaria 1942–2002

Switzerland and the UN. A documentary overview 1942–2002

«Die Ziele der UNO-Charta entsprechen den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik», versicherte der Bundesrat im Jahr 2000 apodiktisch. «Die Schweiz kann sich uneingeschränkt hinter die Ziele der UNO-Charta stellen und sie gemeinsam mit der UNO verfolgen. Sie kann den Bestimmungen der Charta Folge leisten, ohne die Neutralität aufzugeben. Die Beziehungen der Schweiz zur UNO sind bereits intensiv, die Zeit für den Beitritt ist reif: Als Mitglied kann die Schweiz ihre Interessen auch in den Hauptorganen der UNO vertreten und ihren aussenpolitischen Anliegen besser Nachdruck verschaffen. Es ist eine schlechte Politik, überall mitzumachen, nicht aber in den Hauptorganen einer Organisation.» Mit diesen Worten warb der Bundesrat in seiner Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 4. Dezember 2000 für den Beitritt zur UNO (Dok. 48, dodis.ch/53989). Am 3. März 2002 wurde die Initiative mit 54,6% Ja-Stimmen in der Tat angenommen,¹ und die Schweiz trat der Organisation der Vereinten Nationen am 10. September 2002 als letzter souveräner Staat bei (Dok. 50, dodis.ch/55178).

Gescheiterte Annäherung an die UNO

Die unmissverständliche Haltung des Bundesrats, wie sie in der Botschaft vom Jahr 2000 zum Ausdruck kam, unterschied sich grundlegend von jener, welche die Landesregierung in den ersten Jahrzehnten nach der Gründung der UNO vertreten hatte. Dem Beitritt der Schweiz zur UNO stand lange Zeit ein eng gefasstes und überhöhtes Neutralitätsverständnis im Weg. Entsprechend unterhielt die Schweiz am Hauptsitz der UNO in New York seit 1946 nur eine ständige Beobachtermission.² Tatsächlich war aber die Schweiz vor allem durch ihre aktive Mitarbeit in den Sonderorganisationen eng verflochten mit dem UNO-System. So war die Schweiz bereits vor der Entstehung der UNO aktives Mitglied in denjenigen Organisationen, welche die Vereinten Nationen vom Völkerbund übernahmen (z. B. ILO), oder welche als seit dem 19. Jahrhundert eigenständig bestehende internationale Organisationen nach dem Zweiten Weltkrieg ins UNO-System integriert wurden (z. B. ITU oder UPU).³ Innenpolitisch wurde der Spagat zwischen der faktischen Teilnahme und dem formellen Fernbleiben mit dem rhetorischen Kunstgriff einer vermeintlichen Unterscheidung zwischen «technischer» und «politischer» UNO

¹ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (2002), dodis.ch/T1773.

² Zum Beobachterstatus der Schweiz vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2268.

³ Vgl. die Liste Mitwirkung der Schweiz im UNO-System im Anhang, S. 281–287.

gemeistert – ein Diskurs, welcher sich mit der Zeit als unhaltbar erweisen sollte (Dok. 34, dodis.ch/50891).⁴

Bereits während des Kriegs verfolgte das EPD unter Leitung der Bundesräte Giuseppe Motta (1920-1940) und Marcel Pilet-Golaz (1940-1944) die Pläne der Alliierten für die machtpolitische Gestaltung der Nachkriegszeit und die Entstehung einer Nachfolgeorganisation des Völkerbunds sehr aufmerksam. In umfangreichen Berichten an den Bundesrat analysierte Daniel Secrétan, der spätere Chef des Diensts für internationale Organisationen, schon 1943 die Entwicklungen zu einer neuen globalen Weltordnung.⁵ Noch vor Kriegsende beschäftigte den Bundesrat die Ungewissheit, ob ein schweizerisches Sonderstatut betreffend Neutralität in einer neuen Friedensorganisation derart explizit und umfangreich anerkannt werden konnte, wie dies mit der Erklärung von London vom 13. Februar 1920⁶ anlässlich des schweizerischen Beitritts zum Völkerbund als weltweite Ausnahme gelungen war. Am Ende des Zweiten Weltkriegs stand die Staatengemeinschaft dem Konzept der Neutralität ablehnend gegenüber, wie das EPD feststellen musste (Dok. 2, dodis.ch/54875). Dennoch war eine Aufgabe der Neutralität für die Schweiz undenkbar: «La question n'est donc pas de savoir si la neutralité doit être abandonnée ou maintenue, mais simplement si nous avons intérêt ou non à ce qu'elle soit une fois de plus reconnue. Autrement dit, considérons-nous comme opportun qu'une disposition figure dans un des traités de paix et qu'elle mentionne expressément la neutralité de la Suisse?», fragte sich Secrétan (Dok. 3, dodis.ch/54939). 1944 standen der Garantie eines Neutralitätsvorbehalts neben der allgemeinen aussenpolitischen Isolation der neutralen Schweiz auch die fehlenden diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion im Weg. Die Anerkennung eines allfälligen Neutralitätsvorbehalts durch die UdSSR als Gründungsmitglied der neuen Friedensorganisation wäre aber unabdingbar gewesen. Nach der mühsamen Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion 1946 war zumindest diese Hürde beseitigt.⁷

Die Vorschläge der alliierten Konferenz von Dumbarton Oaks (August–Oktober 1944) und den Entwurf einer Charta für die neue Weltorganisation nahm das EPD besorgt zu Kenntnis. «Unerträglich» erschien der Abteilung für Auswärtiges dabei die geplante Vormachtstellung der Siegermächte in der neuen Friedensorganisation: «Nicht genug, dass sie die politische Führung übernehmen, sie verlangen auch seitens aller Mitgliedstaaten der Organisation die Anerkennung, dass sie in ihrem Namen und Auftrag handeln, sowie die Verpflichtung, ihre Entscheide anzuerkennen und auszuführen» (Dok. 4, dodis.ch/47922). Nach der Konferenz von San Francisco (April–Juni 1945) und der Unterzeichnung

⁴ Vgl. zur Kritik an der Unterscheidung zwischen «technischer» und «politischer» UNO auch den Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977, dodis.ch/51532.

⁵ Berichte des EPD an den Bundesrat vom 8. Januar 1943, <u>dodis.ch/52267</u>, vom 17. Juli 1943, <u>dodis.ch/52265</u> sowie vom 29. Dezember 1943, <u>dodis.ch/52266</u>.

⁶ Vgl. die Resolution des Völkerbundsrats vom 13. Februar 1920, QdD 14, Dok. 18, dodis.ch/1721.

⁷ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung *Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zur UdSSR* (1946), dodis.ch/T1586, insbesondere die Note des schweizerischen Gesandten in Belgrad Eduard Zellweger an den Geschäftsträger der sowjetischen Botschaft in Belgrad, Nikolai Alexandrowitsch Koschewnikow, vom 18. März 1946, dodis.ch/48190.

der Gründungscharta der Vereinten Nationen am 26. Juni 1945 durch 51 Staaten mussten sich der Bundesrat und insbesondere der neue Aussenminister Max Petitpierre (1945–1961) schliesslich konkret zur Frage eines Beitritts der Schweiz positionieren.8 Unterstützung erhielt Bundesrat Petitpierre dabei in Form von Einschätzungen des langjährigen Beraters des EPD, dem Direktor des Genfer Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) Professor William Rappard,9 welcher sich bereits 1919 für die Vergabe des Völkerbundsitzes nach Genf eingesetzt hatte und seine Beziehungen nun auch 1946 für die Errichtung des europäischen UNO-Hauptsitzes in Genf spielen liess (Dok. 6, dodis.ch/45). Ausserdem setzte die Landesregierung eine Expertenkommission sowie eine Konsultative Kommission für die Prüfung der Satzung der Vereinten Nationen ein, um die Beitrittsfrage umfassend zu analysieren. Die Konsultative Kommission diskutierte schliesslich im November 1945 auf der Grundlage von vier Berichten¹⁰ der Expertenkommission verschiedene Aspekte der neu entstandenen Weltorganisation, vor allem aber die Gretchenfrage nach der Kompatibilität der Neutralität mit der UNO-Charta und die Frage einer möglichen Niederlassung der Vereinten Nationen in Genf.¹¹ Diesbezüglich hoffte der Bundesrat, dass die UNO dazu bewegt werden könnte, ihren europäischen Sitz auch unabhängig von einem Beitritt der Schweiz im erst 1938 fertig gestellten Gebäude des Palais des Nations in Genf einzurichten (Dok. 6, dodis.ch/45 und Dok. 8, dodis.ch/119). Mit der Unterzeichnung des Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies¹² und der Convention sur l'Ariana¹³ erfüllte sich diese Hoffnung im Frühjahr 1946. Kurz zuvor hatte in Kehrsatz bei Bern eine Konferenz über den Transfer der Vermögen und der Gebäude des Völkerbunds an die UNO stattgefunden.14

Das EPD folgte der Einschätzung der Konsultativen Kommission für die Prüfung der Satzung der Vereinten Nationen und empfahl dem Bundesrat, die Beitrittsfrage nur unter Garantie eines Neutralitätsvorbehalts zu prüfen,

⁸ Schreiben der Abteilung für Auswärtiges des EPD an den Bundesrat vom 13. Juli 1945, dodis.ch/54947.

^{9 «}Nous avons eu recours au dévouement et aux compétences de M. le professeur William Rappard, qui s'est mis sans réserve à la disposition du Conseil fédéral et a fait, à Londres, trois voyages successifs: le premier en juillet et août 1945 pendant la session du comité exécutif, le second au mois de décembre pendant que la commission préparatoire siégeait, le troisième enfin de janvier à février 1946 pendant l'assemblée générale constitutive. M. le professeur Rappard est aujourd'hui à Washington, où il accompagne notre délégation chargée de négocier avec les alliés», so der Vorsteher des EPD, Bundesrat Max Petitpierre am 2. April 1946 in seiner Antwort auf die Interpellation 4917 Mitwirkung der Schweiz bei den Organisationen der Vereinigten Nationen von Nationalrat Ernst Boerlin, dodis.ch/54159. Für die Korrespondenz zwischen dem EPD und Professor Rappard vgl. die Dossiers CH-BAR#E2001-04#1000/122#53* (F.22.22.6) und CH-BAR#E2001-04#1000/122#503* (F.22.22.6). Vgl. auch die Zusammenstellung dodis.ch/C2289.

¹⁰ Berichte der Experten der Konsultativen Kommission zur Prüfung der Satzung der Vereinten Nationen vom 14. November 1945, dodis.ch/54229.

¹¹ Bericht der Konsultativen Kommission zur Prüfung der Satzung der Vereinten Nationen über die Sitzungen vom 14. und 15. November 1945, dodis.ch/54228.

¹² Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies vom 1. Juli 1946, dodis.ch/1799.

¹³ Convention sur l'ARIANA entre l'Organisation des Nations Unies et la Confédération Suisse vom 1. Juli 1946, dodis.ch/1800.

¹⁴ Vgl. den Bericht des EPD vom April 1946, dodis.ch/55192.

denn – so die juristische Auslegung – die UNO-Charta sei mit der Bundesverfassung unvereinbar. Aber auch die allgemeine weltpolitische Situation, die Atombombe, die steigenden Spannungen unter den Siegermächten und die sich deutlich abzeichnende Blockbildung hätten «une atmosphère qui justifie la prudence» geschaffen (Dok. 7, dodis.ch/54). Auch die Landesverteidigungskommission äusserte sich in einem Bericht zur Beitrittsfrage. Darin plädierte sie ebenfalls für die Erwirkung eines Neutralitätsvorbehalts und forderte mit Blick auf die noch ungeklärte Sitzfrage des Sicherheitsrats der UNO sogar, dass die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität verlangen müsse, «dass das Sicherheitskomitee der UNO nicht seinen ständigen Sitz in der Schweiz nimmt und dass das Generalstabskomitee der UNO in der Schweiz keine Sitzungen abhält» (Dok. 9, dodis.ch/1663).

Trotz dieser tiefgreifenden Bedenken warnte Bundesrat Petitpierre im Frühjahr 1946 im Nationalrat davor, der UNO allzu reserviert gegenüberzustehen. Die UNO sei «la seule chance actuelle d'organiser le monde suivant des principes fondamentaux acceptables. Elle ouvre des perspectives qui, sans elle, n'existeraient pas. La Suisse ne peut donc pas se borner à souhaiter le succès de l'entreprise de San Francisco». 15 Vor dem Hintergrund soeben erfolgter Beitrittsgesuche anderer neutraler Staaten und im Hinblick auf die zweite UNO-Generalversammlung (Oktober-Dezember 1946) fühlte sich der Bundesrat verpflichtet, seine zögerliche Haltung gegenüber einem Beitritt zu den Vereinten Nationen darzulegen und zu legitimieren. Das EPD setzte deshalb ein Memorandum über die Neutralität der Schweiz auf, an welchem der Rektor der Universität Basel, Professor Edgar Bonjour, beratend mitwirkte und welches der UNO im Falle eines Beitrittsgesuchs überreicht werden sollte. 16 Im Oktober 1946 versandte Bundesrat Petitpierre einen Brief an den Präsidenten der UNO-Generalversammlung, Paul-Henri Spaak. Darin erklärte Petitpierre im Einklang mit der Argumentation des Memorandums, dass ein Beitritt nur unter der Garantie eines Sonderstatuts mit Neutralitätsvorbehalt erfolgen könne – was eine Entbindung von den Pflichten der kollektiven Sicherheit bedeuten würde (Dok. 10, dodis.ch/39). Die schweizerischen Sonderwünsche mussten Spaak inakzeptabel erschienen sein, denn er liess den Brief entgegen den diplomatischen Gepflogenheiten unbeantwortet unter Verschluss verschwinden. In der Folge packte das Generalkonsulat in New York den Affront in diplomatische Sprache und berichtete nach Bern, dass es dem Präsidenten der Generalversammlung aus verschiedenen Gründen nicht opportun erschienen sei, eine internationale Diskussion über einen Sonderstatus für die Schweiz zu riskieren (Dok. 11, dodis.ch/40). Die Diskussion um die Nicht-Aufnahme des neutralen Spaniens unter General Franco habe ein «climat défavorable à l'examen de tout statut international particulier» geschaffen. Ausserdem wollte Spaak unbedingt vermeiden, dass Norwegen, Dänemark und Schweden, die ihre Neutralität anlässlich des UNO-Beitritts nicht explizit thematisiert hatten, ebenfalls auf einem Sonderkurs zurückschwenken könnten. Spätestens seit Herbst 1946 hätte der

¹⁵ Vgl. die Antwort von Bundesrat Petitpierre vom 2. April 1946 auf die Interpellation Boerlin, dodis.ch/54159.

¹⁶ Memorandum des Bundesrats an die UNO, spätestens vom 17. Oktober 1946 im Dossier CH-BAR#E2001-04#1000/122#27* (F.22.02.0).

Schweiz also klar sein sollen, dass ein UNO-Beitritt für neutrale Staaten möglich war, dass das Selbstverständnis dieser Staaten, auch weiterhin neutral zu sein, nicht hinterfragt wurde und sie in der internationalen Perzeption ungebrochen als neutrale Staaten galten, ohne dass dies mit einem formellen Sonderstatut hätte verbunden werden müssen. Zum gleichen Zeitpunkt hätte der Schweiz auch definitiv klar sein sollen, dass im neuen UNO-Zeitalter keine Sonderwünsche wie seinerzeit im Völkerbund möglich waren – das Memorandum wurde jedenfalls nach dem diplomatischen Fauxpas, wie der Brief Petitpierres an Spaak bezeichnet werden muss, nie abgeschickt.

Am Ende der Amtszeit von Bundesrat Petitpierre 1961 hatte sich aber wenig an der kompromisslosen schweizerischen Haltung gegenüber einem Beitritt unter Sonderbedingungen geändert. Unter dem Schutz der innenpolitisch motivierten Unterscheidung zwischen «politischer» und «technischer» UNO hatte sich aber die schweizerische Diplomatie zu diesem Zeitpunkt längst auf eine aktive Mitarbeit im UNO-System eingestellt – trotz Nicht-Mitgliedschaft in der «Kern-UNO». Seit 1946 war die Schweiz sukzessive den Sonderorganisationen der UNO sowie 1948 dem Statut des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag beigetreten und beteiligte sich an den allermeisten Fonds und Programmen der UNO.¹⁷ Darüber hinaus verfolgte die schweizerische Beobachtermission in New York die Aktivitäten der «politischen» Organe Generalsekretariat und Generalversammlung und pflegte rege Kontakte zu den Delegierten der UNO-Mitgliedsstaaten. Als sich abzeichnete, dass die Universalisierung der Weltorganisation im Zuge der Dekolonisierungsprozesse schnell an Dynamik gewinnen würde, zeigte sich der Vorsteher des EPD besorgt, dass der Schweiz aus ihrem Abseitsstehen längerfristig ein Nachteil erwachsen könnte: «Il pourrait en résulter à la longue un aiffaiblissement de la position internationale de la Suisse. Ce problème, s'il n'est pas urgent, doit rester présent à notre esprit. L'opinion publique suisse devrait être préparée si un jour notre adhésion aux Nations Unies devait être envisagée», gab Petitpierre dem Gesamtbundesrat bereits 1959 zu bedenken.¹⁸ Diese Befürchtung war jedoch für seinen Nachfolger als Aussenminister, Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen (1961-1965), nicht Anlass genug, die Beitrittsfrage in den Folgejahren aktiver zu verfolgen. Vielmehr wurde ein Narrativ zu konstruieren versucht, wonach sich die Nicht-Mitgliedschaft in der UNO positiv auf die Möglichkeiten zur Ausübung der «Guten Dienste» durch die Schweizer Diplomatie auswirken würde. Diese Argumentation wurde gar dahingehend hochstilisiert, dass die schweizerische Nicht-Mitgliedschaft sowohl der UNO wie auch der gesamten Weltgemeinschaft geradezu zugutekommen würde (Dok. 16, dodis.ch/9575 und Dok. 19, dodis.ch/18900).

¹⁷ Für eine Übersicht vgl. die Liste <u>Mitwirkung der Schweiz im UNO-System</u> im Anhang, S. 281–287.

¹⁸ Vortrag von Bundesrat Petitpierre im Bundesrat vom 15. April 1959, DDS, Bd. 21, Dok. 37, dodis.ch/14395.

Von den UNO-Berichten des Bundesrats zur Beitritts-Botschaft von 1981

Erst während den Amtszeiten der Bundesräte Willy Spühler (1966–1970), Pierre Graber (1970–1978) und vor allem Pierre Aubert (1978–1987) als Vorsteher des EPD bzw. ab 1979 des EDA, kam Bewegung in die Frage eines UNO-Beitritts. Zurückgehend auf das Postulat von Nationalrat Willy Bretscher (FDP) vom 15. Juni 1967¹⁹ verfasste der Bundesrat 1969 einen ersten Bericht an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zur UNO,²⁰ welcher den Anstoss für zwei weitere UNO-Berichte²¹ an die Bundesversammlung gab.

Der Bundesrat befürchtete, dass die Beitrittsfrage vor dem Stimmvolk einen schweren Stand haben würde. Die dementsprechend reaktive und vorsichtige Haltung schwächte aber die zentrale Rolle des Bundesrats für die Meinungsbildung in der Bevölkerung und liess die Verunsicherung in der Beitrittsfrage steigen. Während die Landesregierung im Bericht von 1969 noch explizit von einer Beitrittsempfehlung absah (Dok. 26, dodis.ch/55069), kam sie bereits kurze Zeit später im Hinblick auf den zweiten UNO-Bericht von 1971 zum Schluss, «que le but final recherché est bien l'adhésion de notre pays à l'ONU». 22 Mit Verweis auf die bevorstehende Abstimmung über das Freihandelsabkommen mit der EWG äusserte sich jedoch das Integrationsbüro EPD-EVD besorgt über die UNO-Politik des Bundesrats. Man könne dem Schweizer Stimmvolk «in Sachen neuer internationaler Verpflichtungen nicht zu viel auf einmal zumuten», die «Absorptionsfähigkeit» diesbezüglich scheine «limitiert»: «Wenn der Bundesrat durch den kommenden UNO-Bericht den Eindruck erweckt, er sei entschlossen, dem Volk auch den UNO-Beitritt (den Rachen hinabzujagen), dann könnte sich als Trotzreaktion auch die Zahl der Nein-Stimmen gegen das EWG-Arrangement erhöhen», warnte das wirtschaftsnahe Integrationsbüro eindringlich (Dok. 27, dodis.ch/ 55193). Diese Befürchtungen nahm der Bericht von 1971 auf und formulierte die Haltung des Bundesrats schliesslich sehr vorsichtig: «Der Bundesrat ist, ohne die Frage eines möglichen Beitritts der Schweiz zur UNO präjudizieren zu wollen, der Meinung, dass das Schweizervolk sich darauf vorbereiten muss, in nicht allzu ferner Zukunft einen Entscheid zu fällen. Verschiedene Fragen müssen allerdings noch geklärt werden, und als allernächstes sind gewisse vordringliche Fragen, wie die Beziehungen unseres Landes zu den Europäischen Gemeinschaften, zu lösen. Der Bundesrat beabsichtigt, das Land auf diesen Entscheid vorzubereiten, den wir, wie wir glauben, in einem verhältnismässig nahen Zeitpunkt zu treffen haben».²³ Um seine Beitrittsabsichten möglichst breit abzustützen und vor allem, um sich die nötige Rückendeckung bezüglich Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Beitritt zu holen, setzte der Bundesrat nach dem Vorbild der Konsultativen

¹⁹ Vgl. das Postulat 70/9653 Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen von Nationalrat Willy Bretscher vom 28. Februar 1967, dodis.ch/54120.

²⁰ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969, dodis.ch/33191.

²¹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969–1971 vom 17. November 1971, dodis.ch/34439 und Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977, dodis.ch/51532.

²² Vgl. das BR-Prot. Nr. 1569 vom 15. September 1971, dodis.ch/34293.

²³ Vgl. dodis.ch/34439, S. 54.

Kommission für die Prüfung der Satzung der Vereinten Nationen von 1945 eine Beratende Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO ein. Deren Bericht lag 1975 vor, und eine Mehrheit der Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft der ad hoc eingesetzten Beratenden Kommission sprach sich für einen Beitritt aus. ²⁴ Die vehemente Ablehnung eines UNO-Beitritts durch eine Minderheit der Kommission verhinderte jedoch beinahe die Fertigstellung des Kommissionsberichts und warf lange Schatten auf die kommende Volksabstimmung (Dok. 29, dodis.ch/58806 und Dok. 30, dodis.ch/60364).

1977 folgte der dritte Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung. Sich auf den Bericht der Beratenden Kommission abstützend, empfahl er den Beitritt deutlich und zum «nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt» (Dok. 31, dodis.ch/ 51501). Grosse Eile schien der Bundesrat dennoch nicht zu verspüren: So verzichtete er auf das Verfassen eines weiteren UNO-Berichts, legte dem Parlament aber - erst 1981 - seine Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen vor (Dok. 36, dodis.ch/59447). Darin stellte der Bundesrat den Beitritt zur UNO nicht nur als möglich und mit der Neutralität vereinbar dar, sondern bekräftigte ihn sogar als Notwendigkeit: «Dadurch, dass wir uns freiwillig von der UNO fernhalten, erscheinen wir in den Augen der anderen Staaten als Unbeteiligte und laufen damit Gefahr, isoliert zu werden. Dies kann nicht in unserem Interesse liegen. Der Übergang zu einer aktiven gleichberechtigten Teilnahme an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit in der UNO ist deshalb ein Gebot der Vernunft», so die neue Sprachregelung des Bundesrats. Die Nachteile der bislang begrenzten Mitwirkung könnten mit einem Beitritt zur UNO überwunden, die aussenpolitischen Interessen der Schweiz besser durchgesetzt, und damit schliesslich auch der «Neutralitäts- und Solidaritätspolitik» der Schweiz neuen Inhalt und damit «Kraft und Ausstrahlung» verliehen werden.²⁵ In der Botschaft zentral diskutiert wurde die Frage nach der Beibehaltung der Neutralität. Im Unterschied zu seiner während Jahrzehnten in der Öffentlichkeit vertretenen Position erachtete es der Bundesrat nun weder als nötig noch als erstrebenswert, für die Schweiz einen Neutralitätsvorbehalt auszuhandeln. Das bereits 1946 Evidente hatte 35 Jahre später definitiv auch die Schweiz erreicht: Mittlerweile, so der Bundesrat, habe der Beitritt anderer neutraler Staaten bewiesen, dass Neutralität und UNO-Mitgliedschaft miteinander vereinbar seien. Der Bundesrat schlug jedoch vor, anlässlich des Beitritts eine (vor allem innenpolitisch) bedeutsame Neutralitätsdeklaration abzugeben, deren Ausgestaltung nach der Verabschiedung der Botschaft intensiv diskutiert wurde. ²⁶ EDA-Staatssekretär Raymond Probst reiste im Sommer 1983 nach New York, um die Angelegenheit persönlich mit UNO-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar und dessen Rechtsberater zu erörtern. Das vereinbarte Prozedere sah schliesslich nur die Erwähnung der Neutralität im Beitrittsgesuch und anlässlich der ersten Rede der Schweiz in

²⁴ Bericht der beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO an den Bundesrat vom 20. August 1975, <u>dodis.ch/58807</u>. Zur Arbeit der Kommission am Bericht vgl. die Zusammenstellung <u>dodis.ch/C1976</u>.

²⁵ Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981, dodis.ch/53990, S. 499.

²⁶ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2287.

der Generalversammlung vor, um das Risiko zu vermindern, «que son expression soit considérée comme une réserve» gegenüber der Erfüllung der Verpflichtungen der Charta, was unter den UNO-Mitgliedstaaten eine unerwünschte Debatte über die Auslegung der schweizerischen Neutralität hätte auslösen können.²⁷

Die gescheiterte Beitrittsabstimmung von 1986

Da der vom Bundesrat vorgeschlagene Beitritt zur UNO dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterlag, kam es am 16. März 1986 zur Volksabstimmung.²⁸ Mit 75,7% Nein-Stimmen wurde die Vorlage vom Volk und allen Ständen wuchtig abgelehnt. Die meisten Kommentatoren zeigten sich überrascht über die Deutlichkeit des Resultats, hatten sich doch Bundesrat und Parlament im Vorfeld optimistisch hinter die Vorlage gestellt. Auch Meinungsumfragen vor der Abstimmung hatten zwar ein möglicherweise knappes Resultat, aber keine so deutliche Ablehnung vorausgesehen.²⁹ Nur wenige Tage vor der Abstimmung hatte der Bundesrat noch den Text zweier Erklärungen gutgeheissen, welche im Falle einer Annahme oder einer Ablehnung des Referendums veröffentlicht werden sollten.³⁰ In der Erklärung, die schliesslich an der Pressekonferenz vom 16. März verlesen wurde, zeigte sich Bundesrat Aubert zwar enttäuscht über den Ausgang der Abstimmung, versuchte aber das Resultat nicht als grundsätzliche Infragestellung seiner bisherigen Aussenpolitik und der langjährigen Zusammenarbeit mit der UNO zu werten.³¹ Das EDA nahm das Abstimmungsresultat dennoch als «schwere Niederlage» für das Departement wahr³² und versuchte, erste Schlüsse zur gescheiterten Informationspolitik zu ziehen.³³ Die Verantwortlichen im Departement suchten nach Gründen für die Abstimmungsniederlage und versandten neben der offiziellen Erklärung des Bundesrats auch eine Sprachregelung an die schweizerischen Auslandsvertretungen, welche der internationalen Gemeinschaft die Bedeutung des Neins zum UNO-Beitritt erklären und den guten Willen der Schweiz gegenüber der UNO bekräftigen sollte (Dok. 37, dodis.ch/62756). Die Berichterstattung in der internationalen Presse wurde akribisch zusammengetragen und die Reaktion des UNO-Generalsekretärs auf das Abstimmungsresultat zu deuten versucht.34 Im Zusammenhang mit

²⁷ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1191 vom 6. Juli 1983, dodis.ch/62744.

²⁸ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung *Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986)*, dodis.ch/T1772.

²⁹ Zu den im Vorfeld der Abstimmung durchgeführten Meinungsumfragen vgl. das Dossier CH-BAR#E2023A#1998/212#2765* (o.714.113) sowie die Notiz der Direktion für internationale Organisationen vom 23. Dezember 1976, dodis.ch/51529 und das BR-Prot. Nr. 2187 vom 16. Dezember 1985, dodis.ch/62772.

³⁰ Vgl. das BR-Prot. Nr. 476 vom 13. März 1986, dodis.ch/62963.

³¹ Erklärung des Vorstehers des EDA, Bundesrat Pierre Aubert, vom 16. März 1986, dodis.ch/62754.

³² Schreiben des Chefs der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EDA, André von Graffenried, an den Chef der Direktion für internationale Organisationen des EDA, Botschafter Franz Muheim, vom 24. März 1986, dodis.ch/62760.

³³ Vgl. die Notiz der Direktion für internationale Organisationen des EDA vom 5. Mai 1986, <u>dodis.ch/62766</u>.

³⁴ Vgl. das Schreiben des EDA an die Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats vom 9. April 1986, dodis.ch/62767.

der gescheiterten Abstimmung wurden im Parlament gleich mehrere Geschäfte eingereicht.35 Eine Interpellation der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats lud den Bundesrat ein, grundsätzliche Überlegungen zur schweizerischen Aussenpolitik und zur Stellung der Schweiz in der Welt nach der gescheiterten Abstimmung anzustellen, was dieser in einer ausführlichen Stellungnahme auch tat.36 Ausserdem mussten die Konsequenzen für das internationale Genf analysiert werden. Dass sogar der Gastkanton des europäischen Sitzes der UNO einen Beitritt zu den Vereinten Nationen deutlich ablehnte, löste in Genf Verunsicherung aus. Mehrere Gespräche mit der Kantonsregierung waren nötig, um diese davon zu überzeugen, die bundesrätliche Willkommenspolitik gegenüber internationalen Organisationen weiterhin mitzutragen.³⁷ Für die Mission der Schweiz in New York, welche im Hinblick auf einen allfälligen Beitritt der Schweiz zur UNO vorsorglich personell erweitert worden war, stellte sich die Frage, wie ihr Aufgabenbereich unter den neuen Vorzeichen definiert werden solle, nachdem die Schweiz, wie etwas zynisch bemerkt wurde, «vom vorläufig ständigen Beobachter zum wirklich permanent ständigen Beobachter geworden» sei.³⁸

Allgemein musste die Frage geklärt werden, wie die vom Bundesrat betonte künftige Zusammenarbeit mit der UNO konkret auszusehen habe.³⁹ Vor allem von der Mission in New York kam die Aufforderung, dass die Schweiz der UNO gegenüber nun ein positives Zeichen setzen müsse – umso mehr, als im Sommer 1986 der erste Besuch des UNO-Generalsekretärs Pérez de Cuéllar in der Schweiz seit der Abstimmung bevorstand. «Jusqu'à présent, nous avons pu compter sur l'appui de M. Pérez de Cuéllar, mais de façon presque imperceptible encore le climat de nos relations commence à se dégrader, non pas certes sur le plan personnel, mais parce que le Secrétaire général commence à ne plus croire vraiment en la volonté de coopération de la Suisse», so die warnende Stimme von Botschafterin Francesca Pometta (Dok. 38, dodis.ch/62410). Die Demonstration des guten Willens wurde schliesslich mit einem finanziellen Beitrag an die friedenserhaltenden Massnahmen der UNO erbracht.

Beteiligung an friedenserhaltenden Massnahmen

Die gescheiterte Beitrittsabstimmung von 1986 diente dem Bundesrat als Anlass dafür, finanziell und personell zusätzliche Mittel in die friedenserhaltenden Massnahmen der UNO zu investieren. In einem ersten Schritt wurde pünktlich zum Besuch von Pérez de Cuéllar die Erhöhung des jährlichen Beitrags der Schweiz an die

³⁵ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2301.

³⁶ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrats vom 22. September 1986 auf die Interpellation 86.374 Stellung der Schweiz in der Welt der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 18. März 1986, dodis.ch/56583.

³⁷ Vgl. die Notiz der Ständigen Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf vom 22. April 1986, <u>dodis.ch/62764</u> sowie die Notiz der Direktion für internationale Organisationen des EDA an Bundesrat Aubert vom 25. Juni 1986, <u>dodis.ch/62798</u>.

³⁸ Vgl. die Notiz der Mission der Schweiz bei der UNO in New York vom 9. Februar 1988, <u>dodis.ch/57175</u>.

³⁹ Vgl. die Notiz der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EDA vom 9. April 1986, dodis.ch/62761.

Friedenstruppen der UNO in Zypern (UNFICYP) genehmigt,⁴⁰ später auch erstmals ein jährlicher Beitrag an die Interimstruppe der UNO im Libanon (UNIFIL) gesprochen.⁴¹ Um die verstärkte Beteiligung an den friedenserhaltenden Massnahmen der UNO koordiniert anzugehen, erarbeitete das EDA, von 1988 bis 1993 von Bundesrat René Felber geführt, unter Mitarbeit des EMD 1988 ein Gesamtkonzept (Dok. 39, dodis.ch/57163).42 Dieses sah sowohl eine Erhöhung der schweizerischen Beiträge an die Friedensmissionen der UNO, als auch eine Prüfung der Beteiligung von schweizerischem Militärpersonal vor. Als Folge verabschiedete der Bundesrat im gleichen Jahr ein erstes Massnahmenpaket. 43 Ein zweites Massnahmenpaket folgte 1989, mit welchem die Entsendung eines kleinen Kontingents an schweizerischen Militärbeobachtern an die Organisation für die Überwachung des Waffenstillstands in Palästina (UNTSO) ab 1990 vorbereitet wurde. 44 Die verstärkte Beteiligung an den Friedensbemühungen der UNO seit Ende der 1980er-Jahre war insofern ein bemerkenswerter Schritt, als dass die Schweiz als Nicht-Mitgliedsstaat UNO-Friedensmissionen zwar bereits seit der Suezkrise 1956 immer wieder mit freiwilligen finanziellen Beiträgen unterstützt hatte, jegliche Beteiligung aber auch immer von Ambivalenzen begleitet war. In der zeitgenössischen Argumentation konnte die Schweiz hier zwar einerseits den Tatbeweis ihrer humanitären Tradition erbringen, den Wert ihrer «Guten Dienste» hervorstreichen und der UNO gegenüber «Goodwill» demonstrieren, andererseits schien jede Unterstützung auch Gefahren auf der neutralitätspolitischen Ebene zu bergen. Exemplarisch illustriert wird diese Ambivalenz im Ringen um die Teilnahme der Schweiz an der Neutralen Überwachungskommission für den Waffenstillstand in Korea (NNSC). 1951 wurde die Schweiz angefragt, als einer von vier Staaten ein Mandat in der Überwachungskommission zu übernehmen. Obwohl es sich um keine eigentliche Friedensmission der UNO handelte, stand der Bundesrat dennoch international unter Druck, die Einhaltung des mit Hilfe des Kommandos der Vereinten Nationen zustande gekommenen Waffenstillstandsabkommens zu unterstützen. Die zögerliche Haltung war von der Furcht eines potenziellen Schadens für den Status der schweizerischen Neutralität bestimmt, weil die «neutrale Kommission» nicht nur aus «echten» neutralen Staaten wie der Schweiz und Schweden zusammengesetzt war, sondern mit Polen und der Tschechoslowakei auch zwei Staaten ohne «Neutralitätstradition» mit dem Mandat betraut wurden. Unangenehm war Bundesrat Petitpierre auch die Tatsache, nur «der Neutrale der einen Partei zu sein». 45 Eine Ablehnung des Mandats kam jedoch nicht in Frage – die internationale Kritik würde harsch ausfallen und die Schweiz an internationaler politischer Unterstützung verlieren. Um sich vor Beginn des Mandats abzusichern, wies der Bundesrat 1953 in einem mehrfach umformulierten Memorandum an die amerikanische Regierung schliesslich auf

⁴⁰ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1077 vom 25. Juni 1986, <u>dodis.ch/62862</u>.

⁴¹ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2163 vom 30. November 1987, dodis.ch/56894.

⁴² Vgl. dazu auch die Notiz der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EDA vom 18. Juni 1986, dodis.ch/62806.

⁴³ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1117 vom 20. Juni 1988, dodis.ch/57069.

⁴⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1164 vom 28. Juni 1989, <u>dodis.ch/62903</u> sowie die thematische Zusammenstellung *Militärische Beobachtungsmissionen*, dodis.ch/T2280.

⁴⁵ Vgl. das Verhandlungsprotokoll der 45. Sitzung des Bundesrats vom 29. August 1952, dodis.ch/7766.

die Unparteilichkeit der Schweiz hin: «Bien que désignée par l'une des parties belligérantes dans la «Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée», elle ne pourrait se considérer comme la mandataire de cette partie; l'autre partie ayant donné son agrément à l'appel adressé à la Suisse, elle entend agir, au sein de la commission, pour le compte des deux parties, comme un membre indépendant et impartial, chargé de veiller objectivement à l'observation par les deux parties des clauses de la convention d'armistice» (Dok. 12, dodis.ch/9638).

Eine im Hinblick auf die Neutralität besonders heikle politische Frage betraf die personelle Beteiligung an den Blauhelmtruppen der UNO. Zwischen 1965 und 1967 beschäftigte sich eine interdepartementale Studienkommission unter dem Vorsitz des Rechtsberaters des EPD, Rudolf Bindschedler, mit der Prüfung dieser Frage. Der Bericht der Studienkommission lag im April 1967 vor – mit Blick auf die Entwicklungen im Nahen Osten zu einem politisch denkbar ungünstigen Zeitpunkt.⁴⁶ Eine Entscheidung des Bundesrats über den Einsatz schweizerischer Militärangehöriger in friedenserhaltenden Operationen der UNO verzögerte sich deshalb um beinahe ein Jahr. Indessen waren sich die Departemente uneinig über die Verfassungsmässigkeit solcher Einsätze: Während EPD und EFD im Einklang mit dem Kommissionsbericht der Meinung waren, dass keine Verfassungsrevision nötig wäre, jedoch eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden müsste, beharrten EJPD und EMD auf der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung. Einig waren sich die Departemente lediglich darin, dass der politische Zeitpunkt für die Weiterverfolgung dieses Anliegens nicht opportun war, weshalb auch der Bundesrat die Angelegenheit vorerst sistierte (Dok. 23, dodis.ch/32907). Erst gegen Ende der 1980er Jahre im Zuge des Ausbaus der schweizerischen Beteiligung an den friedenserhaltenden Massnahmen der UNO (Dok. 39, dodis.ch/57163) und vor allem mit den im Bericht 90 des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz⁴⁷ formulierten Zielen wurde die Frage nach der personellen Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen der UNO wieder aktuell. Nachdem ab 1990 erstmals Militärbeobachter für Friedensmissionen eingesetzt worden waren, folgte 1992 mit der Botschaft des Bundesrats betreffend Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen ein zweiter Anlauf für die Beteiligung an Blauhelmtruppen der UNO (Dok. 43, dodis.ch/54910). Das Bundesgesetz wurde jedoch 1994 in einer Referendumsabstimmung mit dem erneuten Verweis auf einen drohenden Neutralitätsverlust mit 57.2% Nein-Stimmen verworfen. 48 Erst eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung, welche in einer Referendumsabstimmung am 10. Juni 2001 knapp angenommen wurde, bereitete schliesslich den Weg für die bewaffnete Teilnahme von schweizerischen Truppen an friedensunter-

⁴⁶ Vgl. den Bericht der interdepartementalen Studienkommission vom 24. April 1967, doddis.ch/32908. Am 18. Mai 1967 ordnete UNO-Generalsekretär Sithu U Thant nach einer entsprechenden Aufforderung des ägyptischen Präsidenten Gamal Abdel Nasser den Abzug aller Soldaten der Noteinsatztruppe I (UNEF I) an. Die Entscheidung zum Abzug der UNO-Truppen an der Grenze zwischen Israel und Ägypten war international äusserst umstritten, und U Thant geriet nicht zuletzt deswegen heftig in Kritik, weil beim Abzug Blauhelmsoldaten ums Leben kamen.

⁴⁷ Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56097.

⁴⁸ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2269.

stützenden Operationen der UNO oder der OSZE.⁴⁹ Die Neutralität war nach der Jahrtausendwende kein Hindernis mehr für ein solches Vorhaben: «Selbst eine bewaffnete Teilnahme der Schweiz an einer UNO-Friedensmission steht mit der Neutralität der Schweiz im Einklang» kam die Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 4. Dezember 2000 (Dok. 48, dodis.ch/53989) zum Schluss.

Übernahme von UNO-Sanktionen: Kehrtwende in der schweizerischen Aussenpolitik nach 1990

Ein zentraler Aspekt der Beziehungen zur UNO war die Frage, wie sich die Schweiz als Nichtmitglied gegenüber Resolutionen und Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrats verhalten sollte. Während eine Teilnahme an militärischen Zwangsmassnahmen lange Zeit als mit der Neutralität unvereinbar ausgeschlossen werden konnte, war die Situation bei Wirtschaftssanktionen weniger eindeutig.⁵⁰ Dies umso mehr, als der UNO-Sicherheitsrat vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts kaum je bindende Sanktionen auszusprechen vermochte, welche von einer Mehrheit der Weltgemeinschaft übernommen wurden.⁵¹ Nachdem viele Staaten bereits internationale Sanktionen ergriffen hatten, erliess auch der UNO-Sicherheitsrat 1963 zwei Resolutionen gegen das südafrikanische Apartheid-Regime, um jegliche Kriegsmaterialexporte nach Südafrika zu unterbinden.⁵² Als der UNO-Generalsekretär Sithu U Thant daraufhin die Staatengemeinschaft aufforderte, ihm über die Umsetzung der Resolutionen Bericht zu erstatten, geriet der Bundesrat in Bedrängnis. Zwar hatte die Landesregierung vorerst entschieden, das Kriegsmaterialembargo mit Vorbehalt umzusetzen. 53 Der Bundesrat war jedoch nicht bereit, diesbezüglich eine offizielle Erklärung abzugeben, denn dazu bestehe, wie das EPD spitz bemerkte, für die Schweiz juristisch gesehen keine Rechtspflicht. Die Angst, mit der Abgabe eines Rechenschaftsberichts einen Präzedenzfall zu schaffen, «der sich bei späterer Gelegenheit je nach Situation und Materie verhängnisvoll auswirken könnte», war entscheidend (Dok. 20, dodis.ch/ 31045). Die Frage nach der Haltung gegenüber den Südafrika-Sanktionen sollte

⁴⁹ Vgl. den Bundesbeschluss über das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Bewaffnung) vom 6. Oktober 2000, BBl, 2000, I, S. 5144–5145. Bereits seit 1999 waren Angehörige der Schweizer Armee für die Swisscoy-Mission im Kosovo im Einsatz. Mit der Gesetzesänderung konnten diese neu auch bewaffnet eingesetzt werden.

⁵⁰ Im Gegensatz dazu hatte sich die Schweiz beim Beitritt zum Völkerbund sogar zur Übernahme von wirtschaftlichen Sanktionen verpflichtet, vgl. die Resolution des Völkerbundsrats vom 13. Februar 1920, QdD 14, Dok. 18, dodis.ch/1721: «[L]a Suisse reconnaît et proclame les devoirs de solidarité qui résultent pour elle du fait qu'elle sera Membre de la Société des Nations, y compris le devoir de participer aux mesures commerciales et financières demandées par la Société des Nations contre un État en rupture du Pacte».

⁵¹ Vor 1990 war es dem Sicherheitsrat nur zweimal gelungen, rechtlich bindende Sanktionen gemäss Art. 41 der UNO-Charta zu beschliessen – 1966 gegen Südrhodesien mit der Resolution Nr. 232 des Sicherheitsrats der UNO vom 16. Dezember 1966, UN doc. S/RES/232, und 1977 gegen Südafrika mit der Resolution Nr. 418 des Sicherheitsrats der UNO vom 4. November 1977, UN doc. S/RES/418.

⁵² Vgl. die Resolutionen Nr. 181 des Sicherheitsrats der UNO vom 7. August 1963, UN doc. S/RES/181 sowie Nr. 182 vom 4. Dezember 1963, UN doc. S/RES/182.

⁵³ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2073 vom 5. November 1963, dodis.ch/30420.

aber sowohl die schweizerische Aussen-, wie auch die Innenpolitik bis weit über das Ende des Apartheid-Regimes 1994 hinaus kontrovers beschäftigen.⁵⁴

Zur Südafrika-Frage gesellten sich ab 1965⁵⁵ und vor allem 1966⁵⁶ die UNO-Sanktionen gegen Südrhodesien, auf die der Bundesrat reagieren musste.⁵⁷ Auch in diesem Fall war die Landesregierung auf eine angepasste schweizerische Lösung bedacht: Die Sanktionen wurden nicht übernommen, stattdessen beschwor der Bundesrat die «neutrale» Aufrechterhaltung des «courant normal», indem das Handelsvolumen mit Rhodesien auf dem Niveau der Vorjahre fixiert wurde. Damit sollte glaubhaft gemacht werden, dass Umgehungsgeschäfte über die Schweiz verhindert wurden, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, die Schweiz profitiere durch eine erhöhte Handelstätigkeit mit Rhodesien von den internationalen Sanktionsmassnahmen.58 Diese «neutrale» Handhabung der Sanktionen barg aber das Potential, den Zorn der internationalen Gemeinschaft auf die Schweiz zu ziehen. Im Falle Rhodesiens und Südafrikas fürchteten sich die Verantwortlichen für die Aussenpolitik jedoch vor allem davor, das Vertrauen der «jungen» afrikanischen Staaten zu verlieren. Für diese werde es «wie ein Schock wirken, wenn sie realisieren, dass unsere Nichtmitgliedschaft nicht nur eine originelle und im Grunde genommen harmlose Erscheinung ist, sondern praktische Folgen haben kann, die ihren (heiligen) Interessen zuwiderlaufen» (Dok. 22, dodis.ch/31085).⁵⁹

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Universalisierung der UNO drohte sich die Schweiz durch ihre zögerliche Sanktionspolitik selbst ins Abseits zu manövrieren. Nach dem Fall der Berliner Mauer trat der Sicherheitsrat nämlich deutlich geeinter auf und beschloss vermehrt verbindliche Sanktionen, womit deren Nicht-Übernahme international faktisch nur als Solidarisierung mit dem geächteten völkerrechtsbrechenden Staat hätte gedeutet werden können. Mit der vorbehaltlosen Übernahme der Sanktionen gegen den Irak nach dessen Angriff auf Kuwait vollzog der Bundesrat 1990 eine deutliche Kehrtwende in der schweizerischen Sanktionspolitik (Dok. 40, dodis.ch/54497 und Dok. 41, dodis.ch/56503).⁶⁰ Im Sommer 1992 folgte unter anderem⁶¹ die Übernahme von UNO-Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, wo neben der Betroffenheit durch die geografische Nähe zum Konfliktgebiet auch europapolitisches Kalkül eine Rolle spielte (Dok. 42, dodis.ch/54873). Die Neuauslegung der Neutralität angesichts der Beendigung des Ost-West-Konflikts trug massgeblich zu

⁵⁴ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1768.

⁵⁵ Vgl. die Resolution Nr. 217 des Sicherheitsrats der UNO vom 20. November 1965, UN doc. S/RES/217.

⁵⁶ Vgl. die Resolution Nr. 232 des Sicherheitsrats der UNO vom 16. Dezember 1966, UN doc. S/RES/232.

⁵⁷ Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung *UNO-Sanktionen gegen Rhodesien* (1966), <u>dodis.ch/T1571</u>.

⁵⁸ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2189 vom 17. Dezember 1965, <u>dodis.ch/31953</u>. Zur Definition des «courant normal» vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 154, <u>dodis.ch/31951</u>.

⁵⁹ Zur Frage der Auswirkungen der schweizerischen Südafrika- und Rhodesienpolitik auf die Beziehungen zu den afrikanischen Staaten vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 104, <u>dodis.ch/31614</u> und Dok. 130, <u>dodis.ch/31089</u> sowie <u>dodis.ch/31050</u> und <u>dodis.ch/31066</u>.

⁶⁰ Vgl. dazu die thematischen Zusammenstellungen UNO-Sanktionen gegen den Irak und Kuwait (1990), dodis.ch/T1674 sowie UNO-Sanktionen gegen Somalia (1992), dodis.ch/T2271.

⁶¹ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung UNO-Sanktionen gegen Libyen (1992), dodis.ch/T2192.

einem weiteren Schritt Richtung Normalisierung der schweizerischen Aussenbeziehungen bei. Trotz der Ablehnung des EWR-Vertrags 1992 zeichnete sich eine wachsende Integration in die sicherheitspolitischen Strukturen des Kontinents ab, welche vorläufig im Jahr 1996 kulminierte, als die Schweiz gleichzeitig den Vorsitz der OSZE innehatte⁶² und erstmals am NATO-Programm Partnerschaft für den Frieden partizipierte.⁶³ In Bezug auf die UNO ratifizierte die Schweiz 1991 die Menschenrechtspakte⁶⁴ und trat 1992 nach einer Volksabstimmung den Bretton-Woods-Institutionen bei.⁶⁵

Während der Bundesrat anfangs die Bedeutung dieser regelrechten aussenpolitischen Kehrtwende gegenüber der Öffentlichkeit noch herunterzuspielen versuchte, fand die Devise «weniger Neutralität, mehr internationale Solidarität»66 im Verlauf der 1990er-Jahre Eingang in die offiziellen Leitlinien der schweizerischen Aussenpolitik. Der Bericht der Arbeitsgruppe Neutralität, welcher 1993 zusammen mit dem Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er-Jahren dem Parlament unterbreitet wurde, führte die wichtigsten Paradigmenwechsel in Bezug auf die Übernahme von Zwangsmassnahmen der UNO offiziell aus (Dok. 44, dodis.ch/54677). So hielt der Bundesrat unmissverständlich fest, dass die Übernahme von nichtmilitärischen und wirtschaftlichen Sanktionen des UNO-Sicherheitsrats absolut neutralitätskonform sei und auch in Zukunft erfolgen werde - ausser dann, «wenn massgebende Staaten an den Sanktionen von Anfang an nicht teilnehmen oder wenn die Einheit der die Sanktionen durchführenden Staatengemeinschaft zerfällt». Auch die Teilnahme an militärischen Sanktionen wurde neu als grundsätzlich konform mit dem Neutralitätsrecht interpretiert. Ob und wie die Schweiz sich konkret an militärischen Zwangsmassnahmen beteiligen wolle, sei eine neutralitätspolitische Güterabwägung, doch in der Regel werde die Schweiz «aus Solidarität mit der Staatengemeinschaft und aus Interesse an einem effizienten Vorgehen gegenüber einem Rechtsbrecher die militärischen Aktionen des Sicherheitsrats oder der Staaten, die von einer Autorisierung der UNO Gebrauch machen, nicht behindern» (Dok. 44, dodis.ch/54677). Auch bezüglich Überflugsrechten für ausländische Truppen verfolgte der Bundesrat nun konsequent diese Linie, sofern die militärische Aktion mit einer Resolution des UNO-Sicherheitsrats in Verbindung stand. Zwar hatte die Schweiz bereits in der Vergangenheit Überflüge für UNO-Friedensmissionen bewilligt, so zum Beispiel 1960–1965 für Truppen der Operation der Vereinten Nationen im Kongo (UNOC). Dabei war der Bundesrat jedoch stets darauf bedacht gewesen, einen Grundsatzentscheid zu vermeiden. Stattdessen verlangte er für jeden geplanten Flug ein eigenes Gesuch, um sich stets die Möglichkeit offen zu halten, seine Entscheidung den politischen Umständen anpassen zu können.67 1993–1995 wurden die Über-

⁶² Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2233.

⁶³ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2275.

⁶⁴ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2100.

⁶⁵ Vgl. auch die thematische Zusammenstellung *Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen* (1989–1993), dodis.ch/T1721.

⁶⁶ Vgl. den Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 vom 25. März 1992, BBl, 1992, III, S. 1–200, hier S. 31.

⁶⁷ Schreiben des EPD an die Mission der Schweiz bei der UNO in New York vom 16. März 1962, dodis.ch/62884.

flüge von Überwachungsflugzeugen für die Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) in Bosnien und Herzegowina sowie Kroatien bewilligt. 1995 hiess der Bundesrat auch den Transit von Truppen und Material durch die Schweiz für die Umsetzungstruppe der NATO (IFOR) des Daytoner Friedensabkommens in Bosnien-Herzegowina gut: «l'intérêt de la Suisse dans cette affaire est de ne pas entraver les efforts de paix», bekräftigte das EDA (Dok. 45, dodis.ch/62191). Während des Kosovokriegs 1998–1999 erweiterte der Bundesrat seine Sanktionspolitik abermals und beteiligte sich 1998 mit der Übernahme der EU-Wirtschaftssanktionen gegen Jugoslawien erstmals auch an Zwangsmassnahmen einer anderen supranationalen Organisation. Gleichzeitig führten die Entwicklungen rund um die umstrittene NATO-Intervention im Kosovo ohne UNO-Resolutionsgrundlage und die internationale Kritik an der Machtlosigkeit der UNO bei der Beilegung des Konflikts zu einem komplizierten neutralitätspolitischen Zickzackkurs des Bundesrats, welcher für die UNO-Beitrittsdebatte zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt kam. 19

Der Weg zum UNO-Beitritt von 2002

Die Beitrittsfrage erhielt während der Amtszeiten der Aussenminister Flavio Cotti (1993–1999) und Joseph Deiss (1999–2002) neuen Schwung. Nachdem Mitte der 1990er-Jahre noch vor allem europapolitische Anliegen und der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen im Vordergrund standen und parlamentarischen Vorstössen zur Neubeurteilung der UNO-Beitrittsfrage keine konkrete Folge geleistet worden war, nahm der Bundesrat 1997 die Motion von Nationalrat Remo Gysin (SP) an, welche Beitrittsvorbereitungen zur UNO anregte.⁷⁰ Im gleichen Jahr reichte Nationalrat Andreas Gross (SP) ein Postulat zur Frage des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der UNO ein,71 welches im Juli 1998 zum vierten UNO-Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung führte. Darin äusserte der Bundesrat die Ansicht, «dass er nun die Zeit für reif hält, um auf dem Weg zum Ziel des UNO-Beitritts zügig voranzukommen» (Dok. 46, dodis.ch/60381). Ein überparteiliches Komitee um Nationalrat Gysin lancierte schliesslich im September 1998 die Volksinitiative zum UNO-Beitritt, welche am 2. März 2002 mit 54.6% Ja-Stimmen vom Volk und einer knappen Mehrheit von zwölf Kantonen angenommen wurde.⁷² Die NATO-Intervention im Kosovo drohte, die Beitrittsdebatte ausgerechnet während der Ausarbeitung der Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen

⁶⁸ Vgl. die BR-Prot. Nr. 2381 vom 22. Dezember 1993, <u>dodis.ch/62498</u>; Nr. 1377 vom 31. August 1994, <u>dodis.ch/62405</u> sowie Nr. 2064 vom 18. Dezember 1995, <u>dodis.ch/62406</u>.

⁶⁹ Vgl. dazu das Schreiben des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York, Botschafter Jenö Staehelin, an den Vorsteher des EDA, Bundesrat Joseph Deiss, vom 26. Mai 1999, dodis.ch/62696.

⁷⁰ Motion 97.3269 Uno-Beitritt der Schweiz von Nationalrat Remo Gysin vom 5. Juni 1997, dodis.ch/62880.

⁷¹ Postulat 97.3320 Verhältnis zwischen der Schweiz und der UNO von Nationalrat Andreas Gross vom 18. Juni 1997, dodis.ch/62881.

⁷² Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (2002), dodis.ch/T1773.

(UNO)» (Dok. 48, <u>dodis.ch/53989</u>) zu verkomplizieren. Entsprechend verfasste eine ad hoc eingesetzte Arbeitsgruppe einen Bericht über die Neutralitätspraxis der Schweiz mit besonderem Fokus auf die Sanktionspolitik des Bundesrats während des Kosovokonflikts,⁷³ welcher dem Parlament zusammen mit dem Aussenpolitischen Bericht 2000⁷⁴ zur Beratung unterbreitet wurde.

Die Schweiz war vor der Jahrtausendwende der letzte souveräne Staat, welcher der UNO nicht angehörte und somit nur die beschränkten Partizipationsmöglichkeiten des Beobachterstatus wahrnehmen konnte. Der Sog des Universalitätsarguments war diesmal für Gegnerinnen und Gegner eines Beitritts nicht mehr aus der Welt zu schaffen. 75 Nach den Erfahrungen mit den gescheiterten Abstimmungen zum UNO-Beitritt 1986, zum EWR 1992 und zur Blauhelmvorlage 1994 und unter dem Eindruck der Jugoslawienkriege stand in der Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» wenig überraschend die Beteuerung der Kompatibilität eines UNO-Beitritts mit der schweizerischen Neutralität im Zentrum der Argumentation. Besonders prominent wurden die bereits im Neutralitätsbericht von 1993 dargelegten Ausführungen zur Teilnahme am System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen noch einmal dargestellt. Der Bundesrat bemühte sich, keinen Zweifel daran aufkommen zu lassen, dass die schweizerische Neutralität weitgehend damit vereinbar sei: «Die UNO geht im Auftrag der Völkergemeinschaft gegen jene vor, die den Weltfrieden gebrochen haben oder ihn gefährden. Zwischen der UNO und diesen Parteien kann gar keine Situation entstehen, die mit dem Neutralitätsstatut der Schweiz nicht zu vereinbaren ist. Wer sich in solchen Fällen nicht hinter die Ordnungsmacht stellt, stellt sich auf die Seite des Aggressors. Aus neutralitätspolitischer Sicht rechtfertigt sich für die Schweiz die Unterstützung dieser Massnahmen der UNO unabhängig davon, ob sie der Organisation formell angehört. Diesen kommt eine dem Frieden dienende Ordnungsfunktion zu, die dem Sinn und Geist der Neutralität entspricht» (Dok. 48, dodis.ch/53989). Um auch die letzten Befürchtungen in der Bevölkerung zu zerstreuen, stellte der Bundesrat in Aussicht, beim Beitritt zur UNO eine Neutralitätserklärung abzugeben. Dabei bestand die Kunst darin, keine Zweifel aufkommen zu lassen, dass sich die Schweiz nicht vollständig hinter die Grundsätze der UNO-Charta stellen würde. Der Inhalt einer Neutralitätserklärung, aber auch der Zeitpunkt, zu dem eine solche abgegeben werden sollte, war in den Jahren vor der Abstimmung nicht nur Gegenstand von Sondierungsgesprächen beim UNO-Generalsekretär und dessen Rechtsberater, sondern wurde auch im EDA und in den Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments eingehend diskutiert.⁷⁶ Zur Diskussion stand unter anderem das Erwirken einer Neutralitätsresolution des Sicherheitsrats, wie sie 1995 erstmals für Turkmenistan erlassen

⁷³ Neutralitätspraxis der Schweiz - aktuelle Aspekte. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000, dodis.ch/62702.

⁷⁴ Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt vom 15. November 2000, dodis.ch/63122.

⁷⁵ Notiz der Sektion UNO, IO der Politischen Abteilung III des EDA vom 1. Oktober 1998, dodis.ch/62660.

⁷⁶ Zum Beitrittsgesuch inklusive Neutralitätserklärung vgl. die Zusammenstellung <u>dodis.ch/</u> C2250.

worden war.⁷⁷ Ein solches Vorgehen wurde zwar diskutiert, aber nie ernsthaft in Betracht gezogen, weil die Ausganglage der Schweiz sich grundsätzlich von jener Turkmenistans als ehemaliger Sowjetrepublik unterschied und der Bundesrat kein Interesse daran hatte, die schweizerische Neutralität international zur Disposition zu stellen.⁷⁸ Der Bundesrat einigte sich schliesslich auf ein ähnliches Vorgehen, wie es bereits für 1986 vorgesehen gewesen wäre: Im Beitrittsgesuch sollte auf die Neutralitätstradition der Schweiz hingewiesen und die Absicht geäussert werden, die Neutralität auch als Mitglied der UNO beizubehalten.⁷⁹ Diese Absicht wurde dann in der feierlichen Rede von Bundespräsident Kaspar Villiger vor der UNO-Generalversammlung anlässlich der Aufnahme der Schweiz in die Vereinten Nationen am 10. September 2002 noch einmal nachdrücklich wiederholt (Dok. 50, dodis.ch/55178). Um alle Zweifel zu zerstreuen, war der Text des Beitrittsgesuchs mitsamt Neutralitätserklärung der Stimmbevölkerung mit den Erläuterungen des Bundesrats im Vorfeld der Abstimmung nach Hause geschickt worden (Dok. 49, dodis.ch/60379).

Die Frage, ob ein Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen mit dem engen schweizerischen Neutralitätsbegriff des Kalten Kriegs vereinbar sei, beschäftigte während beinahe 60 Jahren Bundesrat und Verwaltung, Parlament, Politik, Medien, Wirtschaft und in den Beitrittsabstimmungen jeweils auch das Stimmvolk als letzte Instanz. Der Beitritt von 2002 stand unter dem Zeichen der aussenpolitischen Öffnung nach dem Fall der Berliner Mauer und wurde massgeblich durch den Wandel in der Sanktionspolitik und -praxis des Bundesrats in den 1990er-Jahren, durch die verstärkte Partizipation an friedenserhaltenden Massnahmen der UNO und damit durch eine Öffnung des Neutralitätsbegriffs überhaupt ermöglicht. Dass sowohl im Abstimmungsbüchlein, im Beitrittsgesuch als auch in der Rede des Bundespräsidenten vor der UNO-Generalversammlung 2002 immer wieder penetrant auf eine Bekräftigung der Neutralität hingewiesen wurde, zeigt das jahrzehntelange Ringen nach einem Kompromiss und veranschaulicht paradigmatisch die verzweifelte Suche nach einem Surrogat für das fehlende explizite Sonderstatut der Schweiz, wie es seinerzeit mit der Londoner Erklärung von 1920 anlässlich des Beitritts zum Völkerbund geschaffen worden war.⁸⁰ Dabei hätte eigentlich bereits seit 1946 selbst für die Schweiz evident sein müssen, dass neutrale Staaten problemlos auch als UNO-Mitglieder neutral bleiben konnten.

Sacha Zala und Flurina Felix

⁷⁷ Resolution Nr. 50/80A der Generalversammlung der UNO vom 12. Dezember 1995, UN doc. A/RES/50/80A. Vgl. dazu das Fernschreiben von Botschafter Staehelin an die Sektion UNO, IO des EDA vom 23. Juli 1998, dodis.ch/62663.

⁷⁸ Fernschreiben der Mission der Schweiz bei der UNO in New York an Botschafter Staehelin vom 16. August 2000, dodis.ch/62662.

⁷⁹ Zum Beitrittsgesuch vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2250.

⁸⁰ Vgl. die Resolution des Völkerbundsrats vom 13. Februar 1920, QdD 14, Dok. 18, dodis.ch/1721.

Dokumentenverzeichnis

33

1 4.7.1942 dodis.ch/47395	Notice du DPF concernant les rapports avec la SdN depuis 1939 Il ne subsiste pas grand-chose de la SdN à Genève: les activités du Secrétariat ont été réduites, le BIT a été transféré à Montréal, la Radio-Nations a été rachetée par Radio-Suisse et les délégations permanentes ainsi que les associations internationales à Genève sont de moins en moins actives.
2 5.6.1943 dodis.ch/54875	Notice du DPF concernant la structure d'une nouvelle organisation mondiale Une nouvelle organisation politique mondiale est appelée à reprendre le flambeau de la Société des Nations au sortir de la guerre. Sa nature et son efficacité dépendront des rapports, des jeux d'influence et des coalitions des quatre grandes puissances.
3 2.2.1944 dodis.ch/54939	Notice du DPF concernant la politique étrangère suisse d'après- guerre Première étude des perspectives de la politique suisse d'après-guerre, dans un monde bouleversé au sein duquel la Suisse devra lutter pour retrouver une place.
4 15.12.1944 dodis.ch/47922	Das EPD an den schweizerischen Gesandten in London betreffend Konferenz von Dumbarton Oaks Die Vorschläge bezüglich Struktur und Ziele einer neuen internationalen Organisation gleichen stark dem Entwurf für einen Völkerbundsvertrag, wie er nach dem Ersten Weltkrieg vorgelegt wurde. Der grosse Unterschied besteht darin, dass den Weltmächten in der neuen Organisation nun eine Vormachtstellung zugestanden werden soll.
5 24.1.1945 dodis.ch/47950	Rapport politique de l'Envoyé de Suisse à Londres sur les relations de la Suisse avec les organisations internationales Dans un avenir proche, la Suisse devra se positionner vis- à-vis d'une nouvelle organisation mondiale. À cet effet, un

l'UNRRA.

aperçu des questions auxquelles la Suisse sera confrontée est établi, par exemple sa position face au projet de Dumbarton Oaks, l'avenir de la Cour permanente de justice internationale à La Haye, ainsi que la poursuite de la collaboration avec

34	6 21.9.1945 dodis.ch/45	Professor Rappard to the British Minister Noel-Baker, regarding the establishment of the UN in Geneva The question of a possible establishment of the UN in Geneva and the creation of an enclave on Swiss ground must be examined thoroughly, even more so, because Switzerland's entrance into the UN is still uncertain. There is hope, though, that a solution satisfying both parties may be found.
	7 4.12.1945 dodis.ch/54	Rapport présenté par le DPF au Conseil fédéral sur les travaux de la Commission consultative pour l'examen de la Charte des Nations Unies L'entrée en vigueur de la Charte de l'ONU place la Suisse dans une situation qu'elle n'a connu que par deux fois dans son histoire: en 1817 avec la Sainte-Alliance et au tournant des années 1920 avec la Société des Nations. Les commissions ad hoc travaillent à la définition de la politique suisse.
	8 27.7.1946 dodis.ch/119	Information pour le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre, sur l'utilisation du Palais des Nations à Genève La question de l'utilisation inconditionnelle du Palais des Nations est posée à l'heure de la préparation de la visite du Secrétaire général de l'ONU à Genève. La Suisse doit profiter de la visite pour démontrer qu'elle souhaite s'engager en faveur de l'installation de l'ONU à Genève.
	9 [31.7.1946] dodis.ch/1663	Sitzung der Landesverteidigungskommission über die Frage des Beitritts der Schweiz zur UNO Der Entwurf zum Bericht über die Frage des Beitritts der Schweiz zur UNO wird von der Kommission genehmigt. Eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder befürwortet einen Beitritt unter der Bedingung, dass die absolute Neutralität der Schweiz anerkannt wird.
	10 19.10.1946 dodis.ch/39	Le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre, au Président de l'Assemblée générale de l'ONU Spaak, à propos du statut de neutralité de la Suisse La Suisse poursuit les mêmes objectifs que l'ONU, mais ne peut toutefois pas y adhérer. En effet, elle ne souhaite pas sacrifier son statut de neutralité perpétuelle.

35 11 30.10.1946 dodis.ch/40 Le Consul général de Suisse à New York à propos de la position du Président de l'Assemblée générale de l'ONU Spaak à l'égard de la neutralité suisse

Il est actuellement inopportun et même dangereux de mettre en discussion un statut spécial de la Suisse au sein de l'ONU. Ceci, d'une part, en raison de la question non résolue de l'admission de l'Espagne franquiste à l'ONU et, d'autre part, en raison des récentes adhésions d'autres États comme la Suède, la Norvège et le Danemark, qui ont renoncé à leur statut de neutralité pour adhérer à l'ONU.

12 [...13.4.1953] dodis.ch/9638 Aide-mémoire sur la neutralité suisse et la participation à la NNSC La Suisse tient à rappeler que même comme membre de la Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée, elle restera neutre et ne départira pas de son impartialité vis-à-vis des parties prenantes dans le conflit.

13 24.4.1953 dodis.ch/9571 Einschätzung des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York bezüglich der Meinung ranghoher UNO-Vertreter über die Schweiz

Verschiedene UNO-Vertreter bedauern, dass die Schweiz kein Mitgliedstaat ist. Ihre Mitarbeit in den technischen Organisationen wird jedoch sehr geschätzt, ebenso ihre Position als Gastland des europäischen Sitzes der Vereinten Nationen und diverser UNO-Organisationen.

14 12.3.1954 dodis.ch/9581 Information pour le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre, concernant le droit de vote des États non membres dans la CEE Les États-Unis d'Amérique soulèvent la question du droit de vote des États non membres mais représentés par des observateurs dans la Commission économique pour l'Europe. Souhaitant éviter une perte d'indépendance, la Suisse cherche à dissuader les USA.

15 14.10.1955 dodis.ch/10992 Le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre, au sujet d'une adhésion de la Suisse à l'ONU

L'entrée éventuelle de nouveaux États à l'ONU pourrait, dans un futur proche, rendre cette organisation à-peu-près universelle, et remettre en question la non-adhésion de la Suisse. Pourtant il n'est actuellement pas prévu de réexaminer la question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

16 Information pour le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre, 36 10.1.1957 sur le rôle de la Suisse neutre dans la crise de Suez dodis.ch/9575 Le Secrétaire général de l'ONU Hammarskjöld estime que la position de la Suisse en dehors de l'ONU est plus utile ainsi dans l'intérêt des deux parties lors de la crise de Suez. L'intervention prompte de Swissair est considérée comme décisive. **17** Notice du DPF concernant les rapports du Secrétaire général 26.9.1961 de l'ONU Hammarskjöld avec la Suisse dodis.ch/30597 Hammarskjöld, récemment décédé dans un accident d'avion, a toujours eu une position favorable à l'égard de la Suisse, faisant preuve de compréhension face à sa singularité. Il aurait même été favorable à entériner formellement son statut neutre. Gespräche des Vorstehers des EPD, Bundesrat Wahlen, mit dem 18 12.7.1962 UNO-Generalsekretär U Thant in Bern dodis.ch/30220 Anlässlich des Besuchs von U Thant werden verschiedene Themen besprochen, darunter bauliche Fragen am UNO-Sitz in Genf, die Umsiedlung von einigen UNO-Spezialorganisationen nach Berlin, die Lage im Kongo sowie eine Beteiligung der Schweiz an der nächsten UNO-Anleihe. 19 Der schweizerische Beobachter bei der UNO in New York über die 14.11.1963 Mitwirkung der Schweiz an der UN-Untersuchungskommission für Vietnam dodis.ch/18900 Die UNO ist der Schweiz dankbar für ihre Unterstützung der Untersuchungskommission für Vietnam. Aus schweizerischer Sicht ist dieser Fall ein Beweis dafür, dass die Nicht-Mitgliedschaft in der UNO gerade in Bezug auf das Anbieten ihrer Guten Dienste Vorteile mit sich bringt. 20 Der Generalsekretär des EPD, Botschafter Micheli, zur Frage 22.1.1964 eines Rechenschaftsberichts über die Umsetzung der Südafrikadodis.ch/31045 Sanktionen Die an die Staatengemeinschaft gerichtete Aufforderung des UNO-Generalsekretärs über die Umsetzung der Südafrika-

> Resolutionen des Sicherheitsrats Bericht zu erstatten, bringt den Bundesrat in Bedrängnis. Juristisch gesehen besteht keinerlei Pflicht zur Auskunftserteilung, aus politischen Gründen kann die Aufforderung jedoch kaum ignoriert werden.

21 7.9.1964

UNO-Generalsekretär U Thant in Genf

dodis.ch/31553

Ein baldiges Beitrittsgesuch der Schweiz zur UNO wird aus innenpolitischen Gründen nicht in Erwägung gezogen. Die Arbeit der UNO soll jedoch wie bisher durch die Mitarbeit in den Spezialorganisationen unterstützt werden. Besprochen werden zudem Gerüchte rund um eine Teilnahme der Schweiz an der nächsten Konferenz der Blockfreien Staaten und die Situation in Zypern.

Gespräche des Vorstehers des EPD, Bundesrat Wahlen, mit dem

22

13.12.1965 dodis.ch/31085 Der schweizerische Beobachter bei der UNO in New York über die politischen Folgen einer Nicht-Teilnahme an den Rhodesien-Sanktionen

Wenn sich die Schweiz nicht den Sanktionen der Vereinten Nationen gegen Rhodesien anschliesst, könnte erstmals das Hauptmotiv ihrer Nichtmitgliedschaft in der UNO deutlich zum Vorschein treten. Vor allem die jungen afrikanischen Staaten könnten empfindlich darauf reagieren.

23

24.7.1967 dodis.ch/32907 Vernehmlassung des EPD zur Frage der Beteiligung der Schweiz an Friedensoperationen der UNO

Eine personelle Beteiligung der Schweiz an den Friedensoperationen der UNO wäre verfassungskonform und mit der Neutralitätspolitik vereinbar. Weil sich die Departemente während des Mitberichtsverfahrens in diesen Punkten jedoch uneinig waren, beantragt das EPD, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen.

24

22.11.1967 dodis.ch/32891 Notice du DPF sur la répercussion de la question allemande sur les relations de la Suisse avec l'ONU

Les relations de la Suisse avec l'ONU sont en partie conditionnées par l'avenir de la question allemande et, en particulier, par l'octroi d'un statut à la République démocratique allemande et par son admission dans les agences spécialisées.

25

30.4.1969

dodis.ch/32892

Entretien du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Spühler, avec le Secrétaire général de l'ONU U Thant à Genève

Parmi les sujets qui sont abordés lors de la rencontre figurent la participation de la Suisse aux travaux de la 6ème Commission des Nations Unies, la participation au Comité pour la deuxième décennie du développement, la participation suisse à l'UNFICYP, et le rapport qui sera prochainement présenté aux Chambres fédérales sur les relations de la Suisse avec l'ONU.

30.6.1969

dodis.ch/55069

Presserohstoff zum Bericht des Bundesrats über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen

Überblicksdarstellung des Mandats sowie des Inhalts des ersten UNO-Berichts. Der Bundesrat sieht von einer Beitrittsempfehlung ab, weil eine Abstimmung über den UNO-Beitritt aktuell kaum Erfolgschancen hätte. Der Bericht macht jedoch Vorschläge zur Vertiefung der Beziehungen zur UNO.

27

20.10.1971

dodis.ch/55193

Notiz des Integrationsbüros EPD–EVD an den Vorsteher des EVD, Bundesrat Brugger, betreffend UNO-Berichtsentwurf des EPD

Der Entwurf zum zweiten UNO-Bericht zielt auf einen möglichst raschen Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen ab. Es ist jedoch strategisch unklug, ausgerechnet jetzt eine öffentliche Diskussion um einen UNO-Beitritt zu riskieren, da bald eine Volksabstimmung über das Freihandelsabkom-

men mit der EWG stattfinden wird.

28

13.4.1973

dodis.ch/40106

Entretien du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Graber, avec le Secrétaire général de l'ONU Waldheim à Genève

Lors de la rencontre, différents problèmes sont abordés: l'accréditation d'un observateur du Vietnam du Sud à New York, la situation financière de l'ONU, les relations entre la Namibie et l'Afrique du Sud, la situation en Corée du Nord, au Vietnam, dans les deux Allemagnes, à Chypre et au Proche-Orient.

29

23.8.1975

dodis.ch/58806

Die beratende Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO an den Vorsteher des EPD, Bundespräsident Graber

Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder befürwortet einen Beitritt zur UNO. Im Bericht sind jedoch auch Minderheitsmeinungen und Vorbehalte aufgeführt, einige Mitglieder stellen sich sogar grundsätzlich gegen einen UNO-Beitritt der Schweiz.

30

21.10.1975

dodis.ch/60364

Information aux membres de la Commission consultative Suisse—ONU à propos du rapport sur les relations avec l'ONU

Les avis divergents exprimés suite à la transmission au Conseil fédéral du rapport sur l'adhésion à l'ONU posent des problèmes de procédure et de délais. Une solution serait d'adjoindre, en tant qu'annexe et sans remettre en cause le rapport, les critiques et doutes de certains membres de la Commission consultative.

31 Sitzung des EPD über den dritten UNO-Bericht des Bundesrats 39 6.2.1976 Diskussion über mögliche Schlussfolgerungen des dritten dodis.ch/51501 Berichts über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen. Im Hinblick auf eine mögliche Volksabstimmung müsse sorgfältig abgewogen werden, wie verbindlich der Bundesrat einen Beitritt befürworten soll. 32 Vertrauliche Weisungen des EPD für Delegationen in 22.6.1976 Versammlungen und Exekutivorganen internationaler dodis.ch/51500 Organisationen sowie an internationalen Konferenzen Vor Sessionen und Konferenzen haben sich die schweizerischen Delegationen mit der Direktion für internationale Organisationen in Verbindung zu setzen, um relevante Fragen zu prüfen und die schweizerische Haltung zu definieren. In ihren Stellungnahmen müssen sich die Delegierten an die festgelegten Grundsätze halten. 33 Notice du DPF à propos d'une résolution assurant la neutralité 20.2.1978 de la Suisse dodis.ch/51502 Il ne serait pas opportun d'entreprendre des démarches auprès des États membres de l'ONU à propos d'une résolution qui, au cas où la Suisse souhaiterait y adhérer, garantirait le statut de neutralité. Une telle initiative risquerait de creuser un fossé entre le peuple suisse et le Conseil fédéral. 34 Information des EDA bezüglich des politischen Charakters von 24.5.1978 UNESCO-Aktivitäten dodis.ch/50891 Die von der Schweiz aus Neutralitätsgründen praktizierte Unterscheidung zwischen «technischen» Sonderorganisationen und «politischer» UNO ist unhaltbar, wie der Fall der UNESCO zeigt. Bereits in der Gründungsakte hat die Organisation einen politischen Auftrag erhalten und beschäftigt sich deshalb auch mit dem Thema der Abrüstung. Exposé du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Aubert, sur les 35 3.7.1978 relations de la Suisse avec l'ONU dodis.ch/51504 La guestion de l'adhésion de la Suisse à l'ONU a repris de l'importance. Le Conseil fédéral envisage, avec l'approbation

> des Chambres fédérales, une votation sur l'adhésion. Le débat portera avant tout sur le problème de la compatibilité de

la participation à l'ONU avec la neutralité suisse.

8.10.1981

dodis.ch/59447

Antrag des EDA an den Bundesrat betreffend Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO

Nachdem der Bundesrat in seinem dritten UNO-Bericht zum Schluss gekommen ist, dass ein Beitritt der Schweiz zur UNO wünschbar sei, hat das EDA nun einen Entwurf einer Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO verfasst. Darin soll vor allem gezeigt werden, dass sich die Beitrittsfrage heute anders stellt als 1945 und dass die UNO-Mitgliedschaft möglich und notwendig geworden ist.

37

19.3.1986

dodis.ch/62756

Information an die schweizerischen Auslandsvertretungen über

den Abstimmungsausgang zum UNO-Beitritt

Der negative Ausgang der Abstimmung wurde fast überall erwartet, aber die Deutlichkeit des Resultats überrascht. Ausschlaggebend war wohl, dass die Stimmbevölkerung befürchtete, ein UNO-Beitritt könnte am Sonderstatus der Schweiz etwas ändern und den Verlust der Neutralität bedeuten.

38

19.6.1986

dodis.ch/62410

Prochain entretien du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Aubert, avec le Secrétaire général de l'ONU Pérez de Cuéllar à Genève

La première rencontre officielle avec Pérez de Cuéllar après l'échec de la votation populaire sur l'adhésion à l'ONU se voit attribuer une portée politique importante. La Suisse doit faire des concessions concrètes et financières pour démontrer qu'elle est toujours sérieusement intéressée à une coopération avec l'ONU.

39

22.2.1988

dodis.ch/57163

Konzept des EDA und des EMD über den Ausbau der

schweizerischen Beteiligung an friedenserhaltenden Massnahmen Nach der gescheiterten Beitrittsabstimmung vom 16. März 1986 beabsichtigt der Bundesrat, die Beteiligung an friedenserhaltenden Massnahmen auszubauen, um ein positives Signal an die UNO zu senden. Einerseits sollen die Beiträge an die bestehenden Operationen erhöht und andererseits neue Massnahmen ermöglicht werden, darunter auch die personelle Beteiligung an Friedensmissionen der UNO.

40

15.8.1990

dodis.ch/54497

Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Irak und Kuwait aus der Sicht der schweizerischen Neutralität

Die Neutralität als Mittel zur Verwirklichung der aussenpolitischen Ziele muss stets überprüft werden. Die Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak liegen im aussenpolitischen Interesse der Schweiz und sind mit der Neutralität vereinbar.

41 41 10.9.1990

dodis.ch/56503

Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats über die Teilnahme der Schweiz an Sanktionen gegen den Irak

Die Kommissionsmitglieder sind sich uneinig darüber, ob der Entscheid des Bundesrats, sich den UNO-Sanktionen gegen den Irak anzuschliessen, eine grundsätzliche Wende in der schweizerischen Neutralitätspolitik darstellt. Es werden Befürchtungen laut, dass eine solch klare Parteinahme es der Schweiz verunmöglichen könnte, ihre Guten Dienste anzubieten.

42 29.5.1992

dodis.ch/54873

Antrag des EDA an den Bundesrat betreffend Beteiligung der Schweiz an den Sanktionen der UNO gegen Jugoslawien

Ob sich die Schweiz an den Massnahmen des UNO-Sicherheitsrats gegenüber Jugoslawien beteiligen will, ist eine politische Frage. Aus völkerrechtlicher Sicht bestehen keine Hindernisse. Gemäss den Legislaturzielen soll generell mehr Gewicht auf internationale Solidarität als auf Neutralität gelegt werden.

43 24.8.1992

dodis.ch/54910

Botschaft des Bundesrats betreffend Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen

Der Einsatz von schweizerischen Truppen für friedenserhaltene Operationen der UNO stellt eine zeitgenössische Form der traditionellen Guten Dienste dar. Solche Einsätze sind verfassungskonform und problemlos vereinbar mit der schweizerischen Neutralitätskonzeption.

44

29.11.1993

dodis.ch/54677

Bericht der Arbeitsgruppe Neutralität

Die Schweiz hat als kleines Land ein überragendes Interesse daran, dass die kollektive Sicherheitsordnung der UNO wirksam funktioniert. Auch als Nichtmitglied muss die Schweiz deshalb die UNO unterstützen, wenn diese geschlossen Massnahmen gegen einen Rechtsbrecher ergreift. Dabei steht die Neutralität der Übernahme von Zwangsmassnahmen der UNO nicht im Weg.

45

1.12.1995

dodis.ch/62191

Proposition du DFAE et du DMF au Conseil fédéral concernant le transit par la Suisse de troupes et de matériel de l'OTAN

La demande de transit par la Suisse de troupes et de matériel de la mission IFOR, destinés à la Yougoslavie, est approuvée. Cette décision de principe est compatible avec la neutralité suisse, parce que l'action de rétablissement de la paix IFOR est avant tout largement soutenue par la communauté internationale et entreprise avec l'accord des parties au conflit.

42 46 1.7.1998 dodis.ch/60381 Bericht des Bundesrats über das Verhältnis der Schweiz zur UNO Der Bundesrat informiert die Bundesversammlung über das Verhältnis zur UNO und über die Mitwirkung der Schweiz in den Sonderorganisationen. Ein Beitritt der Schweiz soll zum politisch frühestmöglichen Zeitpunkt angestrebt werden.

47 13.1.1999 dodis.ch/62546 Aussprachepapier des EDA an den Bundesrat über die Abgabe einer Neutralitätserklärung im Falle eines UNO-Beitritts

Dem Bundesrat wird empfohlen, im Beitrittsgesuch an den UNO-Generalsekretär die Beibehaltung der schweizerischen Neutralität zu bekräftigen und dies sinngemäss in der ersten Ansprache vor der Generalversammlung zu wiederholen. Von der Anbringung eines eigentlichen Neutralitätsvorbehalts oder vom Erwirken einer UNO-Resolution zur schweizerischen Neutralität soll hingegen abgesehen werden.

48 4.12.2000 dodis.ch/53989 Botschaft des Bundesrats über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)»

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Zeit für einen Beitritt der Schweiz zur UNO reif ist und befürwortet die eingereichte Volksinitiative. Eine Mitgliedschaft in der UNO bringt der Schweiz aussenpolitische und wirtschaftliche Vorteile und erweitert ihren globalen Handlungsspielraum.

49 [...3.3.2002] dodis.ch/60379 Erläuterungen des Bundesrats zur Volksabstimmung über einen Beitritt der Schweiz zur UNO

Die Schweiz beteiligt sich schon jetzt an vielen UNO-Projekten für Frieden, Sicherheit, Kinderschutz, Menschenrechte, Armutsbekämpfung, Nothilfe und Umweltschutz. Weil sie aber nur Beobachterin ist, kann sie sich nicht als vollwertiges Mitglied der Staatengemeinschaft engagieren.

50 10.9.2002 dodis.ch/55178 Discours du Président de la Confédération Villiger devant l'Assemblée générale de l'ONU à l'occasion de l'adhésion de la Suisse

Le résultat de la votation populaire prouve que l'adhésion de la Suisse à l'ONU bénéficie d'un large soutien. L'Organisation des Nations Unies est plus nécessaire que jamais pour que la communauté internationale puisse affronter ensemble les problèmes qui se posent à l'échelle globale.

Dokumente

dodis.ch/47395

*Notice de la Division des affaires étrangères du DPF*¹

[RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DEPUIS 1939]

Berne, 4 juillet 1942

L'impossibilité dans laquelle la Société des Nations s'est trouvée, de 1919 à 1939, de faire triompher ses principes et de sauvegarder la paix dans le monde a provoqué, au cours de ces dernières années, une certaine défiance à l'égard de cette institution. Cette défiance s'est d'autant plus accentuée que la Société subissait l'influence croissante d'un groupe déterminé d'États, phénomène résultant d'ailleurs, en partie, de la sortie successive de trois grandes puissances. Il est bon de rappeler, à ce propos, que, de plus en plus consciente de la rupture d'équilibre ainsi provoquée, la Suisse avait obtenu de la Société elle-même la libération de certains engagements qui étaient de nature à compromettre sa neutralité.²

De telles circonstances auraient pu créer, en septembre 1939, un danger considérable pour notre pays, malgré le recouvrement récent de sa neutralité intégrale, si le conflit qui venait alors d'éclater avait fait l'objet de débats au Palais des Nations. Tel ne fut heureusement pas le cas. Par son inaction, due probablement à un certain manque d'unité de vues entre les principaux États membres, manque d'unité auquel on ne se serait guère attendu quelques mois auparavant, la Société se révéla, en fait, assez inoffensive.

Tenue en décembre 1939, la vingtième session de l'Assemblée qui se termina par l'exclusion de l'Union des Républiques soviétiques socialistes, jugée coupable d'agression envers la Finlande, fut la dernière manifestation de cet ordre qui se déroula sur territoire suisse.³ La réunion dont il s'agit avait suscité des craintes qui pouvaient raisonnablement paraître fondées. Le Conseil fédéral, singulièrement le Département politique et la Délégation suisse à Genève veillèrent à maintenir le débat dans un cadre strict.⁴ Grâce à cette attitude, la session n'eut pas de conséquences fâcheuses pour nos relations extérieures. Notre opinion publique, notre

¹ CH-BAR#E2001D#1000/1554#813* (E.140), DDS, vol. 14, doc. 209. Cette notice est rédigée par le Chef de la Section des unions internationales de la Division des affaires étrangères du DPF, Daniel Secrétan, puis signée par le Chef-suppléant, Carl Stucki, au nom du Chef de la Division des affaires étrangères, le Ministre Pierre Bonna.

² Par sa déclaration du 14 mai 1938, la Société des Nations dispense la Suisse de l'obligation de prendre part aux sanctions commerciales et financières de la Société des Nations, cf. DDS, vol. 12, doc. 293, dodis.ch/46553. Cf. à ce propos aussi le Mémorandum sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations du 29 avril 1938, dodis.ch/53807 ainsi que le procès-verbal de la 101ème session du Conseil de la SdN du 14 mai 1938, dodis.ch/54174.

³ La Suisse s'abstient de voter pour l'exclusion de l'URSS, cf. le PVCF N° 2321 du 11 décembre 1939, QdD 15, doc. 42, dodis.ch/53770.

⁴ Sur l'attitude du Conseil fédéral à cette occasion, cf. DDS, vol. 13, doc. 209, dodis.ch/46966.

presse, ne comprirent pas toujours, il est vrai, le point de vue du Gouvernement, tel qu'il fut défendu par la Délégation.

Depuis lors, ni l'Assemblée, ni le Conseil ne se sont plus réunis au siège de la Société. Seules quelques commissions (mandats, opium, etc.) y ont déployé une certaine activité jusqu'en mai 1940.

Il convient du reste d'ajouter que, soit le secrétaire général de la Société, M. Avenol, soit ses principaux collaborateurs, MM. Lester et Aghnidès, ont fait avec succès des efforts louables, notamment en décembre 1939, pour éviter que l'activité de la Société n'occasionnât des complications politiques à la Suisse.

Aujourd'hui, la Société, qui, en théorie tout au moins, comprend encore un grand nombre de membres – dont plusieurs pays neutres et même des États, tels que la Finlande ou la Thaïlande, qui sont les alliées de l'Allemagne et du Japon – n'est plus soutenue, en fait, que par la Grande-Bretagne et par quelques-uns de ses alliés, parmi lesquels les Dominions anglo-saxons. Seuls ou presque seuls, ces pays contribuent actuellement aux dépenses de cette institution.

Dans ces conditions, il peut être intéressant d'étudier quelles relations subsistent entre la Société des Nations et le pays qui lui offre l'hospitalité – en l'espèce le nôtre – et de passer brièvement en revue les vestiges de cet organisme international, tels qu'on peut en constater l'existence à Genève. C'est à ces deux objets que sera consacré l'exposé ci-dessous.

1. Rapports entre la Suisse et la Société des Nations

Les circonstances auxquelles il est fait allusion plus haut ont incité la Suisse à faire preuve de réserve à l'égard de la Société des Nations. Cette réserve, due surtout au souci de maintenir intacte notre neutralité et dictée principalement par des considérations de nature politique, n'affecte pas la position prise, dès 1919, par le Gouvernement et le peuple suisse à l'égard de l'idéal que la Société a incarné.

C'est pour se conformer à cette attitude que notre pays a cessé, dès et y compris 1941, de verser sa contribution annuelle à la Société.⁵ Un tel versement n'étant plus actuellement effectué, si l'on en excepte, pour 1941, la France, d'ailleurs démissionnaire, que par les États affiliés au groupe anglo-saxon, tout paiement de la part de la Suisse risquerait, vu le conflit en cours, d'être interprété comme une manifestation favorable à ce groupe. Notre abstention est justifiée aussi par diverses raisons d'ordre juridique ou pratique, dont la moindre n'est pas l'adoption, dans des conditions de régularité douteuses, des budgets de la Société des Nations postérieurs à 1940.

D'un autre côté, une sortie éventuelle de la Société pourrait être considérée, dans le cas de la Suisse, comme un geste susceptible de porter atteinte à notre neutralité, mais, cette fois-ci, dans un sens favorable à l'Axe.⁶ Aussi constituerait-elle,

La contribution annuelle de la Suisse s'élevait à 316 286 francs suisses.

⁶ Cf. QdD, vol. 14, doc. 45, dodis.ch/47237. Dans une notice du 21 avril 1941, dodis.ch/54155, le DPF examine la question d'un éventuel retrait de la Suisse de la Société des Nations (SdN) sous l'angle politique et juridique: «Bien que la Société des Nations soit à l'heure actuelle un organisme sinon défunt du moins moribond, et bien que la participation de la Suisse ne se soit jamais étendue à tous les domaines, il n'en reste pas moins que la sortie de notre pays peut faire plus de bruit qu'on ne pourrait le penser au premier abord. Tout d'abord, notre politique a la réputation d'être réfléchie, modérée, sérieuse, réaliste. Notre départ sera donc interprété comme l'indice que la Société des Nations est bien détruite.

plus encore que le paiement de nos cotisations, un acte inopportun, dont le Gouvernement fédéral a cru devoir s'abstenir jusqu'à présent.

On peut se demander, d'autre part, si, au cours de l'hiver 1940–1941, un «consilium abeundi» de la part de la Suisse ne fut pas souhaité par certains milieux sociétaires, qui ne voulaient pas que la Société des Nations assumât la responsabilité d'un transfert hors de notre pays et auraient peut-être désiré que celui-ci prît sur lui-même – quitte à subir, de ce fait, une certaine impopularité – de demander l'éloignement du Secrétariat ou, du moins, de ce qui en reste. Fort heureusement, la Suisse s'est abstenue de ce geste, pour les mêmes raisons qui l'ont engagée à ne pas quitter formellement la Société des Nations. Notre pays a d'ailleurs fait plus: il s'est attaché, surtout en 1940 et non sans encourir certains risques, à traiter la Société avec le maximum d'égards et avec une entière correction.

Il n'en reste pas moins que nos relations avec les organismes de la Société des Nations sont actuellement réduites au minimum. En effet, l'activité du Secrétariat est, nous allons le voir, presque totalement suspendue, à l'exception de quelques entreprises techniques qui subsistent, qui ont une certaine valeur, mais qui, pour la plupart, ont leur siège hors de notre territoire.

- 2. Les vestiges de la Société des Nations en Suisse
- a) Le Secrétariat

Depuis la démission du secrétaire général, M. Joseph Avenol, survenue en 1940,⁷ le Secrétariat est dirigé, à titre intérimaire, par M. Sean Lester, secrétaire général adjoint, qui est de nationalité irlandaise. Fortement diminué au cours de ces dernières années, le personnel du Secrétariat comprendrait encore, d'après les listes les plus récentes qui ont été communiquées au Département politique, une centaine de fonctionnaires dont quelque quatre-vingts résideraient en Suisse. Parmi ces derniers figurent un grand nombre d'agents subalternes, dont beaucoup, de nationalité suisse, sont affectés à l'entretien du Palais des Nations. Près de trente autres fonctionnaires se trouveraient à l'étranger, notamment aux États-Unis d'Amérique, où l'Université de Princeton a offert l'hospitalité à certains services du Secrétariat.

Outre la Direction, la Trésorerie, les Services de l'administration intérieure et la Bibliothèque, le Secrétariat ne compte plus que trois départements, désignés sous le nom de «groupes». Deux d'entre eux, les Groupes I et III auraient fusionné au cours de 1941.

Le Groupe I qui s'occupe des affaires générales et à la tête duquel était placé M. Aghnidès, sous-secrétaire général, en congé depuis quelques mois et actuelle-

Par ailleurs, Genève a été, de 1920 à 1940, un des centres de la vie internationale du monde. [...] En conclusion, on peut affirmer ceci: La Société des Nations a toujours eu un caractère politique – franco-britannique – nettement accentué. Ce caractère, la guerre actuelle le rend plus apparent encore puisque la Grande-Bretagne, ses tenants et aboutissants, soutiennent seuls la ligue actuellement. Une politique de vraie neutralité exigerait donc notre sortie. Reste la question de l'opportunité. Étant donné les considérations que nous avons développées in fine – répercussion possible aux États-Unis d'Amérique, en Amérique latine et dans l'empire britannique – il conviendrait de donner à notre départ, s'il devait se produire, un caractère discret.»

⁷ Sur la démission du Secrétaire général Joseph Avenol en juillet 1940, cf. DDS, vol. 13, doc. 358, dodis.ch/47115.

ment Ministre des Affaires étrangères du Gouvernement grec en exil, a été particulièrement affecté par la guerre, car il revêtait un caractère nettement politique. C'est à lui qu'auraient incombé, en d'autres temps, les affaires de désarmement, de minorités et de mandats.

Nous ne mentionnerons que pour mémoire le *Groupe II* qui a transféré ses services à Princeton et qui traite les questions économiques et financières, ainsi que celles concernant les communications et le transit.

Quant au *Groupe III*, que dirigeait M. Skylstad, actuellement en congé à Londres, au Service du Gouvernement norvégien en exil, il étudie les problèmes relatifs à l'hygiène et au trafic des stupéfiants, ainsi que les questions sociales et culturelles. Certains de ses services, en particulier ceux qui s'occupent du trafic des stupéfiants, ont été également transférés à Princeton. Le Groupe III publie certains documents intéressants, notamment en matière d'hygiène. Ce domaine particulier est confié à notre compatriote, le Dr. R. Gautier, qui dispose d'un grand nombre de correspondants dans le monde et qui donne périodiquement, sur le mouvement des épidémies, des renseignements de valeur. Bien que n'étant pas membre de la Société des Nations, l'Allemagne, jusqu'il y a peu de temps, les États-Unis et l'Italie coopèrent à cette œuvre et n'ont jamais cessé de fournir des indications.

b) L'Organisation internationale du travail

L'Organisation internationale du travail semble avoir subi à un moindre degré que la Société des Nations proprement dite le désintéressement d'un grand nombre d'États. Certains pays non membres de la Société en font encore partie. En donnant, l'an passé, son préavis de retrait de la Société des Nations, le Gouvernement français, par exemple, s'est réservé «de se prononcer ultérieurement sur la continuation éventuelle de sa participation à l'Organisation internationale du travail et aux institutions de caractère purement technique rattachées à la Société des Nations».

En août 1940, le directeur du Bureau international du travail, qui était alors M. John G. Winant, actuellement ambassadeur des États-Unis à Londres, décida, vu les circonstances, le transfert temporaire de son personnel à Montréal, où l'Université Mac Gill lui offrait l'hospitalité. Un nombre limité d'agents d'exécution devant rester à Genève, le Département politique appela l'attention de M. Winant sur les inconvénients qui résulteraient pour la Suisse, État neutre, de la présence dans notre pays d'un groupe de fonctionnaires dépendant d'un organisme international installé, même provisoirement, au Canada, État belligérant. Aussi exprima-t-il le désir que seul un agent de liaison fût maintenu en Suisse.

Le Bureau international n'a pas pu donner entièrement suite à notre demande, le Gouvernement français s'étant opposé, de son côté, au déplacement, dans un pays en guerre, de quelques-uns de ses ressortissants, fonctionnaires du Bureau. Il a donc maintenu un petit groupe de personnes à son siège de Genève.

Ce petit groupe comprend, à l'heure actuelle, une vingtaine d'agents, auxquels il convient d'ajouter onze fonctionnaires dits «détachés», qui sont en mission dans leurs pays respectifs.

D'après les renseignements que le Département politique possède sur l'activité du Bureau international du travail, celui-ci prétend se consacrer à l'étude de divers

problèmes sociaux, ainsi qu'à celle de certains sujets spéciaux relatifs à la guerre ou à l'état de mobilisation militaire ou industrielle dans laquelle se trouvent de nombreux pays.

Le groupe de Genève s'occuperait plus particulièrement de la réunion, à l'intention du Bureau, à Montréal, d'informations de nature sociale et politique sur l'Europe en général et sur la Suisse en particulier, ainsi que de la diffusion, en Suisse et en Europe, des publications du Bureau et des nouvelles intéressant cette institution. Malheureusement, la manière dont ce travail est effectué et l'esprit dans lequel il s'exécute est de nature à causer quelque crainte aux autorités fédérales, soucieuses de la neutralité de notre pays à laquelle certains fonctionnaires du Bureau n'hésiteraient pas, peut-être, à porter atteinte.

Du 27 octobre au 10 novembre 1941, la Conférence internationale du travail a tenu, à New York, sa vingt-septième session. Vu les circonstances politiques du moment, les autorités fédérales se sont abstenues de participer à cette réunion. Bien leur en a pris, d'ailleurs, s'il faut en croire certains échos d'après lesquels la session dont il s'agit aurait présenté une tendance nettement hostile à l'une des parties en cause dans le conflit actuel.

c) Radio-Nations

Installé près de Prangins, *le poste de Radio-Nations* faisait, jusqu'il y a peu de temps, l'objet d'accords conclus entre le Conseil fédéral et la Radio-Suisse, d'une part, et la Société des Nations, d'autre part.⁸ Ces accords, qui ont été dénoncés par le Conseil fédéral au terme prévu, selon décision du 23 janvier 1940, sont arrivés à expiration le 2 février 1942. Jusqu'à cette date, la Société s'était abstenue d'exercer son droit de gérer exclusivement Radio-Nations en temps de crise.

Le poste de Radio-Nations vient d'être racheté par la Radio-Suisse au prix de 265 000.— francs suisses. Fixé à l'unanimité par un tribunal arbitral institué par un accord entre la Radio-Suisse et le Secrétariat, ce prix ne dépasse que légèrement la somme de 250 000.— francs offerte par notre société nationale de radiodiffusion. En revanche, il est très inférieur au montant considérable — frs. 1 500 000.—, que le Secrétariat prétendait obtenir pour le rachat des installations.

d) Délégations permanentes et associations internationales

Des quelques trente délégations permanentes auprès des organismes de la Société des Nations qui nous étaient encore annoncées à fin août 1939 et qui réunissaient alors environ quatre-vingts personnes, il ne reste plus, à l'heure actuelle, que quelques derniers vestiges. Seules les Délégations permanentes de *la Grèce*et de *l'Iran* ont fait renouveler, par le Département politique, les cartes de légitimation de leurs membres pour le deuxième trimestre de 1942. Cela fait en tout trois personnes.

Quant aux multiples associations internationales qui s'étaient groupées, depuis 1920, autour des organismes de la Société des Nations, elles ne subsistent plus

⁸ Cf. DDS, vol. 14, doc. 66, dodis.ch/47252. Un accord et une convention sont signés le 21 mai 1930 entre le Conseil fédéral et le Secrétaire général de la SdN concernant l'établissement et l'exploitation d'une station radio-électrique (Radio-Nations). Pour les versions du 8 juin 1930 de ces documents, cf. le dossier CH-BAR#E2001C#1000/1535#1414* (B.56.13.2).

maintenant qu'en petit nombre. Celles qui existent encore, grâce au fait que leurs chefs responsables sont souvent des citoyens suisses, sont les derniers survivants de la vie internationale qui a fleuri à Genève, entre 1919 et 1939. Les plus connues sont l'Alliance universelle des Unions chrétiennes de jeunes gens, l'Union internationale de secours aux enfants, le Bureau international d'éducation et l'Office international de radiodiffusion.

dodis.ch/54875

Notice de la Division des affaires étrangères du DPF¹

STRUCTURE D'UNE ORGANISATION POLITIQUE DU MONDE APRÈS LA GUERRE

Extrait [Berne,] 5 juin 1943

 $[...]^2$

Assistance Mutuelle

La sécurité internationale devait être assurée au sein de la SdN grâce à un système d'intervention contre tout État en rupture de Pacte, sous forme de sanctions économiques ou militaires.

L'organisme internationale de l'avenir maintiendra la paix par des moyens analogues à ceux qui furent préconisés à Genève. Un système d'assistance mutuelle identique à celui que prévoyait le Pacte sera restauré.³ Certaines modifications s'inspirant notamment du régionalisme seront toutefois apportées aux anciennes règles.

Le principe même de l'assistance mutuelle contre l'agression est largement défendu par les Nations Unies. Par leurs déclarations du 2 janvier 1942^4 les Nations Unies s'engageaient à se prêter aide et assistance jusqu'à la fin de la guerre actuelle. Pour l'avenir, il faut prendre en considération les accords polono-russe $(30.7.41\ 126\ R)$, gréco-yougoslave $(15.1.42-124\ L)$, polono-tchèque $(23.1.42-125\ L)$, anglo-russe $(26.5.42-128\ R)$ et la déclaration de Rio $(28.1.42-125\ R)$.

Neutralité

Quelle sera la position des États neutres dans une organisation basée sur le principe de l'assistance mutuelle contre tout État agresseur. Il est possible qu'un État ne sera pas appelé à intervenir hors de son continent. Néanmoins, chaque

¹ CH-BAR#E2001-04#1000/124#1* (F.12.0). Cette notice est rédigée par Raymond Christinger de la Division des affaires étrangères du DPF. La notice est structurée en six parties principales: I. Plans Britanniques; II. Plans Américains; III. Plans Russes; [IV.] Autres États; [V.] La sécurité internationale; [VI. Problèmes]. La cinquième partie, intitulée La sécurité internationale, est subdivisée en six points: Haute-Cour Internationale, Armée Internationale, Désarmement, Désarmement moral, Assistance mutuelle, Neutralité. L'extrait ici édité concerne les deux derniers points de la cinquième partie de la notice.

² Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/54875.

³ Cf. le discours du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Felix Calonder, à propos du Pacte de la SdN du 2 juillet 1919, QdD 14, doc. 10, dodis.ch/44217.

⁴ Il s'agit de la soi-disante Declaration by United Nations, signée le 1^{er} janvier 1942 à Washington par les États-Unis, le Royaume-Uni, la Chine et l'URSS. Le lendemain 2 janvier 1942, la déclaration est signée par 22 autres pays.

État membre pourra être amené à se départir de sa neutralité et à prendre contre l'agresseur des sanctions analogues à celles que prévoit l'art. 16 du Pacte.⁵

Pour la Suisse, la question se pose de savoir quelle est la tendance générale qu'on observe envers la neutralité et quelles sont pour elle les possibilités de bénéficier des dispositions d'un nouvel article 21 du Pacte.⁶ En un mot, pourrons-nous collaborer à l'organisme international de l'avenir en conservant notre statut d'État perpétuellement neutre?

Une constatation s'impose dès l'abord: la neutralité a en général une très mauvaise presse. Aux États-Unis, des «hints» plus ou moins voilés ont été adressés aux neutres, notamment par MM. Cordell Hull et Sumner Welles; en Russie on déclare que les petits États neutres sont voués au suicide (Iswestija du 11.4.40). Des représentants de petits États tels que la Belgique reconnaissent eux-mêmes que leur politique de neutralité est surranée. Enfin, en Grande-Bretagne, le Professeur Carr et le «Times» ont brisé une lance contre les neutres. Après la guerre, écrit le Professeur Carr, «le principe de neutralité ne recouvrera pas sa force. Entre les membres de la Société des Nations, a déclaré même une fois le Gouvernement britannique, il ne peut exister de droits des neutres, car il ne peux y avoir de neutres. Dans le cadre de la Ligue, les petits États avaient cru leur indépendance assurée par le maintien de la neutralité, mais ils étaient obligés de prendre part à une guerre entre grandes Puissances en prenant position aux côtés de la victoire de l'agression et en s'opposant à l'agresseur. C'est le système qui fut connu sous le nom de la sécurité collective. La seule conception de sécurité collective aurait pu se trouver dans une alliance européenne placée sous le contrôle français: cette conception était inacceptable de la part des petites Puissances.

Actuellement, les nouvelles méthodes de guerre ont affaibli encore l'idée que l'indépendance d'un petit État peut être défendue par sa neutralité, car seule la puissance militaire, qui fait défaut aux petits pays, permet de défendre efficacement la neutralité. Il faut également relever que les petits États, par leur proximité avec les belligérants, voient leur neutralité constamment menacée. La Suisse serait peut-être le seul pays, grâce à sa situation géographique, qui pourrait rester neutre dans un vaste conflit. En définitive, un petit État ne peut guère baser le droit de disposer de lui-même sur la neutralité. Le droit de «self determination» dépend des conditions militaires.»

Les idées du Professeur Carr sont reprises par le «Times» deux jours après le discours de Churchill du 21 mars 1943.⁷ Il va sans dire que les vues de l'organe britannique ne furent pas partagées par la presse de Lisbonne, de Berne ou de Stockholm.

⁵ L'article 16 du Pacte règle les sanctions à prendre contre l'État agresseur: «Si un Membre de la Société recourt à la guerre, [...] il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État, Membre ou non de la Société. [...]».

⁶ L'article 21 du Parcte stipule que: «Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.»

⁷ Pour une appréciation suisse du discours du Premier ministre britannique Winston Churchill du 21 mars 1943, cf. le facsimilé dodis.ch/54875, pp. 2–4.

Quels reproches fait-on aux neutres?

Il est significatif que tant en Russie qu'en Angleterre, on s'en prend aux petits États neutres presque uniquement pour des considérations d'ordre économique et militaire. Le monde sera regroupé par régions. Les petits États, auxquels tout le monde paraît vouloir apparemment le plus grand bien, formeront des groupes capables de résister économiquement ou militairement à l'agression. L'équilibre interétatique est remplacé par l'équilibre de blocs à blocs.

Il est évident que l'État membre d'une Union devra adapter sa politique à celle de l'Union toute entière. De ce fait une politique basée sur l'abstention ou l'impartialité ne sera guère possible. Le futur statut de neutralité est donc intimement lié à la structure politique du monde de l'avenir. L'attitude des hommes d'État belges est, à ce sujet, significative. Chauds partisans de la création d'un bloc occidental, ils reconnaissent que la conception de la neutralité a fait son temps et que les petits États sont incapables de se défendre seuls. Au contraire, M. van Kleffens exposant le point de vue néerlandais tend à repousser l'idée de groupe de Puissances de second ordre et se trouve amené à rejeter avec force les reproches adressés aux petites nations. Sur ce dernier point, M. van Kleffens paraît rallier une partie considérable de l'opinion américaine.

Qu'en est-il de la Suisse? Pour des raisons d'ordre géographique, écrit le Professeur Carr, seules peut-être la Confédération Helvétique et la Péninsule ibérique pourront demeurer neutres. L'idée du Professeur Carr est inconsciemment partagée par tous les bâtisseurs de plans. En effet, si nous examinons de près les projets de partage de l'Europe, qu'ils émanent de MM. Bénès, Kerr, Gillon ou d'une revue américaine, nous pouvons constater que la Suisse n'est incorporée à aucune union régionale. L'appartenance d'un État à un bloc signifiant pour lui l'abandon d'une politique de neutralité, il faut en déduire que les alliés reconnaissent implicitement qu'une exception sera faite en faveur de notre pays. Le fait que la Suisse n'est rattachée à aucun bloc ne permet cependant pas de déduire à coup sûr qu'elle constituera le futur «District of Columbia» du monde.

 $[...1^{9}]$

⁸ Cf. à ce propos les rapports du Chef de la Section pour la préparation de l'après-guerre de la Division des affaires étrangères du DPF, Daniel Secrétan, du 8 janvier 1943, dodis.ch/52267; du 17 juillet 1943, dodis.ch/52265; du 29 décembre 1943, dodis.ch/52266; ainsi que QdD 15, doc. 3, dodis.ch/54939.

⁹ Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/54875.

dodis.ch/54939

*Notice de la Division des affaires étrangères du DPF*¹

ÉBAUCHE D'UNE POLITIQUE SUISSE D'APRÈS-GUERRE

Confidentiel Berne, 2 février 1944

Considérations générales

L'ensemble des problèmes nationaux réunis sous ce terme «après-guerre» se divise tout naturellement en deux groupes, celui qui intéresse la politique intérieure du pays et celui qui relève de sa politique étrangère.

C'est du deuxième groupe uniquement qu'il est question ici.

La politique étrangère de la Suisse, pour autant qu'elle concerne l'après-guerre, se subdivise à son tour, de façon un peu arbitraire peut-être, en trois domaines particuliers.

Le premier relève de l'*information politique*. Il consiste à être constamment renseigné sur les intentions des autres États, sur les projets que ceux-ci forment, sur les tendances qu'ils manifestent, sur les programmes qu'ils échafaudent, sur les mesures d'exécution qu'ils prennent.

N'en déplaise à un homme, M. William Rappard, qui critique avec une certaine âpreté la politique que le Conseil fédéral a suivie de 1939 à 1944, le Département politique a réalisé, dans ce premier domaine, exactement les intentions du professeur genevois. À une seule différence près: le Département politique l'a fait deux ans plus tôt. En effet, le professeur Rappard a développé, le 13 octobre 1943, dans le bulletin de l'Association suisse pour une Société des Nations, l'idée suivante:

«Que nous soyons attentifs à tous les signes précurseurs de l'ordre pacifique que l'on cherchera demain à substituer au désordre sanglant d'hier et d'aujourd'hui, cela c'est manifestement notre devoir non moins que notre intérêt.»²

On peut appeler le second domaine le *plaidoyer de la Suisse*. Le Conseil fédéral a fait de 1939 à 1944 une certaine politique. Celle-ci s'est inspirée du principe général de la neutralité, 1° parce que l'intérêt supérieur du pays l'exigeait; 2° parce que le pays s'y était engagé. Si le gouvernement entend conserver à la Suisse, après la guerre, le bénéfice de son statut international, il est nécessaire de procéder à une

¹ CH-BAR#E2001D#1968/74#474* (B.58.01.0.Uch), DDS, vol. 15, doc. 84. Cette notice est rédigée par Daniel Secrétan, Chef de la Section pour la préparation de l'après-guerre de la Division des affaires étrangères du DPF. Le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Marcel Pilet-Golaz, envoie cette notice le 16 février 1944 à tous les membres du Conseil fédéral à titre d'information, cf. dodis.ch/47688.

² Pour l'exposé complet de William Rappard, Professeur à l'Université de Genève, La Suisse et la paix de demain du 13 octobre 1943 publié dans le Bulletin de l'association suisse pour une Société des Nations, XXIème année, Glarus, novembre 1943, cf. le dossier CH-BAR#E2001D#1000/1554#808* (E.101.3.1).

sorte de bilan: avons-nous, à nos propres yeux, bien mérité ou démérité de la neutralité? Ce que nous avons fait, dans le domaine politique, militaire, économique, financier, humanitaire, a-t-il été conforme aux exigences de notre position? Devons-nous nous attendre à des critiques ou à des éloges? Il importe que nous soyons prêts à répondre aux reproches s'il doit nous en être adressés.

Le troisième domaine, enfin, est celui des *objectifs*. Il est d'ailleurs une manière de résultante des domaines un et deux. Étant données, d'une part, les intentions des États étrangers, celles des grandes puissances notamment, et, d'autre part, notre situation morale à l'issue du conflit tel ou tel but peut-il et doit-il être assigné à notre politique, telle position doit-elle être défendue ou abandonnée, tel objectif doit-il être atteint?

Le premier domaine, celui de la prospection politique, est à l'étude au Département politique depuis plus de deux ans. Des rapports d'ensemble ont été rédigés les 8 janvier,³ 17 juillet⁴ et 29 décembre 1943.⁵

Les travaux exigés par le second, le plaidoyer de la Suisse, sont en cours. Il ne peut s'agir que d'un premier bilan provisoire, puisque la guerre n'est pas terminée. Les comptes définitifs ne pourront être bouclés qu'à l'armistice ou qu'à la paix.

Reste le troisième domaine, celui des objectifs. Des trois, il est le plus important, le plus difficile aussi. C'est lui qui exigera le plus de sagacité de la part du gouvernement, les études les plus documentées de la part des experts, le plus d'habileté de la part des négociateurs suisses éventuels.

Les projets que forment les gouvernements étrangers, tels du moins qu'ils nous sont connus et qu'ils émanent de Londres et de Washington, de Washington surtout, intéressent les domaines les plus divers de la vie publique. Ils relèvent de la politique, de la vie économique et financière; ils touchent aux questions militaires, aux problèmes des communications, à celui de la démographie. Chaque groupe pourrait être envisagé séparément; chaque question pourrait être traitée pour elle-même, chaque problème résolu suivant les données qui lui sont propres. Si semblable méthode devait être adoptée, il ne saurait plus être question d'une politique étrangère suisse coordonnée, dirigée, unifiée. Nous n'aurions pas une seule et même politique, nous en aurions plusieurs; pas une seule et même diplomatie, mais diverses; le danger serait grand.

Il importe donc de commencer par rechercher s'il existe quelque principe fondamental auquel ramener tous les aspects particuliers de notre politique, quelque doctrine essentielle, corps cohérent et solide, dont les éléments divers seraient les membres; sorte de lumière qui donnerait à tous les détails l'éclairage qui convient et la juste coloration; manière d'argument premier permettant de hiérarchiser les suivants et de leur attribuer leur vraie place; clé de voûte, enfin, de tout l'édifice.

Nous pensons que ces principes fondamentaux sont au nombre de trois. Le premier est celui de l'indépendance. Le second, celui de la prospérité commune; le troisième, celui de la solidarité internationale. Il n'est pas nécessaire de les commenter longuement. Ils vont de soi. L'indépendance et la prospérité figurent à

³ Cf. le rapport du Chef de section Secrétan du 8 janvier 1943, dodis.ch/52267.

⁴ Cf. le rapport du Chef de section Secrétan du 17 julliet 1943, dodis.ch/52265.

⁵ Cf. le rapport du Chef de section Secrétan du 29 décembre 1943, dodis.ch/52266.

l'article 2 de la constitution fédérale: «La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, ... de protéger la liberté des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.»

À ces deux principes fondamentaux, nous en ajoutons un troisième, celui de la solidarité internationale.

Mais des trois principes, indépendance, prospérité et solidarité, l'indépendance est le plus important. C'est lui qui va servir de fil directeur aux considérations qui vont suivre.

Nous divisons le schéma de la politique suisse d'après-guerre en six groupes: 1) questions politiques; 2) participation de la Suisse à la reconstruction de l'Europe; 3) questions militaires; 4) questions économiques et financières; 5) questions démographiques; 6) problèmes techniques.

Une dernière remarque de caractère général: les projets des autres États, de ceux notamment des puissances qui dirigent les affaires du monde, sont euxmêmes en gestation. Il ne saurait donc être question que d'un premier tour d'horizon tout provisoire, de prospecter un terrain mouvant et d'essayer d'y planter quelques jalons, d'y trouver quelques premiers points de repère.

I. Questions politiques

L'indépendance, dont le principe vient d'être posé, peut être une réalité substantielle ou, au contraire, une simple apparence. Tout dépend des réponses qui sont données aux questions qui suivent.

Les problèmes d'ordre politique, tels qu'ils peuvent être énumérés aujourd'hui, apparaissent au nombre de sept:

- 1) la question de la neutralité;
- 2) celle de l'intégrité territoriale;
- 3) celle de la normalisation des rapports avec tous les États qui constituent la communauté internationale;
 - 4) celle de notre attitude à l'égard de la Société des Nations;
- 5) celle également de notre attitude à l'égard de l'organisation internationale nouvelle dont le principe a été arrêté par la conférence tripartite de Téhéran;⁶
 - 6) celle de la défense des bureaux internationaux de Berne;
 - 7) celle de la défense éventuelle du Comité international de la Croix-Rouge.

1. Question de la neutralité

Depuis la fin du XV^e siècle, la Suisse est un pays neutre.

Depuis 1815, la neutralité de la Suisse est reconnue, contractuelle, incorporée au droit public européen et considérée comme étant dans l'intérêt de l'Europe.

Depuis 1919, le point de vue des puissances est que cette neutralité est dans l'intérêt de la paix.

⁶ Sur la conférence de Téhéran, qui a lieu du 28 novembre au 1^{er} décembre 1943, cf. le dossier CH-BAR# E2001D#1968/74#484* (B.58.12.08), ainsi que le rapport politique Nº 1 du Ministre de Suisse à Washington, Karl Bruggmann, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Marcel Pilet-Golaz, du 3 janvier 1944, DDS, vol. 15, doc. 63, dodis.ch/47667.

La déclaration de Londres du 13 février 1920⁷ admet que notre neutralité n'est pas incompatible avec la qualité de membre de la Société des Nations.

Depuis le mois de mai 1938, la Suisse est dispensée de l'obligation de participer à l'application éventuelle des sanctions économiques et financières.⁸

Depuis le congrès de Vienne, la neutralité de la Suisse a été respectée. La guerre franco-allemande de 1870–1871, la première guerre mondiale, le second conflit universel n'en ont pas atteint le principe.

Nous devons à notre statut deux bienfaits inestimables, la paix, qui permet le travail, et la prospérité. Sans neutralité, pas de paix, et sans paix, pas de travail et, par conséquent, pas de prospérité.

La question n'est donc pas de savoir si la neutralité doit être abandonnée ou maintenue, mais simplement si nous avons intérêt ou non à ce qu'elle soit une fois de plus reconnue. Autrement dit, considérons-nous comme opportun qu'une disposition figure dans un des traités de paix et qu'elle mentionne expressément la neutralité de la Suisse?

La question peut être résolue de deux façons. Selon le point de vue que l'on adopte, on pourrait soutenir que notre statut est à ce point connu et reconnu qu'une reconnaissance nouvelle ne serait guère qu'une superfétation. Semble-t-il bien nécessaire de revenir sur ce qui a été consacré par les déclarations de Vienne et de Paris, par le traité de Versailles et par les déclarations de Londres et de Genève? Ne serait-ce pas rouvrir un débat depuis longtemps terminé, et clos à notre avantage?

D'après l'autre thèse, l'occasion ne devrait pas être manquée. Les engagements vont d'un traité de paix à un autre traité de paix. Nous pouvons être amenés à regretter, au cas où un nouveau conflit viendrait à éclater, de n'avoir pas ravalé notre façade. On ne saurait être trop prudent ni trop précautionneux.

Les deux opinions se défendent. Nous pensons que la réponse ne saurait être donnée sur le plan théorique, mais que le Conseil fédéral voudra tenir compte des circonstances, de la conjoncture, de l'ambiance de la conférence ou des conférences de la paix, des conditions plus ou moins favorables du moment.

Une remarque toutefois en passant: la seconde guerre mondiale a donné un développement considérable à une arme relativement nouvelle, l'aviation. Pour l'avion, il n'y a pas de distance. Nous ne pouvons donc pas nous contenter d'une reconnaissance de notre neutralité par les États voisins. Si nous nous prononcions en faveur de la reconnaissance expresse, il faudrait obtenir celle des grandes puissances de demain: États-Unis d'Amérique, Grande-Bretagne et URSS (Chine si possible aussi). Or, de ces trois ou quatre États, l'Amérique était absente à Vienne et à Paris en 1815, elle n'a pas ratifié le traité de Versailles de 1919, et elle n'était pas présente à Londres en 1920 et à Genève en 1938.

La Grande-Bretagne, elle, a participé à tout et elle a suivi le développement de notre statut au cours de chacune de ses étapes.

⁷ QdD 14, doc. 18, <u>dodis.ch/1721</u>. Cf. aussi à ce propos DDS, vol. 7-II, doc. 247, <u>dodis.ch/44458</u>.

⁸ *Cf. à ce propos le* Mémorandum sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations *du* 29 *avril* 1938, <u>dodis.ch/53807</u> *ainsi que le procès-verbal de la* 101ème session du Conseil de la SdN du 14 mai 1938, <u>dodis.ch/54174</u>.

Quant à la Chine et à l'URSS, ces deux États se sont abstenus à Genève en mai 1938.9

De plus, nous n'entretenons pas de relations diplomatiques avec l'URSS.¹⁰

À première vue, la situation n'apparaît donc pas comme très favorable, ni la reconnaissance expresse de notre neutralité comme une chose devant aller de soi. Sur ce premier point, des difficultés sont à prévoir.

On trouvera en annexe I la liste des États signataires des cinq déclarations auxquelles nous venons de faire allusion.¹¹

2. L'intégrité territoriale

La question du maintien du territoire suisse dans ses limites actuelles figure ici plutôt «pour mémoire».

La Suisse ne revendique aucun territoire situé à ses confins et repousse toute prétention qu'un État voisin pourrait être tenté de faire valoir.

En 1919, cependant, la question s'est posée de façon différente. Ce n'est pas que la Suisse ait rien sollicité, ni que l'Allemagne ou l'Autriche, la France ou l'Italie ait élevé aucune prétention; ce sont des demandes de rattachement qui se sont produites, de la part du Vorarlberg notamment.¹²

La seconde guerre mondiale s'est fait durement sentir en Europe; les populations étrangères qui habitent les territoires proches de nos frontières n'ont pas été épargnées. La Suisse, oasis dans la tourmente, leur est peut-être apparue comme une terre bénie. On ne saurait exclure, a priori, que des velléités de rattachement se manifestent.

Mais une chose est la volonté éventuelle du requérant, et une autre chose, celle du gouvernement auquel la demande s'adresse.

Sans vouloir préjuger l'attitude du Conseil fédéral, on peut cependant constater que le point de vue qui a été le sien en 1919 et qui a consisté à décourager les demandeurs s'est révélé prudent et sage par la suite.

3. Normalisation des relations diplomatiques

La Suisse a stabilisé ses relations diplomatiques le 3 septembre 1939.¹³ Le principe du «statu quo» a été observé, à l'exception de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lithuanie, qui, à la suite de plébiscites, avaient demandé leur admission dans l'Union des Républiques socialistes soviétistes.

⁹ Cf. le procès-verbal de la 101ème session du Conseil de la SdN du 14 mai 1938, dodis.ch/54174.

¹⁰ Cf. la compilation thématique Rétablissement des relations diplomatiques avec l'URSS (1946), dodis.ch/T1586. C'est par un échange de lettres entre l'Ambassadeur de l'URSS, Nicolai Alexandrovitch Kojevnikov, et leMinistre de Suisse à Belgrade, Eduard Zellweger, le 18 mars 1946, que les relations diplomatiques sont finalement rétablies entre l'URSS et la Suisse, cf. dodis.ch/48190.

¹¹ Pour l'annexe mentionné, cf. le facsimilé dodis.ch/54939.

¹² *Cf. à ce propos la compilation thématique* La question du Vorarlberg, dodis.ch/T1351.

¹³ Le 3 septembre 1939, la Grande-Bretagne et la France déclarent la guerre à l'Allemagne. Différentes mesures avaient déjà été prises les jours précédents pour réaffirmer la neutralité de la Suisse face à la menace de guerre. Le 30 août 1939, l'Assemblée fédérale accorde les pleins pouvoirs au Conseil fédéral, en vertu du droit de nécessité, et l'autorise à faire une déclaration de neutralité. C'est ainsi que le Conseil fédéral déclare la neutralité du pays le 31 août 1939, cf. dodis.ch/62870, ainsi que le PVCF Nº 1653 du 31 août 1939, dodis.ch/46896. Le 2 septembre 1939, l'ordonnance sur le maintien de la neutralité du 14 avril 1939 entre en vigueur, cf. dodis.ch/62869.

La question de la reprise éventuelle des relations avec la Russie a fait l'objet de débats au sein de la Commission du Conseil national pour les affaires étrangères, où le porte-parole du gouvernement a eu l'occasion de développer les vues du Conseil fédéral. Il n'y a donc pas lieu de revenir ici sur la question.

Une remarque cependant: Nous nous sommes demandé, au chapitre consacré à la neutralité, s'il serait indiqué ou inopportun de chercher à obtenir, une fois de plus, une reconnaissance expresse de notre statut international. À ce propos, l'expérience de 1938 démontre qu'il est de bonne méthode de négocier d'abord avec les États pris séparément avant de les affronter collectivement. Par ailleurs, une reconnaissance à laquelle l'URSS ne participerait pas serait de valeur relative dans une Europe où les Soviets joueront vraisemblablement un rôle important. Or, sans relations diplomatiques, pas de tractations préalables directes. Si donc le Conseil fédéral devait se prononcer en faveur de la reconnaissance expresse de la neutralité suisse, il serait sage d'envisager une normalisation des relations diplomatiques avec l'URSS de telle façon que la reprise des rapports normaux pût coïncider au moins avec l'armistice. Les pourparlers préalables devraient donc précéder quelque peu.

Une autre observation. Au nombre des États dont la restauration est prévue figure l'Autriche. Notre quatrième voisin a eu l'honneur d'une déclaration particulière à la conférence tripartite de Téhéran. Nous ne connaissons pas encore les dimensions de l'État ressuscité, mais il faut espérer que les erreurs du traité de St-Germain ne seront pas renouvelées et que, si l'on refait une Autriche, on cherchera à la refaire viable.

Dans ce cas, la Suisse tiendra sans doute à souligner l'importance de l'événement et à faire preuve vis-à-vis du nouvel État d'un certain empressement.

4. Attitude envers la Société des Nations

Qu'adviendra-t-il de la Société des Nations? Pour le moment, l'ignorance est quasi totale. Subsistera-t-elle? Sera-t-elle supprimée? On ne le sait.

Sur le plan théorique, trois solutions peuvent être envisagées: 1) la Société des Nations est absorbée par l'organisation internationale nouvelle dont le principe a été arrêté par la conférence de Téhéran; 2) le pacte de 1919 se révèle à l'étude supérieur à tout projet nouveau et c'est la SdN qui absorbe l'organisation internationale future; 3) deux organisations internationales subsistent côte à côte, l'ancienne et la nouvelle. Dans ce cas, la Grande-Bretagne, les Dominions et l'Inde forment le noyau central de la vieille Société des Nations, les États-Unis persistent à s'en tenir éloignés et l'URSS refuse d'oublier l'affront de 1939. 16

¹⁴ Procès-verbal de la séance en question non retrouvé. Selon le dossier CH-BAR#E3120C#2005/269#265* (20-02-28), les procès-verbaux des séances de la Commission des affaires étrangères du Conseil national n'ont pas été remis dans leur intégralité aux Archives fédérales pour la période 1936–1945. Pour la réponse du Conseiller fédéral Pilet-Golaz du 29 mars 1944 à la motion du Conseiller national Ernst Reinhard à propos de la question du rétablissement de relations diplomatiques avec l'URSS, cf. Bull. of. CN, 1944, pp. 134–138. Concernant la position officielle du Conseil fédéral sur l'établissement de relations diplomatiques avec l'URSS, cf. aussi DDS, vol. 15, doc. 257, dodis.ch/47861.

¹⁵ *Cf. la compilation thématique* Rétablissement des relations diplomatiques avec l'URSS (1946), <u>dodis.ch/T1586</u>.

¹⁶ En décembre 1939, après avoir envahi la Finlande, l'URSS est exclue de la SdN. La Suisse s'abstient de voter pour l'exclusion de l'URSS, cf. le PVCF N° 2321 du 11 décembre 1939, QdD 14, doc. 42, dodis.ch/53770.

Le risque de voir la solution N° 1 se réaliser est assez grand. Il n'est cependant pas total. Nous avons pour nous le désir assez net de la Grande-Bretagne de maintenir le Covenant de 1919 et la volonté assez marquée du haut personnel du Secrétariat de rester à Genève. Il semble que le secrétaire général par intérim ait distribué en Suisse 700 exemplaires de son rapport de 1943,¹⁷ non pas tant pour éveiller l'intérêt de nos concitoyens en faveur de la «League» et d'obtenir par là la reprise de nos contributions, mais bien plutôt pour marquer l'existence de la Société en Suisse, susciter un intérêt général et créer un état d'esprit favorable au maintien du siège.

La solution N° 2 se heurtera probablement à une certaine opposition américaine et à la mauvaise volonté du Kremlin.

Nous ne serions donc pas tellement surpris si c'était la solution 3 qui finissait par l'emporter, au moins provisoirement.

Quoi qu'il en soit, notre intérêt paraît devoir être de ne rien faire qui puisse affaiblir encore la Société des Nations, organisme qui a son siège en Suisse, dans lequel nous avons notre place, nos habitudes, et qui a ses traditions.

Sur ce point, nos intérêts et les intentions de Londres convergent.

À moins que le miracle de 1919 ne se renouvelle – choix de Genève comme siège de la nouvelle institution¹⁸ – trois arguments doivent tenir les États-Unis éloignés de la SdN: 1) la Société des Nations a été l'œuvre du président Wilson et le président Roosevelt veille à ne renouveler aucune des erreurs que son illustre prédécesseur a commises; 2) la Société des Nations a été un échec (en partie par la faute des États-Unis d'ailleurs) et l'Amérique n'a guère de penchant à s'associer à ce qui n'a pas réussi; 3) les États-Unis n'ont jamais fait partie de la Société des Nations et l'existence d'une telle société, en Europe, se concilie mal avec le jeune impérialisme du Nouveau Monde.

Il n'y a guère d'illusion à se faire: la Société des Nations ne recouvrera pas son premier éclat; la seconde guerre mondiale lui a porté un coup fatal; néanmoins «quelque chose» peut en subsister, un peu comme la Cour permanente d'arbitrage à La Haye, que la Cour permanente de Justice internationale avait reléguée dans l'ombre, mais qu'elle n'était pas parvenue à supprimer.

5. La nouvelle organisation internationale

Le principe seul en a été arrêté à Téhéran par les États-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et l'Union des Républiques socialistes soviétistes.

L'article 4 de la résolution sur la sécurité générale est ainsi conçu:

«Ils reconnaissent la nécessité d'établir à la date praticable la plus proche une organisation générale internationale basée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les États épris de paix et dont pourront faire partie tous ces États, grands ou petits, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.»

¹⁷ Il s'agit du rapport du Secrétaire général de la SdN, Sean Lester. SdN (éd.): Report of the Work of the League of Nations, 1942-43. By the Acting Secretary-General, Genève 1943. Lester dirige le Secrétariat général de la SdN depuis le départ de Joseph Avenol en 1940. Cf. le dossier CH-BAR#E2001D#1000/1554#620* (E.233.21).

¹⁸ À propos du choix de Genève comme siège de la Société des Nations, cf. la compilation dodis.ch/C1667.

Nous ne savons rien, pour le moment, des travaux préparatoires qui ont sans doute été commencés à Londres, à Moscou et à Washington. Il importe que nous les suivions. De tous les projets d'après-guerre, celui relatif à une organisation internationale générale est le plus important. Nous pouvons avoir affaire à une nouvelle société des nations, mais forte cette fois-ci des expériences faites et dotée de moyens d'action non pas seulement moraux ou juridiques, économiques et financiers, mais militaires.

L'attitude de la Suisse à l'égard de cette organisation a été définie le 17 juin 1943 par le Chef du Département politique dans le discours qu'il a prononcé au Conseil national et dans lequel il a déclaré:

«Personne plus que la Suisse ne saluerait, si elle apparaissait, une organisation internationale faite pour la tranquillité, pour la prospérité et le bonheur de l'humanité.» ¹⁹

Une remarque néanmoins: En 1918, le Conseil fédéral a tenu à marquer son intérêt à l'égard de la charte des peuples qui s'élaborait en constituant une commission d'études.²⁰ Celle-ci a rédigé un avant-projet de pacte fédéral²¹ qui a été soumis à la commission pour la Société des Nations que présidait M. Woodrow Wilson et qui siégeait à l'hôtel Crillon à Paris. Le Conseil fédéral voudra-t-il procéder de même en 1944?

Dans l'article du professeur William Rappard que nous avons déjà cité²² la question est abordée. Voici en quels termes:

«Que faut-il conclure de tout cela? Que nous devions, d'ores et déjà, élaborer un statut futur du monde conforme à nos vues, pour le présenter, au moment opportun, à l'étranger assoiffé de sagesse helvétique? La folie politique d'un tel dessein n'aurait d'égale que son inélégance morale.

Assurément non. La modestie et la discrétion seules peuvent convenir à un petit peuple aussi miraculeusement préservé jusqu'ici que le nôtre du cataclysme dont auront été victimes tous nos voisins, les vainqueurs futurs à peine moins que les vaincus.»

6. Les Bureaux internationaux de Berne

Les bureaux internationaux font partie de cet ensemble d'institutions qu'il est de l'intérêt de l'État neutre de voir s'installer sur son sol pour les trois raisons suivantes: 1) ils contribuent à consolider sa position dans le monde et peut-être

¹⁹ *Cf. la déclaration du Conseiller fédéral Pilet-Golaz dans le compte-rendu de la* 9^{ème} séance du Conseil national du 17 juin 1943, dodis.ch/51931.

²⁰ Concernant la constitution de la commission d'études, cf. le PVCF N° 1296 du 4 mai 1918, dodis.ch/43693.

²¹ Pour le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des nations du 4 août 1919, qui contient le texte de l'avant-projet de pacte fédéral mentionné parmi les annexes, cf. dodis.ch/8912. Pour le texte de l'avant-projet et la correspondance concernant le pacte fédéral, cf. aussi le dossier CH-BAR#E2001B#1000/1508#1* (B.56.41.01).

²² *Pour l'article du Professeur Rappard* La Suisse et la paix de demain *du 13 octobre 1943 publié dans le* Bulletin de l'association suisse pour une Société des Nations, *XXI^e année, Glarus, novembre 1943, cf. le dossier* CH-BAR#E2001D#1000/1554#808* (E.101.3.1).

même, jusqu'à un certain point, à écarter certaines menaces; 2) le fait même qu'ils ont leur siège sur terre neutre leur permet de fonctionner même en temps de guerre; ainsi les relations internationales ne disparaissent pas complètement; il en subsiste des vestiges jusqu'au plus fort de la tourmente; 3) assurer le fonctionnement de ces organismes apparaît comme l'un des aspects positifs de la neutralité.

Comme en 1920, le Conseil fédéral aura à veiller sur les quatre bureaux internationaux de Berne.²³ La constitution d'une organisation internationale puissante peut créer une sorte d'appel d'air. Le phénomène s'est produit dans les premières années qui ont suivi l'avènement de la Société des Nations. Le péril n'est pas très grand, car les conventions collectives qui sont à la base de ces bureaux ne peuvent pas être modifiées sans l'assentiment des États contractants. Toutefois, le problème ne doit pas être perdu de vue.

Reste à savoir si la politique qui consiste à accueillir des institutions internationales sur son sol ou à voir celles qui y sont déjà installées se développer ne pourrait pas être continuée? Le capital que représentent les traités collectifs qui ont institué les quatre bureaux de Berne peut être augmenté. Le bureau des télécommunications a laissé échapper le téléphone. Le bureau des transports en est resté aux chemins de fer et n'a pas obtenu la gestion des conventions relatives aux moyens de transport plus modernes, la route par exemple ou l'espace aérien; certaines conceptions nouvelles en matière de droit d'auteur pourraient peut-être être consacrée par une convention.

7. Le Comité international de la Croix-Rouge

Sur le plan théorique – plan sur lequel le Comité international de la Croix-Rouge se place quelquefois – le Conseil fédéral n'est autre chose que l'un des nombreux gouvernements parties aux conventions de Genève.

Pratiquement, la situation est bien différente. La Croix-Rouge est une idée suisse et une œuvre suisse. Dans le présent conflit, le Conseil fédéral a fortement épaulé le Comité international et le peuple suisse tout entier a coopéré à l'œuvre entreprise; il l'a fait financièrement et par le travail qu'il a fourni au Comité.

Les deux drapeaux portent le même emblème; seules les couleurs sont inversées.

L'après-guerre 1919 a vu surgir l'idée d'une ligue des sociétés nationales de Croix-Rouge. L'alerte à Genève a été chaude. Verrons-nous quelque chose de pareil en 1945?²⁴ Ce quelque chose s'appellera-t-il l'UNRRA? Ce n'est pas impossible.

Il est important qu'au fur et à mesure que la guerre avance et qu'elle approche de son terme, les contacts soient étroits et confiants entre le Conseil fédéral et le

²³ Il s'agit des bureaux internationaux suivants: l'Union télégraphique internationale, qui est rattachée à l'ONU en 1947, sous le nom d'Union internationale des télécommunications (UIT), en tant qu'institution spécialisée et voit son siège transféré de Berne à Genève; l'Union postale universelle (UPU) devient elle aussi une agence spécialiséé de l'ONU en 1947, mais son siège reste à Berne; l'Office central des transports internationaux par chemins de fer (OCTI) à Berne, à qui succède l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) en 1985 et dont le siège reste à Berne et finalement les Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle qui vont former, en 1970, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) qui devient institution spécialisée de l'ONU en 1974, avec siège à Genève.

²⁴ *Cf.* à ce sujet la notice du Délégué aux oeuvres d'entraide du DPF, Edouard de Haller, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre, du 12 septembre 1947, dodis.ch/1712.

Comité international de Genève. La Suisse et le Comité sont solidaires. Ce qui atteint celui-ci affecte aussi celle-là et réciproquement.

II. Participation de la Suisse à la reconstruction de l'Europe

De tous les problèmes d'après-guerre, il est le plus actuel; il est celui à la solution duquel le gouvernement, l'administration, la banque, l'industrie, le commerce et le peuple peuvent travailler dès à présent. La Suisse a un intérêt primordial à la restauration de l'Europe. Un membre ne peut espérer demeurer sain si le reste du corps est malade.

La participation de la Suisse à la reconstruction de l'Europe se présente sous deux aspects, l'un humanitaire, l'autre économique.

Pays épargné par la guerre, la Suisse entend continuer, après les hostilités, à soulager la misère du monde. Sa contribution à l'action salvatrice prolonge et parachève l'œuvre du Comité international de la Croix-Rouge, de la Croix-Rouge suisse, secours aux enfants, etc.

Deux voies s'offrent à nous. Nous pouvons chercher à coopérer à l'entreprise des nations unies connue sous le nom de l'UNRRA, comme il nous est loisible de rechercher une méthode autonome.

De sérieuses objections d'ordre politique, objections découlant de notre statut international, s'opposent à une adhésion à l'UNRRA au moins avant l'armistice sinon avant la paix.

Il faut donc opter pour la méthode autonome, parallèle, d'ailleurs, à celle de l'UNRRA, quitte à ce que, le moment venu, un rapprochement s'opère entre l'entreprise suisse et celle des nations unies.²⁵

Dans ses lignes générales, le plan élaboré par M. Speiser paraît le meilleur.²⁶ Politiquement, il a l'avantage de mettre les États voisins au bénéfice de l'œuvre de secours. Or la Suisse aura toujours une Allemagne au nord, une Autriche à l'est, une France à l'ouest et une Italie au sud. La politique suisse est d'abord une politique de bon voisinage. Au point de vue interne, le plan prévoit une coopération de l'État, des grands instituts financiers, des établissements de l'industrie et du commerce, des particuliers enfin, ce qui est dans notre tradition.

Sous le patronage du Conseil fédéral, un comité d'action peut être constitué sans délai et commencer le travail, quitte à observer les conditions de discrétion que la situation politique exige encore.

Reste le second aspect, l'économique, qui mérite, lui aussi, la plus sérieuse attention. Un comité d'étude s'est formé en novembre.²⁷ Les pouvoirs publics y sont représentés. Il n'y a plus qu'à le laisser se développer et travailler, les délégués de

²⁵ À propos de la question de l'adhésion à l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (dans sa forme anglaise originale: United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA), cf. DDS, vol. 16, doc. 2, dodis.ch/1699, et dodis.ch/2275.

²⁶ Pour les propositions du Conseiller national Ernst Speiser qui mènent à la fondation du Don Suisse, cf. dodis.ch/47686 et dodis.ch/47852. Cf. aussi le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le «Don suisse pour les victimes de la guerre» du 1^{er} décembre 1944, FF, 1944, I, pp. 1349–1356.

²⁷ *Cf.* à ce propos la lettre du comité d'études au Conseiller fédéral Pilet-Golaz du 3 novembre 1943, dodis.ch/47638.

l'administration fédérale se bornant à canaliser les initiatives et les engager dans la bonne direction.

III. Question militaire

M. le Conseiller fédéral Kobelt, parlant le 24 janvier à Winterthour, a eu cette phrase heureuse: «Il ne saurait exister aucun doute que, si la Suisse veut rester libre et indépendante, elle ne devra pas négliger la défense nationale après cette guerre également.»²⁸

Il n'y a d'ailleurs aucune crainte à avoir: personne ne songera à toucher à l'armée suisse immédiatement après le conflit. Les vainqueurs resteront armés un certain temps après la guerre. Il n'est pas impossible que l'Angleterre et les États-Unis conservent le système de service militaire obligatoire. Ce n'est probablement pas de désarmement qu'il s'agira, du moins dans les premières années, mais bien plutôt de collaboration militaire dans le cadre d'une organisation générale de la sécurité.

Sur ce point, il ne saurait y avoir de compromission: ou bien la Suisse est admise au sein de l'organisation au bénéfice de sa neutralité armée, ou bien elle reste à l'écart.

La solution consistant à modifier l'article 94 du code pénal fédéral et à autoriser des citoyens suisses à prendre part à titre individuel et privé à des actions collectives peut être étudiée, mais, à notre avis, elle ne nous mènera pas très loin. L'État attaqué, même s'il l'est par la communauté internationale organisée, n'aura qu'à nous faire savoir qu'il considère comme un acte d'agression la participation de citoyens suisses à l'action punitive qui aura été décidée pour que nous devions rapporter notre amendement.

La seule thèse qui puisse concilier la neutralité avec l'appartenance à une organisation générale est la suivante: Depuis quatre cents ans, la Suisse a abandonné toute idée de conquête. Son armée est le bouclier de son indépendance et de sa neutralité; si le pays est attaqué, l'armée le défend. Le but qu'une organisation internationale de la sécurité se propose d'atteindre et celui auquel l'armée suisse tend sont identiques. L'armée suisse ne saurait intervenir contre le pacte; si elle entre en action, ce sera toujours dans le même sens que lui, à une différence près toutefois: il faut que le pays soit directement attaqué.

Il faudra admettre aux grands États qu'un petit pays ne peut pas prendre aux affaires du monde la même part que les puissances à intérêts universels. Sur ce point, aucune transaction ne semble possible. En cas d'échec, l'isolement pourrait avoir des conséquences moins grave que la participation.

IV. Agriculture, industrie, finance

Il ne saurait être question, dans cette brève esquisse, d'aborder ces problèmes que sous l'angle de la politique générale.

La Suisse fait en ce moment une grande expérience, celle de l'avantage qu'il y a pour un pays à être fort au triple point de vue agricole (posséder une classe

²⁸ Exposé «Unsere Kriegsvorbereitungen» du Conseiller fédéral Kobelt, Chef du DMF, dans le Staatsbürgerkurs Winterthour du 24 janvier 1944.

paysanne saine, robuste et travailleuse), au point de vue économique (avoir des réserves) et au point de vue financier (posséder des moyens d'action).

Sans une certaine autonomie dans le domaine alimentaire, sans des ressources au point de vue économique et sans argent, il n'y a pas de défense nationale qui tienne longtemps. Dans son discours du 24 janvier 1944, M. le Conseiller fédéral Kobelt a cité les chiffres relatifs à l'armement et à l'équipement et ceux concernant les fortifications.²⁹ Seul un pays riche peut engager semblables dépenses.

C'est donc surtout dans le domaine agricole, économique et financier qu'il faudra veiller à ce que l'indépendance soit réelle et non point vidée de sa substance.

Dans un certain sens, la politique des nations unies, celle des États-Unis surtout, s'identifie avec la nôtre. C'est dans la mesure où elle tend à la prospérité. Tout le système économique américain est fondé sur ce principe selon lequel plus la consommation consomme et plus la production peut produire. Or, pour pouvoir consommer, il faut que le consommateur ait des moyens. De là l'idée des hauts salaires. Or il me semble bien que ce soit dans ce sens-là que les États-Unis entendent exercer une influence sur l'économie mondiale en étendant à la planète l'expérience du Nouveau Monde.

Mais il y a autre chose. Les nations unies entendent mettre la main sur les ressources de la terre, fer, charbon, pétrole, etc. Dans un double but d'ailleurs: par cupidité, mais aussi pour empêcher certains pays d'en faire un mauvais usage, c'est-à-dire de les transformer en armes.

La Société des Nations avait institué le système des sanctions économiques. Il a fait faillite. Les nations unies semblent vouloir y substituer celui de la possession pure et simple. Nous aurions donc affaire à une possibilité de sanctions en quelque sorte constante, à une perpétuelle menace qui peut engendrer d'ailleurs un continuel contrôle: que faites-vous du minerai de fer que nous vous avons vendu? du cuivre? du charbon? etc.

Pour un pays dénué de matières premières et qui possède une belle industrie, le dilemme est presque inévitable: sans adhésion à l'organisation générale, pas de matières premières, donc le chômage ou l'émigration en masse, pas de prospérité, pas d'indépendance. En cas d'adhésion à l'organisation collective, ce sont, en revanche, tous les inconvénients de la surveillance et de l'embrigadement.

Le contrôle que les nations unies exerceront sur la production sera d'autant plus rigoureux que nous sommes voisins de l'Allemagne et de l'Italie et que l'État neutre peut être une sorte de fenêtre ou de porte par où les États dits agresseurs restent tout de même en contact avec le monde.

Concilier l'indépendance de la Suisse au triple point de vue agricole, industriel et financier avec la pauvreté de notre sous-sol, le développement de notre industrie et la mainmise des nations unies sur les richesses de la terre sera probablement le problème le plus ardu de l'après-guerre.

V. L'émigration

Du XVIème au XIXème siècle, l'Europe a peuplé des continents entiers. Au XXème siècle, le mouvement s'est singulièrement ralenti. Les uns après les autres, les pays

²⁹ Exposé «Unsere Kriegsvorbereitungen» du Conseiller fédéral Kobelt dans le Staatsbürgerkurs Winterthour du 24 janvier 1944.

neufs se sont fermés. Pourquoi nous surpeupler, pensaient-ils, comme les Asiatiques qui meurent perpétuellement de faim ou comme les Européens qui s'entretuent. Moins nous serons, plus nous serons riches.

Quelques exemples: Le Canada pourrait nourrir cent millions d'êtres humains, il en compte douze millions; les États-Unis 135, quand il y a de la place pour 300; le Brésil 40, place pour 200; l'Argentine 10 à 12, place pour 100, etc.

La guerre a modifié cette conception. Les pays neufs ont senti le vent de la menace. Or, sans population, pas d'armée, pas de défense nationale. Ceci est surtout vrai de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. L'Australie, par exemple, voudrait élever, semble-t-il, sa population de 7 à 20 millions.

Il peut y avoir là d'intéressantes perspectives pour notre émigration. Il faudrait que tous nos consulats d'Amérique, d'Australie et de Nouvelle-Zélande aient l'œil ouvert et que nous obtenions des contingents.³⁰

VI. Questions techniques

Nous groupons sous ce titre tout ce qui a trait aux communications: voies ferrées; routes; voies fluviales; navigation maritime; espace aérien.

Pays sans accès à la mer, pays privé de matières premières, pays de tourisme, pays de transit, tout ce qui touche aux moyens de communication intéresse la Suisse, et cela depuis les origines (la voie du Gothard).

Pour ce qui est des *voies ferrées*, la Suisse s'emploiera à rétablir aussitôt que possible sa circulation des chemins de fer à travers l'Europe.³¹ Il y a là un débouché pour son industrie ferroviaire, un intérêt pour son tourisme, un avantage pour ses importations et pour ses exportations.

Même attitude vis-à-vis du *système routier* européen et la circulation automobile.³²

En ce qui concerne les *voies fluviales*, la Suisse défend le principe d'après lequel les fleuves appartiennent d'abord aux riverains.

Nous nous heurterons là à la volonté certaine de la Grande-Bretagne de contrôler le cours et surtout l'embouchure du Rhin et à celle de l'URSS d'en agir de même vis-à-vis du Danube.³³

Navigation maritime. Les bateaux suisses auront l'inconvénient, après la guerre, d'être chers; en revanche, ils auront l'avantage d'être nôtres; le fret des autres sera meilleur marché, mais il appartiendra à des nations étrangères. Il faudra considérer les avantages et les inconvénients. Au point de vue de l'indépendance, une flotte suisse paraît nécessaire.³⁴

Espace aérien. Il semble que l'avenir soit jusqu'à un certain point aux transports aériens.³⁵

³⁰ Cf. à ce propos les lettres de l'Office fédéral de l'industrie des arts et métiers et du travail du DFEP à la Division des affaires politiques du DPF du 31 décembre 1946, dodis.ch/235, du 18 février 1947, dodis.ch/274, ainsi que du 21 octobre 1955, dodis.ch/11813.

³¹ Cf. à ce propos la compilation dodis.ch/C1400.

³² *Cf. le PVCF Nº* 1536 *du* 29 *juillet* 1949, dodis.ch/7093.

³³ *Cf. le PVCF Nº 374 du 5 février 1946,* dodis.ch/1355.

³⁴ *Cf. à ce propos le* Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse *du* 22 *février* 1952, dodis.ch/34641.

³⁵ Cf. à ce propos le PVCF Nº 1402 du 26 juin 1945, dodis.ch/1241.

Les États-Unis entendent faire triompher le principe de la liberté de l'espace et même celui de la libre utilisation des aérodromes.

Pour la Suisse, la question est complexe. Elle est à la fois politique, militaire, économique et technique.

Elle est politique en ce sens que les principes relatifs à l'utilisation de l'espace aérien s'intégreront dans l'ensemble des dispositions qui régiront l'organisation internationale générale.

Elle est militaire pour autant que les nouvelles théories américaines heurtent nos conceptions actuelles en fait de défense de l'espace.

Elle est économique, car elle est un des aspects de la circulation des voyageurs et des marchandises autour de la terre.

Elle est technique enfin, car sans un grand aérodrome il n'y a pas de ligne internationale qui puisse faire escale en Suisse.³⁶

³⁶ *Cf. à ce propos l'*Arrêté fédéral concernant la construction de l'aéroport continental de Bâle-Mulhouse à Blotzheim *du 22 décembre 1949*, dodis.ch/34560.

dodis.ch/47922

Der Chef der Abteilung für Auswärtiges des EPD, Minister Bonna, an den schweizerischen Gesandten in London, Minister Ruegger¹

[ANALYSE DER KONFERENZ VON DUMBARTON OAKS]

Bern, 15. Dezember 1944

Sie ersuchten uns mit Telegramm Nr. 1164² um Zustellung einiger englischer Übersetzungen der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919.³ Wir beehren uns, Ihnen hier beigeheftet drei Exemplare der verlangten Übersetzung zu übermitteln. Auf Wunsch können wir Ihnen noch weitere Exemplare zur Verfügung stellen.

Wir teilen Ihre Auffassung, dass zwischen den Vorschlägen von Dumbarton Oaks⁴ und dem Vorentwurf der bundesrätlichen Expertenkommission für einen Völkerbundsvertrag aus dem Jahre 1918/19⁵ gewisse Berührungspunkte bestehen.⁶ Wir denken dabei zunächst an den Behördenapparat, der in beiden Entwürfen sichtlich ähnlich ist. Auf den ersten Blick mag es zwar erscheinen, als sei im schweizerischen Vorentwurf, der die zu gründende Staatenvereinigung in einen Vermittlungsrat, einen Internationalen Gerichtshof, einen Konfliktshof, einen Staatenkongress und eine Kanzlei gliedert, die Struktur vielgestaltiger als im Projekt von Dumbarton Oaks. Bei näherem Zusehen ergibt sich aber, dass die wichtigsten Organe die Ständige Delegation des Vermittlungsrates, der Staatenkongress, die Kanzlei und der Internationale Gerichtshof sind und dass sich diese Bezeichnungen nur als andere Benennungen für die im Entwurf von Dumbarton

¹ CH-BAR#E2001-04#1000/124#1* (F.12.0), DDS, Bd. 15, Dok. 318. Dieses Schreiben wurde von François de Diesbach von der Abteilung für Auswärtiges des EPD verfasst und im Namen des Abteilungschefs, Minister Pierre Bonna, an den schweizerischen Gesandten in London, Minister Paul Ruegger, versandt.

Nicht ermittelt.

³ Für die Botschaft vgl. dodis.ch/8912. Vgl. zur Frage des Beitritts zum Völkerbund auch DDS, Bd. 7-II, Dok. 25, dodis.ch/44236 sowie QdD 14, doc. 12, dodis.ch/44244.

⁴ Zum Projekt eines Sicherheitspakts der Konferenz von Dumbarton Oaks vgl. das Telegramm der schweizerischen Gesandtschaft in Washington an das EPD vom 12. Oktober 1944 und den Politischen Bericht Nr. 23 des Gesandtschaftssekretärs in Washington, Eric Kessler, vom 16. Oktober 1944, beide im Dossier CH-BAR#E2001-04#1000/124#18* (F.13.23). Zur Konferenz von Dumbarton Oaks vgl. ferner die Dossiers CH-BAR#E2001-04#1000/124#16* (F.13.20) und CH-BAR#E2001-04#1000/124#17* (F.13.22).

⁵ Der erwähnte Vorentwurf befindet sich im Anhang der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, vgl. dodis.ch/8912. Vgl. dazu ferner das Dossier CH-BAR#E2001B#1000/1508#1* (B.56.41.01).

⁶ Für einen direkten Vergleich des Entwurfs einer Charta der Vereinten Nationen, welcher an der Konferenz in Dumbarton Oaks vorgeschlagen wurde, mit dem Wortlaut des Völkerbundpakts von 1919 und jenem des Vorentwurfs der bundesrätlichen Expertenkommission für einen Völkerbundsvertrag von 1919 vgl. die Übersicht im Dossier CH-BAR#E2001-04#1000/122#61* (F.22.40).

Oaks vorgesehenen Organe - Sicherheitsrat, Vollversammlung, Sekretariat und Internationaler Gerichtshof - erweisen. Dabei beschränkt sich diese Ähnlichkeit nicht auf die Gestalt der Organisation, auf ihre Gliederung, sondern erfasst im weiteren - was viel wesentlicher ist - ihre Zielsetzung. Beide Entwürfe erstreben die Friedenssicherung, die sie einerseits durch Kriegsvorbeugung und Konfliktslösung und andererseits auf dem Wege des Ausbaus der internationalen Zusammenarbeit auf allen Gebieten der zwischenstaatlichen Beziehungen zu erreichen trachten. Die Staatenorganisation, die sie vorschlagen, ist, mit vielleicht etwas verschiedener Betonung, sowohl auf die politischpolizeiliche Aufgabe der Kriegsverhütung wie auch auf die Förderung des internationalen Zusammenlebens abgestellt, sie ist gleichzeitig eine Weltregierung und eine Organisation zum Ausbau der Weltordnung. Es ist deshalb nicht überraschend, dass zwischen dem Projekt von Dumbarton Oaks und dem schweizerischen Entwurf von 1919 noch eine dritte Ähnlichkeit besteht, nämlich in der Aufteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Organe der Vereinigung. Während die Zuständigkeiten der Völkerbundsversammlung und des Völkerbundsrates statutarisch dieselben waren, übertragen die Urheber der Entschliessungen von Dumbarton Oaks, gleich wie die Verfasser des schweizerischen Vorentwurfes, soweit ohne den Begriffen Gewalt anzutun von einer Exekutive und einer Legislative gesprochen werden kann, dem Sicherheitsrat bzw. der Ständigen Delegation die Regierungsgewalt, wogegen sie der Vollversammlung bzw. dem Staatenkongress gewissermassen die Gesetzgebung zuweisen. Gerade in dieser klaren Kompetenzausscheidung kommt sowohl ein deutlicher Unterschied zwischen den Vorschlägen von Dumbarton Oaks und der Völkerbundssatzung, die aus Rücksicht auf die Gleichheit der Staaten auf eine Aufgabenteilung verzichtete, zum Ausdruck als auch eine nicht minder auffallende Ähnlichkeit mit dem schweizerischen Expertenentwurf, der, von einer realistischeren Beurteilung der Möglichkeiten ausgehend, die zwei Hauptaufgaben der Völkervereinigung, die Kriegsvorbeugung und den Ausbau der Weltordnung, auf zwei verschiedene Organe verteilte.

Diese Übereinstimmung in der Aufgabenstellung, der Aufgabenteilung und der behördlichen Organisation ist indessen unseres Erachtens nicht eine spezifische Eigentümlichkeit der beiden genannten Entwürfe. Sie erklärt sich viel eher aus der Verwandtschaft aller zeitgenössischen Völkerbundsvorschläge. Solange ein eigentlicher Staatenbund sich nicht verwirklichen lässt - die Voraussetzungen hierfür sind derzeit offensichtlich in keiner Weise vorhanden -, wird jedes Bündnis unter einer Staatenmehrheit auf das praktisch Mögliche hinzielen und sich einerseits mit der Kriegsvorbeugung durch friedliche Streiterledigung und andererseits mit der vertragsweisen Förderung und Ordnung des zwischenstaatlichen Zusammenlebens begnügen müssen. Diese Zielsetzung ist durch die Verhältnisse gegeben; ein mehreres erschiene utopisch. Desgleichen entspricht es den Gegebenheiten d. h. den grossen Machtunterschieden zwischen den Staaten, dass eine eindeutige Kompetenzausscheidung Platz greift und einem engeren Kreis von Staaten die Sicherheitsaufgaben zugewiesen werden, wogegen die Ausweitung und Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit der universellen Versammlung vorbehalten bleiben. Selbst der Völkerbund, dessen Satzung noch die Kompetenzgleichheit von Rat und Versammlung anerkannte, machte bis zum

Zeitpunkt seiner Erlahmung eine Entwicklung durch, die immer mehr den Rat auf Kosten der Versammlung zum «regierenden» Ausschuss herausbildete. Damit ist schliesslich auch die formelle Struktur des internationalen Staatenverbandes, sein Behördenapparat, eindeutig durch die Aufgabenstellung und -teilung vorgezeichnet. Eine von den vorliegenden Entwürfen wesentlich verschiedene Gliederung erscheint unter den heutigen Verhältnissen kaum möglich.

Die tiefere Verwandtschaft zwischen dem Projekt von Dumbarton Oaks und dem schweizerischen Vorentwurf, die Eigentümlichkeit, die diese beiden Entwürfe insbesondere vom Völkerbundspakt unterscheidet, liegt nach unserer Auffassung in der Anerkennung der Vormachtstellung der Weltmächte. Diese Vormachtstellung erscheint unmissverständlich, sogar aufdringlich und in ihrem Ausbau für die kleinen Staaten zum Teil unerträglich im Plan von Dumbarton Oaks. Es erübrigt sich, hierauf näher einzutreten. Nicht minder ausgeprägt ist sie aber auch im schweizerischen Expertenentwurf durch die Zusammensetzung der Ständigen Delegation des Vermittlungsrates und die Kompetenzen dieser Organisation. Die Delegation erweist sich nämlich als der Ausschuss der Grossmächte, dem die Schlichtung der den Frieden bedrohenden internationalen politischen Händel und im Falle eines unzulässigen Friedensbruches die Wiederherstellung des Friedens zufällt. Es spricht für den nüchternen, realpolitischen Sinn der Urheber des bundesrätlichen Vorentwurfes, dass sie in einem Zeitpunkt, wo gross und klein unter den Staaten Anspruch auf entscheidende Mitsprache in politischen Dingen erhob, erkannten, dass die politische Verantwortung jenen Staaten zukommt, die machtmässig über Krieg und Frieden zu entscheiden in der Lage sind, und den führenden Staaten auch die politische Führung einzuräumen vorschlugen. Diese Einstellung entspringt zweifellos der richtigen Einschätzung der Machtverhältnisse und muss deshalb auch heute als adäquat bezeichnet werden. Die Verfasser der Satzung von Dumbarton Oaks haben sie sich zu eigen gemacht, weil ihre Länder gegenwärtig die Schlüsselstellungen einnehmen, aber auch die Schweiz kann sich nach wie vor dazu bekennen, ohne sich etwas zu vergeben. Im Gegenteil widerspräche es unserer stets eingehaltenen politischen Linie, wollten wir auf dem Gebiete der internationalen Politik einen Führungsanspruch geltend machen.

Indessen – und darin besteht der wesentliche, der entscheidende Unterschied zwischen dem Plan von Dumbarton Oaks und dem schweizerischen Vorentwurf von 1918 – erweist sich ersterer als eine Allianz der derzeitigen Weltmächte, die alle übrigen Staaten unter ihre Botmässigkeit zu bringen entschlossen sind. Nicht genug, dass sie die politische Führung übernehmen, sie verlangen auch seitens aller Mitgliedstaaten der Organisation die Anerkennung, dass sie in ihrem Namen und Auftrag handeln, sowie die Verpflichtung, ihre Entscheide anzuerkennen und auszuführen. Die Nichtmitglieder sollen verhalten werden können, entsprechend den Prinzipien der Vereinigung zu handeln. Die Untragbarkeit eines derartigen Postulats für die zum Schweigen und Mitmachen verurteilten Staaten braucht keiner weiteren Erläuterung, wenn man bedenkt, dass eine solche Zumutung die Verpflichtung zur Kriegführung auf Befehl der Grossmächte in sich schliesst. Kein Staat, der auf seine Existenz bedacht ist, wird zum vorneherein die Auflage übernehmen können, Massnahmen auszuführen, die seinen Bestand

in Frage stellen, an deren Anordnung er aber mitzuwirken nicht in der Lage ist und zu denen er nicht einmal Stellung zu nehmen die Möglichkeit hat. Dass solche Grundsätze im schweizerischen Vorentwurf nicht Platz gefunden haben, liegt auf der Hand. Sie sind unvereinbar mit den Grundlagen, auf denen er aufbaut und schliessen sogar jeden Vergleich zwischen den beiden Projekten aus, wenn man nicht bei Akzidenzien haften bleiben, sondern auf das Wesentliche gehen will. Was die Entwürfe unvereinbar voneinander trennt, ist der Geist, aus dem sie entstanden sind: in Dumbarton Oaks der Kerngedanke, unter den gegenwärtigen Weltmächten, von denen die Aufrechterhaltung des Friedens abhängt, eine Allianz zu schaffen, die sie fest zusammenhält und ihren Willen den Mittel- und Kleinstaaten diktieren kann, und im schweizerischen Expertenentwurf das Bestreben, eine Organisation gleichberechtigter Staaten zu gründen, wo zwar die politische Führung den Grossmächten überlassen wird, diese anderseits aber auf bestimmte Verfahrensvorschriften verpflichtet werden und für die Durchführung ihrer Beschlüsse auf ihre eigenen Mittel angewiesen bleiben. Solange diese Grundgedanken auseinanderklaffen - und es zeichnet sich bei den Urheberstaaten der Entschliessungen von Dumbarton Oaks in keiner Weise ein Abrücken von ihren Konzeptionen ab –, fürchten wir, dass jede Gegenüberstellung akademisch bleibt und deshalb unfruchtbar und müssig ist. Erst wenn eine gründliche Sinnesänderung in den Regierungskanzleien in London und hauptsächlich in Washington und Moskau erhofft werden könnte, liesse sich unseres Erachtens vielleicht aus einem Vergleich des Projektes von Dumbarton Oaks mit dem schweizerischen Expertenentwurf Nutzen ziehen.

Immerhin möchten wir heute nicht abschliessend hierüber urteilen, zumal wir den ganzen Fragenkomplex vor einiger Zeit Herrn Bundesrichter Logoz, der seinerzeit an der Ausarbeitung des schweizerischen Vorentwurfes mitbeteiligt war, zum Studium übertragen haben und wir seine Schlussfolgerungen noch nicht kennen. Wir dürfen uns deshalb vorbehalten, auf die Frage gegebenenfalls zurückzukommen.

dodis.ch/47950

Rapport politique du Ministre de Suisse à Londres, Ruegger¹

LA SUISSE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES²

Très confidentiel

Londres, 24 janvier 1945

Bien que l'attention générale soit retenue en ce moment principalement par le cours des événements militaires et, d'autre part, en ce qui nous concerne par la lutte très serrée qui s'est engagée sur notre front économique, il n'est certainement pas trop tôt de se préoccuper de la situation future de la Suisse à l'égard des organisations internationales dont on annonce la création et dans lesquelles une partie, en tout cas, des organismes existants devront vraisemblablement s'incorporer.

Je n'ignore pas que votre Département étudie avec soin ces problèmes³ et que si, pendant longtemps, les efforts principaux de notre pays devaient tendre à vaincre les difficultés toujours nouvelles que comportait la défense immédiate de nos droits, l'importance des problèmes de l'organisation internationale future n'a cependant pas été méconnue. L'évolution des événements politiques et militaires peut, le cas échéant, nous accorder encore quelque répit pour l'étude approfondie des problèmes dont il s'agit. Cependant, il serait évidemment désirable que nous eussions, le plus tôt possible, une «doctrine suisse» nettement élaborée pour le moment où nous nous trouverons en face d'une situation nouvelle.4 Dans cet ordre d'idées, j'ai cru de mon devoir d'entretenir votre prédécesseur, M. Pilet-Golaz, lors du rapport verbal que je lui ai présenté au mois de novembre dernier, d'une série de questions qui, vues de Londres, paraissaient présenter un intérêt immédiat et aigu. L'un de ces problèmes, soit la régularisation de notre situation financière vis-à-vis de la Société des Nations par le paiement de nos contributions arriérées, se trouve réglé à la suite de la décision des Chambres du mois de décembre 1944.⁵ L'autre point principal – et sur lequel un doute avait, très

¹ CH-BAR#E2300#1000/716#491* (96), DDS, vol. 15, doc. 346. Au vu de la lettre d'accompagnement, ce rapport politique N° 3 est rédigé par le Secrétaire de la Légation de Suisse à Londres, Eric Kessler, suite à un entretien avec l'Ambassadeur de Grande-Bretagne à Moscou, Archibald Clark Kerr, cf. le facsimilé dodis.ch/47950. Le rapport politique est signé par le Ministre de Suisse à Londres, Paul Ruegger, et envoyé au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, qui le reçoit le 6 février 1945. Le rapport est mis en circulation dans le Département le 7 février 1945, avant d'être retourné au Conseiller fédéral Petitpierre le 14 février 1945.

² *De manière générale, cf. aussi la compilation thématique* Questions concernant l'adhésion aux organisations internationales, dodis.ch/T510.

³ *Cf.* dodis.ch/52267, ainsi que QdD 15, doc. 3, dodis.ch/54939.

⁴ Cf. le facsimilé dodis.ch/47950 ainsi que QdD 15, doc. 9, dodis.ch/1663.

⁵ Lors de sa séance du 10 novembre 1944, le Conseil fédéral décide de payer les cotisations arriérées dues par la Suisse à la Société des Nations. Le crédit nécessaire est donc accordé au DPF, cf. le PVCF Nº 1950 du 10 novembre 1944, CH-BAR#E1004.1#1000/9#14006*. Les contributions s'élèvent à CHF 1548 838, cf. le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le vote des crédits supplémentaires

visiblement, longtemps plané ici vu l'attitude réservée que l'on nous attribuait – avait trait au désir du Gouvernement Fédéral de voir s'installer à nouveau en Suisse toute ou partie des organisations internationales fixées jadis à Genève et qui avaient successivement et pour la plupart émigré outre-mer depuis 1939.6 M. Pilet-Golaz, en réponse à ma demande d'instructions, m'avait autorisé à dire – et je l'en remercie – que le Conseil Fédéral souhaiterait en tout cas le retour, sur territoire suisse et pour autant que cela serait faisable, des organisations *techniques* rattachées à la Société des Nations. J'ai pu, en conséquence, dissiper déjà une série de malentendus qui avaient existé (et qui en partie avaient été largement exploités) au sujet du point de vue de nos autorités.

Le moment actuel paraît cependant propice pour faire le point de la situation et pour reprendre, l'une après l'autre, les questions qui tôt ou tard peuvent appeler une prise de position de la part des autorités fédérales. Je voudrais résumer, ci-après, une série d'impressions recueillies ici au cours des dernières semaines. Sans m'aventurer à faire des suggestions, je voudrais d'autre part vous indiquer quelques points précis au sujet desquels il peut y avoir lieu de prendre des décisions dans un avenir rapproché.

1. Le projet du pacte de sécurité de Dumbarton Oaks⁷

J'ai pu m'entretenir de ce projet, à Londres, avec deux des chefs de délégation des grandes puissances représentées à Dumbarton Oaks; soit avec Sir Alexander Cadogan, chef de la délégation britannique et avec M. Wellington Koo, Ambassadeur de Chine en Grande-Bretagne et chef de la délégation chinoise à ladite conférence. Tous les deux ont signalé les parties positives du projet, mais aucun d'entre eux n'a caché les grandes divergences de vue qui subsistent encore sur des points d'importance capitale – points que la conférence de Dumbarton Oaks n'a pu résoudre et au sujet desquels les conversations ultérieures entre les «Big Four» n'ont pas amené l'unanimité recherchée. Ce sont ces divergences mêmes, sur lesquelles je n'ai pas à revenir ici, car elles sont amplement connues – qui tirent en grande partie leur origine de l'opposition des Soviets à accepter un contrôle international étendu – qui ont retardé la convocation, plusieurs fois annoncée puis renvoyée, de la conférence générale des «Nations unies», qui devait délibérer sur l'avant-projet des quatre principales puissances. On se rend très bien compte ici des objections que suscitera auprès des puissances dites secondaires l'acceptation d'un régime international, qui comporterait en fait une exemption en faveur des plus grands, des obligations assumées par les autres États. À Londres même, les représentants des puissances de l'Amérique latine (sauf l'Argentine) s'étaient en effet réunis pour prendre position à l'égard des propositions de Dumbarton Oaks et, à en croire plusieurs de mes collègues de l'Amérique latine, ceux-ci n'ont pas

pour l'année 1944 (II^e série), du 1^{er} décembre 1944, FF, 1944, I, p. 1420 et p. 1436. Concernant le versement des contributions, cf. également QdD 14, doc. 47, dodis.ch/47886.

⁶ Par exemple l'Organisation internationale du travail qui déménage à Montréal en 1940, cf. QdD 15, doc. 1, dodis.ch/47395.

⁷ Concernant le projet de pacte de sécurité de Dumbarton Oaks, cf. QdD 15, doc. 4, $\frac{\text{dodis.ch}/47922}{\text{dodis.ch}/47922}$, ainsi que le télégramme de la Légation de Suisse à Washington au DPF du 12 october 1944 et le rapport politique N° 23 de la Légation à Washington du 16 octobre 1944, rédigé par Kessler, CH-BAR#E2001-04#1000/124#18* (F.13.23).

manqué de faire connaître au Foreign Office, à titre personnel, leurs réserves préliminaires. Tout cela laisse prévoir que les négociations seront vraisemblablement encore longues et compliquées.

Reste à savoir si, et le cas échéant à quel moment, les puissances neutres seront amenées à exprimer leur point de vue à l'égard du projet de Dumbarton Oaks. Je n'ignore pas que le Ministre des États-Unis à Berne a communiqué, à un moment donné, au Chef du Département politique, les textes de Dumbarton Oaks, en manifestant le désir de connaître officieusement les vues du Gouvernement Fédéral. Lorsque M. Pilet-Golaz m'en a parlé en novembre dernier, je lui ai signalé les similitudes frappantes existant sur les points d'organisation entre le projet issu des délibérations récentes des quatre principales puissances et l'avant-projet d'une «Ligue des Nations» élaboré en 1918-1919 par la Commission consultative du Droit des Gens, formée à l'époque par le Conseil Fédéral (avant-projet dont le texte figure parmi les annexes au message du Conseil Fédéral aux Chambres, du 4 août 1919, sur l'accession de la Suisse à la Société des Nations). Je me réfère par ailleurs à ce sujet à la communication de la Division des Affaires Etrangères N° B.58.34.30.1. du 15 décembre et à ma lettre du 2 janvier 1945.

Je suis heureux de savoir que M. le Juge Fédéral Paul Logoz, qui a été l'un des participants à l'élaboration du projet de la Commission consultative suisse, ait été prié de vous présenter un rapport à ce sujet, rapport dont je prendrai connaissance moi-même, le moment venu, avec le plus grand intérêt.¹¹ Il ne sera pas inutile, au demeurant, que l'opinion publique de notre pays, comme d'autres états, connaisse le moment venu les points de contact entre le projet suisse de 1918–1919¹² et le projet de Dumbarton Oaks;¹³ en attendant, j'ai attiré l'attention de SirAlexander Cadogan et de M. Wellington Koo sur les similitudes de structure entre les deux projets qui ne peuvent évidemment masquer, d'autre part, des divergences fondamentales incontestables.¹⁴

L'incertitude qui règne, à peu près généralement encore, au sujet de la suite qui sera donnée au projet de Dumbarton Oaks (et qui est compliquée par la réserve montrée dans certains milieux du Sénat des États-Unis d'Amérique) ne laisse pas prévoir si, et le cas échéant, sous quelle forme les états neutres seront admis à faire valoir leurs points de vues avant l'élaboration de textes définitifs par les «Nations unies». Lors de la conférence de la paix de Versailles, qui s'est inspirée de méthodes probablement plus libérales à l'égard des puissances neutres et des petites

⁸ *Pour le* Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des nations *du 4 août 1919 et les annexes mentionnées, cf.* <u>dodis.ch/8912</u>. *Pour une comparaison des deux projets, cf. QdD 15, doc. 4,* <u>dodis.ch/47922</u>.

⁹ Cf. QdD 15, doc. 4, dodis.ch/47922.

¹⁰ Il s'agit en fait de la lettre du Ministre Ruegger au Conseiller fédéral Petitpierre du 3 janvier 1945, CH-BAR#E2001-04#1000/124#1* (F.12.0).

¹¹ Sur le travail de la Commission consultative suisse pour l'examen de la Charte des Nations Unies, cf. le compte rendu de la séance du 14 et 15 novembre 1945, dodis.ch/54228, les rapports des experts du 14 novembre 1945, dodis.ch/54229, ainsi que les dossiers CH-BAR#E2003A#1000/127#10* (0.140-3), CH-BAR#E2001-04#1000/124#97* (F.22.40) et CH-BAR#E2001-04#1000/122#61* (F.22.40).

¹² *Cf. note 8.*

¹³ *Cf. note* 7.

¹⁴ *Cf.* la lettre du Ministre Ruegger au Conseiller fédéral Petitpierre du 3 janvier 1945, CH-BAR# E2001-04#1000/124#1* (F.12.0).

puissances en général que les conférences futures, appelées à étudier les bases de la nouvelle organisation internationale, les états neutres avaient été admis à présenter, sur une convocation il est vrai assez brusque et inopinée, leurs observations sur le projet de pacte de la Société des Nations du 14 février 1919. À l'époque, M. Calonder, Chef du Département Politique, s'est rendu à Paris, accompagné de MM. Max Huber, William Rappard et Paul Logoz. 15 Les autres puissances neutres étaient représentées par les chefs de leurs missions diplomatiques à Paris. Seule parmi les états neutres, la Suisse, grâce à ses travaux préparatoires, était en mesure de présenter quelques amendements, dont il a été tenu partiellement compte (voir les annexes au message du Conseil Fédéral du 4 août 1919). 16 Il peut paraître fort douteux que, cette fois, les puissances alliées usent des mêmes égards à l'endroit des puissances neutres. 17 C'est pourquoi il faudra tendre à faire pénétrer les idées qui seront les nôtres soit par la publication des travaux préparatoires suisses, soit par l'intermédiaire de personnalités d'un standing personnel reconnu, même et surtout si elles ne sont pas revêtues de fonctions officielles. J'aurai l'occasion de revenir sur ce dernier point. En attendant, il serait sans doute bon de faire connaître les vues exprimées en Suisse sur les projets de Dumbarton Oaks. À cet égard, je cite aujourd'hui en particulier la série d'articles publiés par le Professeur William E. Rappard.¹⁸ Éventuellement, l'Association Suisse pour la Société des Nations, la Société Suisse de Droit International et d'autres associations, pourraient être, semble-t-il, encouragées à mettre à l'étude les problèmes de l'organisation internationale à la lumière de nos intérêts, mais dans le cadre des possibilités de réalisation existant actuellement.¹⁹

Le problème primordial, en ce qui nous concerne, sera sans doute celui de la *neutralité*. Le texte de Dumbarton Oaks ne contient pas de disposition aussi catégorique et aussi généralement appliquée que l'article 16 du pacte de la Société des Nations, qui posait des problèmes difficiles à concilier avec notre neutralité. Au point de vue juridique, la solution vers laquelle nous devons tendre ne serait donc certainement pas plus complexe qu'en 1919. D'autre part, il convient de reconnaître, qu'à quelques exceptions près, la tendance générale n'est pas très favorable à la neutralité comme telle, dans le cadre de la nouvelle organisation.²⁰ Notre politique doit être évidemment celle de faire reconnaître la neutralité unique, comme cela a été le cas en 1919/1920,²¹ en soulignant d'une part les services que nous avons été à même de rendre, grâce seulement à cette neutralité, et en indiquant, d'autre part, l'argument sans réplique suivant: – Où serait la Suisse aujourd'hui si, en se fiant aux assurances que l'organisation internationale empêcherait toutes guerres, elle avait renoncé au maintien de sa neutralité en 1920?

¹⁵ Cf. QdD 14, doc. 6, <u>dodis.ch/44034</u>. Environ un mois plus tard, des représentants du DMF se trouvent également en mission à Paris, cf. QdD 14, doc. 7, <u>dodis.ch/44093</u>.

¹⁶ *Cf. note 8.*

¹⁷ Cf. DDS, vol. 15, doc 414, dodis.ch/48018.

¹⁸ *Cf. le dossier* CH-BAR#E2001-04#1000/122#503* (F.22.22.6).

¹⁹ *Cf. le dossier* CH-BAR#E2001-04#1000/124#1* (F.12.0).

²⁰ À la Conférence de San Francisco, les États neutres ne sont pas invités à se faire représenter ni à envoyer un observateur, cf. DDS, vol. 15, doc. 424, dodis.ch/48028.

²¹ *Cf. QdD 14, doc. 18,* dodis.ch/1721.

Je m'empresse d'ajouter, par ailleurs, que le terrain dans les milieux officiels anglais ne paraît pas être défavorable pour une nouvelle reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse, dans le cadre d'une organisation internationale. À plusieurs reprises, Mr. Eden, Secrétaire d'État, qui, comme vous le savez, n'a souvent pas ménagé ses critiques à l'endroit des états neutres en général, a indiqué, vis-à-vis de moi-même comme vis-à-vis d'autres personnes, que s'il y avait un état dont la Grande-Bretagne reconnaissait la neutralité loyale, c'était bien la Suisse. En très grande partie, il faudra bâtir sur le terrain fort bien préparé chez nous en 1918–1920.

La nécessité de préciser les bases intangibles de la neutralité suisse surgira probablement dans les discussions touchant aux compétences très vastes attribuées au «Conseil de Sécurité» de la nouvelle organisation projetée. La composition même de ce «Conseil de Sécurité», dans laquelle les plus grandes puissances auront une prépondérance reconnue mais dans laquelle aussi quelques puissances dites secondaires seront représentées, sera d'un moindre intérêt pour la Suisse, qui n'a jamais voulu faire partie du Conseil de la Société des Nations. Il est intéressant de noter, à ce propos, que le point de vue de la Suisse neutre, qu'il ne fallait pas charger un pays de responsabilités dépassant les limites de sa politique traditionnelle, est partagé maintenant par d'autres petites puissances qui ont subi l'invasion de leurs territoires. C'est ainsi que M. Hambro, ancien membre du Gouvernement norvégien, m'a dit l'autre jour que la Norvège, en élaborant ses observations quant au projet de Dumbarton Oaks, exprime l'opinion que le «Conseil de Sécurité» devrait être limité aux seules grandes puissances – Empire britannique, États-Unis d'Amérique, URSS, Chine et France – sans compter des sièges réservés à tour de rôle à des puissances secondaires.

2. Société des Nations

Comme vous le savez, par une résolution de la dernière assemblée de la Société des Nations²³ qui s'est tenue à Genève, la «Commission de Contrôle» de cette institution a été chargée d'agir comme «negotiorum gestor» durant la période d'inactivité forcée de la Société des Nations. S'étant fixés aux États-Unis, les membres de la «Commission de Contrôle» sont maintenant venus à Londres pour une réunion qui commencera officiellement le mois prochain. Ils ont eu, en attendant, de nombreux contacts avec des personnalités du Gouvernement britannique, notamment avec M. Eden, Ministre des Affaires Étrangères, et avec M. Butler, Ministre de l'Éducation (également bien connu à Genève à l'époque où il représentait, comme Sous-Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères, la Grande-Bretagne auprès de la Société des Nations) etc. J'ai eu l'occasion à la fin du mois dernier de vous donner, par la voie la plus rapide, quelques indications sur l'un ou l'autre des échanges de vues qui ont eu lieu ici.²⁴

²² Annotation dans le texte original: P.S. 26. I, Mr. Anthony Eden a exprimé à nouveau cet avis très net, à l'occasion d'un déjeuner où je l'ai rencontré aujourd'hui, 26 janvier. Pour un compte rendu de l'entretien avec le Ministre britannique des affaires étrangères Anthony Eden, cf. DDS, vol. 15, doc. 348, dodis.ch/47952.

²³ *Cf. le* Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la XX^e session de l'assemblée de la Société des Nations *du 30 janvier 1940,* dodis.ch/54304.

²⁴ Non retrouvé.

De conversations avec M. Hambro ainsi qu'avec Mr. Lester – que je reverrai – j'ai eu l'impression que la «Commission de Contrôle» s'occupe maintenant avant tout d'étudier les bases d'une incorporation possible d'institutions de la Société des Nations dans le système du nouveau pacte projeté. Il est apparemment prévu de mettre les organisations techniques existantes sous l'autorité du conseil économique prévu à Dumbarton Oaks.

Vous savez, par une de mes dépêches précédentes,²⁵ que Mr. Richard Butler, qui lui-même a gardé les meilleurs souvenirs de l'atmosphère de collaboration internationale qui régnait à Genève, pense aujourd'hui que, pour des raisons de politique générale, le siège des futures organisations sera à Vienne plutôt qu'ailleurs. Il n'est pas téméraire d'admettre que c'est l'URSS avant tout qui désire voir fixé dans une grande ville, se trouvant en tout cas très près de sa propre sphère d'influence, le centre du mécanisme international de demain. Des raisons techniques - possibilités de logement des institutions internationales sur une vaste échelle, etc. – sont également invoquées en faveur du choix de Vienne. Un élément que l'on sous-estime peut-être est le fait que Vienne, surtout dans la situation de l'après-guerre, pourrait devenir un centre d'intrigues balkaniques et ne présenterait guère l'atmosphère sereine de Genève. Une décentralisation des organes créés dans le cadre du futur pacte de sécurité peut cependant un jour paraître désirable. Du point de vue suisse, il peut sans doute y avoir des objections sérieuses, notamment des considérations de neutralité, à abriter sur notre territoire des organes quasi militaires ou un état-major international dépendant du Conseil de Sécurité.²⁶ Ce qui paraît souhaitable à notre point de vue, c'est le retour sur notre territoire des organisations techniques. Le résultat de démarches à cet effet est encore très aléatoire, mais le moment vous paraîtra peut-être venu pour proposer au Conseil Fédéral de donner des directives précises en la matière aux missions diplomatiques suisses à l'étranger,27 à la suite de celles que M. Pilet-Golaz m'a données verbalement, en novembre dernier, d'une manière préalable.

Il ne faut pas se dissimuler qu'à Londres – je ne puis parler que de ce poste – le fait que la Suisse a tardé beaucoup à verser les contributions aux frais de cet organisme, que lui imposait l'appartenance à la Société des Nations, a été longtemps critiqué et parfois d'une manière assez âpre. L'on a pu comprendre que notre pays, vu la situation difficile dans laquelle il s'est longtemps trouvé, ait pu juger nécessaire de rendre moins continue son action à la Société des Nations. Mais il y a eu bien peu de compréhension pour le fait que la Suisse, qui en 1919 avait par une démarche officielle de M. Calonder²⁹ revendiqué le siège de la Société des Nations et qui l'avait obtenu, n'ait pas payé pendant ces années ses contributions. Je vous livre, sous une forme crue, une réflexion que d'une manière plus enveloppée

²⁵ Non retrouvées.

²⁶ Sur la question des activités du Conseil de Sécurité sur le territoire suisse, cf. QdD 15, doc. 6, dodis.ch/45, ainsi que dodis.ch/42 et dodis.ch/147.

²⁷ *Cf. QdD 14, doc. 47,* dodis.ch/47886, ainsi que la lettre du Ministre Ruegger au Conseiller fédéral Petit-pierre du 12 décembre 1945, dodis.ch/139.

²⁸ *Cf. note 5.*

²⁹ Cf. la lettre du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Felix Calonder, au Président de la conférence de la paix, Georges Clemenceau, du 22 mars 1919, dodis.ch/44018. Concernant la question du siège de la Société des Nations à Genève, cf. la compilation dodis.ch/C1667.

on a pu entendre ici: il se peut fort bien qu'en raison de certaines circonstances particulières quelqu'un renonce à fréquenter un club, mais cela ne le dispense pas de payer ses cotisations.

Lors de ma dernière visite en Suisse, j'ai été très heureux d'entendre du Chef du Département Politique³⁰ qu'une proposition tendant à régler les contributions arriérées était à l'étude.³¹ Cette proposition a été depuis lors traduite dans les faits et a certainement éclairci l'atmosphère.³² Ainsi que me l'a écrit récemment Mr. Lester, Secrétaire Général en fonction de la Société des Nations «cette décision est tardive mais elle constitue une bonne chose».³³ Mr. Lester en effet est parmi les fonctionnaires, dirigeant les institutions internationales, un de ceux qui reconnaît pleinement les avantages de Genève comme siège de la Société des Nations.

La décision prise par les Chambres,³⁴ sur la proposition du Conseil Fédéral, a d'ailleurs eu un effet indirect très considérable. Les milieux, qui en différents pays se réclamaient de l'abstention de la Suisse, se trouvent aujourd'hui en mauvaise posture. La Suède par exemple, qui avait payé une partie seulement de ses contributions antérieures, a fait connaître officiellement qu'elle réglerait incessamment le solde de ses dettes. En Amérique aussi, où la carence de la Suisse avait apparemment été exploitée lors d'une conférence du Travail à Philadelphie, la décision récente enlèvera un argument de propagande qui nous était défavorable. Enfin et surtout, nous ne verrons plus circuler, de par le monde, et dans des milieux très divers, les papiers indiquant le nom de la Suisse parmi les états n'ayant pas rempli leurs obligations financières envers la Société des Nations. Une première prémisse existe pour agir plus efficacement à l'avenir sur le plan de la coopération internationale.

3. Organisation Internationale du Travail³⁵

Le conseil d'administration du Bureau International du Travail se réunit également en ces jours à Londres. C'est Mr. Bevin, Ministre anglais du Travail, qui ouvre ces délibérations considérées comme fort importantes. J'apprends de notre compatriote, M. Reymond, Chef de Cabinet du directeur du Bureau International du Travail, qu'une série de documents ayant trait à la présente session a été transmise par ses soins à l'Office Fédéral du Travail, de l'Industrie et des Arts et Métiers. Je m'abstiens donc de revenir ici sur leur contenu. Qu'il me suffise de rappeler que le conseil d'administration décidera sans doute, à la présente session, de convoquer une session ordinaire de la Conférence Internationale du Travail, au cours de l'année 1945. L'ordre du jour de cette conférence comporte les normes minima de politique sociale dans les territoires dépendants; les problèmes découlant des travaux de la Commission des questions constitutionnelles (par exemple la réad-

³⁰ Max Petitpierre.

³¹ *Pour la proposition du DPF en date du 3 novembre 1944, cf. le PVCF Nº 1950 du 10 novembre 1944,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#14006*.

³² Cf. note 5.

³³ Cf. la lettre du Secrétaire général de la Société des Nations, Seán Lester, au Ministre Ruegger du 10 janvier 1945 dans le dossier CH-BAR#E2200.40-03#1000/1662#1* (I.B.1).

³⁴ *Cf. note 5.*

³⁵ Sur l'Organisation internationale du travail, cf. QdD 15, doc. 1, <u>dodis.ch/47395</u>, ainsi que <u>dodis.ch/</u>R1601 et dodis.ch/R224.

mission de l'Italie comme membre de la Conférence du Travail), et des rapports du directeur, entre autres sur le maintien de hauts niveaux d'emploi pendant la période de reconstruction et de reconversion de l'industrie et sur les relations de travail par rapport spécialement aux conventions collectives; les clauses concernant le travail dans les contrats publics et autres cas analogues, etc. La conférence envisagée sera vraisemblablement convoquée à partir du 1er octobre. Comme les réunions précédentes se sont tenues à New York et à Philadelphia, le conseil d'administration estime qu'il convient d'avoir la session de 1945 du côté européen de l'Atlantique. Il y a encore – mais sur ce point des éléments de politique générale entreront en jeu - une forte tendance à revenir au siège statutaire, c'est-à-dire à Genève.³⁶ Le directeur du Bureau International du Travail, actuellement à Londres, M. Phelan, déclare ne pas avoir caché ses préférences personnelles pour le choix de Genève, lors d'une conversation qu'il a eue avec mon collègue de Washington, M. Bruggmann. D'autre part, M. Phelan vient de faire connaître que l'organisation internationale du travail attache, comme il va de soi, la plus grande importance à une collaboration effective de l'URSS,37 et il faut donc s'attendre à ce que toute décision définitive soit subordonnée au règlement final de nos rapports avec l'Union Soviétique,³⁸ si ce règlement peut avoir lieu une fois ou l'autre.

D'une manière générale, les hauts fonctionnaires du BIT., qui ont quitté Genève pour Montréal, paraissent être devenus encore plus favorables à l'idée de maintenir Genève comme siège de l'organisation qu'ils ne l'étaient auparavant.³⁹ Le manque d'un service bien organisé, comme il existait à Genève, s'est en effet fait sentir durant la période «d'exil» du BIT.

4. Cour Permanente de Justice Internationale

Lors de la conférence de Dumbarton Oaks, il n'a pas été question, d'une manière détaillée, de l'organisation d'une cour de justice internationale, dont les grandes puissances se sont bornées à reconnaître la nécessité. La préparation spéciale des délégués des «Big Four» ne les désignait d'ailleurs pas d'une manière toute particulière à discuter d'une question qui exige une formation tout à fait autre. La formule de Dumbarton Oaks laisse cependant prévoir que la Cour Permanente de Justice Internationale, telle qu'elle fonctionnait de 1932 à 1940 à La Haye, restera à peu près intacte. Toutefois, il faut compter avec une répugnance, peut-être encore plus grande qu'après la dernière guerre, des principales puissances à soumettre des litiges de caractère semi-politique et semi-juridique à un règlement judiciaire. Vous savez d'autre part, par de précédentes communications de la Légation, ⁴⁰ qu'un comité interallié a siégé de 1943 à 1944 à Londres pour discuter de l'avenir

³⁶ Cf. la notice de Raymond Christinger du 13 novembre 1945, CH-BAR#E2001-04#1000/124#17* (F.32.42.0).

³⁷ Sur ce sujet, cf. le télégramme de la Légation de Suisse à Londres au DPF du 14 septembre 1944, CH-BAR#E2001-04#1000/124#17* (F.32.42.0).

³⁸ *Cf. la compilation thématique* Rétablissement des relations diplomatiques avec l'URSS (1946), dodis.ch/T1586.

³⁹ *Cf. la lettre du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Walther Stampfli, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Marcel Pilet-Golaz, du 4 novembre 1944, CH-BAR#E7001B#1000/1060#414* (3.0).*

⁴⁰ *Cf.* la lettre de la Légation de Suisse à Londres au Ministre Pierre Bonna du 5 juin 1944, CH-BAR# E2001E#1000/1571#2432* (B.63.40.01.).

de la Cour Permanente de Justice Internationale. 41 Le résultat des études de ce comité, présidé par Sir William Malkin, jurisconsulte du Foreign Office, a été présenté au Parlement sous forme d'un White Paper «Report of the informal interallied committee on the future of the Permanent Court of International Justice, 10th February 1944». Le rapport en question, à l'élaboration duquel plusieurs juristes distingués comme Kaeckenbeeck et Sir William Malkin lui-même ont participé, de même que M. Colban, Ambassadeur de Norvège, présente sans doute de l'intérêt. Toutefois, le vice principal de ce rapport et des propositions qu'il contient réside dans le fait qu'aucun de ses auteurs n'a eu une expérience personnelle du mécanisme de la Cour Permanente de Justice Internationale. De là une série de propositions, notamment touchant le nombre des juges, leur mode d'élection et de présentation, qui sont empreintes d'une méconnaissance complète du travail de la jurisprudence, sur le plan le plus élevé et le plus compliqué. Je me suis entretenu de ce rapport avec plusieurs des membres de la Commission Interalliée, qui n'ont pas manqué de reconnaître les lacunes et imperfections de ce rapport. Pour arriver à des propositions suffisamment solides, il sera sans doute inévitable que les instances compétentes prennent, le moment venu, l'avis des anciens juges les plus expérimentés de la Cour de Justice Internationale de La Haye, comme de notre compatriote M. Max Huber et de M. Anzilotti, etc., le cas échéant aussi du Greffier actuel de la Cour, M. López Oliván, ancien ambassadeur d'Espagne à Londres. J'apprends d'ailleurs que M. Oliván doit venir prochainement à Londres, en compagnie du Président actuel de la Cour (d'ailleurs personnalité peu remarquable), M. Guerrero.

Vu la part prise par la Suisse à l'élaboration du premier statut de la Cour Permanente de Justice Internationale,⁴² il serait souhaitable que nos associations compétentes, et le cas échéant les membres du Groupe suisse de la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye, émettent des avis qu'il serait utile, sinon de publier du moins de faire connaître. Le temps me manque, hélas, pour vous soumettre en ce moment une appréciation personnelle des différentes clauses du projet du comité de juristes interalliés.

Il paraît y avoir unité à voir fixé à nouveau le siège de la Cour Permanente de Justice Internationale à La Haye, tout en laissant la possibilité d'une certaine décentralisation soit au moyen de réunions périodiques de la Cour dans d'autres capitales, soit au moyen de la création de chambres plus ou moins indépendantes – dont la jurisprudence risquerait toutefois d'entamer l'unité de la pensée juridique de la Cour.

5. UNRRA⁴³

Cette organisation, à laquelle tant d'espoirs se sont attachés à un moment donné, est aujourd'hui encore l'objet des commentaires les plus divers. L'autre jour

⁴¹ *Sur l'établissement de la Cour internationale de justice, cf. le dossier* CH-BAR#E2001E#1000/1571#2432* (B.63.40.01.).

⁴² Sur l'adhésion de la Suisse à la Cour permanente de justice internationale, cf. la compilation <u>dodis.ch/</u> C2204.

⁴³ Pour les relations entre la Suisse et l'UNRRA, cf. le rapport du DPF du 29 décembre 1943, dodis.ch/52266 ainsi que DDS, vol. 16, doc. 2, dodis.ch/1699.

M. Massigli, Ambassadeur de France, qui a pourtant une expérience incontestable de la collaboration internationale, m'a dit que l'UNRRA, à son sens, «est moins qu'un programme, un simple mot». Les Gouvernements en exil, qui s'étaient en partie liés par des contrats avec l'UNRRA, ne ménagent pas moins leurs critiques. Le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas, M. van Kleffens, m'a parlé en des termes très amers non seulement de l'insuffisance d'action qui, selon lui, caractérisait l'œuvre de UNRRA, mais aussi du fait que cet organisme créerait des entraves en ne réussissant presque jamais à enfoncer des coins dans les systèmes de livraisons aux pays libérés, ou à libérer, selon la méthode des «war priorities». Le Ministre des Affaires Étrangères de Norvège, M. Lie, quoique plus prudent, se montre également fort critique à l'égard des réalisations du nouvel organisme. Le fait qu'un homme aussi capable que Sir Arthur Salter se soit démis de ses fonctions de vice-directeur général de l'UNRRA est également significatif pour les difficultés initiales que rencontre la nouvelle administration internationale.

Et cependant, l'UNRRA prétend avoir obtenu récemment quelque succès. Tandis qu'au début, les représentants de l'URSS bloquaient apparemment beaucoup d'initiatives en indiquant sans cesse qu'ils n'avaient pas de pleins pouvoirs, mais devaient référer sur tout point à Moscou – et que Moscou tardait, tout aussi régulièrement à donner une réponse – on déclare maintenant que l'Union Soviétique admet des représentants de l'UNRRA pour la reconstruction du territoire libéré de la Tchécoslovaquie et de la Pologne (de Lublin).

Dans ses contacts occasionnels avec les services de l'UNRRA, la Légation a dû s'adresser, comme c'était normal de le faire, aux fonctionnaires du siège de Londres de cette institution. Il se peut, toutefois, qu'une action plus directe et plus efficace devienne possible par le canal des autorités britanniques si celles-ci, comme plusieurs indices permettent de le croire, prendront une part plus agissante au nouvel organisme. Mr. Richard Law, Ministre d'État au Foreign Office, qui a présidé à plusieurs reprises les délégations britanniques aux conférences d'UNRRA, m'a dit qu'il comptait se spécialiser de plus en plus dans ce travail captivant. Tout récemment, un des Sous-Secrétaires d'État Adjoints au Foreign Office, Sir Georges Rendel, ancien ambassadeur auprès du Gouvernement yougoslave, avec lequel je demeure également en contact, a été affecté tout spécialement à l'étude des problèmes d'UNRRA du point de vue britannique. Il se peut donc que cette nouvelle impulsion donnée du côté britannique aide aussi à notre coopération avec UNRRA non pas, cela va sans dire, comme membre de cette organisation mais, pour employer un terme tiré de notre histoire constitutionnelle, comme «zugewandter Ort».

Soit dit entre parenthèses, le récent voyage de Mr. Richard Law en Amérique n'a pas produit tous les résultats que l'on souhaitait du côté britannique. En face des nécessités immenses d'aide pour les pays libérés, le tonnage dont il a pu obtenir la disposition – à un moment où un nombre incalculable de bateaux sont dirigés vers l'Extrême-Orient pour le ravitaillement des armées alliées – est extrêmement limité. Une priorité d'aide a été reconnue à la Belgique et à la Hollande pour le moment où ce dernier pays, qui dépend actuellement du ravitaillement partiel de la Suède et de l'apport de notre «Henry Dunant», sera entièrement libéré. De nombreux milieux anglais, jusque dans les ministères, déplorent que l'aide

promise naguère à l'Italie libérée, et qui répondrait à une nécessité très urgente, ne soit pas encore en vue. Notre Comité International de la Croix-Rouge pourra donc avoir encore un rôle important à jouer, indirectement aussi pour le prestige de la Suisse, en devançant, comme il le fait aux Pays-Bas, l'aide apportée par les Alliés. Le «Don Suisse» pourra de même prévoir dès maintenant, semble-t-il, une aide à l'Italie dans le cadre de son action prévue pour ce pays voisin.

Les critiques formulées, à vrai dire davantage dans des conversations privées que publiquement, à l'égard du manque d'efficacité montré jusqu'à présent par UNRRA, se sont suffisamment cristallisées pour que l'on parle ouvertement de l'inscription de cet objet à l'ordre du jour de la prochaine réunion des trois principales puissances.

6. Organismes internationaux établis en Suisse

Je ne parle ici que pour mémoire du Comité International de la Croix-Rouge dont l'activité durant la présente guerre, tant au moyen de ses services centraux que par l'entremise de ses délégations dans plus de 40 pays, a singulièrement accru, d'une manière indirecte, le prestige de la Suisse à l'étranger. Les effets d'une propagande utile de cette institution sur le plan international se font déjà sentir. Preuve en est le succès qu'ont aussi sur les écrans britanniques les films consacrés à l'œuvre de la Croix-Rouge Internationale. Le fait que, durant les événements tragiques de Grèce, ce fut la délégation du CICR qui a pu négocier la plus épineuse question laissée en suspens après la visite de Mr. Churchill à Athènes, soit l'échange des prisonniers entre les forces britanniques et grecques d'une part – ELAS⁴⁴ d'autre part – a créé ici une profonde impression. Ceci pour ne citer qu'un dernier cas récent, auquel s'ajoutent bien d'autres comme le ravitaillement des Channel Islands par les soins du CICR.

Le rôle incontesté de Genève dans le domaine humanitaire paraît avoir comme conséquence que certaines organisations du moins de la Société des Nations, comme notamment le Service d'Hygiène, dont un développement considérable est prévu après la guerre, pourront difficilement se séparer de ce qui fut le siège statutaire de la Société des Nations. En prévision toutefois de l'éventualité que des raisons de politique internationale s'opposeraient en définitive au retour à Genève des principales organisations techniques de la Société des Nations, nous devons sans doute tendre à fortifier, et à maintenir en tout état de cause, au moins ceux des organismes qui se trouvent ancrés à notre sol. Je ne parle pas ici des bureaux internationaux de Berne qui, à un moment ou un autre, seront peut-être invités à coordonner leurs activités comme «independent agencies», dans le sens de Dumbarton Oaks, avec la grande organisation future projetée. Les institutions qu'il convient cependant de mentionner ici sont: le Bureau International d'Éducation – qui doit tendre à maintenir sa vie propre et indépendante à l'endroit de la conférence projetée des ministres de l'éducation nationale des Nations Unies. Ce bureau compte des amis actifs en Angleterre, avec lesquels mon collaborateur, M. Girardet, demeure en contact, ce qui nous a permis de vous adresser une série de rapports à part.

⁴⁴ Cf. DDS, vol. 15, doc. 327, dodis.ch/47931.

Je mentionne également l'Union Interparlementaire qui peut renaître à une nouvelle vie après la guerre, l'Union internationale de Secours aux Enfants, dont le secrétaire général, M. Thélin, se trouve actuellement à Londres, pour reprendre les contacts interrompus pendant la guerre, etc. De toute façon, il faut monnayer le fait que les grands bâtiments de la Société des Nations et du BIT érigés sur notre sol donnent du jour au lendemain la possibilité d'outiller efficacement la collaboration internationale.

Pour terminer cette esquisse, qui ne tend qu'à rappeler une série de problèmes devant, me semble-t-il, faire l'objet de directives générales permettant à nos agents à l'étranger de parler d'une manière positive et uniforme, je voudrais ajouter ce qui suit. Du train dont vont les choses, ce sera probablement une erreur que de croire que les petites puissances en général pourront exercer comme telles, à la fin de cette guerre, une influence comparable à celle qui leur était dévolue après 1919. Vous vous souvenez que la suggestion publique du Général Franco, tendant à associer des puissances non belligérantes à la solution juridique des problèmes de demain, a été écartée, aux Chambres des Communes, par une déclaration très catégorique gouvernementale faite par Mr. Richard Law. Mais les petites puissances alliées elles-mêmes - Pays-Bas, Belgique, Grèce, etc. - ne se font aucune illusion quant à l'influence qu'elles pourront exercer en tant qu'États. 45 Je ne sais si j'ai eu l'occasion de citer dans un de mes rapports écrits un mot, peut-être cynique mais jugé ici véridique, qu'a prononcé avant son départ l'ancien ambassadeur des Soviets, M. Maisky, en parlant à un de mes collègues représentant un petit État: «Après la dernière guerre, les petites puissances avaient, sur le règlement des affaires internationales, une influence disproportionnée à leur potentiel militaire, économique, industriel et autre. Tout dans l'histoire suit la loi du pendule. Après cette guerre, par conséquent, ces mêmes petites puissances n'auront pendant assez longtemps qu'une influence moindre que ne le justifierait leur potentiel militaire et économique.»

En revanche, le personnel véritablement familiarisé avec les problèmes de l'organisation internationale qui n'existait jamais en abondance s'est, d'une manière générale, encore appauvri durant ces dernières années. Et c'est par cette brèche que les petites puissances pourront passer pour faire valoir leurs idées non pas officiellement, mais en encourageant des missions d'ordre qui, même sans être investies de mandats officiels, seront à même de proposer des solutions à la fois raisonnables et conformes aux intérêts de leurs pays. Un des principaux conseillers du Gouvernement belge m'a dit à ce sujet, il n'y a pas longtemps, qu'à un moment où les formules du règlement final ne sont pas encore arrêtées et où il y a parfois pénurie d'idées, des personnalités de petites puissances, qui ne sont ni des fonctionnaires, ni des diplomates, et auxquelles on parle par conséquent avec moins de réticence qu'aux agents officiels, peuvent plus facilement trouver des portes ouvertes. C'est un point de vue qui me paraît fort juste et sur lequel j'aurai l'honneur de revenir séparément.

dodis.ch/45

Professor Rappard to the British Minister without portfolio, Baron Noel-Baker¹

[ESTABLISHING OF THE UN IN GENEVA]

Personal and confidential

Geneva, September 21st, 1945

My dear Noel-Baker,

Your interesting letter marked «strictly personal and confidential», dated September 13th, 1945,² was handed to me this afternoon at Valavran at 1:50 P.M.

As you will readily recognise, it was impossible to construe your recommendation very narrowly and at the same time send you a reply that would be in any way helpful. It is therefore with the authorisation of those whose opinion counts for far more than mine³ that I asked your excellent Minister in Berne⁴ to be good enough to send you the following wire:

«Letter September 13 received only September 21 afternoon cordial thanks. Enclave suggestion has been submitted to thorough legal study by our Foreign Office. Tentative conclusions expert show grave constitutional and great practical difficulties. In order to make positive proposals Government would have to submit question to Parliament and probably to popular referendum after ascertaining views France. In view certain delay and uncertain result would seem unwise base policy on doubtful acceptance suggestion. Federal Government of course happy if Geneva seat and very anxious restore relations with Moscow.⁵ Am writing».⁶

As I do not wish to bother you with an interminable letter, I shall add but a very brief comment.

¹ CH-BAR#E2800#1990/106#91* (321.41), DDS, vol. 16, doc. 28. This letter, written by William Rappard, Professor at the University of Geneva, was sent to the British Minister without portfolio, Baron Philip Noel-Baker on 21st September 1945. Rappard had obtained the approval of the Head of the FPD, Federal Councillor Max Petitpierre, of the content of this letter prior to sending it to Minister Noel-Baker.

² See doddis.ch/43. In this letter, Baron Noel-Baker writes: «But I think there is no chance of persuading the Russians to come to Geneva unless an international enclave is set up. I am told by some people that the authorities in Geneva and also the Swiss Government are ready to make proposals on this matter, and indeed that they have already drawn them up in detail. If this is true, I should be most grateful if you could let me have the proposals at the earliest possible moment by our Legation bag, and if you could write me fully and confidentially what is the present situation. If there is to be an enclave, it is of course desirable that it should include all the existing League and ILO buildings, the aerodrome, and a hotel, e. g. the Carlton, and there should, if it is at all possible, be access to a railway without passing through Swiss custom houses.»

³ Intended is Federal Councillor Petitpierre, who gave his consent to the content of the telegram in the name of the entire Federal Council, see the letter from Professor Rappard to Federal Councillor Petitpierre from 21st September 1945, CH-BAR#E2800#1990/106#91* (321.41).

⁴ Minister Clifford John Norton.

⁵ See the thematic compilation Resumption of diplomatic relations with the USSR (1946), dodis.ch/T1586.

⁶ For the French version of the telegram sent by Professor Rappard to Baron Noel-Baker from 21st September 1945 see CH-BAR#E2800#1990/106#91* (321.41).

We are all fully aware over here of the difficulties arising out of the present position, which in fact is strangely similar to that with which we were faced twenty-six years ago. Then also, Switzerland's entrance into the League of Nations was uncertain at the time the seat of the League was fixed at Geneva.⁷ Let us try to look upon that precedent as encouraging!

When the idea of the enclave was first brought to our attention some months ago, the people at Berne were inclined to look upon it as too adventurous to be taken seriously.⁸ After my recent visit to London, however, they went into it very thoroughly and asked a member of our Federal Tribunal to examine the problem it raises in its legal and constitutional aspects.⁹ There is no doubt that the cession, were it only on a long lease, of national territory, is a matter of the highest importance, as everything that deals with the political independence and territorial integrity of any state. The smallness of Switzerland and of the Canton of Geneva and the fact that an enclave going from the Lake to the French frontier would separate the city of Geneva from Switzerland, still further enhances the delicacy of the problem. As it is one which cannot be solved by the Federal Government alone and still less, of course, by the Conseil d'État of the Canton of Geneva,¹⁰ it is impossible to base any policy on the assumption that the Federal Parliament and the people at the polls would be prepared to make the necessary concessions.

What remains certain, on the other hand, is that the Federal Government and the large majority of the Swiss people would be very happy to see the new organisation take the place of the old in Geneva if that could be done under conditions satisfactory both to the United Nations and to Switzerland. As this would depend on the still uncertain relations which it would be found possible to establish between that mighty organisation and this tiny state, it is obvious to me that nothing final can be arranged at this juncture.

What is certain also is the unanimous desire of the Swiss Government to hasten the re-establishment of normal diplomatic relations with Moscow. ¹¹ I mention this circumstance here and in my wire in connection with the first sentence of the second paragraph of your letter. ¹²

I fully realise how unsatisfactory my reply to your letter may strike you, but I am sure that on reflection you will recognise as I do that it could hardly be otherwise and I am not without hope for future developments.

⁷ See QdD 15, doc. 5, dodis.ch/47950.

⁸ See the letter from Federal Councillor Petitpierre to the members of the Federal Council from 13th July 1945, dodis.ch/54947. On the creation of a UN enclave in Geneva see CH-BAR#E2001-04#1000/124#114* (F.32.40), CH-BAR#E2001-04#1000/124#115* (F.32.40.2) and CH-BAR#E2001-04#1000/124#117* (F.32.42.0).

⁹ After the ending of the San Francisco Conference and the adoption of the Charter of the United Nations on 25th June 1945, the Federal Council began dealing with the Swiss attitude towards the Charter and the idea of a UN enclave on proposal of the FPD, see dodis.ch/54947. For the legal opinion concerning the exterritorialization of a parcel of land in the canton of Geneva see the letter from Federal Judge Hans Huber to Federal Councillor Petitpierre from 30th August 1945, CH-BAR#E2001-04#1000/124#119* (F.32.42.5).

¹⁰ On the discussion with the Geneva Council of State see the letter from Federal Councillor Petitpierre to the President of the Geneva Council of State, François Perréard, from 26th July 1945 and the letter from President Perréard to Federal Councillor Petitpierre from 15th August 1945, CH-BAR#E2001-04#1000/124#117* (F.32.42.0).

¹¹ See the thematic compilation Resumption of diplomatic relations with the USSR (1946), dodis.ch/T1586.

¹² Letter from Baron Noel-Baker to Professor Rappard from 13th September 1945, dodis.ch/43.

dodis.ch/54

Procès-verbal du Conseil fédéral du 21 décembre 1945¹

N° 3264. CHARTE DES NATIONS UNIES. RAPPORT PRÉSENTÉ PAR LE DÉPARTEMENT POLITIQUE AU CONSEIL FÉDÉRAL SUR LES TRAVAUX DE LA COMMISSION CONSULTATIVE POUR L'EXAMEN DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Extrait

[Berne,] 4 décembre 1945

 $[\dots]^2$

La charte des Nations Unies est entrée en vigueur le 24 octobre 1945, le nombre de ratifications nécessaires ayant été obtenu et les cinq grandes puissances rentrant dans ce nombre.

Les résultats obtenus par la conférence de San Francisco et le fait que la charte des Nations Unies est aujourd'hui en vigueur placent la Suisse et le Conseil fédéral devant des problèmes importants.

La charte de San Francisco est le troisième essai d'organisation pacifique des relations internationales. La première tentative a été la Sainte Alliance. Le 27 janvier 1817, la Diète fédérale y a adhéré. La seconde a été la Société des Nations. Le 16 mai 1920, le peuple et les cantons suisses ont voté l'accession de notre pays.³

Qu'en sera-t-il de notre attitude à l'égard des Nations Unies?

Le Conseil fédéral, singulièrement son Département politique, devait examiner la question.

Le 13 juillet, le Département politique a soumis un certain nombre de propositions au Conseil fédéral, celle, notamment, de constituer deux commissions, l'une dite d'experts, l'autre dite consultative pour procéder à l'étude de la charte.⁴

Le Conseil fédéral a donné son approbation, le 17 juillet,⁵ à la composition du comité d'experts, et celui-ci s'est réuni à Berne, sous la présidence du Chef du Département politique, le 3 septembre.⁶

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#14117*, DDS, vol. 16, doc. 48. Ce procès-verbal Nº 3264 de la 97ème séance du Conseil fédéral du vendredi 21 décembre 1945 est rédigé et signé par le Vice-chancelier Charles Oser. Comprise dans le dispositif de décision se trouve la proposition du DPF du 4 décembre 1945, rédigée par Daniel Secrétan, Chef de la Section pour la préparation de l'après-guerre de la Division des affaires étrangères du DPF. Des extraits du procès-verbal sont distribués au DPF qui est chargé de l'exécution de la decision, ainsi qu'au DMF et au DFEP à titre d'information et pour exécution en ce qui les concerne.

² Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/54.

³ Cf. le PVCF Nº 1644 du 18 mai 1920, dodis.ch/44536.

⁴ *Cf. la lettre du DPF au Conseil fédéral du 13 juillet 1945*, <u>dodis.ch/54947</u>. *Pour une liste des membres du Comité d'experts et de la Commission consultative, cf. le dossier* CH-BAR#E2001-04#1000/122#57* (F.22.30).

Il n'existe pas de PVCF de cette décision du Conseil fédéral.

⁶ Sur la séance et le compte rendu de la réunion du 3 septembre 1945 sous la présidence du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, cf. le dossier CH-BAR#E2001-04#1000/122#58* (F.22.33).

Quant à la commission consultative, le Département politique en a soumis la composition, le 26 septembre, à l'appréciation du Conseil fédéral, qui a donné son assentiment, le $1^{\rm er}$ octobre.⁷

C'est dans ces circonstances que la commission consultative a été convoquée à Berne, au palais du parlement, pour les 14 et 15 de ce mois.⁸

À sa première réunion, la commission a tenu quatre séances, qui, toutes, ont été présidées par le Chef du Département politique.⁹

L'ordre du jour se divisait en deux parties. La première prévoyait la présentation de six rapports,¹⁰ chacun rédigé par un des membres du comité d'experts et destiné à éclairer un des aspects essentiels du problème.

C'est ainsi que M. le professeur William Rappard a donné dans un exposé introductif les caractéristiques générales de la charte, ainsi que ses différences essentielles d'avec le pacte de la SdN. M. le professeur Dietrich Schindler (Zurich) a examiné celles des dispositions de la charte qui sont en contradiction avec le principe de la neutralité suisse. M. Plinio Bolla, président du Tribunal fédéral, a décrit la situation qui est faite par la charte aux États qui n'adhèrent pas aux Nations Unies. M. le Colonel divisionnaire S. Gonard a traité l'organisation militaire des Nations Unies et les conséquences de cette organisation au point de vue de notre défense nationale. Enfin M. le juge fédéral Hans Huber a bien voulu se charger de rapporter sur les questions concernant le siège des Nations Unies dans leurs rapports avec le canton de Genève en particulier et la Suisse en général. 12

La discussion générale s'est ensuite engagée sur les trois problèmes ci-après:

- 1. La Suisse doit-elle adresser une demande d'adhésion inconditionnelle à l'organisation des Nations Unies?
 - 2. La Suisse, au contraire, doit-elle s'abstenir de toute démarche?
- 3. La Suisse doit-elle chercher à négocier, en faisant savoir aux Nations Unies qu'elle est disposée à adhérer à la charte, mais à la condition qu'elle puisse conserver sa neutralité intégrale ou sa neutralité militaire?

Dans cette éventualité, ne convient-il pas d'attendre, pour engager des négociations que la situation internationale se soit éclaircie et que les relations diplomatiques aient pu être rétablies avec l'URSS?¹³

La presque totalité des débats a été consacrée à ces trois questions principales. Hommes politiques, magistrats, officiers supérieurs, professeurs, représentants

⁷ Il n'existe pas de PVCF de cette décision. Pour une liste des membres de la Commission consultative, cf. le dossier CH-BAR#E2001-04#1000/122#57* (F.22.30), pour la correspondance du DPF avec les membres de la Commission, cf. le dossier CH-BAR#E2001-04#1000/124#98* (F.22.42).

⁸ Cf. le compte rendu de la séance de la Commission consultative suisse pour l'examen de la Charte des Nations Unies du 14 et du 15 novembre 1945, dodis.ch/54228, ainsi que les dossiers CH-BAR#E2001-04# 1000/124#97* (F.22.40), CH-BAR#E2001-04#1000/124#99* (F.22.43.0.1) et CH-BAR#E2001-04# 1000/122#62* (F.22.43.0).

⁹ Pour le compte rendu des quatre séances, cf. dodis.ch/54228.

¹⁰ Pour les six rapports d'experts de la Commission consultative du 14 novembre 1945, cf. dodis.ch/54229.

¹¹ Sur les implications militaires, cf. aussi les conclusions de la Commission de défense nationale, QdD 15, doc. 9, dodis.ch/1663.

¹² Sur la présence des Nations Unies à Genève, cf. aussi DDS, vol. 16, doc. 15, dodis.ch/132, ainsi que QdD 15, doc. 6, dodis.ch/45.

¹³ *Cf. la compilation thématique* Rétablissement des relations diplomatiques avec l'URSS (1946), <u>dodis.ch/T1586</u>.

des grandes organisations, tous se sont exprimés librement et complètement. Aucune contrainte n'a été exercée sur les débats; aucune influence n'a cherché à prévaloir, aucune directive préétablie n'a tenté d'orienter la discussion dans un sens plutôt que dans un autre.

Le débat général a fait ressortir avec netteté l'extrême gravité des décisions à prendre. En effet, les Nations Unies se présentent aujourd'hui à nous comme tendant à instaurer une manière de dictature mondiale au profit des grandes puissances; comme un essai d'hégémonie; comme une tentative de mainmise sur le monde; comme une organisation d'États vainqueurs; comme une société hiérarchisée, commandée, disciplinée, évoluant dans le sens d'un gouvernement international, mais d'un gouvernement qui serait paralysé par le droit de veto. Les qualificatifs de réaliste et d'autoritaire ont été également employés pour décrire la nouvelle société des nations.

Par ailleurs, la situation politique du moment, c'est-à-dire les divergences de vue et d'intérêts qui divisent le directoire mondial; le fait que les cinq grandes puissances n'arrivent pas à conclure la paix; leurs rivalités dans le domaine de la bombe atomique, tout cela crée une atmosphère qui justifie la prudence.¹⁴

Cette prudence se transforme en vigilance si l'on envisage, comme cela a été fait à la commission, les possibilités de conflit entre les Américains et les Anglais, d'une part, et les Russes, d'autre part, l'utilisation dans une guerre future des territoires allemand, français et italien et la proximité de nos frontières de la ligne de démarcation entre la zone soumise à l'influence soviétique et la zone ouverte à l'accès des démocraties de l'ouest.

En outre, aucun membre de la commission ne s'est fait des illusions sur les difficultés d'une négociation entre la Suisse et les Nations Unies au cas où le Conseil fédéral, se ralliant à l'avis unanime de la commission, se prononcerait à son tour en faveur de sondages préalables et d'une première prise de contact.¹⁵

Enfin, personne n'a nourri l'espoir trompeur que la charte des Nations Unies serait capable d'éliminer à l'avenir tout risque de conflit. À cet égard, les perspectives ne sont pas meilleures qu'au lendemain de la Sainte Alliance et plutôt moins favorables qu'après l'avènement de la SdN. Il faut tenir également compte, dans ce domaine, des mesures de guerre qui peuvent être prises, conformément aux dispositions de la charte, c'est-à-dire contre un État ex-ennemi, ou contre une puissance qui fait l'objet de sanctions militaires. Il y a, en outre, le cas le plus grave, qui est celui où le conflit éclate au sein même du directoire des grandes puissances, où l'une d'entre elles fait usage de son droit de veto et où, par conséquent, la charte cesse de produire ses effets et où chacun des États membres reprend sa liberté d'action.¹⁶

C'est donc avec raison que divers orateurs ont parlé de brèches dans le système de sécurité collective institué par la charte.

¹⁴ *Cf.* à ce propos les deux rapports politiques de la Légation de Suisse à Washington du 12 avril 1945, dodis.ch/48017, et du 11 décembre 1945, dodis.ch/2233.

¹⁵ Sur les entretiens du Secrétaire général des Nations Unies Trygve Lie avec le Conseiller fédéral Petitpierre à Berne du 2 et 3 août 1946 et leurs résultats, cf. le dossier CH-BAR#E2001-04#1000/122#24* (F.20.2.1), ainsi que le PVCF N° 2017 du 3 août 1946, dodis.ch/1439.

¹⁶ À ce propos, cf. en particulier le rapport du Colonel divisionnaire Samuel Gonard, dodis.ch/54229, pp. 82–105.

Les conséquences d'ordre politique, juridique et militaire d'une accession éventuelle de la Suisse ont surtout été examinées.

On ne saurait en dire autant des aspects d'ordre économique, bien que la discussion les ait également abordés. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans nos conclusions.

Au point de vue politique, la commission a été unanime à constater que les Nations Unies cherchent à rétablir la paix, que la Suisse a un intérêt majeur à la paix et que, par conséquent, elle ne saurait demeurer à l'écart d'une entreprise collective dont le but est la paix.

À cette considération générale, s'ajoute l'argument que le statut traditionnel de la Confédération a été reconnu par les traités qui ont mis fin à la première guerre mondiale comme un engagement dans l'intérêt de la paix. On a donc souligné, à diverses reprises, l'identité des buts entre celui que les Nations Unies ou nations éprises de paix se sont proposé en élaborant la charte et celui que la Suisse a en vue en demeurant neutre.

D'autres arguments d'ordre politique ont également été invoqués: le fait que la Suisse, confédération d'États, est une manière de prototype d'une organisation internationale fédérative; le fait que les expériences que nous avons acquises au cours de l'histoire peuvent être mises à la disposition de la communauté internationale.

La Suisse, a-t-on dit, ne saurait non plus courir le risque de l'isolement. La vie même de notre pays, au point de vue politique, économique, culturel, suppose une vie internationale. L'absence de rapports internationaux ou notre abstention à l'égard de relations, qui se noueraient en dehors de nous et sans nous, nous condamnerait, tôt ou tard, à la paralysie, à l'asphyxie, à la mort, surtout lorsque les organismes déjà créés ou en voie de création touchent, comme ceux des Nations Unies, les domaines les plus divers de la vie des peuples.

Au point de vue politique, le principal obstacle réside dans la difficulté de concilier l'indépendance et la souveraineté avec une affiliation à la charte, encore que la situation faite aux États secondaires ne soit pas beaucoup meilleure s'ils restent en dehors du système, car, dans ce cas, leurs droits se trouvent sensiblement diminués tandis que leurs devoirs restent à peu près pareils.

Toujours au point de vue politique, une difficulté résulte du fait que la charte connaît des États ennemis, que deux de ces États sont nos voisins, l'Allemagne et l'Italie, alors que notre neutralité nous fait une obligation d'entretenir des rapports égaux avec tous les membres de la communauté internationale.

Au point de vue juridique, il y a une incompatibilité entre la constitution fédérale et la charte. Alors que la constitution fait de l'indépendance le but même du lien fédéral et de la neutralité le moyen le plus adéquat pour préserver ce lien, la charte impose aux États membres des charges qu'il serait vain de chercher à concilier avec notre statut historique.

Il faut donc, ou que la Suisse renonce à sa neutralité, ou qu'elle ne cherche même pas à adhérer, ou encore que des concessions soient faites de part et d'autre et que, d'une façon ou d'une autre, une situation spéciale nous soit accordée.

À cet égard, de nombreux arguments ont été mis en avant au cours de la discussion, arguments qui pourront être extrêmement utiles au moment où le Conseil

fédéral décidera de prendre contact avec les Nations Unies, que la Suisse rédige un mémorandum exposant son point de vue ou que les négociateurs aient besoin de motifs pour appuyer une candidature conditionnelle.¹⁷

C'est ainsi que les uns ont fait mention de la possibilité de procéder à une révision de la convention de La Haye de 1907 sur les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre;¹⁸ que d'autres ont souligné l'intérêt qu'il y aurait pour la Suisse à prendre l'engagement envers les Nations Unies de s'abstenir, en cas de nouveau conflit, de toute exportation de matériel de guerre; que d'autres encore se sont demandé si la Suisse ne pourrait pas s'obliger à rendre aux belligérants les services qu'elle leur a rendus jusqu'ici librement en cas de conflit armé; certains orateurs, enfin, ont évoqué la possibilité pour la Suisse de mettre ses services de santé, ses hôpitaux, tout son appareil médical à la disposition des États en guerre, à titre de contribution.

Au cas où des négociations viendraient à s'engager avec les Nations Unies sur les conditions à faire à la Suisse, diverses solutions ont été envisagées. Pour les uns, la neutralité doit être inconditionnelle ou intégrale; pour d'autres, la neutralité économique pourrait être sacrifiée; certains orateurs sont même allés jusqu'à entamer la neutralité militaire en parlant d'un droit de passage au moins aérien, attendu que, d'une part, le principe de la souveraineté absolue dans les airs est contesté et que, d'autre part, la défense de l'espace aérien est pour nous une impossibilité.

Aux difficultés d'ordre politique, aux obstacles d'ordre juridique, viennent s'ajouter des considérations d'ordre militaire extrêmement sérieuses. Elles ont été développées devant la commission avec autorité. Elles feront d'ailleurs l'objet d'un rapport de la commission de défense nationale, 19 ce qui nous dispense de les développer ici à fond. Elles se résument de la façon suivante: 1. malgré la guerre aérienne, la motorisation des armes et la bombe atomique, la situation de notre pays au centre du massif alpin reste une position stratégique importante, que l'on envisage une guerre se faisant d'est en ouest ou d'ouest en est ou encore du nord au sud ou du sud au nord; 2. de toute façon, notre apport offensif à une guerre, surtout aérienne et motorisée, représente peu de chose en regard de la contribution des grands États; 3. toute notre organisation militaire est basée depuis des siècles sur l'idée de défense, ce qui fait que la transformation de ce système de façon à lui permettre de participer à une action collective hors de nos frontières impliquerait un bouleversement complet de nos institutions militaires; 4. il est difficile de concevoir l'octroi d'un droit de passage qui n'aboutirait pas à une occupation plus ou moins étendue du territoire.

Résumant le débat sur les trois premiers points de l'ordre du jour, le Chef du Département politique s'est exprimé en ces termes:

«Je vais essayer de dégager brièvement ce qui me semble être l'opinion commune résultant des débats d'hier et d'aujourd'hui.

¹⁷ *Cf. la lettre du Conseiller fédéral Petitpierre au Président de l'Assemblée générale de l'ONU, Paul-Henri Spaak, du 19 octobre 1946, QdD 15, doc. 10, dodis.ch/39.*

¹⁸ Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre *du 18 octobre 1907, RO, 1910, 26, pp. 498–543*.

¹⁹ Cf. QdD 15, doc. 9, dodis.ch/1663.

En premier lieu, aucun orateur ne s'est prononcé en faveur d'une adhésion immédiate et inconditionnelle aux Nations Unies.

En second lieu, personne ne s'est déclaré partisan d'une abstention complète de la Suisse à l'égard de la Charte. En revanche, une certaine unanimité s'est manifestée au sein de la commission, dont tous les membres, qui ont pris la parole, se sont déclarés d'accord avec des sondages à opérer ou des négociations à engager en vue de notre adhésion aux Nations Unies, sous réserve que le statut de neutralité perpétuelle de la Suisse soit sauvegardé. Si la commission est unanime sur ce point, ses membres paraissent partagés sur le concept même de neutralité.

Je ne chercherai pas ici à faire une distinction entre les différents qualificatifs: intégrale, différentielle, économique, militaire, dont on pare le mot neutralité. Peut-être n'est-on pas très au clair sur le sens et la portée à donner à ces diverses notions. On peut se demander s'il ne faudrait pas renoncer à ces qualificatifs pour en revenir à une notion plus simple de la neutralité.

D'autres divergences se sont manifestées au sein de la commission. Certains membres ont fait porter l'accent sur notre adhésion aux Nations Unies, d'autres, au contraire, l'ont mis sur le maintien de notre neutralité.

Aujourd'hui, ces divergences n'ont aucune importance, parce que l'opinion unanime de la commission est que nous devons chercher à adhérer aux Nations Unies. Cependant, si les négociations que nous pourrions engager aboutissaient à un échec, nous serions mis en demeure de choisir et ces divergences prendraient un aspect concret.

On a fait allusion au cours des débats, et ceci a surtout été le fait des représentants de l'armée, au sens des réalités. Il existe des réalités militaires. Mais il ne faut pas oublier qu'il peut y avoir également d'autres réalités; je pense par exemple aux conséquences économiques qui peut-être résulteraient pour la Suisse de son refus d'adhérer à la charte des Nations Unies.»²⁰

Rentre également dans le cadre de la discussion générale la question de savoir si la demande d'adhésion de la Suisse doit être proche ou lointaine, ainsi que celle de savoir si elle devrait précéder ou suivre le rétablissement de relations normales avec l'URSS.²¹

Sur ces deux points, les divergences d'opinions ont été plus profondes que sur les questions de principe.

En ce qui concerne le moment où la Suisse pourrait ou devrait faire acte de candidature, quelques orateurs, notamment M. le Conseiller national Oeri et M. le Colonel commandant de corps de Montmollin, se sont prononcés, le premier pour des motifs d'ordre politique, le second pour des raisons d'ordre militaire, en faveur d'une demande d'adhésion aussi rapprochée que possible.

D'autres, M. le Professeur Rappard notamment, ont émis l'avis que le temps travaille plutôt en faveur de la Suisse et que, ce qui peut paraître irréalisable en 1945, peut être obtenu avec moins de difficulté en 1946 ou en 1947.

²⁰ *Cf.* le compte rendu de la séance de la Commission consultative suisse pour l'examen de la Charte des Nations Unies du 14 et 15 novembre 1945, dodis.ch/54228, pp. 140–141.

²¹ *Cf. la compilation thématique* Rétablissement des relations diplomatiques avec l'URSS (1946), <u>dodis.ch/T1586</u>.

À propos de l'URSS, trois opinions notamment se sont fait jour: 1. qu'il fallait à tout prix normaliser d'abord nos rapports avec les Soviets; 2. que les deux négociations pouvaient être conduites parallèlement; 3. que, si un échec nous était réservé du côté de Moscou, cet insuccès ne devrait cependant pas avoir pour conséquence de nous empêcher d'adhérer à la charte de San Francisco.

D'une façon générale, les orateurs ont été d'accord pour estimer qu'il convenait de confier au Conseil fédéral le soin de choisir le moment et d'apprécier les moyens.

Résumant la discussion sur ce point, le Chef du Département politique a déclaré:

«Sur le moment auquel nous devrions agir pour chercher à collaborer aux efforts des Nations Unies, deux opinions se sont exprimées.

Selon certains, nous aurions tout intérêt à agir très rapidement, sans tenir compte de contingences, comme la situation politique actuelle, ou l'absence de relations diplomatiques entre l'URSS et nous. Les autres – c'est la majorité – ont émis l'idée qu'il ne fallait pas que nous nous hâtions car le temps travaille plutôt pour nous.

Je crois pouvoir inférer de la discussion qu'il ne faut pas à tout pris attendre la reprise de nos relations diplomatiques avec l'URSS avant d'entreprendre des sondages en vue de chercher à aboutir à la solution intermédiaire, à laquelle la commission s'est ralliée.»²²

La commission avait encore deux problèmes à son ordre du jour.

Le premier avait la teneur suivante:

La Suisse, indépendamment de son adhésion aux Nations Unies, peut-elle mettre à la disposition de ces dernières les immeubles appartenant actuellement à la Société des Nations, ou y a-t-il une objection, si la question se pose, à ce que Genève devienne un des centres administratifs de la nouvelle organisation mondiale?²³

À ce propos, le Chef du Département politique put constater à l'issue du débat: «Sur la question de Genève, la commission unanime est d'accord que cette ville accueille les nouvelles institutions techniques ou administratives que pourraient créer les Nations Unies en Europe.»²⁴

Quant au second (cinquième et dernière question à l'ordre du jour), il était formulé en ces termes:

La Suisse doit-elle adhérer au statut de la Cour internationale de justice ou chercher à adhérer à ce statut dès qu'elle le pourra et indépendamment de son accession éventuelle aux Nations Unies?²⁵

Et voici, présentée par le Chef du Département politique, la conclusion de l'échange de vue qui s'est institué:

²² *Cf. le compte rendu de la séance de la Commission consultative suisse pour l'examen de la Charte des Nations Unies du 14 et du 15 novembre 1945, dodis.ch/54228, p. 141.*

²³ *Cf. à ce propos QdD 15, doc. 8,* dodis.ch/119.

²⁴ *Cf. le compte rendu de la séance de la Commission consultative suisse pour l'examen de la Charte des Nations Unies du 14 et du 15 novembre 1945, dodis.ch/54228, p. 142.*

²⁵ Sur l'adhésion de la Suisse à la Cour internationale de justice, cf. la compilation dodis.ch/C2204.

«Sur la dernière question, celle de notre adhésion au statut de la Cour internationale de justice, l'unanimité s'est également manifestée au sein de la commission. Aucune réserve n'a été faite sur le principe même de notre adhésion. Quelques hésitations se sont manifestées relativement aux conditions dans lesquelles cette adhésion pourrait avoir lieu.»²⁶

La commission n'avait pas à prendre de décision, elle était appelée à émettre un avis. Toutefois, étant donné l'unanimité qui s'est manifestée, il nous semble que le Conseil fédéral devrait pouvoir se rallier aux conclusions suivantes:

- 1. Le Conseil fédéral prend acte des réponses que la commission consultative pour l'examen de la charte des Nations Unies a données aux cinq questions qui lui ont été posées. Il constate avec satisfaction que ces réponses sont, à quelques divergences secondaires près, unanimes.
- 2. Avant d'arrêter son attitude définitive à l'égard des négociations à entamer avec les Nations Unies au sujet de l'adhésion éventuelle de la Suisse à la charte de San Francisco, le Conseil fédéral décide d'attendre, dans la mesure où les circonstances le lui permettront, de connaître les conclusions auxquelles aboutira la commission de défense nationale.²⁷
- 3. Il décide également de demander au Département fédéral de l'Économie publique s'il est en mesure de donner son avis sur les aspects économiques du problème d'une adhésion ou, au contraire, d'une abstention, en tenant compte du projet formé par les Nations Unies de réunir en 1946 une conférence économique mondiale.²⁸
- 4. Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral ne prendra de décision définitive que lorsque l'avis de la commission de défense nationale et la réponse du Département fédéral de l'Économie publique lui auront été soumis.
- 5. Dans la question des immeubles appartenant à la SdN, le Conseil fédéral fait siennes les conclusions de la commission consultative et il autorise le Département politique à entrer en rapports à ce sujet avec la SdN, d'une part, ou avec la commission préparatoire des Nations Unies, d'autre part, ou avec tel sous-comité que les Nations Unies auraient mandaté à cet effet.²⁹
- 6. Le Conseil fédéral adopte également les conclusions de la commission consultative à l'égard de la Cour internationale de justice.³⁰ Il estime toutefois qu'il serait prudent de connaître la composition de la nouvelle Cour avant de présenter à l'organe qualifié des Nations Unies, commission préparatoire, assemblée générale ou conseil de sécurité, la candidature de la Suisse. Il est indispensable également d'être renseigné au préalable sur les modalités d'accession réservées aux États non membres des Nations Unies.»

Il en est ainsi décidé.

²⁶ *Cf. le compte rendu de la séance de la Commission consultative suisse pour l'examen de la Charte des Nations Unies du 14 et du 15 novembre 1945, dodis.ch/54228, p. 142.*

²⁷ *Cf. le compte rendu de la séance de la Commission de défense nationale du 31 juillet 1945, QdD 15, doc. 9,* dodis.ch/1663.

²⁸ Sur la Conférence de La Havane, qui a finalement lieu du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948, cf. dodis.ch/1964 et dodis.ch/1965. Cf. également la compilation thématique Conférence sur le commerce et l'emploi de La Havane et conférences de suivi du GATT (1947–1961), dodis.ch/T1416.

²⁹ *Cf. QdD 15, doc. 8,* dodis.ch/119.

³⁰ Sur l'adhésion de la Suisse à la Cour internationale de justice, cf. la compilation dodis.ch/C2204.

dodis.ch/119

Le Chef du Service des Organisations internationales, Secrétan, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre¹

[UTILISATION DU PALAIS DES NATIONS]

Berne, 27 juillet 1946

Je sors du train qui me ramène de Lausanne où j'ai déjeuné, comme je vous l'avais dit vendredi matin au téléphone, avec M. Moderow et avec M. Martin Hill (Grande-Bretagne), assistant spécial de M. Trygve Lie. Voici ce que j'ai à vous dire au sujet de notre entretien.

- l. Ces messieurs sont d'accord pour attribuer à la prochaine visite du Secrétaire général des Nations Unies une grande importance, voire même une importance décisive.
- 2. Ils sont unanimes également à parler du tempérament impulsif de M. Trygve Lie. Ils nous donnent donc le conseil de ne pas nous écarter des sujets traités et d'éviter, dans la mesure du possible, des discussions de politique générale.
- 3. Il existe, à ne pas douter, divers courants au secrétariat des Nations Unies, l'un que j'appellerai favorable à New York, l'autre que je baptiserai favorable à Genève.

Le parti de Genève attend beaucoup de l'impression que le Palais des Nations peut produire sur M. Trygve Lie, ainsi que de toute l'ambiance de sa visite à Berne les 2 et 3 août prochains.²

- 4. Le séjour de M. Trygve Lie en Suisse fera l'objet d'un paragraphe spécial dans le rapport d'ensemble qu'il adressera sur son activité à la deuxième Assemblée générale des Nations Unies, convoquée à New York pour le 23 septembre prochain. Ce passage revêt donc pour nous une réelle importance.
- 5. Mes interlocuteurs pensent que la conversation pourrait porter sur les quatre points ci-après:
- A. Question de l'utilisation inconditionnelle du Palais des Nations à Genève, aussi bien en ce qui concerne les organes des Nations Unies que l'activité de ceux-ci.

¹ CH-BAR#E2001-04#1000/122#21* (F.20.1.2), DDS, vol. 16, doc. 82. Cette lettre, datée du 27 juillet 1946, est rédigée et signée par le Chef du Service des Organisations internationales du DPF, Daniel Secrétan. Elle est envoyée au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, qui se trouve alors en vacances à Neuchâtel. La version ici éditée est l'original reçu par le Conseiller fédéral Petitpierre, qui porte ses notes manuscrites, cf. le facsimilé dodis.ch/119.

² À propos de la visite à Berne du Secrétaire général de l'ONU, Trygve Lie, du 2 et 3 août 1946, cf. le dossier CH-BAR#E2001-04#1000/122#24* (F.20.2.1). Pour un compte rendu de l'entretien du Secrétaire général Lie avec des membres du Conseil fédéral du 2 août, cf. dodis.ch/62855; pour le compte rendu de l'entretien du Secrétaire général Lie avec le Conseiller fédéral Petitpierre du 3 août, cf. dodis.ch/62854. Cf. aussi le PVCF N° 2017 du 3 août 1946, dodis.ch/1439.

- M. Trygve Lie vous demandera notamment si vous souscrivez à l'interprétation que M. Gygax lui a donnée le 1^{er} juillet 1946 du «Communiqué» du Département politique du 24 juin (voir annexe 1: rapport de M. Gygax).³
- B. Ces messieurs sont d'avis que le Conseil fédéral n'a pas fait connaître jusqu'à présent de façon publique son désir de voir les Nations Unies s'installer à Genève.⁴

Ils m'ont rappelé la lettre que M. Calonder a adressée en 1919 à M. Georges Clemenceau, président de la conférence de la paix, pour lui faire savoir que le Conseil fédéral verrait avec satisfaction la Suisse être choisie comme siège de la nouvelle organisation internationale (annexe 2).⁵

Un geste analogue pourrait-il être fait en 1946?

- C. Mes interlocuteurs voudraient également que vous fassiez entendre, au cours de la conversation, que vous reprenez pour votre compte une déclaration de M. Perréard, qui figure à la page 28 des procès-verbaux de la conférence de Kehrsatz (annexe 3).⁶

Ils estiment en effet que notre accord avec l'Organisation internationale du Travail⁷ va au-delà de celui que nous avons conclu avec les Nations Unies⁸ et ils souhaiteraient être mis au bénéfice d'une sorte de clause «de la nation la plus favorisée».

³ Lettre du Consul général de Suisse à New York, Friedrich Gygax, au Conseiller fédéral Petitpierre du 1^{er} juillet 1946, dodis.ch/42. Le texte du communiqué du DPF du 24 juin est repris en annexe de cette lettre: «Ainsi qu'on l'apprend de source compétente, la nouvelle lancée par une station de radio américaine dimanche, selon laquelle le gouvernement suisse aurait fait savoir qu'il n'admettrait aucune séance du Conseil de sécurité ou du Comité d'État-major des Nations Unies à Genève est fausse. La Suisse n'a jamais donné la réponse qu'on lui prête. Les accords qui ont été conclus à Genève le 19 avril avec le Comité de négociation des Nations Unies le furent dans un esprit extrêmement libéral. [...]», cf. dodis.ch/42, annexe.

Note manuscrite du Conseiller fédéral Petitpierre: Par accord du 19 avril, avons donné preuve de notre désir. Il s'agit en réalité de deux accords qui ont été conclus le 19 avril 1946 à Genève et signés à Berne le 11 juin 1946 puis à New York le 1^{er} juillet 1946: de l'Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, dodis.ch/1799, ainsi que de la Convention sur l'Ariana entre l'Organisation des Nations Unies et la Confédération suisse, dodis.ch/1800. Cf. aussi le projet de lettre du Conseiller fédéral Petitpierre au Secrétaire général Lie, en annexe du procès-verbal délibératif de la 78ème séance du Conseil fédéral du 22 octobre 1946, dodis.ch/49072.

⁵ Pour la lettre du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Felix Calonder, au Président de la conférence de la paix, le Premier ministre français Georges Clemenceau, du 22 mars 1919, cf. DDS, vol. 7-I, doc. 273, dodis.ch/44018.

⁶ Pour les procès-verbaux de la conférence entre la Commission de négociation des Nations Unies et une délégation suisse concernant les questions relatives au transfert des biens et avoirs de la SdN à l'ONU, tenue à Kehrsatz, du 4 au 6 avril, cf. le dossier CH-BAR#E2001-04#1000/122#86* (F.23.1.1.0). Dans la déclaration mentionnée, le Président du Conseil d'État genevois, François Perréard, affirme qu'il «va de soi que les autorités genevoises, dont ce membre de la délégation suisse fait partie, sont prêtes à mettre l'Organisation des Nations Unies, ses fonctionnaires et les représentants des États membres au bénéfice des mêmes exonérations et des mêmes privilèges que ceux qui ont été accordés précédemment à d'autres institutions internationales.»

⁷ Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation Internationale du Travail pour régler le statut juridique de cette organisation en Suisse *et* l'Arrangement d'exécution *du 11 mars 1946, RO, 1956, pp. 1182–1188 et pp. 1189–1197. Cf. aussi le dossier* CH-BAR#E2001E#1000/1571#2118* (B.63.19.42.1.0) ainsi que le PVCF N° 1036 du 17 avril 1946, dodis.ch/1386.

⁸ Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies *du* 11 *juin*/1^{er} *juillet* 1946, *RO*, 1956, *pp*. 1171–1181.

- D. Le Consulat général de Suisse à New York continue à délivrer des visas ordinaires aux fonctionnaires des Nations Unies qui se rendent en Suisse. M. Martin Hill m'a montré son passeport.

Ils seraient sensibles à une déclaration de votre part dont les termes pourraient être ceux-ci (c'est le Secrétaire général qui parle dans son rapport à l'Assemblée):

- «M. Petitpierre m'a donné l'assurance que, pour faciliter les voyages des fonctionnaires du secrétariat entre New York et Genève, les instructions nécessaires avaient été données au Consulat général de Suisse à New York de délivrer des visas diplomatiques, sur demande des services compétents du secrétariat, mais sans considération de la nature du passeport.
- E. Enfin ils m'ont demandé de rédiger un projet de communiqué que je pourrais vous apporter mardi ou mercredi si vous me faites l'honneur de m'appeler à Chaumont⁹ et qui rendrait compte, dans leurs grandes lignes, des conversations de Berne.
- 6. Je profite de ce message pour vous remettre un petit compte rendu d'une visite que M. Snow m'a faite vendredi 26 juillet pour m'expliquer que le gouvernement britannique verrait avec beaucoup de sympathie la Suisse être membre des Nations Unies, qu'il va appuyer la candidature de quelques États non membres et que, s'il ne nous pousse pas à adhérer, c'est parce qu'il comprend notre position spéciale (annexe 4).¹⁰
- 7. J'annexe enfin à mes lignes un relevé établi à fin juillet 1946¹¹ des sommes que la Suisse a dépensées pour des œuvres de secours et de reconstruction, indépendamment des 250 millions qui ont fait l'objet des accords de Washington.¹²
- 8. Je pense vous intéresser en vous communiquant la liste des personnes qui feront partie de la suite de M. Trygve Lie (annexe 6).¹³

Je m'excuse de ce rapport écrit un peu à la hâte, vous demande de présenter mes hommages à Madame Petitpierre, vous souhaite un repos bienfaisant et vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de ma haute considération et de mon respectueux dévouement.

⁹ Le Conseiller fédéral Petitpierre se trouve en vacances à Chaumont lorsque cette lettre lui est adressée.

¹⁰ Pour la notice mentionnée du 26 juillet 1946, cf. dodis.ch/120.

¹¹ Il s'agit très probablement de la notice de Hans Cramer du 15 juillet 1946 intitulée Zusammenstellung der schweizerischen Ausgaben für die Internationale Hilfe. Les sommes dépensées de 1939 à 1946 par l'État fédéral et les privés atteignent CHF 1 422 960 000 dont CHF 495 460 000 représentent des contributions à fonds perdu, cf. le dossier CH-BAR#E2001E#1000/1571#1636* (B.55.40.0). La somme que la Confédération doit payer aux Alliés conformément à l'accord de Washington est exclue de ce calcul, cf. la notice de Cramer du 31 juillet 1946 dans le dossier CH-BAR#E2001E#1000/1571#1636* (B.55.40.0).

¹² Cf. DDS, vol. 16, doc. 72, dodis.ch/69, et 75, dodis.ch/17.

¹³ Non retrouvé.

dodis.ch/1663

Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 31. Juli 1946¹

GENEHMIGUNG DES ENTWURFES ZU EINEM BERICHT DER LANDESVERTEIDIGUNGSKOMMISSION ÜBER DIE FRAGE DES BEITRITTES DER SCHWEIZ ZUR UNO

Auszug Geheim

[Bern, frühestens 31. Juli 1946]

 $[\dots]^2$

Der vorgelegte Entwurf³ zu einem Bericht der Landesverteidigungskommission über die Frage des Beitrittes der Schweiz zur UNO enthält folgende Schlussfolgerungen:

«Un membre⁴ de la CDN est de l'avis que nous ne devons pas entrer dans l'ONU tant que dans la poursuite de leurs intérêts les grandes puissances ne se soumettent pas elles-mêmes au droit commun. Nous contribuerons davantage à la sauvegarde de la paix en nous tenant à l'écart de cette association temporaire d'États vainqueurs.

La CDN, à l'unanimité moins une voix, formule l'avis que nous devons chercher à entrer dans l'organisation des Nations-Unies pour autant que notre neutralité absolue soit reconnue et que l'ONU conserve son caractère universel. Ces conditions signifient que nous devrons être libérés de toute obligation résultant des art. 39 à 49 de la Charte, – en dérogation aux art. 4 et 25,⁵ – et que si l'un des membres permanents du Conseil de Sécurité ou tout autre État influent venait à sortir de l'organisation nous en ferions autant. Même membres, nous ne pourrons

¹ CH-BAR#E27#1000/721#4060* (03.E.1.b), DDS, Bd. 16, Dok. 84. Das Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission (LVK) wurde von Kurt Bührer von der Direktion der eidg. Militärverwaltung verfasst und in der nachfolgenden Sitzung vom 4. September genehmigt. Den Vorsitz hatte der Vorsteher des EMD, Bundespräsident Karl Kobelt, inne, anwesend waren die Oberstkorpskommandanten Jakob Labhart, Jules Borel, Herbert Constam, Alfred Gübeli, Hans Frick, Louis de Montmollin sowie der Oberstdivisionär Friedrich Rihner. Während der Behandlung des hier edierten Traktandums 3 war zusätzlich der Chef des Diensts für internationale Organisationen des EPD, Daniel Secrétan, anwesend. Für die Traktandenliste der Sitzung vgl. das Faksimile dodis.ch/1663.

² Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/1663.

³ Der erwähnte Entwurf vom 19. Juni 1946, vorgelegt von Generalstabschef de Montmollin, basierte auf den Ergebnissen der Sitzung der LVK vom 17. April 1946. Für den Entwurf des Berichts vgl. das Dossier CH-BAR#E27#1000/721#4191* (03.E.1.b), für das Protokoll der LVK vom 17. April das Dossier CH-BAR#E27#1000/721#4060* (03.E.1.b). Für die definitive Version des Berichts vom 26. August 1946 vgl. das Dossier CH-BAR#E27#1000/721#23401* (12.B.2).

⁴ Herbert Constam.

⁵ Les articles mentionnés précisent la participation des États membres de l'ONU au Conseil de sécurité, à l'exécution de ses décisions et aux mesures à prendre en cas de menace, de rupture de la paix et d'actes d'agression

pas admettre que le Conseil de Sécurité ou que le Comité d'État-Major siègent sur notre territoire.⁶

Dès maintenant nous devons offrir de collaborer à l'œuvre sociale et humanitaire que se propose l'organisation, sous la réserve de n'agir que conformément à notre statut de neutralité absolue. Nous pourrions prendre des engagements publics en ce sens, valables à l'égard de tout État quel qu'il soit, manifestant ainsi notre volonté de participer activement, avec tous nos moyens, à l'œuvre de la paix.»

Zu diesen Schlussfolgerungen stellen sich noch folgende Fragen:

- a. Soll die Garantie der schweizerischen Neutralität verlangt werden?
- b. Soll die Schweiz automatisch aus der UNO austreten im Falle dass eine Grossmacht oder eine Mächtegruppe den Austritt aus der UNO erklärt, oder soll sich die Schweiz für einen solchen Fall nur das Recht des Austritts vorbehalten?
- c. Soll daran festgehalten werden, dass die Schweiz die Abhaltung von Sitzungen des Sicherheitsrates und des Generalstabskomitees auf schweizerischem Staatsgebiet im Falle eines drohenden oder bereits ausgebrochenen Konfliktes ablehnt, oder soll sie sich darauf beschränken, eine ablehnende Haltung nur in Bezug auf Sitzungen des Generalstabskomitees einzunehmen?
- d. Soll die Schweiz die Verpflichtung übernehmen, selber ihre Neutralität, nötigenfalls mit Waffengewalt, durchzusetzen?

Die Friedensverträge von 1815 und 1919 enthalten Bestimmungen über die Garantie der schweizerischen Neutralität.⁷ Heute sind die neutralen Staaten von den Friedensverhandlungen im Gegensatz von 1815 und 1919 ausgeschlossen. Damit stellt sich die Frage, auf welche Art die Stellung der Schweiz in den internationalen Verträgen festgelegt werden könnte. Eine solche Möglichkeit von internationalen vertraglichen Abmachungen über die schweizerische Neutralität besteht wohl nur im Falle eines Beitrittes der Schweiz zur UNO.

Grundsätzlich ist zu sagen, dass auf jeden Fall die Verankerung der schweizerischen Neutralität in internationalen Verträgen als wünschbar bezeichnet werden muss.

Im Gegensatz zum Völkerbund sind heute alle Grossmächte Mitglied der UNO. Sollte eine Grossmacht oder eine Mächtegruppe ihren Austritt aus der UNO erklären, so muss am Weiterbestand der UNO gezweifelt werden, weil sie in diesem Moment ihren Charakter als Vereinigung aller massgebenden Nationen verliert. Es ist nicht notwendig, dass die Schweiz im Falle des Austrittes einer Grossmacht aus der UNO automatisch ebenfalls ihren Austritt erklärt. Es genügt, wenn sich die Schweiz für einen solchen Fall das Recht zum Austritt vorbehält.

Es darf als feststehend angenommen werden, dass die Einrichtung des Hauptquartiers des Generalstabskomitees sowie die Abhaltung einzelner Sitzungen desselben auf schweizerischem Hoheitsgebiet mit der schweizerischen Neutralität unvereinbar sind. In Bezug auf die Abhaltung von Sitzungen des Generalstabskomitees der UNO auf dem Staatsgebiet der Schweiz besteht kein Grund, an den vorgeschlagenen Schlussfolgerungen des Berichtes der Landesverteidigungskommission Abänderungen vorzunehmen.

⁶ Sur la question de la présence et de l'activité du Conseil de sécurité en Suisse, cf. aussi QdD 15, doc. 8, dodis.ch/119.

⁷ Zur Pariser Friedenskonferenz von 1919 vgl. die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1343.

Dagegen kann man sich fragen, ob die Schweiz gegenüber der Abhaltung von Sitzungen des Sicherheitsrates der UNO auf schweizerischem Staatsgebiet sich ablehnend verhalten soll. Die Hauptaufgabe des Sicherheitsrates der UNO besteht ja in der Verhütung von Konflikten. Es wäre praktisch wohl kaum möglich, eine genaue Abgrenzung zu schaffen, wann eine bestimmte Sitzung des Sicherheitsrates der UNO auf dem Gebiete der Schweiz unerwünscht wäre. Zudem geht es heute wohl nicht darum, dass der ständige Sitz der UNO, der sich gegenwärtig in der USA befindet, nach Genf, bezw. in die Schweiz verlegt würde. Unter diesen Umständen dürfte es genügen, wenn die Schweiz verlangt, dass das Sicherheitskomitee der UNO nicht seinen ständigen Sitz in der Schweiz nimmt und dass das Generalstabskomitee der UNO in der Schweiz keine Sitzungen abhält.⁸

Es ist richtig, dass die Schweiz ihre Mitwirkung in Fragen sozialer und humanitärer Hilfswerke der Organisation der Vereinigten Nationen anbietet, unter dem Vorbehalte der Aufrechterhaltung ihrer Neutralität. Man kann sich fragen, ob die Schweiz in dieser Beziehung nicht weiter gehen soll, indem sie die Verpflichtung übernimmt, ihre Neutralität mit Waffengewalt zu schützen und durchzusetzen. Gegen die Übernahme einer solchen Verpflichtung werden keine Bedenken laut.

 $[...]^9$

⁸ Vgl. dazu QdD 15, Dok. 8, dodis.ch/119, Anm. 4.

⁹ Es folgten einzelne Abänderungsanträge betreffend die Redaktion der Erwägungen des zur Diskussion stehenden Berichts. Anschliessend wurde der Bericht gutgeheissen. Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/1663.

dodis.ch/39

Le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre, au Président de l'Assemblée générale de l'ONU Spaak¹

[NON-ADHÉSION AUX NATIONS UNIES ET STATUT DE NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE]

Confidentiel

Berne, 19 octobre 1946

La plupart des États restés neutres pendant la dernière guerre ont demandé récemment leur admission dans les Nations Unies.² Il me paraît opportun de vous faire connaître brièvement les raisons pour lesquelles la Suisse n'est pas en mesure de vous adresser actuellement une telle demande et de vous donner quelques précisions sur sa position à l'égard des Nations Unies.

Le gouvernement et le peuple suisses ont toujours été et sont encore aujourd'hui prêts à s'associer activement à tous les efforts qui s'accomplissent en vue de créer et de maintenir dans le monde un régime de paix et de sécurité fondé sur le droit. Ils ont salué avec joie les buts proclamés par les Nations Unies dans la Charte de San Francisco et conformes à ceux constamment poursuivis par la Confédération. Ils partagent sans réserve les espoirs qu'a fait naître cet acte de sagesse, qui doit permettre un jour à tous les peuples réconciliés d'assurer en commun le développement harmonieux de la vie internationale.

Rien n'empêcherait donc en principe la Confédération d'adhérer aux Nations Unies, si le maintien de son statut international lui était assuré au sein de la nouvelle Organisation. Ce statut international est celui de la neutralité perpétuelle.³

La question de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies ne peut être tranchée ni par le Conseil fédéral ni par les Chambres fédérales. La décision appartient au peuple et aux cantons et ne peut être prise qu'à la double majorité du peuple et des cantons. Il n'y a guère de doute que, si aujourd'hui ou demain, le peuple et les

¹ CH-BAR#E2800#1967/59#918* (32.1.05), DDS, vol. 16, doc. 98. Cette lettre signée par le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, est rédigée en vue de la deuxième séance de la première session des Nations Unies, qui se tient du 23 octobre au 15 décembre 1946 dans le quartier général provisoire de l'ONU au Flushing Meadows-Corona Park à New York. Une série de projets de cette lettre sont rédigés dès le 24 août 1946, cf. le dossier CH-BAR#E2001-04#1000/122#45* (F.22.06). La version définitive est envoyée au Consulat général de Suisse à New York, qui est chargé de la remettre au Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, Paul-Henri Spaak. Avant la transmission du document, le Consul général de Suisse à New York, Friedrich Gygax, en donne connaissance au Conseiller de la Légation de Suisse à Washington, Eric Kessler, qui à son tour en informe le Ministre de Suisse à Washington, Karl Bruggmann. Le collaborateur du Consulat à New York Raymond Christinger remet la lettre en personne au Président Spaak à Flushing Meadows. Sur la réaction de ce dernier, cf. QdD 15, doc. 11, dodis.ch/40.

² Sur la question d'adhésion des autres États neutres, cf. <u>dodis.ch/56</u>. Sur la position des États-Unis visà-vis de la question du statut de neutralité de la Suisse en cas d'adhésion aux Nations Unies, cf. <u>dodis.ch/55</u>.

³ Cf. le procès-verbal délibératif du 22 octobre 1946 de la 78ème séance du 22 octobre 1946, dodis.ch/49072.

cantons étaient appelés à choisir entre une adhésion inconditionnelle aux Nations Unies et la neutralité, ils se prononceraient pour le maintien du régime actuel, non par hostilité ou indifférence à l'égard des Nations Unies, mais par attachement à un statut consacré par la Constitution, que le peuple suisse s'est librement donnée, reconnu à plusieurs reprises comme un principe du droit des gens par les Puissances européennes, et auquel la Suisse doit son indépendance et sa paix intérieure. Le peuple suisse est en outre convaincu, en se fondant sur l'expérience, que son statut de neutralité dans les périodes de guerre, grâce aux actions qu'il rend possibles, lui permet de manifester d'une façon plus efficace sa solidarité avec les autres peuples et de rendre plus de services à la cause de l'humanité que s'il abandonnait ce statut pour s'associer lui-même à un groupe de belligérants.

Le Conseil fédéral pense donc qu'il faut éviter que la question d'une adhésion éventuelle aux Nations Unies ne soit posée sous la forme d'une alternative et juge qu'il serait inopportun de procéder aujourd'hui à une consultation populaire.

La position actuelle de la Confédération à l'égard des Nations Unies se présente ainsi:

Si l'on admet qu'il y a une incompatibilité absolue entre le statut international de la Suisse, auquel celle-ci entend demeurer fidèle, et la qualité de membre des Nations Unies, la Suisse ne peut pas adhérer à celles-ci, mais elle est prête à participer à toutes les activités internationales qui pourraient s'exercer, en dehors du plan strictement politique et militaire, sous l'égide des Nations Unies. Bien plus, vous savez que la Suisse est prête à faciliter l'activité des Nations Unies sur son territoire, dans la mesure où elles jugeront opportun d'utiliser pour y tenir des réunions et pour y installer des services, les bâtiments qu'elles ont repris à Genève de la Société des Nations.⁴

Si, malgré les dispositions de la Charte, les Nations Unies envisagent que le statut international exceptionnel de la Suisse peut être reconnu en cas d'admission de celle-ci comme membre des Nations Unies, le Conseil fédéral est prêt à examiner si d'autres obligations pourraient être assumées par la Confédération au sein de la nouvelle Organisation en lieu et place de celles dont elle serait dispensée.

En exprimant l'espoir que les Nations Unies comprendront les raisons profondes pour lesquelles la Suisse ne peut solliciter son admission inconditionnelle dans les Nations Unies, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

⁴ Sur l'installation des Nations Unies dans les bâtiments de la Société des Nations à Genève cf. DDS, vol. 16, doc. 15, dodis.ch/132; et 95, dodis.ch/124. Voir aussi les dossiers CH-BAR#E2001-04#1000/122#85* (F.23.1.01), CH-BAR#E2001-04#1000/122#85* (F.23.1.1.0) et CH-BAR#E2001-04#1000/122#91* (F.23.1.1.2.01).

dodis.ch/40

Le Consul général de Suisse à New York, Gygax, à la Section des organisations internationales du DPF¹

[POSITION DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ONU SPAAK À L'ÉGARD DE LA NEUTRALITÉ SUISSE]

Confidentiel

New York, 30 octobre 1946

Dès que la lettre que M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre destinait à M. Spaak² m'est parvenue, j'ai aussitôt chargé un de mes collaborateurs de se rendre à Flushing pour qu'il la remette au Président de l'Assemblée Générale, conformément aux instructions que contenait votre câble No. 150. Avant de la faire porter, j'ai eu l'occasion d'en donner connaissance au Conseiller de Légation Kessler qui, à son tour, en informa M. le Ministre Bruggmann.

M. Spaak, qui ne paraissait pas s'attendre à recevoir une lettre du Chef du Département politique, a demandé à mon collaborateur s'il s'agissait d'un message personnel ou bien d'une communication à l'Assemblée. Ce que M. Spaak a déclaré ensuite au sujet de l'opportunité de rendre ce document public, semblerait confirmer que sa réaction était spontanée. M. Christinge lui répondit qu'il s'agissait d'un exposé de la politique suisse à l'égard des Nations Unies et lui a demandé de vouloir bien ne pas faire état de ce document, du moins pas avant l'arrivée de MM. les Ministres Bruggmann, Zehnder et Secrétan.³ Après avoir entendu la réaction de M. Spaak, j'ai cru pouvoir appuyer cette réponse.

M. Spaak a déclaré alors que la lettre de M. le Conseiller fédéral Petitpierre présentait un grand intérêt, mais que, à son avis, il était préférable non seulement de ne pas en faire état, mais encore de la tenir pour secrète et personnelle. Le moment lui paraissait en effet fort peu opportun à la discussion du statut international de la Confédération.

M. Spaak, qui pense se prononcer publiquement ces jours prochains contre l'admission de l'Espagne franquiste au sein d'une institution spécialisée quelconque dépendant des Nations Unies, a estimé que l'affaire espagnole avait créé

¹ CH-BAR#E2001-04#1000/122#45* (F.22.06). DDS, vol. 16, doc. 100. Cette lettre est rédigée par Raymond Christinger, collaborateur du Consulat général de Suisse à New York, et signée par le Consul général de Suisse à New York, Friedrich Gygax. Elle est envoyée à la Section des organisations internationales du DPF, qui la reçoit le 7 novembre 1946, puis elle est vue et visée par le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, le 8 novembre 1946.

² Lettre du 19 octobre 1946, cf. QdD 15, doc. 10, dodis.ch/39.

³ Le Conseil fédéral décide lors de la séance du 22 octobre 1946 de la composition de la délégation observatrice suisse à la deuxième séance de la première session de l'Assemblée générale de l'ONU, qui se tient du 23 octobre au 15 décembre 1946 à New York, cf. le procès-verbal délibératif de la 78ème séance du Conseil fédéral du 22 octobre 1946, dodis.ch/49072.

un climat défavorable à l'examen de tout statut international particulier. Au moment où les Nations Unies ne veulent pas que l'Espagne, mise à l'index, puisse collaborer à une organisation rattachée à l'ONU, il ne serait pas indiqué d'insister trop sur les circonstances qui empêchent la Suisse de faire maintenant partie de l'Organisation.⁴ Bien que la situation de la Confédération et de l'Espagne ne puisse se comparer, il y aurait néanmoins un certain danger pour notre pays à être mis en parallèle avec la Péninsule ibérique, bien qu'il s'agisse de deux situations nettement différentes.

M. Spaak estime, pour une seconde raison, que le moment n'est pas encore venu pour insister sur le maintien de notre neutralité. Plusieurs États comme la Suède,⁵ la Norvège et le Danemark, ont renoncé, il y a relativement peu de temps, à leur politique de neutralité. Il faut éviter maintenant tout ce qui pourrait leur faire regretter cet abandon et leur donner envie de revenir à leur ancienne politique. De l'avis de M. Spaak, la neutralité est maintenant une «notion dangereuse».

Le Président de l'Assemblée a jugé que dans ces conditions, la Confédération n'a aucune raison de hâter la discussion de son statut international. Pour le moment, elle a fait part au Conseil de Sécurité de son désir de connaître les conditions d'accession à la Cour Internationale de Justice, affaire qui sera ensuite transmise à l'Assemblée Générale. M. Spaak estime que la Suisse devrait, avant toute chose, se rendre compte comment cette première démarche sera accueillie, noter les questions qui seront posées et en apprécier la portée. Ce n'est qu'ensuite, après quelques mois, une fois que ce «test case» sera passé, que nous pourrions esquisser le pas suivant.

Le Président de l'Assemblée a encore assuré à mon collaborateur qu'il tiendrait la lettre du Chef du Département politique comme privée et secrète, aussi longtemps que nous partagerions sa manière de voir, dans l'intérêt même de la Suisse, et que pour éviter toute fuite du côté du Secrétariat des Nations Unies, il ferait acheminer sa réponse par les soins de la délégation belge. Je tiens à ajouter que M. le Ministre Bruggmann, informé sommairement par M. Kessler, s'est mis en rapport avec moi et m'a fait part également de ses doutes quant à l'opportunité de faire connaître maintenant le document dont il s'agit. En ce qui me concerne, je partage entièrement l'opinion de la Légation de Suisse à Washington, car j'estime aussi que l'atmosphère régnant en ce moment à New York ne se prête pas à la discussion du point de vue suisse au sein de l'Assemblée.

⁴ Sur l'attitude des Nations Unies par rapport à l'Espagne et les implications pour la Suisse, cf. le PVCF N° 172 du 21 janvier 1947, dodis.ch/1517.

⁵ Cf. dodis.ch/134 et dodis.ch/56.

⁶ Sur l'adhésion de la Suisse à la Cour internationale de justice, cf. la compilation dodis.ch/C2204, en particulier le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'adhésion de la Suisse au statut de la cour internationale de justice du 8 juillet 1947, dodis.ch/2074.

dodis.ch/9638

Aide-mémoire du DPF au Département d'État des États-Unis¹

[PARTICIPATION À LA COMMISSION DE SURVEILLANCE DES NATIONS NEUTRES POUR L'ARMISTICE EN CORÉE]

[Berne, au plus tard 13 avril 1953]

Au mois de décembre 1951, des sondages furent effectués par les autorités américaines auprès des représentants diplomatiques à Washington de la Suisse, de la Suède et de la Norvège au sujet de la proposition du Commandement des forces des Nations Unies en Corée de confier à ces pays, en particulier à la Suisse et à la Suède, le contrôle de l'application de certaines clauses de l'armistice qui se négocie à Panmunjon.² Le Conseil fédéral se déclara en principe disposé à envoyer des inspecteurs suisses en vue d'exercer ce contrôle si une demande formelle lui était adressée.³

CH-BAR#E2001E-01#1988/16#2723* (B.73.0.1). Au vu de la correspondance, ce mémorandum du DPF est rédigé entre septembre 1952 et avril 1953, cf. les dossiers CH-BAR#E2001E-01#1988/16#2723* (B.73.0.1) et CH-BAR#E2200.36-08#1967/17#96* (X. 158) ainsi que CH-BAR#E2800#1967/59#1022* (42.03). Un avant-projet non daté de l'aide-mémoire, dodis.ch/61002, est rédigé en vue de la décision du Conseil fédéral d'autoriser le DPF à engager avec les États-Unis d'Amérique des discussions sur la participation de la Suisse à la Commission de surveillance des nations neutres de l'armistice en Corée (NNSC), cf. le PVCF № 1508 du 2 septembre 1952, dodis.ch/9388. Une deuxième version est soumise par le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, le 7 novembre 1952 au Conseil fédéral pour discussion pendant la réunion du 11 novembre 1952, cf. dodis.ch/60854. Il ne ressort pourtant pas du procès-verbal délibératif de la séance du Conseil fédéral du 11 novembre 1952 que l'aide-mémoire soit discuté, cf. le dossier CH-BAR#E1003#1970/343#3* (4.31). Une troisième version non datée et adaptée est envoyée à la Légation de Suisse à Washington le 14 novembre 1952, cf. dodis.ch/60855, suivie d'une quatrième, le 23 janvier 1953, cf. dodis.ch/61010. À l'instigation du Ministre de Suisse à Washington, Karl Bruggmann, une dernière phrase est supprimée le jour avant la remise de l'aide-mémoire au Département d'État américain, soit le 13 avril 1953, cf. la note 10 ci-dessous, ainsi que notice du DPF du 13 avril 1953, dodis.ch/60972. Selon la lettre du 13 avril 1953 du Ministre Bruggmann au DPF, la version finale avec les adaptations proposées par la Légation est remise, traduite en anglais, au nom du DPF au Département d'État des États-Unis le 14 avril 1953, cf. le facsimilé dodis.ch/9638. Le texte de la version finale est approuvé par le Conseil fédéral le jour après, cf. le PVCF Nº 613 du 15 avril 1953, dodis.ch/60864, ainsi que le procès-verbal délibératif de la 25^{ème} séance du Conseil fédéral du 15 avril 1953, dodis.ch/49704. La Légation de Suisse à Washington envoie une copie de l'aide-mémoire à l'Observateur suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies, August Lindt, le 8 juin 1953, cf. le dossier CH-BAR# E2200.36-08#1967/17#96* (X. 158).

² L'accord d'armistice est signé le 27 juillet 1953 à Panmunjeom entre le Commandant en chef des forces des Nations Unies, le Commandant suprême de l'armée populaire coréenne et le Commandant des volontaires du peuple chinois pour un armistice militaire en Corée, UN doc. S/3079. À propos de la participation suisse à la Commission, cf. la compilation thématique Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée (NNSC), dodis.ch/T2067.

³ Cf. le procès-verbal délibératif de la 91ème séance du Conseil fédéral du 17 décembre 1951, dodis.ch/49687. Dans toutes les versions précédentes, on trouve la phrase «Jusqu'à maintenant, il n'a pas reçu une telle demande» qui est supprimée le 13 avril 1953, cf. le facsimilé dodis.ch/9638. Ce premier paragraphe est formulé différemment dans le premier avant-projet, cf. dodis.ch/61002.



Le Conseiller fédéral Karl Kobelt prend congé du 2ème contingent suisse pour la Commission neutre de surveillance de l'armistice en Corée à l'aéroport de Zurich-Kloten, photographié en juillet 1953 (Keystone-SDA, Photopress-Archive, 6078864 (RM)).

Au cours de ces derniers mois, les autorités suisses ont procédé à une étude approfondie des clauses du projet de convention d'armistice concernant le statut et les tâches de la Commission de surveillance des nations neutres dont la constitution a été approuvée par les belligérants.⁴ Cette étude, ainsi que les précisions données par le Commandement des forces des Nations Unies engagent le Conseil fédéral – pour prévenir toute équivoque – à préciser le sens et la portée qu'il donne à la mission prévue en Corée.⁵

⁴ Cette partie est formulée autrement dans le premier avant-projet, cf. dodis.ch/61002. Des extraits de l'accord concernant la NNSC ainsi que la correspondance à ce sujet se trouvent dans le dossier CH-BAR# E2800#1967/59#1021 (42.04).

Le texte du premier avant-projet déclare ici: «Cette étude, de même que les précisions qui furent données par le Commandement des forces des Nations Unies permirent de constater que la mission prévue en Corée était loin de correspondre au rôle que, dans son souci de servir la cause de la paix, le Gouvernement suisse avait cru devoir accepter en principe lorsqu'il fut l'objet du sondage précité. En effet, le caractère de la mission de la Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée diffère complètement de celui attribué généralement aux pays neutres dans des circonstances analogues», cf. dodis.ch/61002. Les versions de novembre 1952 sont adaptées comme suit: «Cette étude, ainsi que les précisions données par le Commandement des forces des Nations Unies firent constater que la mission prévue en Corée ne correspondait pas exactement aux tâches que, dans son désir de servir la cause de la paix, le Gouvernement suisse avait déclaré être prêt, en principe, d'assumer. En effet, le caractère de la mission de la Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée diffère de celui attribué généralement aux pays neutres dans des circonstances analogues», cf. dodis.ch/60854 et dodis.ch/60855.

Il tient tout d'abord à rappeler que la neutralité de la Suisse est permanente et que le statut de neutralité qui inspire d'une manière continue et absolue la politique de la Confédération suisse n'est pas seulement l'expression de sa volonté de renoncer à toute politique d'expansion et à la guerre comme moyen de régler les différends internationaux. Ce statut comporte aussi des principes fondamentaux que le Conseil fédéral a constamment appliqués depuis plus d'un siècle lorsqu'il s'est agi de remplir les devoirs de la Suisse, découlant de la neutralité, vis-à-vis des États tiers.⁶

Un de ces principes est l'impartialité. Et la Suisse ne saurait accepter aucune mission qui l'obligerait à s'en départir. Bien que désignée par l'une des parties belligérantes dans la «Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée», elle ne pourrait se considérer comme la mandataire de cette partie; l'autre partie ayant donné son agrément à l'appel adressé à la Suisse, elle entend agir, au sein de la commission, pour le compte des deux parties, comme un membre indépendant et impartial, chargé de veiller objectivement à l'observation par les deux parties des clauses de la convention d'armistice. Le Conseil fédéral estime d'ailleurs que la «Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée» ne pourra fonctionner d'une manière satisfaisante et remplir le but qui lui est assigné que si les quatre délégations apprécient de cette manière le mandat qui leur est confié.⁷

Les autorités suisses estiment que dans l'intérêt de la bonne exécution des tâches confiées à la Commission de surveillance des nations neutres certains points essentiels devraient être encore résolu. Ils portent sur:

a) l'activité, b) la procédure et c) le statut de la Commission.

a) Activité.

Un préavis de 10 jours avant la date à laquelle l'accord de l'armistice deviendra effectif paraît insuffisant. Trois semaines au moins devraient s'écouler entre l'avertissement préalable et l'entrée en fonction de la Commission.⁸

L'article 13 c de l'accord d'armistice ne permet pas à la Commission de surveillance de vérifier de façon satisfaisante la relève du personnel. La Commission ne pourra que contrôler les dix ports d'entrée énumérés à l'article 43 mais non les points de sortie. Elle devra donc se fier aux déclarations des parties pour ce qui a trait aux sorties de troupes qui peuvent quitter la Corée par n'importe quel point.

La même remarque s'applique au renouvellement du matériel détruit ou endommagé par du matériel de même type. Selon l'article 13 d, la Commission de surveillance ne pourra contrôler que les avions de combat, véhicules blindés, armes et munition entrant en Corée.

⁶ Cette partie fait l'objet de différentes formulations selon les versions, cf. dodis.ch/61002, dodis.ch/60854 et dodis.ch/60855.

⁷ Cette partie est formulée différemment dans les versions de novembre 1952, cf. <u>dodis.ch/60854</u> et <u>dodis.ch/60855</u>. Elle est aussi différente dans l'avant-projet de septembre 1952, cf. <u>dodis.ch/61002</u>. De manière générale, à partir de ce point le texte de l'avant-projet de septembre <u>dodis.ch/61002</u> se distingue fondamentalement des versions successives.

⁸ Ces deux phrases sont ajoutées à partir de la deuxième version de novembre, cf. dodis.ch/60855.

Les autorités suisses souhaiteraient obtenir des précisions au sujet du contrôle des entrées et des sorties entre les ports d'entrée tant à la frontière nord (Yalu) que le long du littoral.⁹

b) Procédure.

On peut prévoir que les représentants désignés par l'un des belligérants ne voudront pas toujours procéder à des constatations ou se rallier à celles de leurs autres partenaires lorsqu'elles auront trait à des violations de l'armistice commises par la partie qui les a choisis.¹⁰

Selon l'article 47, la Commission militaire d'armistice ne peut agir que sur réception d'un rapport de la Commission de surveillance. Il serait souhaitable que la Commission agisse comme un tout et que ses rapports, en principe, émanent d'elle-même et non pas de ses membres individuellement. Mais à défaut d'unanimité il pourrait y avoir deux rapports, l'un de la majorité, l'autre de la minorité. En cas d'égalité des voix, on établirait un ou deux rapports.

c) Statut.

Le Conseil fédéral serait heureux d'obtenir l'assurance que la Commission jouira de la plus grande autonomie et indépendance possible en ce qui concerne le matériel de transport, de communication et de transmission que doivent lui fournir les commandants en chef respectifs. Un service aérien régulier devrait être organisé pour établir une liaison entre le quartier général de la Commission et les ports d'observation. Il serait nécessaire aussi d'envisager la création d'un territoire sous le régime de l'extraterritorialité, à l'intérieur de la zone démilitarisée, pour le quartier général de la Commission neutre.

Enfin, les autorités suisses souhaiteraient que les membres de la Commission bénéficient du statut diplomatique et des prérogatives qui en découlent.

⁹ Cette phrase est ajoutée à partir de la deuxième version de novembre 1952, cf. dodis.ch/60855.

¹⁰ Dans les versions de novembre s'ajoute ici la phrase: «On pourrait même concevoir, en raison de la composition de la Commission, que cet organe ne pourra réaliser un accord que lorsqu'il s'agira de constater des violations commises par les Nations Unies», cf. dodis.ch/60854 et dodis.ch/60855. Afin de ne pas froisser la Pologne et la Tchécoslovaquie, cette phrase est effacée de la version définitive à l'instigation du Ministre Bruggmann, cf. la notice du DPF du 13 avril 1953, dodis.ch/60972.

dodis.ch/9571

Der schweizerische Beobachter bei der UNO in New York, Legationsrat Lindt, an den Chef der Abteilung für internationale Organisationen des EPD, Minister Micheli¹

[SONDERSTELLUNG DER SCHWEIZ INNERHALB DER UNO]

New York, 24. April 1953

Nachdem ich den Beigeordneten Generalsekretären, dem Leiter des Exekutivbüros des Generalsekretärs² und den Direktoren für Koordination³ und der Technical Assistance Administration⁴ Besuche abgestattet habe, möchte ich meine allgemeinen Eindrücke dieser Gespräche zusammenfassen.

- 1. Ausnahmslos erklärten meine Gesprächspartner, wie sehr sie bedauerten, dass die Schweiz nicht Mitglied der Vereinigten Nationen sei, dass sie aber die schweizerischen Gründe für diese Haltung durchaus verständen und würdigten.⁵
- 2. Sie äusserten sich sehr anerkennend über die aktive Mitwirkung der Schweiz bei den UN Organisationen, die keinen politischen Charakter haben.⁶ Überall, wo die Schweiz mitwirke, übe sie einen ausgezeichneten Einfluss aus, der sehr geschätzt werde.
- 3. Immer wieder wurde die Haltung gerühmt, welche die Schweiz als Gastland gegenüber dem europäischen Sitz der Vereinigten Nationen und verschiedener UN Organisationen einnimmt.⁷ Verschiedentlich wurde angedeutet, dass diese Haltung in beträchtlichem Gegensatz zu derjenigen des Gastlandes des Hauptquartiers stehe.

Es ist nicht zu verkennen, dass die Schweiz heute in den Vereinigten Nationen eine ausgesprochene Sonderstellung einnimmt, die sich in keiner Weise mit derjenigen anderer Staaten vergleichen lässt, die nicht Mitglieder der UN sind. Das Ansehen, das sie hier bei allen Chefbeamten der UN geniesst, ist überaus hoch. Es ist wahrscheinlich nicht zu viel gesagt, dass dem kaum so wäre, wenn die Schweiz als Mitgliedstaat der UN in die täglichen Kämpfe der Kommissionen verwickelt wäre.

¹ CH-BAR#E2210.5-02#1976/193#1* (A.a.1), DDS, Bd. 19, Dok. 57. Dieses Schreiben wurde vom schweizerischen Beobachter bei den Vereinten Nationen in New York, Legationsrat August Lindt, unterzeichnet und richtete sich an den Chef der Abteilung für internationale Organisationen des EPD, Minister Pierre Micheli. Eine Kopie ging zur Kenntnisnahme an die Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD.

² Andrew Wellington Cordier.

³ Nicht identifiziert.

⁴ Hugh Llewellyn Keenleyside.

⁵ Vgl. dazu auch DDS, Bd. 19, Dok. 23, dodis.ch/9591 und Dok. 69, dodis.ch/9557.

⁶ Zur Mitarbeit der Schweiz in den Spezialorganisationen der UNO vgl. das Schlagwort UNO (Sonderorganisationen), dodis.ch/D112.

⁷ Vgl. dazu das Schlagwort Die internationale Rolle Genfs, dodis.ch/D982.

dodis.ch/9581

Le Chef de la Division des organisations internationales du DPF, le Ministre Micheli, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre¹

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS UNIES. DROIT DE VOTE

[Berne,] 12 mars 1954

Nous recevons de notre Légation à Washington le télégramme ci-joint² nous informant que la délégation des États-Unis soulèvera la question du droit de vote des États non membres mais représentés par des observateurs dans la Commission économique pour l'Europe.

La question est déjà ancienne. Elle a été soulevée régulièrement par l'Union Soviétique, la Pologne et la Tchécoslovaquie au cours des années précédentes. N'étant pas membres des Nations Unies, 8 États qui participent aux travaux de la Commission économique pour l'Europe n'y ont pas droit de vote. Ce sont la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie, l'Albanie, l'Italie, l'Autriche, la Finlande et la Suisse. Sans doute les pays de l'Europe orientale espéraient-ils renforcer leur position lors des votes puisque quatre de ces huit États font partie du camp communiste, alors que sur les quatre autres la Suisse et, dans une certaine mesure, la Finlande et l'Autriche, ne suivraient pas forcément le camp occidental. Leur tentative s'est heurtée à l'opposition des autres pays. Ceux-ci ont fait valoir que le droit de vote était lié à la qualité de membre et qu'il n'était pas justifié en conséquence de l'accorder aux États non membres.

Pour notre part, nous avons toujours déclaré que nous ne refuserions pas le droit de vote s'il nous était offert; toutefois, nous ne le demandons pas. Nous considérions en effet pouvoir collaborer utilement avec la CEE même sans l'avoir. Le droit de vote s'exerce d'ailleurs plus sur des questions politiques que techniques et nous serions souvent embarrassés de prendre position si nous avions à le faire. Le problème a été réglé en 1952 en ce sens que le Conseil économique et social a autorisé les comités techniques de la CEE, mais pas la Commission économique elle-même, à accorder le droit de vote aux États non membres.

L'initiative actuelle des États-Unis est fâcheuse. Les deux solutions qu'elle nous offre comportent chacune des inconvénients. Si les États-Unis demandent que

¹ CH-BAR#E2003-04#1970/346#30* (F.01.2.36), DDS, vol. 19, doc. 90. Cette notice est rédigée par le Chef de la Division des organisations internationales du DPF, le Ministre Pierre Micheli et est adressée au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre. En bas de page se trouve la note manuscrite du Conseiller fédéral Petitpierre M. Hauswirth est d'accord, en faisant référence à Hermann Hauswirth, Vice-directeur de la Division du commerce du DFEP.

² *Cf. le télégramme N*° 3 *de la Légation de Suisse à Washington du 10 mars 1954,* CH-BAR#E2003-04# 1970/346#30* (F.01.2.36).

la Suisse ait le droit de vote comme l'Italie, nous sommes englobés dans le bloc occidental; si au contraire les États-Unis ne font pas mention de la Suisse, nous sommes rejetés dans l'autre bloc. De toute façon, nous risquons d'être dans une position moins indépendante que nous ne l'avons été jusqu'à maintenant. Il me semble que, dans ces conditions, nous devrions chercher à dissuader les Américains de poursuivre leur idée. J'ai préparé à cet effet le projet de télégramme cijoint³ que je me permets de soumettre à votre approbation.

³ Cf. le télégramme N° 5 du DPF à la Légation de Suisse à Washington du 10 mars 1954, CH-BAR# E2003-04#1970/346#30* (F.01.2.36).

dodis.ch/10992

Le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre, à l'Observateur suisse auprès de l'ONU à New York, le Ministre Lindt¹

[ADHÉSION DE LA SUISSE À L'ONU]

Berne, 14 octobre 1955

J'ai bien reçu votre lettre confidentielle du 26 septembre² concernant l'entrée éventuelle de nouveaux États dans les Nations Unies. À la fin de cette lettre, vous faites allusion à la situation dans laquelle la Suisse se trouverait au moment où les Nations Unies seraient devenues universelles ou à peu près.

Il serait prématuré pour le Conseil fédéral d'examiner déjà cette éventualité et d'arrêter en principe l'attitude que la Suisse aurait à prendre.

Si l'on vous interpelle à ce sujet, je pense que vous pouvez répondre que le Conseil fédéral n'a pas encore étudié la question, mais que, le jour où elle se poserait, il examinerait vraisemblablement à quelles conditions la Suisse pourrait adhérer aux Nations Unies. Il conviendrait de préciser qu'une adhésion sans que le statut de neutralité de la Suisse soit expressément reconnu, comme il l'avait été par la Société des Nations,³ serait improbable. Il appartiendrait en définitive au peuple et aux cantons de se prononcer, et l'attachement à la neutralité est tel en Suisse qu'il y aurait peu de chance que le peuple et les cantons se prononcent en faveur de l'adhésion sans reconnaissance de la neutralité et sans que la Suisse soit expressément libérée des obligations incompatibles avec cette neutralité.

On pourrait encore ajouter que la Suisse aurait aussi à examiner si, sur le plan international, elle ne peut pas être plus utile en restant en dehors des Nations Unies qu'en faisant partie de celles-ci. Ce pourrait être le cas notamment dans des affaires où les Nations Unies comme telles sont intéressées et constituent une partie à un litige ou à un conflit. Dans les affaires asiatiques, en particulier dans celle de Corée, il y a eu peut-être un avantage à ce que les Nations Unies et la Chine

¹ CH-BAR#E2210.5-02#1976/193#498* (Inf.VIII.2), DDS, vol. 20, doc. 31. Cette lettre est signée par le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre. Elle est envoyée à l'Observateur suisse auprès des Nations Unies à New York, August Lindt, où elle est visée à sa reception, le 19 octobre 1955.

² Cf. la lettre d'Ambassadeur Lindt au Conseiller fédéral Petitpierre du 26 septembre 1955, CH-BAR# E2800#1967/60#53* (15).

³ Par la déclaration de Londres du 13 février 1920, le Conseil de la Société des Nations reconnaît à la Suisse, au nom de sa neutralité, le droit de ne pas participer aux sanctions militaires que pourrait décider la Société des Nations, cf. DDS, vol. 7-II, doc. 250, dodis.ch/44461. Par sa déclaration du 14 mai 1938, la Société des Nations dispense la Suisse de l'obligation de prendre part aux sanctions commerciales et financières, cf. DDS, vol. 12, doc. 293, dodis.ch/46553.

puissent discuter sur le territoire d'un pays absolument neutre et indépendant de l'une et l'autre des parties.⁴

J'espère que ces quelques indications seront suffisantes pour vous permettre de répondre aux questions qui pourraient vous être posées.

⁴ C'est notamment le cas lors de la Conférence de Genève pour l'Indochine qui a lieu d'avril à juillet 1954. Pour les notices d'entretiens du Conseiller fédéral Petitpierre pendant la conférence, cf. la compilation dodis.ch/C1611.

dodis.ch/9575

L'Observateur suisse auprès de l'ONU à New York, le Ministre Soldati, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Petitpierre¹

[POSITION DE LA SUISSE VIS-À-VIS DE L'ONU DANS LA CRISE DE SUEZ]

New York, 10 janvier 1957

Le Secrétaire général² m'a reçu le 9 janvier à 16 heures. Il considère la position suisse vis-à-vis de l'ONU telle qu'elle est actuellement comme la plus utile aux intérêts des deux parties ainsi qu'à l'intérêt général. Il a souligné le rôle d'après lui décisif de la prompte intervention de Swissair.³ Cela aurait permis d'après Hammarskjöld à l'action de l'ONU de devancer l'infiltration russe en Égypte. Sur le plan général, Hammarskjöld me dit que son action personnelle dans les problèmes récents s'est largement inspirée de la conception suisse de la neutralité moderne, positive et utile. Il estime qu'il ne lui appartient pas d'exprimer personnellement son approbation ou sa désapprobation, mais de réaliser ce qui est effectivement réalisable et efficace. Il en découle que son action personnelle n'est pas toujours comprise par les pays membres. Il est d'autant plus heureux de penser qu'on a bien compris les motifs de son action à Berne grâce aussi à l'interprétation fidèle de sa pensée par Lindt.⁴ Rapport suit.⁵

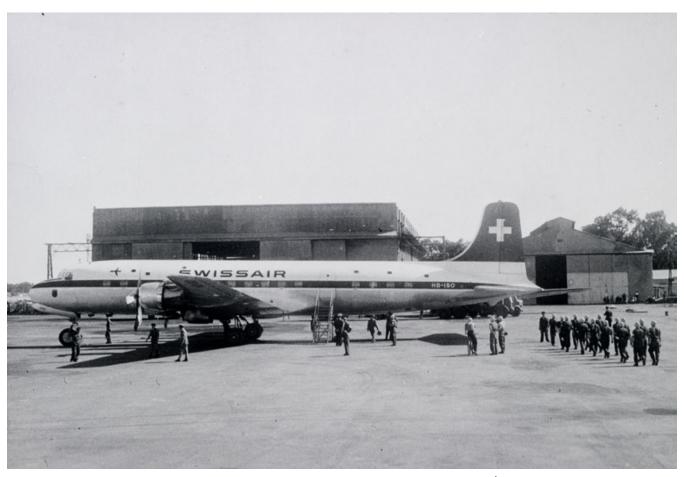
¹ CH-BAR#E2800#1967/60#54* (15), DDS, vol. 20, doc. 99. Le télégramme N° 4 est envoyé par l'Observateur suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, Ministre Agostino Soldati, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, le 10 janvier 1957 à 12h27. Il est reçu par le DPF à Berne le 11 janvier 1957 à 9h15. Une version légèrement plus élaborée du texte du télégramme se trouve dans le dossier CH-BAR#E2210.5-02#1970/17#212* (Inf.IV.2).

² Dag Hammarskjöld.

³ Sur la mise à disposition d'avions de la compagnie aérienne suisse pour le transport des troupes des Nations Unies acheminées au Moyen-Orient, cf. DDS, vol 20, doc. 90, dodis.ch/12738, et le télégramme N° 71 du Conseiller fédéral Petitpierre à l'Observateur suisse auprès de l'ONU à New York, Ambassadeur August Lindt, du 23 novembre 1956, dodis.ch/12034.

⁴ L'Ambassadeur Lindt est l'observateur suisse auprès de l'ONU à New York de 1952 à 1956.

⁵ Cf. la lettre du Ministre Soldati au Conseiller fédéral Petitpierre du 9 janvier 1957, dodis.ch/9576.



La Confédération prend en charge les frais de transport de troupes de l'ONU vers l'Égypte avec des avions de Swissair entre le 13 et le 25 novembre 1956, pendant la Crise de Suez. Sur la photo, un Douglas DC-6B avec des casques bleus de la mission UNEF I à Naples, dodis.ch/62972 (ETHBIB, Bildarchiv/Stiftung Luftbild Schweiz, Photo: Swissair, LBS_SR03-02042).

dodis.ch/30597

La Direction des organisations internationales du DPF au Chef de la Division des affaires politiques du DPF, le Ministre Micheli¹

RAPPEL DE QUELQUES FAITS CONCERNANT LES RAPPORTS DE M. HAMMARSKJÖLD AVEC LA SUISSE

[Berne,] 26 septembre 1961

I. M. Hammarskjöld² souhaitait certainement que l'Organisation des Nations Unies puisse devenir universelle. Il l'a laissé entendre à nos observateurs à plusieurs reprises. Il espérait donc qu'un jour la Suisse pourrait y adhérer. Il admettait cependant que le moment n'en arriverait que lorsque les problèmes de Chine et d'Allemagne seraient résolus et que ces deux pays seraient représentés aux Nations Unies. Ce jour-là, il aurait été disposé, quant à lui, à s'employer à trouver une solution constitutionnelle réservant entièrement la position particulière de la Suisse par rapport au chapitre VII de la Charte, c'est-à-dire à créer un «cas spécial» de la Suisse.

II. En attendant ce moment, M. H[ammarskjöld] respectait la position prise par le Conseil fédéral. En 1958, M. Soldati résumait ainsi son point de vue: «Il a confiance en la Suisse, pays non membre, et croit que la Suisse ne refuse pas sa confiance au Secrétariat général. Il constate en Suisse une compréhension positive pour les Nations Unies, et les Nations Unies n'ont que de l'estime pour notre pays. La situation présente est donc parfaitement satisfaisante pour les deux parties.»³

III. Il se louait d'autre part de l'excellente collaboration qui s'était instaurée entre son Secrétariat et notre pays. Il apprécia beaucoup la promptitude de notre appui lors de l'affaire de Suez,⁴ ainsi que nos contributions au rétablissement de la paix en Corée⁵ et au relèvement du sort du Congo.⁶ Il prodiguait des éloges au

¹ CH-BAR#E2003A#1974/52#1725* (0.714.6), DDS, vol. 22, doc. 11. Cette notice est rédigée par André Maillard, collaborateur de la Direction des organisations internationales du DPF, et signée par l'adjoint de la Direction des organisations internationales, Ferdinand Dufour. Elle est adressée au Secrétaire général du DPF, Pierre Micheli.

Décédé le 18 septembre 1961 dans un accident d'avion au-dessus de la Rhodésie du Nord (Zambie).

³ L'Observateur suisse auprès de l'ONU à New York, Ministre Agostino Soldati, s'exprime de la même manière à d'autres occasions, cf. par exemple QdD 15, doc. 16, dodis.ch/9575, ainsi que dodis.ch/9576.

⁴ Sur la mise à disposition d'avions de la compagnie aérienne suisse pour le transport des troupes des Nations Unies, acheminées au Moyen-Orient, cf. DDS, vol 20, doc. 90, dodis.ch/12738, et dodis.ch/12034.

⁵ Il s'agit de la participation de la Suisse à la Commission de contrôle de l'armistice en Corée depuis 1953, cf. la compilation dodis.ch/C1596.

⁶ Cf. DDS, vol. 21, doc. 86, dodis.ch/15335 et doc. 95, dodis.ch/15341.

travail fourni par des Suisses tels que M. Zellweger au Laos⁷ et M. Umbricht au Congo.⁸

IV. Dans l'état actuel du monde et dans certaines circonstances particulièrement délicates, M. H[ammarskjöld] en était même venu à considérer utile l'existence d'un État à la fois neutre et non membre des Nations Unies. Il estimait par exemple que notre appui à son action en Égypte en 1956 avait nettement renforcé sa position morale.

V. M. H[ammarskjöld] avait d'excellentes relations personnelles avec M. Petitpierre et il était parfois heureux de pouvoir ouvrir son cœur à l'observateur suisse auprès des Nations Unies.

⁷ De 1960 à 1961, Eduard Zellweger est le Représentant personnel du Secrétaire général Hammarskjöld au Laos.

⁸ Victor Umbricht se rend, sur demande du Secrétaire général Hammarskjöld, en mission au Congo comme membre du Conseil financier des Nations Unies pendant deux mois à la fin de l'année 1960, cf. le dossier CH-BAR#E2210.5-02#1976/193#394* (Inf.IV.45.12.B).

⁹ *Cf. note 3.*

dodis.ch/30220

Gespräch des Vorstehers des EPD, Bundesrat Wahlen, mit UNO-Generalsekretär U Thant am 12. Juli 1962 in Bern¹

BESPRECHUNG ANLÄSSLICH DES BESUCHES VON U THANT

Bern, 12. Juli 1962

1. UNO-Sitz Genf

Spinelli erwähnt die guten Beziehungen zwischen den schweizerischen Behörden und der UNO-Direktion und weist auf gewisse bauliche Schwierigkeiten hin. Es fehlen insbesondere 200 bis 250 Büroräumlichkeiten. Die OMS siedelt erst 1965 in ihr neues Gebäude über. Der grosse Konferenzsaal reiche für 116 Delegationen à 5 bis 8.

Bundesrat Wahlen lenkt das Gespräch auf die Frage der Abhaltung der Generalversammlung der UNO in Genf 1964 und erwähnt die Koinzidenz mit der Landesausstellung.

U Thant teilt mit, dass die Russen eventuell auf die Abhaltung der Generalversammlung 1964 in Moskau aspirieren, allerdings mit geringer Chance. Die Schweiz wäre als Versammlungsort einer Mehrzahl von Ländern, insbesonders den asiatischen und afrikanischen, genehmer als New York.

Seine Frage, ob die Schweiz die Konferenz einzuladen beabsichtige, verneint Bundesrat Wahlen. Die UNO habe in der Schweiz Sitz und brauche deshalb nicht eingeladen zu werden. Einem Wunsch zur Abhaltung der Session in Genf würde selbstverständlich sehr wohlwollend entgegengekommen. Er müsste aber frühzeitig vorgelegt werden.

2. Umsiedlung von Institutionen der UNO nach Berlin

U Thant frägt, wie man sich in der Schweiz zu diesem Problem verhält. Seiner Ansicht nach wäre es schwierig, die grossen Organisationen, wie FAO,² ILO etc. zu verlegen. In Frage käme eventuell die Umsiedlung der ECE oder der Europa-

¹ CH-BAR#E2804#1971/2#347* (08.01), DDS, Bd. 22, Dok. 89. Diese Notiz wurde von Jakob Burckhardt, Chef der Abteilung für internationale Organisationen des EPD, anlässlich des Besuchs von UNO-Generalsekretär Sithu U Thant in Bern verfasst und unterschrieben. Die Gespräche fanden im Von-Wattenwyl-Haus in Bern und beim Mittagessen auf dem Landgut Lohn in Kehrsatz statt. Bei den Gesprächen in Bern waren nebst dem Vorsteher des EPD, Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, unter anderen der Vorsteher des EMD, Bundespräsident Paul Chaudet, der Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Genf, Pier Spinelli, sowie Abteilungschef Burckhardt anwesend. Eine vollständige Liste der teilnehmenden Personen und das detaillierte Besuchsprogramm vom 12. Juli 1962 befinden sich im Dossier CH-BAR#E2804#1971/2#525* (170.19). Handschriftliche Bemerkung oben rechts auf der Notiz: vu.

² Handschriftliche Korrektur aus: EU.

Büros der «Specialized Agencies». Spinelli tönt die Möglichkeit der Wahl Berlins für den Sitz allfälliger, neuer Organisationen an³ (Weltindustrie-Organisationen).

3. Bundesrat Wahlen lenkt das Gespräch auf die Situation im Kongo⁴

U Thant legt seine Ansicht eingehend dar: zwei Aspekte stehen für ihn im Vordergrund; der konstitutionelle und der finanzielle.

In Bezug auf den ersteren habe der Vertreter des Generalsekretärs – mit Zurückhaltung, um sich nicht in interne Fragen des Kongos einzumischen – ein System mit gemischtem föderalistisch-zentralistischem Charakter empfohlen. Dies sei Adoula nicht genehm gewesen. Er verfolge zentralistische Tendenzen, die indessen von Tschombé nicht angenommen werden.

Die finanzielle Situation im Kongo sei katastrophal. Während Elisabethville Einnahmen in Höhe von 56 Mill. Dollars, grösstenteils von der Union Minière⁵ verzeichne, seien jene Léopoldvilles auf Null. Nach Ansicht U Thants sollte die Union Minière dringendst dazu gebracht werden, einen Teil ihrer Einnahmen an die Zentralregierung zu entrichten, entsprechend dem seit 40 Jahren praktizierten System.

Adoula habe im Sinne eines Verständigungsvorschlags Katanga in der Zentralregierung 2 von 14 Sitzen⁶ und dazu die Vizepräsidentschaft persönlich für Tschombé angeboten. Das schiene U Thant angemessen. Er werde versuchen, bei den Engländern, Franzosen und Belgiern dahinzuwirken, dass sie Tschombé zur Annahme dieses Angebots veranlassen. Die Amerikaner hätten auf ihn keinerlei Einfluss. Spaak sei sehr verständig. Er werde die Sache auch de Gaulle persönlich vortragen. Es sei dringend nötig, eine rasche Lösung zu finden. Die Zeit arbeite für Tschombé, welcher über reichliche Einnahmen verfüge.

Nach Ansichten U Thants könne sich die UNO die Sonderauslagen ihrer Aktion im Kongo (10 Mill. Dollars monatlich) nicht mehr länger leisten. Diese Aktion müsste abgebaut werden. Die Sache gelange eventuell erneut vor den Sicherheitsrat. (Anders als im Kongo sei ein Abbau der Präsenz im Gaza-Streifen nicht möglich, die Feindseligkeiten würden dort wieder aufflammen, sobald die UNO-Kontingente abgezogen würden.)

4. Die UNO-Anleihe⁷

Bundesrat Wahlen erwähnt die Schwierigkeit, unsere Beteiligung im Parlament durchzubringen, und unterstreicht in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Briefwechsels mit dem Generalsekretär betreffend die friedliche Verwendung unserer Quote,⁸ insbesondere Vorschlag Turners,⁹ betreffend «earmarking» für administrative Spesen des Genfer Sitzes und des Internationalen Gerichtshofes.

³ *Handschriftliche Korrektur aus*: Spinelli tönt an auf die Möglichkeit der Wahl Berlins für den Sitz allfälliger, neuer Organisationen.

⁴ Für eine Bilanz der Aktivitäten der UNO im Kongo vgl. DDS, Bd. 22, Dok. 70, dodis.ch/30218.

⁵ Union minière du Haut Katanga.

⁶ Handschriftliche Anmerkung: (sic).

⁷ Vgl. dazu DDS, Bd. 22, Dok. 36, <u>dodis.ch/30162</u> und Dok. 51, <u>dodis.ch/30184</u>, sowie das BR-Prot. Nr. 647 vom 6. April 1962, <u>dodis.ch/62867</u>.

⁸ Vgl. das Schreiben des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York, Botschafter Ernesto Thalmann, an Bundesrat Wahlen vom 20. April 1962 im Dossier CH-BAR#E2804#1971/2#347* (08.01), sowie das Schreiben von UNO-Generalsekretär U Thant an Botschafter Thalman vom 17. April 1962 im selben Dossier.

⁹ Vgl. das Telegramm Nr. 68 von Botschafter Thalmann an das EPD vom 3. Juli 1962 im Dossier CH-BAR#E2804#1971/2#347* (08.01).



Bundespräsident Paul Chaudet (rechts) und Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen (links) empfangen den UNO-Generalsekretär Sithu U Thant am 12. Juli 1962 im Von-Wattenwyl-Haus in Bern (Keystone-SDA, Photopress-Archive, 22917505 (RM)).

U Thant bemerkt, das sei ein Vorschlag Turners, dem er sich nicht ohne weiteres anschliessen könne. Insbesondere seien auch die Kosten der Kongo Aktion zu decken. Der Schweizer Vorbehalt könnte unerwünschte Schule machen.

Bundesrat Wahlen erwähnt die uns aus New York zugekommene Erklärung Turners, dass die Anleihe nur im Rahmen des gewöhnlichen Budgets verwendet werden könne und nicht für Zivilaktionen der ONUC, wie wir dies ursprünglich ins Auge gefasst hätten.

U Thant beabsichtigt, das Sonderarrangement mit der Schweiz notgedrungen in seinen nächsten Bericht über die Situation der Anleihe aufzunehmen.

Dem besonderen Anliegen von Bundesrat Wahlen, anlässlich der bevorstehenden Pressekonferenz in Bern die Frage der Anleihe mit Vorsicht zu behandeln, um die Vertretung vor dem Parlament nicht zu erschweren, wird er Rechnung tragen. ¹⁰ Bundesrat Wahlen empfiehlt ihm, vorwiegend allgemein über die Bedeutung der UNO zu reden.

Bundesrat Wahlen schliesst die Unterredung mit einem persönlichen Bekenntnis zur UNO, der als Treffpunkt der Nationen, namentlich der jungen, auf gleicher Ebene und als Stätte weltweiter Zusammenarbeit als Gegengewicht gegen den Regionalismus (neue Form des Nationalismus) grosse Bedeutung zukomme.

U Thant griff noch die Frage der Europäischen Integration auf, doch reichte die Zeit nicht aus, um näher auf sie einzutreten.

¹⁰ Die Anleihe über 1,9 Mio. USD wurde am 10. September 1962 durch das Parlament ratifiziert. Vgl. dazu das Protokoll der Kommission des Ständesrates zur Beratung der vom Bundesrat beantragten Beteiligung der Schweiz an der durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. Dezember 1961 bewilligten Anleihe vom 10. September 1962 im Dossier CH-BAR#E2804#1971/2#347* (08.01).

dodis.ch/18900

Der schweizerische Beobachter bei der UNO in New York, Botschafter Thalmann, an den Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD, Botschafter Micheli¹

UN-UNTERSUCHUNGSKOMMISSION FÜR VIETNAM

New York, 14. November 1963

Mit der gestrigen Übergabe des Sonderkuriers an das UN-Sekretariat hat unsere «technische Hilfsaktion» zu Gunsten der UN-Untersuchungskommission für Vietnam ihren Abschluss gefunden.²

Wie Sie dem in Photokopie beiliegenden Schreiben Narasimhans (Kabinettchef des Generalsekretärs) vom 11. d. Mts. entnehmen werden,³ ist uns das Sekretariat für die geleisteten guten Dienste sehr dankbar.

Vom schweizerischen Gesichtspunkt aus gesehen, muss m. E. die Aktion, so bescheiden sie ihrem Ausmasse nach war, in grundsätzlicher Hinsicht hoch bewertet werden, weil damit ein neuer Testfall geschaffen worden ist, in dem sich unsere Neutralität verbunden mit unserer Nicht-Mitgliedschaft in der UN bewährt hat.

Der Direktor der Menschenrechtsabteilung im Sekretariat, John P. Humphrey, der die Mission nach Vietnam begleitet hat, brachte mir mündlich seine Anerkennung für die von unserem Generalkonsulat in Saigon geleistete Arbeit zum Ausdruck.

Unter Hinweis darauf, dass die Aktion mit Zustimmung der vietnamesischen Regierung und im Rahmen unserer traditionellen Bereitschaft zur Leistung von guten Diensten durchgeführt worden ist, erklärte ich Humphrey, dass auf schweizerischer Seite keine Bedenken bestünden, unsere Mitwirkung im Bericht der Kommission zu erwähnen, zumal dadurch eindrücklich zur Geltung gebracht würde, wie objektiv und unabhängig die Mission auch in technischer Hinsicht durchgeführt worden ist. Humphrey ging sofort auf den Gedanken ein. Es ist deshalb zu erwarten, dass der Bericht, der am 25. d. Mts. herauskommen soll, einen Passus betreffend unsern Beitrag aufweist, woraus sich eine gewisse nur zu

¹ CH-BAR#E2001E#1976/17#5111* (B.73.0.1), DDS, Bd. 22, Dok. 177. Dieses Schreiben wurde vom schweizerischen Beobachter bei der UNO in New York, Botschafter Ernesto Thalmann, verfasst und unterzeichnet und richtete sich an den Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD, Botschafter Pierre Micheli. Das Schreiben wurde am 18. November 1963 von Beat Dumont von der Sektion Ost der Abteilung für Politische Angelegenheiten visiert. Eine Kopie des Schreibens ging an die Abteilung für internationale Organisationen des EPD.

² Zur Hilfsaktion des schweizerischen Generalkonsulats in Saigon vgl. das Dossier CH-BAR#E2001E# 1976/17#5111* (B.73.0.1).

³ Für das Schreiben des Kabinettschefs des UNO-Generalsekretärs, Chakravarthi Narasimhan, an Botschafter Thalmann vom 11. November 1963 vgl. das Dossier CH-BAR#E2001E#1976/17#5111* (B.73.0.1).

begrüssende Publizität ergeben wird.⁴ Humphrey fügte von sich aus hinzu, dass eine Aufnahme in den Bericht sich auch deswegen empfehle, weil dadurch andere ähnliche Missionen eine nützliche Anregung mit Bezug auf die Organisation ihrer Arbeiten erhalten könnten.

⁴ Für den Bericht Violations des droits de l'Homme au Viet-Nam du Sud. Rapport de la Mission d'enquête des Nations Unies au Viet-Nam du Sud vom 7. Dezember 1963 vgl. das Dossier CH-BAR# E2001E#1976/17#5111* (B.73.0.1).

dodis.ch/31045

Der Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD, Botschafter Micheli, an den schweizerischen Beobachter bei der UNO in New York, Botschafter Thalmann¹

SÜDAFRIKA

Bern, 22. Januar 1964

Mit Schreiben vom 7. Januar² liessen Sie uns je eine an den Chef des Politischen Departements und an die Fürstliche Liechtensteinische Regierung adressierte Note des UNO-Generalsekretärs³ zukommen, mit welcher dieser unter Bezugnahme auf die Resolutionen des Sicherheitsrates vom 7. August⁴ und namentlich vom 4. Dezember 1963⁵ die Regierungen einlädt, ihm alle einschlägigen Informationen zu vermitteln, die in Ausführung der Resolutionen ergriffen wurden und über die er dem Sicherheitsrat bis zum 1. Juni 1964 Bericht zu erstatten hat.

Wir haben nicht verfehlt, die für Liechtenstein bestimmte Note an ihre Bestimmung weiterzuleiten.

Wie Sie zutreffend bemerken, wirft das Begehren des Generalsekretärs in rechtlicher und politischer Hinsicht die grundsätzliche Frage auf, ob und wieweit wir als Nichtmitglied der Organisation, auch wenn sich die Resolutionen ausdrücklich «à tous les États» richten, Auskunft geben können und wollen.⁶ Wir haben darüber vorläufig folgende Erwägungen angestellt.

Einerseits besteht für die Schweiz, juristisch gesprochen, zweifellos keinerlei Rechtspflicht zur Auskunfterteilung oder zu einem Rechenschaftsbericht. Würden wir uns einer solchen Forderung in aller Form unterziehen, so würden wir dadurch einen Präzedenzfall schaffen, der sich bei späterer Gelegenheit je nach Situation und Materie verhängnisvoll auswirken könnte. Die einfachste und

¹ CH-BAR#E2210.5-02#1976/193#332* (Inf.IV.35), DDS, Bd. 23, Dok. 7. Dieses Schreiben wurde vom stv. Chef der Abteilung für politische Angelegenheiten, Raymond Probst, verfasst und vom Generalsekretär des EPD, Botschafter Pierre Micheli, unterzeichnet. Im Büro des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York wurde das Schreiben am 29. Januar 1964 von Botschafter Ernesto Thalmann und François de Ziegler visiert.

² Schreiben von Botschafter Thalmann an Botschafter Micheli vom 7. Januar 1964, CH-BAR#E2210.5-02# 1976/193#332* (Inf.IV.35).

³ Für die Note von UNO-Generalsekretär Sithu U Thant an den Vorsteher des EPD, Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, vom 30. Dezember 1963 und die Note von Generalsekretär U Thant an den liechtensteinischen Regierungschef Gerard Batliner vom 30. Dezember 1963 vgl. das Dossier CH-BAR#E2210.5-02# 1976/193#332* (Inf.IV.35).

⁴ Vgl. die Resolution Nr. 181 des Sicherheitsrats der UNO vom 7. August 1963, UN doc. S/RES/181.

⁵ Vgl. die Resolution Nr. 182 des Sicherheitsrats der UNO vom 4. Dezember 1963, UN doc. S/RES/182.

⁶ Zur Diskussion um die Befolgung der UNO-Sanktionen gegen Rhodesien vgl. QdD 15, Dok. 22, dodis.ch/31085. Zur Frage der Neutralität und inwiefern vom UNO-Sicherheitsrat beschlossene Sanktionen auch für Nicht-Mitgliedstaaten gelten, vgl. dodis.ch/31066, dodis.ch/31113 und dodis.ch/31111. Zu den UNO-Sanktionen gegen Südafrika vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 156, dodis.ch/31047.

klarste Lösung bestünde also darin, der Aufforderung, als für uns nicht massgebend, keine Folge zu geben.

Eine andere Frage ist es, wieweit diese konsequente Haltung im vorliegenden Falle politisch opportun erscheint, und ob es nicht vielleicht angebracht wäre, die Erkundigung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen unserseits doch nicht gänzlich zu ignorieren. Eine formelle Reaktion in der Gestalt einer substanziellen Antwort des Chefs des Eidg. Politischen Departements an den Generalsekretär der UNO möchten wir allerdings unter allen Umständen vermeiden. In der uns beschäftigenden Angelegenheit liegt nun aber, was sonst eher selten ist, in der Antwort, die Herr Bundesrat Wahlen am 6. Dezember auf parlamentarische Vorstösse hin im Nationalrat erteilte,7 eine eigentliche schweizerische Regierungserklärung vor. Sie könnte uns, wenn wir U Thant nicht brüskieren wollen, eventuell als Ausweg dienen, indem der Text mit einem kurzen Begleitbrief seitens Ihrer Delegation dem Generalsekretariat als Stellungnahme des Bundesrates zum Südafrika-Problem zur Kenntnis gebracht würde. Ohne dass die schweizerische Regierung dem Generalsekretär damit über ihre Politik formell Rechenschaft abgelegt hätte, wäre diesem doch eine offizielle – und übrigens schon publike – Darstellung des schweizerischen Standpunktes zugänglich gemacht.

Ein solches Vorgehen wiese allerdings die materielle Schwäche auf, dass die bundesrätliche Erklärung vom 6. Dezember inhaltlich nur auf die UNO-Resolution vom August in Bezug auf die Nichtausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsfahrzeugen,⁸ nicht aber auf jene vom Dezember betreffend «équipements et matériels destinés à la fabrication ou à l'entretien d'armes et de munitions» zugeschnitten war.¹⁰

Für die zweite Kategorie von Ausrüstungen würde uns in der Tat die verfassungsrechtliche Grundlage für Exportbeschränkungen fehlen, wenn wir nicht zum prekären Mittel einer Anrufung von BV 108,¹¹ Ziff. 8 und 9 Zuflucht nehmen wollten (vgl. hiezu unsere Ihnen übermittelte Notiz vom 23. Dezember 1963,¹² Ziff. 2).¹³ Doch sollte uns die Unvollständigkeit der schweizerischen Stellungnahme, wie uns scheint, nicht allzu sehr bekümmern. Wir könnten uns vorstellen,

⁷ Zur Antwort von Bundesrat Wahlen auf die dringlichen kleinen Anfragen der Nationalräte Werner Schmid, Georges Borel und André Muret vgl. das Protokoll der 6. Sitzung des Nationalrats vom 6. Dezember 1963, S. 188–194 im Dossier CH-BAR#E1301#1960/51#463* (1.1). Vgl. dazu auch DDS, Bd. 22, Dok. 187, dodis.ch/30436 sowie dodis.ch/30444.

⁸ *Unter Punkt 3 der Resolution Nr. 181 des Sicherheitsrats der UNO vom 7. August 1963 heisst es:* «[The Security Council] [s]olemnly calls upon all States to cease forthwith the sale and shipment of arms, ammunition of ail types and military vehicles to South Africa», vgl. UN doc. S/RES/181.

⁹ Unter Punkt 5 der Resolution Nr. 182 des Sicherheitsrats der UNO vom 4. Dezember 1963 heisst es: «[The Security Council] [s]olemnly calls upon all States to cease forthwith the sale and shipment of equipment and materials for the manufacture and maintenance of arms and ammunition in South Africa», vgl. UN doc. S/RES/182.

¹⁰ Für eine Übersicht über die Problematik des Kriegsmaterialexports vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 176, dodis ch/31195

¹¹ Handschriftliche Korrektur höchstwahrscheinlich von Botschaftsrat de Ziegler: 102.

¹² Notiz des stv. Abteilungschefs Probst vom 23. Dezember 1963 im Dossier CH-BAR#E2210.5-02# 1976/193#332* (Inf.IV.35).

² Zur Frage der Ausweitung des Kriegsmaterialbegriffs vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 28, dodis.ch/31386 und Dok. 84, dodis.ch/31040, Anm. 6; die Antwort des Bundesrats vom 7. Oktober 1964 auf die Interpellation von Nationalrat Werner Schmid vom 9. Juni 1964, dodis.ch/31292 sowie das BR-Verhandlungsprot. der 64. Sitzung vom 18. September 1964 im Dossier CH-BAR#E1003#1994/26#5* (4.3).

dass sich das Generalsekretariat mit dieser Antwort zufriedengäbe. Jedenfalls könnte dann vorerst dessen Reaktion abgewartet werden.

Indessen glauben wir nicht, dass ein Entscheid jetzt schon erforderlich ist. Der Generalsekretär braucht die erbetenen Angaben, wie er selbst ausführt, erst für Anfang Juni 1964. Wir ziehen es unter diesen Umständen vor, angesichts unserer grundsätzlichen Bedenken zunächst zu sehen, wie sich die Dinge weiter entwickeln und ob das Südafrika-Problem bis zum Sommer, angesichts anderer beunruhigender Entwicklungen im schwarzen Afrika, nicht vielleicht an Virulenz verliert. Es würde uns auch interessieren, von Ihnen gelegentlich zu vernehmen, wie sich andere Staaten zur neuen Aufforderung des Generalsekretärs stellen¹⁴ und welche davon eventuell auch ihrerseits einer klaren Antwort, die ihnen unter Umständen Verlegenheit bereiten könnte, aus dem Wege gehen. Sobald dies alles besser überblickbar ist, werden wir uns auch leichter zu einem Entschluss durchringen können. Ihre persönliche Auffassung zur Angelegenheit würde uns, ergänzend zu den sachlichen Informationen, die Sie uns noch beschaffen könnten, ebenfalls lebhaft interessieren.

¹⁴ Zur sowjetischen Forderung an den UN-Sicherheitsrat, wirtschaftliche Sanktionen gegen Südafrika zu ergreifen, vgl. dodis.ch/31077.

dodis.ch/31553

Gespräch des Vorstehers des EPD, Bundesrat Wahlen, mit UNO-Generalsekretär U Thant am 30. August 1964 in Genf¹

BESPRECHUNG MIT GENERALSEKRETÄR U THANT²

Vertraulich

[Bern,] 7. September 1964

Die Einladung zu einem Déjeuner tête-à-tête gab mir Gelegenheit, in einem ungefähr zweistündigen Gespräch die meisten Fragen zu besprechen, die irgendwelche Berührungspunkte zwischen den Vereinten Nationen und unserem Lande aufweisen.³

1.

Obschon relativ spät während der Unterredung zur Sprache gebracht, war offenbar das Hauptanliegen U Thants die Frage, ob die Schweiz nicht in nächster Zeit ihre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen in Aussicht nehmen könne.⁴ Ich gab ihm eine vollständige Schilderung der innenpolitischen Lage (Notwendigkeit einer Volksabstimmung, gegenwärtig mit Sicherheit zu erwartende Ablehnung aus Gründen der Erfahrungen mit dem Völkerbund und einer weitverbreiteten Unzufriedenheit mit den politischen Arbeiten der Vereinten Nationen)

- 1 CH-BAR#E2804#1971/2#352* (08.04), DDS, Bd. 23, Dok. 40. Diese Aktennotiz über die Besprechung mit UNO-Generalsekretär Sithu U Thant vom 30. August 1964 in Genf wurde vom Vorsteher des EPD, Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, verfasst und unterzeichnet. Gemäss beigelegter Verteilerliste gingen Kopien der Aktennotiz unter anderem an den Generalsekretär des EPD, Botschafter Pierre Micheli, an den Chef der Abteilung für Internationale Organisationen, Minister Jakob Burckhardt, und an den Delegierten des Bundesrats für technische Zusammenarbeit, Minister August Lindt. Für die vollständige Verteilerliste vgl. das Faksimile dodis.ch/31553.
- 2 Bundesrat Wahlen berichtete über das Treffen auch im Bundesrat, vgl. das BR-Verhandlungsprot. der 60. Sitzung vom 4. September 1964 im Dossier CH-BAR#E1003#1994/26#5* (4.3), S. 2. Zu weiteren Treffen von Bundesrat Wahlen mit UNO-Generalsekretär U Thant vgl. QdD 15, Dok. 18, dodis.ch/30220; dodis.ch/31557 und dodis.ch/32009.
- 3 Zum Stand der Beziehungen zwischen der Schweiz und der UNO vgl. den Aufsatz von Bundesrat Wahlen Unsere Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen vom 1. Oktober 1964, dodis.ch/31926 sowie die Antwort von Bundesrat Wahlen auf die Interpellationen der Nationalräte Kurt Furgler und Helmut Hubacher in der Sitzung des Nationalräts vom 7. Oktober 1965, Amtl. Bull. NR, III, 1965, S. 553–560.
- 4 Zur Beitrittsfrage vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 132, dodis.ch/30939; den Bericht des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York, Botschafter Ernesto Thalmann, vom 12. Juli 1965, dodis.ch/31554; die Stellungnahme vom Vorsteher des EJPD, Bundesrat Ludwig von Moos, im BR-Verhandlungsprot. der 7. Sitzung vom 24. Januar 1964 im Dossier CH-BAR#E1003#1994/26#4* (4.3): «M. le Président de la Confédération constate que la question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU a un aspect objectif et un aspect subjectif. Il espère que la décision à prendre devra être prise beaucoup plus tard, par d'autres.» Vgl. auch die Stellungnahme vom Vorsteher des EVED, Bundesrat Willy Spühler, im BR-Verhandlungsprot. der 67. Sitzung vom 25. Oktober 1966, dodis.ch/32026, S. 3 f.: «Je suis convaincu qu'il arrivera un jour où une adhésion s'imposera, si la neutralité peut être sauvegardée. Nous devrions consacrer une séance spéciale à cet objet.»

und hob dabei besonders auch die Vorteile hervor, die der Völkergemeinschaft im allgemeinen und den Vereinten Nationen im besonderen durch unsere Nichtmitgliedschaft in speziellen Fällen erwachsen können.⁵ Dagegen betonte ich, dass sich der Bundesrat positiv zu den Zielen der Vereinten Nationen einstelle und nach wie vor bereit sein werde, ihre friedenserhaltenden Missionen nach Möglichkeit zu unterstützen,⁶ ganz abgesehen von unserer selbstverständlichen und intensiven Mitarbeit in den spezialisierten Organisationen.

U Thant verwickelte mich dann in ein längeres Gespräch über unsere Institutionen und zeigte viel Verständnis für unsere Haltung. Dabei kam wiederum sein Wunsch zum Ausdruck, es möchte seinem Land, Burma, gelingen, sich eine ähnliche Stellung wie die Schweiz zu erobern. In Bezug auf die Disponibilität für schwierige Missionen gab er u. a. zu, dass Burmas Stellungnahme im Kaschmir-Konflikt⁷ in der Generalversammlung eine vermittelnde Mission, an der ihm viel liegen würde, verunmögliche.

Ich hatte das Gefühl, dass das Gespräch einen sehr positiven Ausgang nahm. Es ist sicher nicht unwichtig, wenn an der Spitze des Sekretariats das notwendige Verständnis für den Sonderfall Schweiz besteht.

2.

U Thant fragte mich, ob es stimme, dass die Schweiz an der nächsten Neutralistenkonferenz⁸ durch einen Beobachter vertreten sein werde. Man hätte ihm das von Seiten Jugoslawiens und der Vereinigten Arabischen Republik zu verstehen gegeben. Ich erklärte, dass wir auf alle darauf hinzielenden Sondierungen negativ reagiert hätten und dass der Bundesrat nicht in der Lage sei, seine Stellungnahme zu revidieren.⁹ U Thant scheint von der Neutralistenkonferenz u. a. eine Resolution zu erwarten, durch welche die gegenüber den Vereinten Nationen in Zahlungsrückständen befindlichen Länder aufgefordert werden sollen, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Offenbar hatte er in dieser Richtung Kontakte mit Nasser und Tito. Er möchte aber keinenfalls, dass diese Tatsache nach aussen bekannt würde.

Auf meinen Einwand, eine solche Resolution würde wahrscheinlich durch die Aktionen Tshombes im Kongo erschwert, drückte er die Hoffnung aus, dass die Konferenz von Addis Abeba mit diesen Problemen noch vor der Neutralistenkonferenz fertig werde.

⁵ Vgl. dazu QdD 15, Dok. 19, <u>dodis.ch/18900</u> sowie den Vortrag von Bundesrat Spühler vor den Aussenpolitischen Kommissionen der eidg. Räte vom 16. Mai 1966, <u>dodis.ch/31561</u>.

⁶ Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 124 vom 17. Januar 1964, dodis.ch/31560.

⁷ Zu den Konsequenzen des Kaschmir-Konflikts für die Schweiz vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 109, dodis.ch/30890.

⁸ Vgl. dazu DDS, Bd. 23, Dok. 3, dodis.ch/30896 sowie das Dossier CH-BAR#E2001E#1978/84#1053* (B.73.8.21).

⁹ Vgl. dazu das Schreiben des Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten, Botschafter Micheli, an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 11. Juni 1964 im Dossier CH-BAR#E2001E#1978/84# 1053* (B.73.8.21).

128 3.

Sehr eingehend besprachen wir dann die Welthandelskonferenz, ¹⁰ ihre Resultate und besonders die zu schaffenden Institutionen. U Thant war über die Absichten von Philippe de Seynes und Prebisch orientiert, das mit der Vorbehandlung der institutionellen Fragen betraute Komitee möglichst klein zu halten und als Vertreter des Westens die Schweiz (Minister Jolles) und Dänemark (Kaufmann) vorzusehen. Ich erklärte unsere bekannte negative Haltung gegenüber diesem Vorschlag und machte geltend, dass die ursprünglich von englischer Seite vorgeschlagene Kandidatur Jolles für das Präsidium der 55^{er} Gruppe viel wichtiger sei. ¹¹ Ich machte aber in aller Deutlichkeit darauf aufmerksam, dass wir uns nicht um dieses Amt bemühen, sondern uns lediglich zur Verfügung stellen, ¹² falls es dem Wunsch einer Mehrheit der Industrieländer und der Entwicklungsländer entsprechen sollte. Ich orientierte U Thant im einzelnen über die bisherigen Sondierungen. Er war offensichtlich nicht in der Lage, mangels genauer Kenntnisse der Situation, Stellung zu beziehen.

4.

Das Zypern-Problem¹³ wurde sehr ausführlich besprochen. Entgegen den Vermutungen in der in- und ausländischen Presse äusserte aber U Thant keinerlei den Wunsch nach Ersetzung des bisherigen Vermittlers Tuomioja durch eine schweizerische Persönlichkeit.¹⁴ Nachdem gewisse Sondierungen (Chanderli) negativ verliefen, halte ich es trotzdem nicht für ausgeschlossen, dass sich die Frage im weiteren Verlauf der Krise noch stellen könnte.

5.

Generalversammlung der UN.

Offenbar stellt sich die Abhaltung der Generalversammlung in Genf nicht mit der gleichen Dringlichkeit wie es noch letztes Jahr den Anschein hatte. Anlässlich seines Moskauer Besuches wurde U Thant der Vorschlag unterbreitet, die Generalversammlung 1966 in Moskau abzuhalten. Ähnliche Vorstösse wurden zugunsten Turins unternommen. In beiden Fällen ist U Thant ablehnend. Offenbar hält er dafür, dass die Frage nicht durch Verlegung einer Generalversammlung nach Genf neu aktiviert werden sollte.

6.

Hinsichtlich der Finanzkrise der Vereinten Nationen äusserte U Thant gegenüber der Schweiz keinerlei Wünsche.

¹⁰ Zur Welthandelskonferenz vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 111, dodis.ch/31695.

¹¹ Zur Kandidatur des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Minister Paul Rudolf Jolles, für das Präsidium der UNCTAD vgl. das Dossier CH-BAR#E2804#1971/2#357* (08.09).

¹² Vgl. dazu die Aktennotiz von Bundesrat Wahlen vom 8. Juli 1965, dodis.ch/31557.

¹³ Zur Beteiligung der Schweiz an der UNO-Aktion in Zypern vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2203.

¹⁴ Zur Diskussion standen alt Bundesrat Max Petitpierre und der ehemalige schweizerische Gesandte in London, Paul Ruegger, vgl. das BR-Verhandlungsprot. der 22. Sitzung vom 17. März 1964, dodis.ch/31968.

129 *7*.

Iemen.15

Die Unterhaltung über dieses Thema sowohl hinsichtlich Einstellung der UN-Überwachung wie der Wünschbarkeit der Weiterführung der Rotkreuz-Aktion deckt sich völlig mit dem Bericht unseres Beobachters in New York vom 28. August 1964.¹⁶

8.

Es wurde dann noch eine Reihe von kleineren Fragen behandelt. Was das UN-Training and Research Institute betrifft, so ist seine Errichtung durch die Möglichkeit gesichert, in nächster Nähe des UN-Gebäudes in New York ein 5stöckiges Gebäude zum Preise von \$ 500 000.— durch eine Zuwendung der Rockefeller Foundation zu erwerben. Damit erweist sich die Weiterführung der Tätigkeit des Institut pour les hautes études internationales auch von diesem Gesichtspunkte der UN als erwünscht.

Über meine Mitteilung, die Schweiz werde die zur Zeit gesperrten Mittel für die Auszahlung an die UNO durch die Balzan-Stiftung sofort freigeben,¹⁷ wenn ein bezüglicher Beschluss der Stiftung «Premi» vorliege, zeigte sich U Thant sehr erfreut. Er wies aber darauf hin, dass die Verwendung dieser Mittel für die UN-Schule nicht mehr so dringlich sei. Die Ford-Foundation hat ihm einen Betrag von \$ 7,5 Millionen zugesichert, um an der Nordecke der Parzelle, auf der das UN-Hauptgebäude steht, eine Schule errichten zu können.

U Thant äusserte sich von sich aus sehr positiv über die in Genf und Bern durchgeführten Kurse für Diplomaten aus Entwicklungsländern, die nach seiner Auffassung einem grossen Bedürfnis entsprechen.¹⁸

Endlich kam er auf die Wahrscheinlichkeit zu sprechen, dass sich die UN in nächster Zeit mit der Berlin-Frage zu befassen hätten. Man habe ihm – von welcher Seite wurde nicht gesagt – die Verlegung des Sitzes irgendeiner UN-Organisation nach Berlin angeraten. ¹⁹ Ich machte U Thant darauf aufmerksam, dass die Tendenz bestehe auf irgendeiner anderen Ebene unlösbar gewordene Probleme den Vereinten Nationen zuzuschieben, was mit der oft unlösbaren Natur dieser Probleme die Stellung der Organisation auf die Dauer erschüttern müsse. So sei beispielsweise der Verlauf der UN-Aktionen im Kongo²⁰ und in Zypern einer der Gründe für den Prestigeverlust der Organisation in der schweizerischen Öffentlichkeit. U Thant schien den Einwand zu begreifen. Ob er in Rücksicht auf gewisse Zusagen noch praktisch wirksam wird, ist eine andere Frage.

¹⁵ Zur IKRK-Aktion im Jemen vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 36, dodis.ch/31742.

¹⁶ Politischer Bericht Nr. 37 von Botschafter Thalmann, CH-BAR#E2300#1000/716#656*.

¹⁷ Vgl. dazu das BR-Verhandlungsprot. der 15. Sitzung vom 21. Februar 1964, dodis.ch/31970 sowie der 16. Sitzung vom 25. Februar 1964, dodis.ch/31969, S. 3–5; das BR-Verhandlungsprot. der 10. Sitzung vom 4. Februar 1964 im Dossier CH-BAR#E1003#1994/26#4* (4.3), und das BR-Verhandlungsprot. der 87. Sitzung vom 7. Dezember 1964 im Dossier CH-BAR#E1003#1994/26#5* (4.3), S. 2 f. Zur Absetzung des Stiftungskomitees vgl. das BR-Verhandlungsprot. der 92. Sitzung vom 29. Dezember 1964 im Dossier CH-BAR#E1003#1994/26#5* (4.3), S. 6.

¹⁸ Vgl. dazu DDS, Bd. 23, Dok. 104, dodis.ch/31614.

¹⁹ Vgl. dazu dodis.ch/30567.

²⁰ Vgl. dazu DDS, Bd. 22, Dok. 70, dodis.ch/30218 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2228. Zur Aktivität der UNO im Kongo vgl. ferner QdD 15, Dok. 18, dodis.ch/30220.

dodis.ch/31085

Der schweizerische Beobachter bei der UNO in New York, Botschafter Thalmann, an den Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD, Botschafter Micheli¹

WIRTSCHAFTSMASSNAHMEN GEGEN RHODESIEN

Vertraulich

New York, 13. Dezember 1965

Ich bin Ihnen für die Überlassung einer Kopie der aufschlussreichen Notiz von Herrn Probst vom 2. d. Mts. zu Dank verpflichtet.²

Ich stelle fest, dass darin die Resolution des Sicherheitsrates vom 19. November³ überhaupt nicht erwähnt wird und schliesse daraus, dass allfällige schweizerische Massnahmen *autonomen* Charakter tragen und nicht in Ausführung des genannten Sicherheitsratsbeschlusses oder auch nur in Anlehnung an diesen getroffen würden.⁴

Dies mag selbstverständlich erscheinen. Wir sind ja gerade deswegen nicht Mitglied der UN, weil wir Sanktionen mit unserer Neutralität als nicht vereinbar erachten.⁵ Wir müssen uns indessen bewusst sein, dass es sich seit dem Bestehen der Organisation um den ersten Fall handelt, in welchem das Motiv für unsere Nichtmitgliedschaft konkret, praktisch in Erscheinung treten könnte.

Wie ich in meiner laufenden Berichterstattung schon oft unterstrichen habe, wird unser Abseitsstehen von der UN von den Mitgliedern im allgemeinen als eine bestehende Tatsache hingenommen, ohne dass man sich viel den Kopf darüber zerbricht, was eigentlich dahinter steckt. Während die Staaten, die seinerzeit dem Völkerbund angehörten und mit unserer traditionellen Politik vertraut sind, die Zusammenhänge zu erfassen vermögen, ist dies von den sog. jungen Staaten

¹ CH-BAR#E2001E#1978/84#5771* (B.15.11), DDS, Bd. 23, Dok. 120. Dieses an den Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten, Botschafter Pierre Micheli, gerichtete Schreiben wurde vom schweizerischen Beobachter bei der UNO in New York, Botschafter Ernesto Thalmann, verfasst und unterzeichnet. Das Schreiben wurde von Botschafter Micheli mit den Marginalien Urgent und M. Probst versehen und am 17. Dezember 1965 vom stv. Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten, Raymond Probst, visiert und um die handschriftliche Marginalie Durch Telegramm beantwortet ergänzt. Eine Kopie des Schreibens ging an die Abteilung für internationale Organisationen des EPD sowie an den Rechtsberater des EPD, Minister Rudolf Bindschedler.

² Notiz der Abteilung für Politische Angelegenheiten an den Vorsteher des EPD, Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, vom 2. Dezember 1965, dodis.ch/53943.

³ Es handelt sich um die Resolution Nr. 217 vom 20. November 1965, vgl. UN doc. S/RES/217. Zu einer ersten Einschätzung von Bundesrat Wahlen zu den UNO-Sanktionen betreffend Rhodesien vgl. das BR-Verhandlungsprot. der 83. Sitzung vom 26. November 1965 im Dossier CH-BAR#E1003#1994/26#6* (4.3), S. 3.

⁴ *Zur Einführung der Bewilligungspflicht und des «courant normal» für Importe aus Rhodesien vgl. das BR-Prot. Nr. 2189 vom 17. Dezember 1965, dodis.ch/31953.*

⁵ Zur Frage der Neutralität und inwiefern vom UNO-Sicherheitsrat beschlossene Sanktionen auch für Nicht-Mitgliedstaaten gelten vgl. dodis.ch/31066, dodis.ch/31113 und dodis.ch/31111. Zu den UNO-Sanktionen betreffend Südafrika vgl. QdD 15, Dok. 20, dodis.ch/31045 und DDS, Bd. 23, Dok. 156, dodis.ch/31047.

nur in sehr beschränktem Masse zu erwarten. Letztere sehen in unserer Nichtmitgliedschaft eher eine gewisse Eigenbrödelei, die sie nur sehr verschwommen mit unserer («überspitzten») Neutralität in Verbindung setzen, wobei sie mehr an unsern Wunsch denken, in politischen Fragen nicht Stellung zu nehmen (nicht an Abstimmungen teilzunehmen), was, wie mir einzelne ihrer Vertreter immer wieder sagten, besonders im Hinblick auf Genf auch ganz in Ordnung sei. Meinen Aufklärungsversuchen war wegen ihres «theoretischen» Charakters in diesen Kreisen wenig Erfolg beschieden.

Nun haben wir es aber gerade im Falle Rhodesiens in erster Linie mit diesen jungen Staaten zu tun, deren Erregung über das Regime Ian Smith alle Überlegungen der Vernunft und des Rechts in den Schatten stellt. Für sie wird es wie ein Schock wirken, wenn sie realisieren, dass unsere Nichtmitgliedschaft nicht nur eine originelle und im Grunde genommen harmlose Erscheinung ist, sondern praktische Folgen haben kann, die ihren «heiligen» Interessen zuwiderlaufen. Wir sind von einem Afrika-Kenner wie Simon Malley («JeuneAfrique») bereits freundschaftlich darauf aufmerksam gemacht worden, dass man uns sehr genau «auf die Finger sehen» und verfolgen werde, wie wir uns verhalten. (Diese «Warnung» erfolgte nicht etwa unter Bezugnahme auf unser Verhältnis zur UN, sondern in Verbindung mit Andeutungen über die schweizerische «Geschäftstüchtigkeit» und die Praxis unserer Banken.)

Ich erwähne dies natürlich nicht, um irgendwelchen Konzessionen grundsätzlicher Art das Wort zu reden. Wir müssen uns jedoch bewusst sein, dass die Reaktion auf unsere Nichtteilnahme am Embargo – das gleiche würde im Übrigen auch für eine sprunghafte Entwicklung unseres Handels mit Südafrika gelten – bei einzelnen afrikanischen Staaten sehr heftig sein dürfte und u. U. zum Abbruch diplomatischer Beziehungen führen könnte. Leider muss auch bezweifelt werden, dass eine Beschränkung auf den «Courant normal»,6 so bescheiden dieser auch sein mag, zur Beruhigung der Gemüter ausreicht. (Der Begriff dürfte den meisten nicht einmal bekannt sein.)⁷

Es kommt daher jedenfalls sehr darauf an, wie wir unsere Haltung begründen, sofern wir dazu durch die Verhältnisse gezwungen würden. Ich glaube nicht, dass wir selbst die Initiative dazu ergreifen sollten, z. B. durch Beantwortung der Note des Generalsekretärs.⁸ Ein Hinweis auf die Vertretung britischer und amerikanischer Konsularinteressen böte anderseits kaum eine tragfähige Grundlage.⁹

⁶ Zur Definition des «courant normal» vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 154, dodis.ch/31951.

⁷ Zur Frage der Auswirkungen der schweizerischen Südafrika- und Rhodesienpolitik auf die Beziehungen zu den afrikanischen Staaten vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 104, dodis.ch/31614 und Dok. 130, dodis.ch/31089; dodis.ch/31050, dodis.ch/31066 sowie das BR-Verhandlungsprot. der 85. Sitzung vom 3. Dezember 1965 im Dossier CH-BAR#E1003#1994/26#6* (4.3), S. 8: «Wie aus der Note hervorgeht hätten wir, wenn wir keine Massnahme treffen, die afrikanische Welt und die UNO gegen uns. Wir müssen schauen, dass wir dort nicht in ein schlechtes Licht kommen. Der Eindruck, der unser Verhalten in Afrika machen könnte, muss sorgfältig bedacht werden. Das habe man immer übersetzt in einen «courant normal». Mit anderen Worten, wir werden nicht Ersatzlieferanten der anderen werden.»

⁸ Sithu U Thant

⁹ Zur Frage der Interessenvertretung im Zusammenhang mit dem Rhodesienkonflikt vgl. das BR-Prot. Nr. 1969 vom 16. November 1965, dodis.ch/31118 sowie das BR-Prot. Nr. 1970 vom 16. November 1965, dodis.ch/31122. Vgl. dazu auch das BR-Verhandlungsprot. der 80. Sitzung vom 16. November 1965, dodis.ch/32006 sowie dodis.ch/31128.

Sofern das Regime Ian Smith nicht sehr bald zu Fall gebracht wird, könnte somit der Preis, den wir für unsere Nichtteilnahme an den Sanktionen zu bezahlen haben, sehr hoch sein. Aus dieser Besorgnis heraus möchte ich Ihnen nachstehende Gedankengänge unterbreiten, die mir einer näheren Prüfung wert scheinen, wiewohl ich mir gleichzeitig der mannigfachen Schwierigkeiten bewusst bin, die ihrer praktischen Verwirklichung entgegenstehen.

Abgesehen davon, dass das Bestehen eines Kriegszustandes – heute wenigstens noch – zum mindesten höchst fraglich erscheint, bildet Rhodesien insofern einen Fall sui generis, als Rhodesien die Rechte eines selbstständigen Staatswesens nicht nur von der quasi Totalität der übrigen Staaten (die Schweiz inbegriffen), sondern vom «Mutterlande» selbst abgesprochen werden. Rhodesien ist daher als britisches Territorium zu betrachten, und Sanktionen gegen Rhodesien wären somit, theoretisch wenigstens, Sanktionen gegen Grossbritannien. Darin liegt natürlich ein offenkundiger Widersinn. Es ist ja nicht denkbar, dass ein Staat Sanktionen gegen sich selbst verlangt, ganz abgesehen davon, dass Rhodesien historisch gesehen eigentlich nie ganz «britisch» war. Ich frage mich jedoch, ob nicht gerade dieser merkwürdige Sachverhalt uns erlauben würde, allfällige schweizerische Massnahmen ihres politischen Charakters zu entkleiden und in den Rahmen der bilateralen britisch-schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen zu stellen. Wir würden einerseits gewisse britische Lieferungen (nämlich jene aus Rhodesien) nicht mehr abnehmen und anderseits gewisse Lieferungen an Grossbritannien (jene, die für Rhodesien bestimmt wären) einstellen. Ob bei dieser Betrachtungsweise die notwendige rechtliche Grundlage im Bundesbeschluss betreffend wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Auslande vom 28. September 1956¹⁰ nicht doch gefunden werden könnte?

Wenn nicht, schiene mir vielleicht die Anrufung von Artikel 102, Ziff. 8 der Bundesverfassung¹¹ dadurch erleichtert zu werden, dass wir die britische These akzeptieren, wonach es sich um eine *Rebellion* handelt, einen bürgerkriegsähnlichen Zustand, in welchem sich die Schweiz jeder Unterstützung der Aufständischen gegen die von uns anerkannte Regierung zu enthalten hat.

Nachdem es im vorliegenden Falle zweifellos nicht um eine Frage des Neutralitätsrechtes, sondern der Neutralitätspolitik geht, steht uns ein weiter Spielraum «d'appréciation politique» im Sinne von Max Huber offen, der uns erlauben sollte, den britischen Begehren in unserem eigenen Interesse Rechnung zu tragen und zwar *bevor* wir mit Bezug auf unsere Haltung zu den Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrates interpelliert werden, womit wir Gefahr laufen würden, den ganzen goodwill, den wir uns im schwarzen Erdteil aufgebaut haben, zu verscherzen. Die Möglichkeit, dass uns deswegen das britische Mandat zur Wahrung seiner konsularischen Interessen entgehen könnte, scheint mir dem gegenüber von untergeordneter Bedeutung zu sein.

¹⁰ Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland *vom 28. September* 1956, *BBI*, 1956, *II*, *S.* 267–272.

¹¹ Art. 102 Ziff. 8: «Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten: [...] 8. Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.» Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, BS, 1947, S. 36.

Die vorstehenden Überlegungen drängen sich m. E. auch deshalb auf, weil sich der Fall Rhodesien wegen seiner besondern Natur denkbar schlecht dazu eignet, einen Testfall mit Bezug auf unsere Einstellung zu Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrates zu schaffen.

Nicht zuletzt scheint es mir wünschenswert zu sein, diesen Spezialfall nicht zum Gradmesser unserer öffentlichen Meinung mit Bezug auf unser Verhältnis der UN gegenüber werden zu lassen. Der Artikel, den von Hofmannsthal in der Schweizerischen Handelszeitung publiziert hat («Die hysterische UN», Ausgabe vom 2. Dezember 1965) enthält trotz der einseitigen, ultrakonservativen Einstellung des mir wohlbekannten Autors viel Wahres, und eine natürliche Sympathie mit den seit 75 Jahren praktisch unabhängigen rhodesischen «Settlers» könnte in unserer öffentlichen Meinung leicht eine Bewegung auslösen, die nur Verwirrung stiften würde.

Ich zweifle nicht daran, dass Sie sich all dieser Faktoren wohl bewusst sind. Es scheint mir, dass in dieser Frage praktische Lösungen gefunden werden sollten, die uns eine dogmatische Stellungnahme ersparen und uns nicht in unnötiger Weise exponieren.

dodis.ch/32907

Vernehmlassung des EPD zu den Mitberichten des EMD vom 16. Juni 1967 und des EFZD vom 6. Juli 1967¹

BETEILIGUNG DER SCHWEIZ AN FRIEDENSOPERATIONEN DER VEREINIGTEN NATIONEN²

Ausgeteilt

Bern, 24. Juli 1967

I.

Dem Mitbericht des Finanz- und Zolldepartements vom 6. Juli 1967³ stimmen wir zu. Auf die finanziellen Überlegungen näher einzutreten, erscheint uns nicht nötig, da die politische Situation zurzeit für eine Verfolgung des Problems nicht günstig ist.⁴ Es rechtfertigt sich deshalb zuzuwarten.

Wenn wir auch zu diesem Schluss kommen, so können wir der Begründung des Militärdepartements in seinem Mitbericht vom 16. Juni⁵ nicht beipflichten.

Einmal ist es nicht richtig, in einer prinzipiellen Frage auf ein einziges konkretes Ereignis und auf eine bestimmte politische Situation abzustellen. Die Verhältnisse können sich rasch ändern. Es ist ohne weiteres denkbar, dass in einer andern politischen Lage wiederum Friedensoperationen und mit besseren Erfolgsaussichten durchgeführt werden und dass eine Beteiligung der Schweiz in Frage kommen könnte. Wir waren immer der Auffassung, dass über eine Beteiligung an einer konkreten Aktion von Fall zu Fall entschieden werden müsse, wie das auch

CH-BAR#E1004.1#1000/9#738* (4.11). Diese Vernehmlassung wurde vom Rechtsberater des EPD, Minister Rudolf Bindschedler, verfasst. Sie wurde vom EPD als Reaktion auf die Mitberichte des EMD vom 16. Juni 1967 und des EFZD vom 6. Juli 1967 zum Antrag des EPD an den Bundesrat vom 22. Mai 1967 ausgearbeitet. Der Antrag des EPD trägt fälschlicherweise das Datum des Begleitschreibens, welches die interdepartementale Studienkommission am 24. April 1967 ihrem Bericht über eine schweizerische Beteiligung an den Friedensoperationen der UNO (dodis.ch/32908) beigelegt hatte. Das Datum wurde auf den Kopien des Antrags handschriftlich auf den 22. Mai 1967 korrigiert. Am 19. Dezember 1967 wurde laut einer Aktennotiz der Abteilung für internationale Organisationen des EPD beschlossen, das Geschäft vorläufig nicht weiterzuverfolgen, vgl. das Dossier CH-BAR#E2003A#1980/85#2000* (0.715.81). Am 19. Juli 1968 verfasste das EJPD schliesslich einen Mitbericht, den das EPD am 29. August 1968 in einer Stellungnahme beantwortete. Der Bundesrat nahm in seiner Sitzung vom 11. September 1968 Kenntnis vom Bericht der interdepartementalen Studienkommission, beschloss jedoch, die Frage einer Beteiligung der Schweiz an Friedensoperationen der UNO nicht weiterzuverfolgen. Für Antrag, Mitberichte, Stellungnahme, Vernehmlassung und das BR-Prot. Nr. 1404 vom 11. September 1968 vgl. das Faksimile dodis.ch/32907.

² *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), <u>dodis.ch/T2038</u>.

Wgl. das Faksimile dodis.ch/32907.

⁴ Im Mai 1967 erteilte der UNO-Generalsekretär Sithu U Thant auf Drängen des ägyptischen Präsidenten Gamal Abdel Nasser den international umstrittenen Befehl zum Abzug der Noteinsatztruppe I der UNO (UNEF I) aus Ägypten.

⁵ Vgl. das Faksimile dodis.ch/32907.

alle andern Staaten, die an solchen Operationen mitwirkten, getan hatten. Es geht aber vorerst einmal um die prinzipielle Frage.

Nach wie vor sind wir der Überzeugung, dass eine Verfassungsrevision rechtlich nicht notwendig wäre. Wir teilen voll und ganz die rechtlichen Ausführungen des Finanz- und Zolldepartements in seinem Mitbericht vom 6. Juli 1967.⁶ Diese Auslegung der Verfassung wird durch eine langjährige Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung bestätigt. So hat sich die Schweiz seit langem durch die Zurverfügungstellung von finanziellen und materiellen Mitteln und durch die Entsendung von Personal an der Entwicklungshilfe beteiligt, im Auftrag der Vereinigten Nationen verschiedene Dienstleistungen erbracht⁷ und die UN finanziell unterstützt (Zeichnung eines Teiles der UN-Anleihe,⁸ finanzielle Beiträge an die Cypern-Aktion⁹), ohne dass hiefür eine ausdrückliche verfassungsmässige Grundlage besteht und dass vorher eine Verfassungsrevision durchgeführt wurde. In der Öffentlichkeit hat sich keine Kritik dagegen erhoben. Es wäre auch sinnwidrig anzunehmen, dass die Bundesverfassung die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Landes hätte beschränken und damit die Wahrung seiner Interessen aufs Spiel setzen wollen.

Die Meinung, das System der Freiwilligkeit bringe früher oder später die Schaffung einer aus unerfreulichen Elementen zusammengesetzte «Legion» mit sich, ist eine reine Annahme. Eine grössere Wahrscheinlichkeit spricht dafür, dass gerade die besseren Elemente der Jugend sich an Aktionen der UN beteiligen würden. Die Erfahrungen, die Staaten wie Schweden, Norwegen, Finnland und Irland gemacht haben, weisen alle in diese Richtung.¹⁰

Die Frage, wer über einen allfälligen Rückzug einer UN-Truppe zu entscheiden hat, ist vorher zu regeln. Wenn die Aktion von der Zustimmung aller beteiligten Staaten abhängig gemacht wird, so folgt aus der Verweigerung dieser Zustimmung eines Staates die Pflicht, die Truppe zurückzuziehen. Für die Tätigkeit der UNEF war das Einverständnis der Vereinigten Arabischen Republik notwendig. Wurde dieses zurückgezogen, so blieb den UN nichts anderes übrig, als die Aktion abzubrechen. An dieser Rechtslage ändert sich nichts, ob nun der Generalsekretär oder ein anderes Organ den Rückzugsbefehl erteilt. Die gegenwärtige Kontroverse geht lediglich um Fragen der Taktik, vor allem ob es möglich gewesen wäre, Zeit zu gewinnen und die ägyptische Regierung zu einer Änderung ihrer Haltung zu bewegen. Wäre dieses Ziel nicht erreicht worden, so wäre auch dem Sicherheitsrat oder der Generalversammlung nichts anderes übrig geblieben, als den Rückzug der Truppe anzuordnen. Sei dem wie ihm wolle, so kann diese Frage in Zukunft klar geregelt werden.

⁶ Vgl. das Faksimile dodis.ch/32907.

⁷ Vgl. die thematische Zusammenstellung Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), dodis.ch/T2067 sowie QdD 15, Dok. 12, dodis.ch/9638. Zur Unterstützung der Friedenstruppen der UNO während der Suezkrise vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2262 und QdD 15, Dok. 16, dodis.ch/9575. Zu den Aktivitäten der Schweiz zugunsten der UNO-Aktion im Kongo vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2228, insbesondere dodis.ch/15341. Zur Mitwirkung der Schweiz an der UN-Untersuchungskommission für Vietnam vgl. QdD 15, Dok. 19, dodis.ch/18900.

⁸ Vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2270, insbesondere QdD 15, Dok. 18, dodis.ch/30220.

⁹ Zu den Beiträgen an die UNFICYP vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2203.

¹⁰ Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E2003A#1980/85#2000* (0.715.81).

Wenn wir vorsehen, uns aus neutralitätspolitischen Gründen das Recht vorzubehalten, das schweizerische Kontingent unter bestimmten Umständen zurückzuziehen, so hat dies die Meinung, dass ein solcher Vorbehalt von vorneherein gemacht und in die Regelung mit der Organisation einbezogen würde. Eine spätere Zustimmung der UN wäre deshalb nicht nötig. Es geht auch nicht darum, dem Schweizersoldaten jeden Schuss zu ersparen, sondern um eine neutralitätspolitische Bedingung.

Ein angegriffenes Kontingent hat das Recht zur Selbstverteidigung und braucht hiefür weder einen Befehl seiner Regierung noch der UN abzuwarten. Bei allen bisherigen Aktionen bestand dieses Recht. Ein Warten auf weitere Befehle wäre im Falle der Selbstverteidigung gegen einen Angriff, also der Notwehr, sinnlos. Die unparteiische Haltung würde darin bestehen, dass die Truppe sich auf die Verteidigung der von ihr besetzten Stellungen beschränkt. Dass damit ein gewisses Risiko verbunden ist, wurde im Bericht der Arbeitsgruppe gesagt. 11 Ohne jedes Risiko wäre die Beteiligung an einer Aktion aber überhaupt unmöglich.

Die Feststellung, eine Beteiligung der Schweiz an Friedensoperationen der UN sei unvereinbar mit unserer Neutralität, ist unrichtig, sofern die aufgestellten Bedingungen eingehalten werden. Wir verweisen hiefür auf den Bericht der Arbeitsgruppe.

II.

Das Militärdepartement schlägt vor, die Frage der Aufstellung von Detachementen zur Katastrophenhilfe weiter zu prüfen. Es würde sich um die Leistung von sanitarischer Hilfe wie auch um technische Unterstützung (Wiederherstellung der öffentlichen Dienste, Übermittlungswesen) handeln. Dazu käme auch die Hilfe an bereits eingeleitete Aktionen, z.B. des IKRK; notwendig wäre vor allem, sprachenkundiges Personal zur Verfügung zu stellen. Dieser Anregung stimmen wir zu.

Ohne auf Einzelheiten jetzt schon eingehen zu wollen, glauben wir, dass es vorzuziehen wäre, derartige Detachemente auf ziviler Basis aufzuziehen. Es müsste sich wiederum um freiwillige Leistungen handeln; ein obligatorischer Dienst wäre rechtlich und faktisch kaum durchführbar. Die Hilfe sollte sowohl den Vereinigten Nationen oder andern internationalen Organisationen wie auch einzelnen Staaten geleistet werden können. Die Schweiz soll in der Lage sein, sich sowohl an kollektiven Aktionen zu beteiligen, wie auch selbständig Hilfe zu leisten.

Da es vorerst um die Abklärung technischer und organisatorischer Probleme geht, sollte das Militärdepartement die Leitung der Studien übernehmen, wobei das Bundesamt für Zivilschutz heranzuziehen wäre. Von grosser Bedeutung ist, sämtliche bereits bestehenden zivilen Organisationen wie das Schweizerische

¹¹ Der Bundesrat beauftragte im Herbst 1965 das EPD und das EMD unter der Leitung von Minister Bindschedler, ihm eine gemeinsame Studie zur Frage eines schweizerischen Blauhelm-Truppenkontingents zu unterbreiten, vgl. den Antrag des EPD vom 22. Mai 1967, Faksimile dodis.ch/32907. Für den Bericht der interdepartementalen Studienkommission über eine Beteiligung der Schweiz an den Friedensoperationen der UNO vom 24. April 1967 vgl. dodis.ch/32908.

Rote Kreuz und den Samariterbund beizuziehen. Es sollte möglichst auf dem Bestehenden aufgebaut werden.

Es wäre wünschbar, die Prüfung der Probleme möglichst rasch durchzuführen. Sofern das Militärdepartement für die weitere Abklärung die Einsetzung einer Arbeitsgruppe vorsieht, so ersuchen wir, dass ein Vertreter der Abteilung für Internationale Organisationen unseres Departements zugezogen wird.

Wir beehren uns deshalb, dem Bundesrat zu beantragen:¹²

- 1. Die Frage einer Beteiligung der Schweiz an Friedensoperationen der UN wird vorläufig nicht weiter verfolgt.
- 2. Das Militärdepartement wird beauftragt, zusammen mit dem Bundesamt für Zivilschutz und unter Mitwirkung der bestehenden zivilen Organisationen das Problem der Katastrophenhilfe zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.

dodis.ch/32891

Le Chef de la Division des organisations internationales du DPF, l'Ambassadeur Thalmann, à l'Ambassadeur de Suisse à Cologne Troendle¹

[RÉPERCUSSION DE LA QUESTION ALLEMANDE SUR LES RELATIONS DE LA SUISSE AVEC L'ONU]

Berne, 22 novembre 1967

Nous avons lu avec une grande attention votre rapport politique du 8 novembre² concernant le problème de la reconnaissance de la République Démocratique allemande.

Ce sujet nous intéresse, en effet, à un haut degré car il a une incidence sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies.

Notre appartenance aux agences spécialisées et notre qualité d'État partie au Statut de la Cour internationale de justice nous a jusqu'à présent permis, bien que non membre de l'ONU, d'être associés à nombre d'activités des Nations Unies par le jeu de la clause dite de Vienne, qui délimite le cercle des États admis à être invités à participer à une conférence internationale convoquée sous les auspices de l'ONU. De cette façon, l'accès aux conférences qui élaborent des conventions, notamment dans le domaine du droit international, ou qui posent les fondations de nouveaux organismes internationaux, nous a toujours été reconnu.

Depuis quelque temps toutefois, nous observons à New York une tendance à confier à la Sixième commission de l'assemblée générale elle-même, plutôt qu'à une conférence de plénipotentiaires, la préparation et la rédaction de nouvelles conventions dans le domaine juridique. C'est ainsi que la Sixième commission a décidé le mois dernier, à la suite d'une proposition de la Pologne, d'élaborer elle-même une convention sur les missions spéciales (diplomatie ad hoc). Cette procédure aboutit à nous priver de toute possibilité de faire entendre notre voix sur une question qui, si l'on pense aux nombreuses négociations diplomatiques qui se déroulent sur notre territoire, nous concerne très directement.³

¹ CH-BAR#E2003A#1980/85#1984* (o.714.0), DDS, vol. 24, doc. 57. Cette lettre est rédigée par le Chef de la Section des Nations Unies et organisations internationales du DPF, François Pictet, et signée par le Chef de la Division des organisations internationales, l'Ambassadeur Ernesto Thalmann. Elle est envoyée à l'Ambassadeur de Suisse à Cologne, Max Troendle. Des copies sont envoyées au Service de la documentation politique et au Service politique Est du DPF, au Bureau de l'Observateur de la Suisse auprès de l'ONU à New York, ainsi qu'à la Mission permanente de la Suisse auprès des organisations internationales à Genève.

² *Le rapport politique Nº 46 de l'Ambassadeur Max Troendle du 8 novembre 1967 se trouve dans le dossier* CH-BAR#E2300-01#1973/156#124* (A.21.31).

³ Cf. la lettre de l'Avocat-conseil du DPF, le Ministre Rudolf Bindschedler, au Chef de la Mission permanente auprès des Nations Unies à New York, l'Ambassadeur Bernard Turrettini, du 26 octobre 1967, CH-BAR#E2003A#1980/85#1918* (0.713.345).

En approuvant le proposition polonaise, la majorité de la commission aura sans doute été sensible avant tout à des considérations de prestige. Nous avons cependant lieu de croire que le délégué de la Pologne visait en fait à écarter la République fédérale faute de pouvoir s'assurer la présence de la DDR dans une conférence diplomatique. Les puissances occidentales ont cédé d'autant plus facilement que la clause de Vienne devient avec le temps plus fragile et qu'un nouveau débat sur la question de l'admission des deux Allemagne l'eût encore affaiblie.

La question du statut de notre observateur permanent illustre également cette situation. Ce statut, qui n'est pas prévu par la Charte, est à bien des égards précaire, sans que nous puissions espérer son aménagement, celui-ci posant inévitablement le problème du traitement privilégié dont bénéficie actuellement la République fédérale par rapport à la DDR.⁴

Nous constatons donc que nos relations avec l'ONU sont, dans une mesure certaine, conditionnées par l'avenir de la question allemande et, en particulier, par l'octroi d'un statut à la DDR et son admission dans les agences spécialisées.

Nous vous sommes donc à l'avance reconnaissants de bien vouloir continuer à suivre de près ce problème.

dodis.ch/32892

Entretien du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Spühler, avec le Secrétaire général de l'ONU U Thant le 30 avril 1969 à Genève¹

[RENCONTRE AVEC U THANT]

Berne, 30 avril 1969

Le Chef du Département² a eu l'occasion de rencontrer U Thant, Secrétaire général des Nations Unies, lors de la célébration du 50^{ème} anniversaire de la décision prise par la Conférence de la Paix, à Paris, de désigner Genève comme siège de la Société des Nations.³

Au cours de l'entretien, les sujets suivants ont été brièvement abordés:

1. Participation de la Suisse aux travaux de la 6ème Commission des Nations Unies

Le Chef du Département remercie le Secrétaire général des indications qu'il lui avait précédemment données sur la façon de procéder pour que la Suisse soit admise à la 6ème Commission des Nations Unies. Entretemps, nous avons participé aux travaux de cet important organisme et croyons lui avoir apporté une contribution de valeur.

Le Secrétaire général est heureux que ses conseils nous aient été utiles.

2. Participation de la Suisse au Comité pour la 2ème décennie du développement

Le Chef du Département demande au Secrétaire général ce qu'il pense de l'opposition de l'URSS à la participation d'États non membres des Nations Unies au Comité pour la 2ème décennie; cette attitude est-elle de nature à porter préjudice à la position de notre observateur à New York?

U Thant a l'air de prendre avec une certaine philosophie la décision de l'URSS de ne pas participer au Comité. Il précise qu'il n'y a aucune controverse au sujet de la participation de la Suisse. C'est uniquement la participation de la BRD qui a provoqué la réaction soviétique. Celle-ci est en relation avec les efforts déployés par l'URSS sur d'autres plans pour faire entrer la DDR dans des organismes

¹ CH-BAR#E2806#1971/57#57* (12-26), DDS, vol. 24, doc. 141. Cette notice est datée dans l'en-tête du 30 avril 1969, mais porte en bas de page la date de rédaction du 2 mai 1969. Elle est rédigée et signée par le Secrétaire général du DPF, Pierre Micheli, après la rencontre du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Willy Spühler, avec Sithu U Thant, Secrétaire général des Nations Unies, lors de la célébration du 50ème anniversaire de la désignation de Genève comme siège de la Société des Nations, le 30 avril 1969 à Genève.

² Le Conseiller fédéral Willy Spühler.

³ Cette célébration a lieu à Genève le 30 avril 1969. Cf. aussi à ce propos DDS, vol. 24, doc. 123, doc. dis.ch/32909.



À l'occasion du 50^{ème} anniversaire de la Conférence de paix de Paris, lors de laquelle Genève est désignée comme siège de la Société des Nations, une cérémonie commémorative a lieu le 1^{er} mai 1969 devant le bâtiment de l'ONU en présence du Secrétaire général de l'ONU Sithu U Thant (au centre à gauche) et du Conseiller fédéral Willy Spühler (au centre) (Keystone-SDA, Keystone, 244144352 (RM)).

internationaux (candidature de la DDR à l'OMS). L'URSS voudrait créer quelque part un précédent au bénéfice de la DDR. Pour U Thant, la position de notre observateur auprès des Nations Unies n'est nullement en danger.

3. Voyage du Chef du Département en Roumanie⁵

Le Secrétaire général interroge le Chef du Département sur son voyage en Roumanie. M. Spühler explique l'attitude de ce pays en ce qui concerne son indépendance et son intégrité nationale. Aussi bien le Ministre des affaires étrangères, M. Manescu, que le Premier Ministre, M. Maurer, et le Chef de l'État, M. Ceaucescu, se sont prononcés catégoriquement contre la conception soviétique de la souveraineté limitée. La détermination roumaine de poursuivre dans cette voie est nette. C'est la raison pour laquelle les Roumains sont en faveur d'une Conférence de la sécurité européenne. Ils pensent y trouver un appui pour leur politique.

⁴ Sur la question de la participation de la République démocratique allemande à l'ONU et des implications pour la Suisse, cf. QdD 15, doc. 24, dodis.ch/32891.

⁵ Cf. DDS, vol. 24, doc. 140, dodis.ch/32536.

4. Conférence de la sécurité européenne⁶

Le Chef du Département demande au Secrétaire général comment il juge la résolution de Budapest et les chances d'une Conférence de la sécurité européenne.

U Thant déduit de différentes de ses conversations que l'URSS est prête à accepter la participation des USA. De ce côté, pas de difficultés à prévoir; en revanche, il y aura la participation de la DDR qui posera le même problème que pour le Comité pour la 2ème décennie du développement. U Thant ne voit guère ce que la conférence pourrait faire d'utile dans le domaine de la sécurité. Par contre, il pense qu'elle serait susceptible de promouvoir la coopération européenne dans le domaine économique, social, etc. Une réunion en 1969 est hors de question; au plus tôt, elle pourrait entrer en ligne de compte en 1970; mais cela dépend de l'évolution de la situation internationale. M. Spühler se demande si le but de l'URSS n'est pas avant tout de faire entrer la DDR dans le concert européen. U Thant ne se prononce pas clairement sur ce point.

5. Évolution de la situation générale

U Thant constate que de grands changements sont en cours à l'Est (Tchécoslovaquie, Roumanie) et à l'Ouest (décision du Canada concernant ses troupes en Europe, reconnaissance de la Chine par l'Italie). Tout est en train de bouger. Il est impossible de prévoir ce que l'avenir nous réserve. L'entrée de la Chine dans les Nations Unies ne pourra probablement pas avoir lieu avant 8 à 10 ans. Elle se heurte actuellement à l'intransigeance de Mao comme de Chiang Kai-shek. Tous deux n'acceptent pas la division de leur pays et ils ont chacun leurs partisans aux Nations Unies.⁸

6. Communautés juives dans les pays arabes⁹

La Fédération des églises protestantes de la Suisse s'inquiète du sort des communautés juives dans les pays arabes. Elle a pris contact avec le Département politique pour déterminer ce qu'elle pourrait entreprendre en leur faveur. M. Spühler demande si une action à laquelle la Fédération pourrait, le cas échéant, s'associer est entreprise par les Nations Unies ou par le Haut-Commissaire pour les réfugiés.

Le Secrétaire général répond qu'il s'agit d'un problème humanitaire qui ne le laisse pas indifférent. Les communautés israélites dans différents pays font beaucoup de bruit à ce sujet. U Thant est d'avis qu'une action discrète serait plus efficace. Après l'exécution à Bagdad de juifs accusés d'espionnage, il était lui-même intervenu auprès du gouvernement irakien. Depuis lors, il n'y a plus eu de juifs condamnés à mort. U Thant ne peut dire si c'est un résultat de son intervention et de celle du gouvernement français survenue au même moment, mais il est convaincu que dans cette affaire un grand tapage dessert la cause de ceux aux-

142

⁶ Sur la Conférence européenne de sécurité, cf. DDS, vol. 24, doc. 154, dodis.ch/32403.

⁷ Sur la crise en Tchécoslovaquie, cf. DDS, vol. 24, doc. 100, dodis.ch/32192; doc. 102, dodis.ch/32194; doc. 105, dodis.ch/32176; doc. 108, dodis.ch/33048, ainsi que la compilation thématique Printemps de Prague (1968), dodis.ch/T941.

⁸ Sur la question des États divisés, cf. DDS, vol. 24, doc. 127, dodis.ch/32173.

⁹ Cf. <u>dodis.ch/33888</u>. Sur la démarche de la Fédération des Églises protestantes de la Suisse, cf. la notice du Chef-suppléant de la Division des affaires politiques du DPF, Michael Gelzer, du 28 avril 1969 dans le dossier CH-BAR#E2003A#1980/85#795* (0.222.07.1).

quels on veut venir en aide. Il en a parlé au Haut-Commissaire pour les réfugiés qu'il vient de rencontrer à Rome. Peut-être serait-il bon que la Fédération des églises protestantes de Suisse prenne contact avec le Prince Sadruddin Aga Khan.

7. Participation de la Suisse à l'action des Nations Unies à Chypre¹⁰

Le Chef du Département annonce au Secrétaire général son intention de proposer aux Chambres fédérales de poursuivre la participation de la Suisse à l'action des Nations Unies à Chypre. Le Secrétaire général remercie. Les propositions que le gouvernement chypriote vient de faire aux communautés turque et grecque lui paraissent importantes. Il ne sait pas si elles seront acceptées, mais elles sont constructives.

8. Rapport aux Chambres fédérales sur les relations de la Suisse avec l'ONU

Le Chef du Département renseigne le Secrétaire général sur le rapport qui sera prochainement présenté aux Chambres fédérales concernant les relations de la Suisse avec l'ONU. ¹¹ Ce rapport ne contiendra pas une proposition d'adhésion à l'ONU. Il est destiné à préparer le moment où un tel pas pourra être fait. Il tendra aussi à développer la coopération entre la Suisse et l'ONU. Le Secrétaire général semble comprendre la situation et ne fait pas de commentaire.

¹⁰ Sur la participation de la Suisse aux opérations de l'UNFICYP, cf. la compilation dodis.ch/C2203.

¹¹ *Cf. le* Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies *du 16 juin 1969*, dodis.ch/33191.

dodis.ch/55069

Presserohstoff des EDA¹

BERICHT DES BUNDESRATES AN DIE BUNDESVERSAMMLUNG ÜBER DAS VERHÄLTNIS DER SCHWEIZ ZU DEN VEREINTEN NATIONEN (ZUSAMMENFASSUNG)²

Bern, 30. Juni 1969

I. Das Mandat

Am 28. Februar 1967 reichte Nationalrat Bretscher ein von seinen Ratskollegen Conzett, Dürrenmatt, Eggenberger und Furgler mitunterzeichnetes Postulat ein, in dem der Bundesrat ersucht wurde, einen Bericht über das Verhältnis der Schweiz zur UNO, insbesondere über die Aussichten und Möglichkeiten eines Beitrittes der Schweiz unter Wahrung ihres Neutralitätsstatus vorzulegen.³ In der Junisession 1967 nahm der Vorsteher des Politischen Departements⁴ das Postulat entgegen und erklärte sich bereit, den verlangten Bericht im Sinne einer allgemeinen Standortbestimmung zu erstatten. (S. 1–2 des Berichts)⁵

II. Inhaltsübersicht

Der Bericht des Bundesrats besteht aus zwei Teilen: Der Bundesrat hat Herrn Prof. P. Guggenheim, Genf, mit der Ausarbeitung eines *ersten*, allgemeinen, dogmatisch-geschichtlichen Teils beauftragt; dieser befasst sich mit der Geschichte der politischen internationalen Organisationen, den Zielen und Aufgaben der UNO, der Frage der Neutralität und dem bisherigen Verhältnis der Schweiz zur UNO. Der politisch ausgerichtete *zweite* Teil des Berichtes wurde vom Politischen Departement ausgearbeitet. Er stellt die Möglichkeiten und Bedingungen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur UNO dar. (S. 2–3)6

¹ CH-BAR#J1.227#1000/1400#67* (231.11). Dieser Presserohstoff wurde auf der Grundlage des Berichts des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969 (dodis.ch/33191) redigiert und am 30. Juni 1969 vom Pressedienst des EDA an die Medienschaffenden zur weiteren Verwendung ausgeteilt.

² Zum Bericht vgl. auch die Zusammenstellung dodis.ch/C2245.

³ *Postulat* 70/9653 Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen *von Nationalrat Willy Bretscher vom* 28. *Februar* 1967, dodis.ch/54120.

⁴ Bundesrat Willy Spühler.

⁵ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen *vom 16. Juni 1969*, dodis.ch/33191, *S. 1449–1450*.

⁶ Vgl. dodis.ch/33191, S. 1450–1451.

III. Kein Beitritt im gegenwärtigen Zeitpunkt

Der Bundesrat sieht im gegenwärtigen Zeitpunkt davon ab, den Räten den Beitritt zu empfehlen, weil die angestellten Untersuchungen keine völlig eindeutige Schlussfolgerung zulassen. Der Bundesrat ist sich zudem bewusst, dass das Schweizervolk der UNO gegenüber mehrheitlich entweder noch sehr skeptisch eingestellt ist oder sich gleichgültig verhält, und dass sich bisher keine grössere Bewegung abgezeichnet hat, die auf den Willen breiter Kreise schliessen liesse, den Beitritt in naher Zukunft zu vollziehen. Eine umfassende Information über die UNO und das Verhältnis der Schweiz zur Weltorganisation entspricht jedoch einem Bedürfnis. Der Bundesrat verspricht sich von seinem Bericht nicht nur ein besseres Verständnis für die UNO, sondern auch vermehrten Rückhalt für seine aussenpolitische Linie, die unser Land weiterhin der UNO annähert.

Der Bundesrat schliesst auf jeden Fall eine UNO-Mitgliedschaft unter Aufgabe oder Änderung der schweizerischen Neutralität aus. Freilich würde unsere Neutralität steril, wenn sie nicht gepaart wäre mit Gemeinschaftssinn (Solidarität und Disponibilität). (S. 98, 134)⁷

IV. «Politische» und «technische» UNO

Der Bericht unterscheidet zwischen «politischen» und «technischen» Organisationen der UNO.⁸ Die Schweiz ist nur Nichtmitglied der «politischen» UNO, nämlich:

- des Sicherheitsrates;
- der *Generalversammlung* mit ihren sieben Hauptkommissionen und zahlreichen Sonderausschüssen;
 - des Wirtschafts- und Sozialrates;
 - des Treuhandschaftsrates;
 - des UNO-Sekretariats.

Dagegen gehört die Schweiz mit wenigen Ausnahmen (z. B. Weltbank und Internationaler Währungsfonds)⁹ denjenigen Organisationen an, die man vereinfachend als «technische» UNO bezeichnen kann:

- den UNO-Spezialorganisationen

(Internationale Arbeitsorganisation, Internationaler Fernmeldeverein, Weltpostverein, Internationale Zivilluftfahrtsorganisation, Organisation für Ernährung und Landwirtschaft, Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, Weltgesundheitsorganisation, Meteorologische Weltorganisation, Intergouvernementale konsultative Organisation für Seeschifffahrt);¹⁰

145

⁷ Vgl. dodis.ch/33191, S. 1546 und S. 1582.

⁸ Vgl. dazu auch QdD 15, Dok. 34, <u>dodis.ch/50891</u>.

⁹ Die Schweiz ist seit 1992 Mitglied der Weltbank und des IWF. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (1989–1993), dodis.ch/T1721.

¹⁰ Für eine Übersicht über die Beitrittsdaten zu den erwähnten Sonderorganisationen vgl. die Notiz der Direktion für Völkerrecht an die Direktion für internationale Organisationen des EDA vom 6. September 1988, dodis.ch/54897.

- dem GATT;11
- der Internationalen Atomenergie-Agentur¹²
- den Organen und Programmen, die direkt der Generalversammlung unterstehen

(UN-Konferenz für Handel und Entwicklung, Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung, UN-Entwicklungsprogramme, Kinderhilfswerk der UN, UN-Hochkommissariat für Flüchtlingswesen, UN-Programm für die Palästina-Flüchtlinge);¹³

- der Betäubungsmittelkommission;¹⁴
- dem Internationalen Gerichtshof. 15

Die technische UNO entwickelt sich immer mehr und entfaltet auf zahlreichen Gebieten eine fruchtbare Tätigkeit. Sie ist [mit] dem unter Wasser schwimmenden Teil des Eisbergs vergleichbar, den man allzu leicht vergisst. Das Postulat Bretscher wünscht jedoch offensichtlich, Auskunft über die politische UNO zu erhalten. (S. 115–16, 9–19, 76–89). 16

V. Entwicklung der «politischen» UNO

Im Laufe der 25 Jahre ihres Bestehens hat sich die UNO von einer Siegerkoalition des Zweiten Weltkriegs zu einem fast universellen Gebilde entwickelt, das praktisch alle ideologischen und politischen Systeme umfasst. Die Mitgliederzahl stieg von 51 im Gründungsjahr 1945 auf 76 im Jahre 1955, 100 im Jahre 1960 und 126 Ende 1968. Von wenigen sog. Zwergstaaten (Andorra, Liechtenstein, Monaco, Nauru, San Marino, West-Samoa) abgesehen, ist ausser der Schweiz kein Staat der UNO von sich aus ferngeblieben. Der Beitritt der Volksrepublik China¹⁷ sowie der

¹¹ Seit 1958 war die Schweiz provisorisches Mitglied des GATT, vgl. die Deklaration über den provisorischen Beitritt der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 22. November 1958, AS, 1959, S. 1741–1744. Vgl. ferner das BR-Prot. Nr. 2074 vom 3. Dezember 1956, dodis.ch/11275 und das BR-Prot. Nr. 107 vom 16. Januar 1962, dodis.ch/30449. 1966 hiess der Bundesrat die Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zum GATT als Vollmitglied gut, vgl. das BR-Prot. Nr. 938 vom 10. Mai 1966, dodis.ch/32079. Für die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 10. Mai 1966, vgl. dodis.ch/32970.

¹² Für den Beitritt zur IAEA vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zur Internationalen Atomenergie-Agentur vom 1. März 1957, dodis.ch/34847.

¹³ Für eine Übersicht über die Beitrittsdaten zu den erwähnten Organen und Programmen vgl. die Notiz der Direktion für Völkerrecht an die Direktion für internationale Organisationen vom 6. September 1988, dodis.ch/54897.

¹⁴ Die Schweiz war von 1961–1975, 1988–1995, 1997–2001 und 2004–2011 und zuletzt von 2018–2021 Mitglied der Betäubungsmittelkommission des Wirtschafts- und Sozialrats der UNO.

¹⁵ Zum Beitritt der Schweiz zum IGH vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2204.

¹⁶ *Vgl.* dodis.ch/33191, *S.* 1563–1564, *S.* 1457–1467 und *S.* 1524–1537.

¹⁷ Die Sitze der Republik China in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat der UNO wurden am 25. Oktober 1971 an die Volksrepublik China übertragen, vgl. dazu die Resolution Nr. 2758 der Generalversammlung der UNO vom 25. Oktober 1971, UN doc. A/RES/2758(XXVI) sowie DDS, Bd. 25, Dok. 102, dodis.ch/34306.

geteilten Länder Deutschland,¹⁸ Korea¹⁹ und Vietnam²⁰ scheiterte bisher an der Uneinigkeit der Grossmächte.

Charakteristisch für die bisherige Entwicklung der politischen UNO waren insbesondere folgende Faktoren:

- Die Auflockerung der Fronten im Ost-West-Gegensatz;
- die Diskrepanz zwischen den industrialisierten, meist reichen europäischen und nordamerikanischen Staaten und den teilweise überbevölkerten Entwicklungsländern;
- die zunehmende Multilateralisierung der Behandlung internationaler Fragen auf wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, rechtlicher, wissenschaftlicher und allgemein politischer Ebene;
- das Versagen des in der UNO-Charta vorgesehenen Systems der kollektiven Sicherheit. (S. 108–115)²¹

VI. Heutige Situation der UNO

Anders als die technische, befindet sich die politische UNO eigentlich seit ihrer Gründung in einem Krisenzustand. Sie vermochte die Kriege in Korea,²² in Vietnam²³ und im Nahen Osten²⁴ nicht zu verhindern und stand dem sowjetischen Überfall auf die Tschechoslowakei²⁵ oder Konflikten wie in Jemen²⁶ oder Nigeria²⁷ ohnmächtig gegenüber. Generalsekretär U Thant beklagt selbst die Tendenz, auf die Gewalt als Mittel der nationalen Politik zurückzugreifen, welche die UNO in ihren Grundfesten erschüttere.

Die Weltorganisation kann nicht mehr und nicht weniger sein, als das, was ihre Mitglieder aus ihr machen. Es erscheint deshalb wenig sinnvoll, der UNO die Schuld für den unbefriedigenden Stand der internationalen Beziehungen zuzuschieben. Die Organisation ist ein Spiegelbild der politisch organisierten Menschheit in ihrer ganzen Vielfalt der Rassen, Religionen, Ideologien, Systeme, Vorurteile und des menschlichen Werdegangs.

Die Wirkungsmöglichkeiten der UNO liegen weitgehend im Präventiven, im Verhindern neuer gefährlicher Situationen, im Auffangen und Neutralisieren nationalistischer Exzesse und im geduldigen Suchen nach neuen Wegen internationaler Zusammenarbeit. Die UNO bildet ein Forum, in dem internationale Konflikte zwar selten eine endgültige Lösung finden, wo sie aber doch besprochen, gebremst, abgekühlt und vielleicht sogar entschärft werden können.

¹⁸ Die BRD und die DDR traten am 18. September 1973 der UNO bei. Zu den Auswirkungen der «deutschen Frage» auf die Frage eines UNO-Beitritts der Schweiz vgl. QdD 15, Dok. 24, dodis.ch/32891.

¹⁹ Nord- und Südkorea traten der UNO am 17. September 1991 bei, vgl. dazu dodis.ch/61460 und dodis.ch/61459.

²⁰ Vietnam trat der UNO am 20. September 1977 bei.

²¹ Vgl. dodis.ch/33191, S. 1556–1563.

²² Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Koreakrieg (1950–1953), dodis.ch/T1221.

²³ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Vietnamkrieg, dodis.ch/T1261.

²⁴ Vgl. dazu die thematischen Zusammenstellungen Suezkrise (1956), dodis.ch/T1241 und Sechstagekrieg, dodis.ch/T901.

²⁵ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Prager Frühling (1968), dodis.ch/T941.

²⁶ Vgl. zum Bürgerkrieg im Jemen in den 1960er-Jahren die Zusammenstellung dodis.ch/C2279.

²⁷ Vgl. zum Bürgerkrieg in Nigeria Ende der 1960er-Jahre die Zusammenstellung dodis.ch/C2278.

Die UNO ist kein Idealgebilde, sondern ein Kompromiss zwischen der Idee einer vollkommenen Friedensorganisation und den politischen Gestaltungsmöglichkeiten in einer noch weitgehend nationalstaatlich ausgerichteten und ideologisch gespaltenen Welt. Der prekäre Friede, den wir heute geniessen, ist zweifellos nur zu einem kleinen Teil die Frucht der Bemühungen der UNO. Dennoch ist der Weg, den die UNO eingeschlagen hat, richtig. Die UNO ist auch der einzige Versuch einer Weltorganisation, dessen Zeugen wir sind. Sie ist gleichzeitig das grösste friedliche internationale Gemeinschaftswerk, das je auf der Erde unternommen worden ist, und sie besitzt den höchsten Grad von Universalität, der je erzielt wurde. Sie ist ein Markstein in der Geschichte der politischen internationalen Organisationen und der Friedensordnung.

Ziele und Grundsätze der UNO sind auch die unseren. Die Welt und der Friede sind bis zu einem gewissen Grade unteilbar geworden. Infolge der gegenseitigen Abhängigkeit der modernen Staaten und der Multilateralisierung der internationalen Beziehungen muss auch die Schweiz die Aufrechterhaltung des Friedens, die Beachtung der Menschenrechte, die weltweite Zusammenarbeit und den wirtschaftlichen, sozialen und technischen Fortschritt auf der ganzen Welt, die sich die UNO zum Ziele setzt, fördern und unterstützen. (S. 116–120)²⁸

VII. Neutralitätsrechtliche Probleme

Zweifellos stellt die Frage, wie sich unsere Neutralität mit dem System der UNO-Charta in Einklang bringen liesse, eines der Hauptprobleme einer allfälligen schweizerischen Mitgliedschaft dar. Es liegt wohl in der Natur der Sache, dass sich auf diese Frage keine völlig eindeutige Antwort finden lässt. Theoretisch widersprechen sich die Begriffe der kollektiven Sicherheit und der ständigen Neutralität. Während die Neutralität Nichteinmischung und Enthaltung von Feindseligkeiten bedeutet, setzt die kollektive Sicherheit aktive Stellungnahme gegen den Friedensbrecher voraus. Wesentlich ist jedoch, dass beide auf die Erhaltung des Friedens ausgerichtet sind. Verschiedene Artikel der Charta sowie die Entwicklung der UNO seit 1945 erlauben den Schluss, dass die Neutralität weiterbestehen und sogar erhöhte Bedeutung gewinnen könnte.

Der Schweiz könnten auch als Nichtmitglied aus ihrer Neutralität Probleme erwachsen, muss doch die UNO gemäss Art. 2 Ziff. 6 der Charta dafür besorgt sein, dass auch Nichtmitglieder sich an die Grundsätze der Charta halten, soweit dies für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendig ist. Ein Nichtmitglied kann allerdings einwenden, dass die Charta ihm gegenüber rechtlich nicht verbindlich ist. Je nach den Umständen, unter denen ein Nichtmitglied zur Unterstützung von UNO-Sanktionen aufgefordert wird, mag es ihm jedoch angesichts des tatsächlichen Kräfteverhältnisses und der Beurteilung durch die Weltöffentlichkeit schwer fallen, sich dem Machtanspruch der UNO zu entziehen. So glaubten weder Österreich als Mitglied noch die Schweiz als Nichtmitglied, den von der UNO gegenüber Rhodesien verhängten Massnahmen völlig fernbleiben zu können.²⁹

²⁸ Vgl. dodis.ch/33191, S. 1564–1568.

²⁹ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Rhodesien-Sanktionen, <u>dodis.ch/T1571</u> *sowie QdD 15, Dok. 22,* <u>dodis.ch/31085.</u>

Etwas vereinfacht ausgedrückt: entweder funktioniert das System der kollektiven Sicherheit – wie dies bisher der Fall war – nicht: dann bleibt unsere Neutralität ungefährdet, ob wir Mitglied oder Nichtmitglied sind. Oder das System funktioniert: dann würde die Neutralität durch Sanktionsbeschlüsse berührt, ob wir Mitglied oder Nichtmitglied sind. (S. 120, 99–104, 73–76)³⁰

VIII. Neutralitätspolitische Probleme

Vom Standpunkt des nationalen Interesses der Schweiz aus gesehen, lässt sich die Auffassung vertreten, dass unserem Land aus einer Mitgliedschaft bei der UNO keine nennenswerten Vorteile, wohl aber möglicherweise gewisse Nachteile erwachsen könnten. Die Schweiz wäre als Mitglied der politischen UNO vermehrt gezwungen, zu zahlreichen Problemen, an denen sie kein direktes Interesse hat, Stellung zu nehmen. Daher wird befürchtet, dass die schweizerische Aussenpolitik ihre vorsichtige Zurückhaltung aufzugeben hätte, die sie bisher Problemen gegenüber eingenommen hat, die ihre eigenen Interessen nicht berühren, und dass die Schweiz Gefahr laufe, den Vorteil der Berechenbarkeit ihrer Aussenpolitik teilweise aufgeben zu müssen, wodurch die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität leiden könnte. Trotz dieser gewichtigen Bedenken sollten die einer Mitgliedschaft innewohnenden neutralitätspolitischen Risiken aber auch nicht überschätzt werden. Der Grundsatz der Nichtbeteiligung der Schweiz an internationalen Organen politischen Charakters ist kein klassischer Bestandteil unserer Neutralitätspolitik. Auch hat die Schweiz in der Vergangenheit nicht gezögert, in heiklen politischen Fragen eine eigene klare Linie zu verfolgen. Bundesrat und Bundesversammlung verurteilten beispielsweise letztes Jahr die militärische Intervention der Sowjetunion und ihrer Verbündeten in der Tschechoslowakei.³¹ Freilich müsste sich eine Mitarbeit der Schweiz innerhalb der UNO wohl hauptsächlich auf die Generalversammlung sowie auf wirtschaftliche und technische Organe konzentrieren, wobei sich dort die Haltung des Mitgliedstaates Schweiz kaum grundsätzlich von der des heutigen Nichtmitgliedes unterscheiden dürfte.³²

IX. Die Schweiz als Mitglied und Nichtmitglied

Alles in allem sind der Schweiz bisher aus ihrer Nichtmitgliedschaft kaum greifbare Nachteile erwachsen. Anderseits würde die UNO-Mitgliedschaft – im Gegensatz zu einem allfälligen Beitritt zur EWG – weder unsere direkte Demokratie noch die bundesstaatliche Struktur der Schweiz berühren. Besondere Vorteile könnten der Schweiz aus einer allfälligen Mitgliedschaft daraus erwachsen, dass sie vermehrt in der Weiterbildung des modernen Völkerrechtes mitarbeiten könnte, dass sich die Gefahr der Abwertung des jetzigen Status unserer UNO-Beobachter in New York und Genf vermeiden liesse,³³ und dass unsere Möglichkeiten zur

³⁰ Vgl. dodis.ch/33191, S. 1568, S. 1547–1551 und S. 1521–1524.

³¹ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Prager Frühling (1968), dodis.ch/T941, zur Haltung des Bundesrats insbesondere dodis.ch/49267 und dodis.ch/50874.

³² S. 1568–1571 des Berichts des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969, dodis.ch/33191.

³³ Zum Beobachterstatus der Schweiz bei der UNO vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2268.

Leistung guter Dienste nicht nur nicht beeinträchtigt, sondern begünstigt würden. Diese Betrachtungsweise stützt sich auf genaue Studien und Vergleiche.³⁴

Die Mitgliedschaftsbeiträge und freiwilligen Leistungen, die unser Land seit den Anfängen der UNO an die Organe und Spezialorganisationen der UNO bis Ende 1968 erbracht hat, betragen rund 210 Mio. Franken. Die schweizerischen Beiträge an die friedenserhaltenden Aktionen der UNO belaufen sich auf insgesamt 37 Mio. Franken. Der Jahresbeitrag der Schweiz als UNO-Mitglied würde zurzeit rund 5 Mio. Franken betragen (0.86% des UNO-Budgets).³⁵

X. Innenpolitische Probleme

Obwohl die UNO-Charta die Bundesverfassung nicht ändern würde, rechtfertigt es die politische Bedeutung eines allfälligen Beitritts, dass ein solcher Entscheid der Abstimmung von Volk und Ständen unterstellt wird. Durch diese Volksabstimmung könnten innenpolitische Probleme entstehen. Es wäre jedoch bedauerlich, wenn die Frage unser Land in zwei oder mehr Lager spalten würde. Dies wäre auch sachlich kaum gerechtfertigt. Es geht nicht um eine Existenzfrage und auch nicht um eine Neuorientierung unserer Aussenpolitik. Zudem besteht kein Anlass zu einer emotionellen Ablehnung einer Organisation, der nahezu alle Staaten beigetreten sind und die, bei aller Unvollkommenheit, dem Frieden dient.³⁶

XI. Schlussfolgerungen

Der Bundesrat sieht folgende konkrete Massnahmen vor:

- a) Angemessene Erhöhung unserer finanziellen Beiträge an die Tätigkeit der Vereinten Nationen, ihrer Organe und Spezialorganisationen in gewissen Fällen;³⁷
- b) Weiterer Ausbau Genfs als Sitz der Vereinten Nationen und internationales Konferenzzentrum und Förderung seiner Disponibilität;³⁸
- c) Prüfung der Frage, auf welche Weise eine vermehrte Beteiligung einzelner Personen mit genau umschriebenem Aufgabenkreis an den friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen und an Überwachungs- und Beobachtungsaufgaben, die damit in Zusammenhang stehen, möglich ist;³⁹
- d) Ausbau der Katastrophenhilfe im Ausland, ein Anliegen, dem die Vereinten Nationen seit einiger Zeit ihre besondere Aufmerksamkeit schenken;⁴⁰
- e) Verstärkte Entwicklungshilfe inner- und ausserhalb der Vereinten Nationen, die auch eine intensivere Teilnahme an den Entwicklungsprogrammen der UNO bewirken soll;

³⁴ Vgl. dodis.ch/33191, S. 1571–1578.

³⁵ Vgl. dodis.ch/33191, S. 1581.

³⁶ Vgl. dodis.ch/33191, S. 1579–1580.

³⁷ Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 220 vom 4. Februar 1970, dodis.ch/35331.

³⁸ Vgl. dazu das Schlagwort Die internationale Rolle Genfs, dodis.ch/D982.

³⁹ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038.

⁴⁰ Zur Einsetzung eines Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland ab 1971 und zur Gründung des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH) 1973 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2276, insbesondere der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Schaffung eines Freiwilligenkorps für Katastrophenhilfe im Ausland vom 11. August 1971, dodis.ch/34422.

- f) Der Bundesrat fasst die Möglichkeit eines Beitritts zur Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE),⁴¹ zum Internationalen Währungsfonds (IMF)⁴² und zur Weltbank (BIRD)⁴³ ins Auge;
- g) Im Einvernehmen mit dem IKRK erwägt der Bundesrat die Möglichkeit, auf dem Gebiet der Weiterentwicklung des humanitären Rechts neue Initiativen, allenfalls durch die Einberufung einer Rotkreuzkonferenz;
- h) Berichterstattung sofern die eidgenössischen Räte dies wünschen über die Tätigkeit der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen einerseits und über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen andererseits;⁴⁴
 - i) Vermehrte multilaterale Ausrichtung unserer Diplomatie.

Die dargelegten Massnahmen präjudizieren die Frage eines allfälligen Beitritts der Schweiz zu den Vereinten Nationen nicht; sie sind jedoch geeignet, diesen Schritt, wenn er sich einmal aufdrängt, zu erleichtern.⁴⁵

⁴¹ *Vgl. zum Beitritt der Schweiz zur ECE* 1972 die Zusammenstellung <u>dodis.ch/C2277</u>, insbesondere das BR-Prot. Nr. 919 vom 26. Mai 1971, <u>dodis.ch/34670</u>.

⁴² Zu den Diskussionen über die Möglichkeit eines Beitritts zum IWF in den frühen 1970er Jahren vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2258. Zum Beitritt der Schweiz zum IWF 1992 vgl. die thematische Zusammenstellung Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (1989–1993), dodis.ch/T1721.

⁴³ Vgl. dazu <u>dodis.ch/36325</u>. Zum Beitritt der Schweiz zur Weltbankgruppe 1992 vgl. die thematische Zusammenstellung Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (1989–1993), <u>dodis.ch/</u> T1721.

⁴⁴ Es folgen vorerst nur zwei weitere UNO-Berichte in den 1970er Jahren: Der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969–1971 vom 17. November 1971, dodis.ch/34439, vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2246. Weiter der Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977, dodis.ch/51532, vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2247.

⁴⁵ Vgl. dodis.ch/33191, S. 1581–1585.

dodis.ch/55193

Notiz des Integrationsbüros EPD–EVD¹

UNO-BEITRITT

Bern, 20. Oktober 1971

Herr Direktor Jolles hat mir den UNO-Berichtsentwurf des EPD² zum Lesen gegeben und mich als EWG-Arrangement-Propagandisten und ehemaligen UNO-Funktionär gebeten, meine ihm mündlich präsentierten Bemerkungen Ihnen in einer Notiz zu unterbreiten.

Der Berichtsentwurf zielt in seiner ganzen Tendenz auf einen raschmöglichen Beitritt der Schweiz zur UNO ab. Sobald er herauskommt, wird er die Diskussion über einen UNO-Vollbeitritt beleben, und dies zu einer Zeit, wo wir unser Arrangement mit Europa in möglichst überzeugender Weise durch eine Volksabstimmung schleusen müssen. Aus verschiedenen Gründen, die ich unten in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit aufführe, betrachte ich diese Kadenz als inopportun:

1. Wir sollten m. E. dem Schweizervolk in Sachen neuer internationaler Verpflichtungen nicht zu viel auf einmal zumuten. Seine Absorptionsfähigkeit in dieser Beziehung erscheint noch als limitiert. Deshalb sollten wir uns im nächsten Jahr auf das vordringliche Arrangement mit Europa und auf die diesbezüglichen Aufklärungsbemühungen konzentrieren. Es wäre eine Erschwerung unserer Aufklärungstätigkeit, wenn wir gleichzeitig auch noch erklären müssten, warum der Bundesrat auch noch den UNO-Beitritt der Schweiz wünscht. Wenn der Bundesrat durch den kommenden UNO-Bericht den Eindruck erweckt, er sei entschlossen, dem Volk auch den UNO-Beitritt «den Rachen hinabzujagen», dann könnte sich als Trotzreaktion auch die Zahl der Nein-Stimmen gegen das EWG-Arrangement erhöhen.³ Obwohl die Frauenstimmrechtsabstimmung⁴ gezeigt hat, dass die

¹ CH-BAR#E7001C#1982/118#837* (2510.13). Diese, an den Vorsteher des EVD, Bundesrat Ernst Brugger, gerichtete Aktennotiz wurde von Christoph Eckenstein, Chef der Abteilung Informationsfragen im Integrationsbereich des Integrationsbüros EPD–EVD, verfasst und unterzeichnet. Eine Kopie der Notiz ging an den Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft, Botschafter Paul Rudolf Jolles. Der Generalsekretär des EVD, Alfons Hasler, visierte die Notiz am 20. Oktober 1971.

² Für eine Kopie des Berichtsentwurfs des EPD vgl. das Dossier CH-BAR#E7001C#1982/118#837* (2510.13), für den definitiven Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969–1971 vom 17. November 1971 vgl. dodis.ch/34439. Zum zweiten UNO-Bericht des Bundesrats vgl. zudem die Zusammenstellung dodis.ch/C2246.

³ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Freihandelsabkommen mit der EWG (FHA), dodis.ch/T2064. Am 3. Dezember 1972 stimmte die schweizerische Stimmbevölkerung schliesslich mit 72,53% Ja-Stimmen dem Freihandelsabkommen mit der EWG zu.

⁴ Zur Abstimmung vom 7. Februar 1971 über die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen in eidgenössischen Angelegenheiten vgl. das Schlagwort Frauenstimmrecht, dodis.ch/D881.

Schweizer aufgeschlossener werden, würde ich eher für Vorsicht plädieren, umso mehr als besondere Dringlichkeit des UNO-Beitritts alles andere als erwiesen ist.

Es kann natürlich erwidert werden, diese Risiken seien nicht sehr gross, da wir für das EWG-Arrangement ja die Unterstützung des gesamten Parlamentes geniessen. Das wäre aber voreiliger Optimismus, da wir noch nicht alle Auflagen kennen, die uns in den Verhandlungen überbunden werden könnten; auch brauchen wir für das EWG-Arrangement eine *überzeugende* Mehrheit (Ev. auch Ständemehr?), damit wir das Resultat als Mandat für die aktive Ausnützung der Entwicklungsfähigkeit des Abkommens interpretieren können.

Weiter mag eingewendet werden, im UNO-Berichtsentwurf stehe nirgends, der Bundesrat habe den Beitritt schon beschlossen. Die folgenden Sätze geben dem Leser aber den gegenteiligen Eindruck:

«Nous prenons peu à peu plus nettement conscience du fait que la ligne de la politique étrangère de la Suisse passera *un jour* par l'adhésion aux Nations-Unies... Le Conseil fédéral entend *préparer* le pays à la décision qu'il s'agira de prendre dans un avenir que nous avons lieu de croire *relativement proche*.»⁵

Die Tatsache, dass die zu konstituierende Konsultative Kommission nur eine Alibifunktion hat, kommt im übrigen darin zum Ausdruck, dass gesagt wird, eine solche Kommission habe schon 1945 den Beitritt empfohlen und man wolle jetzt ein «organe analogue» schaffen, das «aux mêmes milieux» einen freien Entscheid über die Beitrittsfrage ermöglichen solle. Gleiche Zusammensetzung wie vor 25 Jahren, also Gewissheit, dass auch gleiches Ergebnis.⁶

- 2. Der UNO-Berichtsentwurf insistiert darauf, wie nachteilig es sei, dass die Schweiz in den UNO-Organen nicht *auf der Basis der Gleichberechtigung* vertreten sei, und dies trotzdem aus dem Bericht hervorgeht, dass wir in den *meisten* Fragen eine Mitsprachemöglichkeit *haben*. Dazu ist folgendes zu bemerken:
- a) die Tatsache, warum die gegenwärtigen Formen der Beteiligung unbefriedigend seien, ist nirgends überzeugend dargelegt. Wenn man schon die relativ kleinen Probleme erwähnt, die mit Bezug auf die 6. Kommission (internationales Recht) bestehen, hätte man umgekehrt mit allem Nachdruck hervorheben müssen, dass wir in den wirtschaftlichen Organen der UNO (namentlich UNCTAD und UNIDO) trotz unserer Nichtmitgliedschaft eine grosse Rolle spielen können. Wir haben in der UNO weitgehend das, was wir langfristig in Europa möchten: wirtschaftliche Beteiligung ohne politisches «Involvement».
- b) Der gegenwärtige Zeitpunkt ist für die Insistenz auf der Notwendigkeit eines *vollen* Mitspracherechts besonders inopportun: Denn in der Volksaufklärung betr. EWG-Arrangement werden wir unsern Vertrag, der kein Mitspracherecht enthalten wird und unter dem Titel der «Entwicklungsfähigkeit» uns lediglich eine Hoffnung auf *punktuelle* Mitsprache gewährt, als *befriedigend* bezeichnen müssen. Das zu einer Zeit, wo der gleiche Bundesrat in Sachen UNO, wo wir ein viel *weitergehendes* Mitspracherecht schon haben, erklärt, die gegenwärtige Lö-

⁵ Zur Haltung des Bundesrats betreffend den Schlussfolgerungen des geplanten Berichts vgl. das BR-Prot. Nr. 1569 vom 15. September 1971, dodis.ch/34293.

⁶ Zur Arbeit und den Berichten der konsultativen Kommission für die Prüfung der Satzung der Vereinten Nationen vgl. dodis.ch/54228 und dodis.ch/54229.

sung sei *unbefriedigend!* Durch die zeitliche Vermengung beider Fragen kommen Regierungssprecher in die Lage, *einerseits* zu behaupten, das fehlende Mitspracherecht in der EWG sei gar nicht schlimm, *anderseits* aber zu anerkennen, mit Bezug auf die UNO sei der Bundesrat zur Auffassung gelangt, das Fehlen eines vollen Mitspracherechts sei abträglich.

Eine solche Linie der Argumentation verfolgen zu müssen, ist aus verschiedenen Gründen unerwünscht:

- (i) Der einfache Bürger kommt erst recht nicht mehr nach. Warum ist in einem Fall etwas richtig, was im andern Fall falsch wäre?
- (ii) Eine solche Argumentation wäre nicht ehrlich. Denn das fehlende Mitspracherecht in Europa ist potentiell *wesentlich* folgenschwerer als das fehlende *volle* Mitspracherecht in der UNO.
- (iii) Indem wir den UNO-Beitritt als «l'aboutissement logique d'une collaboration étendue sur plus d'un quart de siècle» bezeichnen, exponieren wir uns den Argumenten der Schwarzenbachs⁷ und übrigen Isolationisten, die unter unserer Insistenz auf der Entwicklungsfähigkeit eines EWG-Abkommens die Tendenz, auf einen Vollbeitritt hinzuwirken, wittern: «Wie Ihr das bei der UNO gemacht habt, wollt Ihr mit Salamitaktik uns für einen Vollbeitritt zur EWG langsam weich machen.» Nun sollten wir aber in der Volksaufklärung betr. EWG-Abkommen alles vermeiden, was den Eindruck aufkommen lässt, es werde «eigentlich» über den Beitritt zur EWG abgestimmt. Abkommensgegner wie Extremlinke und Extremrechte sollten nicht «Wehret den Anfängen!» oder «Gib nicht den kleinen Finger!» warnen können. Jedenfalls wird in verschiedenen Kreisen das Verständnis für die Notwendigkeit der Entwicklungsfähigkeit eines EWG-Abkommens nicht gefördert, wenn wir gleichzeitig am Exempel UNO eine Entwicklungsfähigkeit vordemonstrieren, die laut Bundesrat logischerweise in einen Vollbeitritt ausmünden muss. Wiederum: Eine Aktivierung der UNO-Problematik im jetzigen Zeitpunkt riskiert die Konfusion der Geister zu erhöhen.
- 3. Der Berichtsentwurf bemüht sich, zu beweisen, dass «la mission de l'ONU dans les domaines techniques est donc inséparable de sa mission proprement politique... Vue sous cet angle, notre adhésion à l'ONU signifierait une pénétration dans une sphère non pas distincte, mais naturellement complémentaire de celle dans laquelle nous nous mouvons actuellement. Ces deux sphères sont au demeurant en constante symbiose.» Diese Art der Argumentation ist in völligem Widerspruch zu unseren Thesen betreffend Beteiligung an der wirtschaftlichen Integration Europas, wo wir stets behaupten, es gebe wirtschaftliche Formen der Beteiligung, die nicht politisch seien und uns politisch nicht ins Spiel hineinziehen würden. Wenn ich die «Europa-Union» wäre, würde ich diesen Widerspruch der Argumentation an die grosse Glocke hängen. Auch hier kommt «das Volk» nicht mehr draus; jedenfalls ist die Volksaufklärung wesentlich erschwert,

⁷ Anspielung auf die «Volksinitiative gegen die Überfremdung» vom 7. Juni 1970, eingereicht von einem Komitee rund um Nationalrat James Schwarzenbach. Vgl. dazu insbesondere den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung vom 22. September 1969, das BR-Prot. Nr. 1244 vom 15. Juli 1970, dodis.ch/36347 sowie die thematische Zusammenstellung Überfremdungs-Initiativen, dodis.ch/T2030.

wenn es erscheint, dass von oben je nach Zweck vollkommen widersprüchlich argumentiert wird.

- 4. Ich anerkenne durchaus, dass die Schweiz international «partizipationistischer» werden muss. Bei der Durchführung einer solchen Politik müssten jedoch Prioritäten gesetzt werden. Man müsste dort beginnen, wo wirtschaftliche Interessen oder die politische Dringlichkeit eine Ausdehnung unserer Verpflichtungen nahelegen. In dieser Prioritätsordnung kommt m. E. der UNO-Beitritt an letzter Stelle: Das Europa-Arrangement im Rahmen einer Gesamtlösung, der Beitritt zum Internationalen Währungsfonds, die Aktivierung unserer Entwicklungspolitik, ja sogar die Sicherheitskonferenz, kommen m. E. vor dem UNO-Beitritt. Die Nicht-Aktivierung unserer Politik auf diesen Gebieten hat m. E. mehr Nachteile, als es die vorläufige Beibehaltung unseres gegenwärtigen Status bei der UNO hätte. Gegenüber dem Argument, wonach ein UNO-Beitritt als Balanceakt zu unserem grösseren Engagement in Europa notwendig sei, kann erwähnt werden, dass die Universalisierung unserer diplomatischen Beziehungen (Nordvietnam,⁸ Nordkorea, DDR¹⁰), der Beitritt zum IWF¹¹ und die Entwicklungspolitik vorläufig eine genügende Aktivierung der universalistischen Komponente unserer Aussenpolitik darstellen.¹²
 - 5. Ich ziehe aus den obigen Überlegungen folgende Konklusionen:
- a) Der neue UNO-Bericht sollte keine Sätze enthalten, die den Eindruck erwecken, die Meinungen seien oben schon definitiv gemacht. Es handle sich nur noch um die «Konditionierung» («préparer») der öffentlichen Meinung.
- b) Die Nachteile der Nicht-Gleichberechtigung sollten im Hinblick auf unser EWG-Arrangement weniger herausgestrichen werden.

⁸ Zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Nordvietnam vgl. die Zusammenstellung <u>dodis.ch/</u> C2229.

⁹ Zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Nordkorea vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2234, insbesondere die BR-Prot. Nr. 995 vom 24. Juni 1974, DDS, Bd. 26, Dok. 91, dodis.ch/39265 und Nr. 161 vom 5. Februar 1975, dodis.ch/39282.

¹⁰ Zur Normalisierung der wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen mit der DDR vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2256, insbesondere die BR-Prot. Nr. 1330 vom 9. August 1972, dodis.ch/34365; Nr. 2197 vom 4. Dezember 1972, dodis.ch/34375 und Nr. 16 vom 10. Januar 1973, dodis.ch/39404.

¹¹ Zu den Diskussionen um einen Beitritt der Schweiz zum IWF in den frühen 1970er Jahren vgl. dodis.ch/C2258. Zum definitiven Beitritt der Schweiz zum IWF am 29. Mai 1992 vgl. das BR-Prot. Nr. 979 vom 20. Mai 1992, dodis.ch/60632 sowie die thematische Zusammenstellung Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (1989–1993), dodis.ch/T1721.

Anmerkung im Original: Im übrigen sollte man sich auch der Probleme voll bewusst sein, die ein UNO-Beitritt mit sich bringen würde. U. U. Belastung unserer Beziehungen zu Staaten, gegen die wir stimmen. Vor allem aber: Im letzten Jahrdutzend war die Meinung des «Establishment» jedenfalls der deutschen Schweiz in vielen Fragen in absolutem Gegensatz zur UNO-Mehrheit: «Die Schweizer» waren für Tschombé, gegen die Anti-Rhodesien- und Anti-Südafrika-Kampagne der UNO, gegen die anti-israelische, pro-arabische UNO-Mehrheit, gegen die «überstürzte» Dekolonisierung, gegen das Schweigen der UNO bei der Besetzung des CSR etc. Der schweizerische Vertreter wird bei der Stimmabgabe die Wahl haben, entweder zur dominierenden UNO-Tendenz oder zur «öffentlichen Meinung» unseres Landes im Gegensatz zu stehen. Wenn man hingegen noch ein bisschen zuwartet, könnte sich die in der Schweiz schon jetzt feststellbare Tendenz zu einer weniger einseitigen aussenpolitischen Sensibilisierung verstärkt haben.

- c) Es sollte klar gesagt sein, dass die Konsultativkommission das Für und Wider eines Beitritts prüfen sollte und dass sie aus Befürwortern und Zweiflern zusammengesetzt sein wird.
- d) Es sollte klargemacht werden, dass der Bericht der Konsultativkommission erst für 1973 (oder anfangs 1973) erwartet wird, damit die UNO-Frage nicht mit der EWG-Frage vermengt wird. Weiterer Vorteil: Wir wissen dann auch, wie das Volk in Sachen EWG reagiert hat.¹³

dodis.ch/40106

Entretien du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Graber, avec le Secrétaire général Waldheim le 11 avril 1973 à Genève¹

RENCONTRE AVEC M. WALDHEIM

Très confidentiel

[Berne,] 13 avril 1973

1. Bureaux du GRP

Dans une lettre récente, M^{me} Binh a demandé au Secrétaire général² de pouvoir accréditer un observateur à New York. Il n'y était pas question de Genève. Le Secrétaire général a fait répondre oralement qu'il voyait mal la possibilité de donner suite à cette demande, façon discrète de mentionner l'opposition du Gouvernement américain. Une allusion a, semble-t-il, été faite dans cette réponse à une liaison à Genève pour les problèmes d'ordre humanitaire. L'ONU a laissé ainsi une porte entrouverte. À New York, l'ONU peut motiver son refus en s'abritant derrière le pays de siège. Ce motif, comme l'a précisé M. Thalmann, ne pourrait être opposé en Suisse. M. Waldheim observe que le GRP ne peut espérer obtenir un statut dans les institutions spécialisées dont le Vietnam du Sud est membre. Seule l'ONU elle-même, où Saigon n'est qu'observateur, pourrait entrer en ligne de compte.

2. Situation financière

Dans l'immédiat, elle n'inspire pas d'inquiétude, des contributions volontaires, en dernier lieu du Japon, ayant permis une stabilisation provisoire. À plus long terme, la situation demeure préoccupante. Pour pallier aux pertes de change, on examine s'il serait possible d'inviter les membres à verser leur contribution, notamment au PNUD, dans une monnaie telle que le franc suisse. M. Graber observe que l'irresponsabilité des petits contributeurs en matière financière est une cause de discrédit de l'ONU dans l'opinion publique suisse. Le Secrétaire général en convient, il cite à titre d'exemple la tentative des pays en développement de partager entre les membres le montant économisé sur le dernier budget. Il s'efforce, au

¹ CH-BAR#E2001E-01#1987/78#2400* (B.15.11.1), DDS, vol. 26, doc. 12. Cette notice confidentielle de l'entretien du 11 avril 1973 à Genève entre le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber, et le Secrétaire général des Nations Unies, Kurt Waldheim, est rédigée le 13 avril 1973 par le Chef-suppléant de la Direction des organisations internationales du DPF, François Pictet. Des copies de cette notice sont envoyées au Service politique Est, à l'Ambassadeur Bernard Turrettini de la Mission permanente d'observation de la Suisse auprès des Nations Unies à New York, ainsi qu'à l'Ambassadeur Jean Humbert de la Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève.

² Kurt Waldheim.

³ Cf. la notice de la Direction des organisations internationales du DPF d'août 1973, dodis.ch/40131.

cours de ses voyages, de modérer les ambitions des gouvernements en les mettant en garde contre ce qu'il appelle un suicide de l'Organisation.

3. Afrique du Sud

W[aldheim] remercie le Chef du Département pour son aide dans la recherche d'un représentant permanent en Namibie. Les circonstances étaient exceptionnellement difficiles et M. Escher a fait tout ce qui était possible.⁴ Pretoria continue de mettre les bâtons dans les roues en cherchant à gagner du temps. Sa propre mission n'a encore permis aucun progrès malgré la bonne volonté que manifeste personnellement M. Müller qui n'a toutefois pas une influence suffisante sur le Premier Ministre. En privé, beaucoup de gouvernements africains se disent acquis au dialogue,⁵ mais si l'Afrique du Sud ne fait pas un pas en avant, W[aldheim] devra envisager «d'arrêter les frais».

4. Siège

Il est acquis que le PNUD et l'UNICEF demeureront à New York, les Américains ayant très clairement manifesté leur volonté sur ce point. La décision de renoncer au transfert⁶ de la Division des droits de l'homme est provisoire: elle a été dictée par la constatation qu'à la suite de la dévaluation du dollar, l'amortissement des frais de transfert, prévu en cinq ans, devient impossible, en sorte que le statu quo demeurerait la formule la meilleur marché.⁷ La prochaine Assemblée générale devra prendre une décision. En attendant, l'Office garde les locaux en réserve. Le choix de Nairobi pour le Secrétariat de l'environnement n'est qu'un premier pas vers une décentralisation accrue des Nations Unies.⁸ Ce mouvement inévitable contient en germe le risque d'une désaffectation des grandes puissances.⁹ W[aldheim] rend hommage à l'accueil de Genève dont la situation vraiment centrale est beaucoup plus satisfaisante que celle de New York.¹⁰

⁴ Sur la mission de l'Ambassadeur Alfred Escher en tant qu'envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la Namibie en 1972, cf. DDS, vol. 25, doc. 86, dodis.ch/35680, en particulier la note 21, et doc. 146, dodis.ch/35579, en particulier la note 12.

⁵ Cf. par exemple le rapport politique N° 5 de l'Ambassadeur de Suisse à Pretoria, Theodor Curchod, du 3 mars 1975, dodis.ch/40256.

⁶ Sur le rôle pionnier du Secrétaire général Waldheim dans cette décision, cf. la lettre de l'Ambassadeur Turrettini au Chef de la Direction des organisations internationales du DPF, René Keller, du 1^{er} novembre 1972 dans les dossiers CH-BAR#E2003A#1984/84#1773* (0.715.11) et CH-BAR#E2210.5#1992/34#34* (710.311).

⁷ Cf. le télégramme N° 89 de l'Ambassadeur Turrettini au DPF du 3 avril 1973 dans le dossier CH-BAR# E2210.5#1993/30#253* (713.360).

⁸ Cf. à ce sujet les dossiers CH-BAR#E2003A#1988/15#1531* (o.713.842) et CH-BAR#E2003A# 1990/3#1594* (o.713.842).

⁹ Cf. le dossier CH-BAR#E2003A#1988/15#1543* (0.715.11).

¹⁰ Sur les interventions du Secrétaire général Waldheim pour le transfert de la Division des droits de l'homme à Genève, cf. le télégramme N° 310 de l'Ambassadeur Turrettini au DPF du 5 novembre 1973 dans le dossier CH-BAR#E2210.5#1993/30#82* (710.40), ainsi que la circulaire du DPF aux ambassades de Suisse du 16 décembre 1975 dans le dossier CH-BAR#E2003A#1988/15#1546* (0.715.21.Uch). Cf. également DDS, vol. 24, doc. 143, dodis.ch/33201, note 11, et dodis.ch/40151.

5. Corée du Nord

W[aldheim] confirme que la Corée du Nord cherche à obtenir la dissolution de la Commission pour l'unification et la reconstruction de la Corée (UNCURK). Le chef¹¹ de la délégation nord-coréenne à Paris lui a dit, en février, que la dissolution de la Commission d'armistice et de la NNSC serait l'étape suivante. W[aldheim] doute d'une dissolution de l'UNCURK car, comme l'a montré le vote d'ajournement de la dernière Assemblée générale, une forte majorité d'États souhaite son maintien. Le Secrétaire général ne serait personnellement pas fâché de sa disparition, car elle est une charge pour l'Organisation et symbolise un «abus du drapeau de l'ONU par une grande puissance».

L'établissement de relations diplomatiques entre la Suède et la Corée du Nord¹² sera sans effet sur la NNSC dont l'avenir dépend d'abord de Washington, qui attache une très grande importance à son maintien. La Corée cherche à entrer dans les institutions spécialisées dont la Corée du Sud est déjà membre, c'est une évolution très intéressante. En revanche, elle n'a pas l'intention d'adhérer à l'ONU, car ce serait compromettre l'unification de la péninsule. Chou En-Laï a dit au Secrétaire général que l'adhésion de la Corée à l'ONU n'est pas urgente et qu'elle peut attendre la réunification.

6. Vietnam¹³

La maintien de l'UNCURK est une des raisons de la méfiance du Vietnam du Nord envers l'ONU. Pour Hanoï, l'ONU est un instrument des États-Unis. Ayant obtenu le départ des Américains du Vietnam du Sud, Hanoï ne veut pas les délier de leurs responsabilités en leur donnant la possibilité de les repasser à l'ONU. C'est le langage que lui a tenu Chou En-Laï. Les relations d'Hanoï avec le Secrétaire général sont par contre confiantes, en raison de la position qu'il avait personnellement prise notamment à propos des bombardements des digues. La méfiance vis-à-vis de l'ONU, qu'Hanoï connaît très mal, frappe aussi les institutions spécialisées auxquelles le Vietnam du Nord n'envisage pas encore d'adhérer. W[aldheim] est «très sceptique» quant aux chances d'une paix durable en Indochine. Il doute que le Président Thieu ait le pouvoir de se maintenir. Le Secrétaire général est satisfait de la manière dont les Nations Unies ont été associées à la Conférence de Paris. Il avait été prévenu, depuis plusieurs mois, qu'il n'était pas question qu'il signe les accords. La presse s'est livrée sur ce point à des commentaires fantaisistes. Le Canada, qui désirait une présence des Nations Unies dans le mécanisme de contrôle, a contribué à créer un malentendu.

Au *Cambodge*, *W*[*aldheim*] n'exclut pas un arrangement entre Lon Nol et Sihanouk. Les USA, qui ne sont sans doute pas prêts à soutenir le régime actuel jusqu'au bout, pourraient y avoir un intérêt, tout comme la Chine.

7. Allemagnes

L'adhésion des deux Allemagnes n'est plus qu'une formalité. La question est de savoir s'il y aura ou non une assemblée extraordinaire. Bonn ne le souhaite pas

¹¹ Park Youn Pyong.

¹² Cf. DDS, vol. 26, doc. 8, dodis.ch/39285.

¹³ Cf. DDS, vol. 26, doc. 147, dodis.ch/39140.

et W[aldheim] ne croit pas que l'URSS tiendra à susciter une confrontation. Il est possible que M. Brandt se rende à New York pendant l'Assemblée.

8. Chypre

W[aldheim] se dit très préoccupé, les pourparlers entre les communautés ne marquent pas de progrès. Il a fait savoir à Athènes et à Ankara qu'il envisage de proposer au Conseil de sécurité, à la fin de l'année, s'il n'y a pas de résultat concret d'ici là, une réduction substantielle de l'UNFICYP.¹⁴ L'ONU ne maintiendrait dans l'île que des observateurs. Les contributeurs, les États-Unis comme les Scandinaves, sont las de soutenir une entreprise dont on ne voit pas la fin.

9. Proche-Orient¹⁵

Ce point est abordé brièvement en fin de conversation. L'horizon est toujours bouché. Israël n'est pas disposé à négocier. Le Caire est prêt à négocier sur tous les points pour autant qu'il n'y ait aucun abandon de territoire (force internationale à Sharm el Sheikh, corridor international). Si aucun progrès n'était réalisé d'ici l'Assemblée générale, le Secrétaire général reprendrait ses efforts.

¹⁴ *Sur la contribution financière de la Suisse à l'UNFICYP, cf. le PVCF Nº 1851 du 7 novembre 1973,* dodis.ch/38809.

¹⁵ Sur le conflit au Proche-Orient, cf. DDS, vol. 26, doc. 22, dodis.ch/39248, note 2.

dodis.ch/58806

Die beratende Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO an den Vorsteher des EPD, Bundespräsident Graber¹

[BERICHT ÜBER DIE BEZIEHUNGEN DER SCHWEIZ ZUR UNO]

Bern, 23. August 1975

Wir haben die Ehre, Ihnen im Auftrag der vom Bundesrat mit Beschluss vom 28. August 1973² eingesetzten beratenden ad-hoc-Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO den im Mandat unter Punkt 4 erbetenen Bericht³ einzureichen. Diese Aufgabe erfüllen die drei Unterzeichnenden in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Büros der Kommission gemeinsam nach dem unerwarteten Hinschied des vom Bundesrat als Kommissionspräsident eingesetzten alt Ständerat Eduard Zellweger.⁴

Das Verfahren, das erlaubt hat, den Bericht auf dem Wege einer letzten schriftlichen Konsultation, an der sich 46 der 51 Mitglieder beteiligten, zu bereinigen, war noch unter dem Kommissionspräsidenten beschlossen und eingeleitet worden.

Die Grundtendenz des Berichtes, die den Beitritt zu den Vereinten Nationen befürwortet, widerspiegelt die Meinung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder. Es sind darin auch Minderheitsmeinungen festgehalten. Der Bericht hat jedoch innerhalb der Kommission zu Kritiken Anlass gegeben, auf die wir Sie im folgenden hinweisen möchten.

Die Kritiken gruppieren sich im wesentlichen in zwei Kategorien:

– Einige Mitglieder, die in der Fussnote am Schluss des Berichtes namentlich aufgeführt sind, haben sich gegen den Beitritt der Schweiz zur UNO ausgesprochen.⁵

¹ CH-BAR#E2003A#1988/15#1535* (o.714.11). Dieses Begleitschreiben der beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO wurde von den Mitgliedern des Kommissionsbüros Dietrich Schindler, Pierre Micheli und Edith Zimmermann-Bütikofer im Namen aller 51 Mitglieder unterschrieben und zusammen mit dem Bericht der beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO an den Bundesrat vom 20. August 1975, dodis.ch/58807, an den Vorsteher des EPD, Bundespräsident Pierre Graber, versandt. Dieser leitete das Schreiben samt Bericht und weiteren beigelegten Schreiben am 29. August 1975 an die anderen Bundesratsmitglieder weiter, vgl. das Faksimile dodis.ch/58806.

² Es handelt sich in Wirklichkeit um den im BR-Prot. Nr. 1450 vom 5. September 1973 festgehaltenen Beschluss, vgl. dodis.ch/40135. Der Antrag des EPD datiert hingegen vom 28. August 1973.

³ Bericht der beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO an den Bundesrat vom 20. August 1975, dodis.ch/58807. Vgl. dazu ferner die Zusammenstellung dodis.ch/C1976.

⁴ Eduard Zellweger verstarb am 8. Juli 1975.

⁵ Es handelte sich um Ständerat Raymond Broger, die Nationalräte Rudolf Etter, Walter König und James Schwarzenbach, den alt Ständerat Arno Theus sowie den Präsidenten des Vororts, Etienne Junod, vgl. dodis.ch/58807, S. 78.

– Einige andere Mitglieder, die zwar keine prinzipiellen Einwendungen gegen den Beitritt geltend machten, haben gegenüber dem Bericht Vorbehalte angebracht und sich aus diesem Grunde gegen die Abgabe des Berichtes an den Bundesrat ausgesprochen oder die Absicht geäussert, ihre Stellungnahmen dem Bundesrat noch bekanntzugeben.⁶ Ihre diesbezüglichen Briefe sind beigelegt.⁷

Das Büro möchte im Zusammenhang mit einzelnen dieser Vorbehalte auf folgendes hinweisen. Die bereits im Bericht erwähnten Tendenzen innerhalb der UNO, die darauf abzielen, die Mitgliedschaftsrechte gewisser Staaten aus politischen Motiven heraus einzuengen, haben sich in letzter Zeit verstärkt. Diese Entwicklung hat unter den Kommissionsmitgliedern zusätzliche Bedenken geweckt oder bestehende Bedenken verstärkt, weil dadurch die Universalität der Vereinten Nationen als eine bedeutende Voraussetzung für einen Beitritt unseres Landes gefährdet werden könnte. Nachdem jedoch der Bericht unter Beteiligung und mit Zustimmung einer sehr grossen Mehrheit der Kommissionsmitglieder in einem mehrere Stadien umfassenden Verfahren bereinigt worden ist, glaubt das Büro, dass es dem im Mandat erhaltenen Auftrag entspricht, wenn der Bericht jetzt abgeliefert wird. Die erwähnten Bedenken beziehen sich auf einen Prozess, dessen Ausgang ungewiss ist und der ohnehin von Bundesrat und Parlament zu würdigen sein wird.

Mit der Abgabe dieses Berichtes erachtet die Kommission ihr Mandat als erfüllt. Sie bittet den Bundesrat, sie davon zu entbinden.⁸

Es handelte sich um die Schweizer Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Denise Bindschedler-Robert, die Philosophieprofessorin an der Universität Genf, Jeanne Hersch, den Präsidenten des Vororts, Etienne Junod, und den UNO-Mitarbeiter und Verwaltungsratsmitglied der Ciba-Geigy AG, Victor Umbricht. In einem Schreiben von Ende August 1975 erläuterten sie ihre Vorbehalte gegenüber der Abgabe des Berichts, vgl. dodis.ch/58805. In der Folge wies der Bundesrat den Bericht vom 20. August 1975 zurück an die Kommission mit der Anweisung, ihn unter Einbezug aller Meinungen fertigzustellen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1586 vom 3. September 1975, dodis.ch/40155. Diese Aufforderung missfiel den übrigen Kommissionsmitgliedern, vgl. QdD 15, Dok. 30, dodis.ch/60364. Schliesslich einigte man sich darauf, dass die abweichenden Meinungen in einem Zusatzbericht dargelegt werden sollten, welcher als Ergänzung für den Bericht vom 20. August 1975 diente, vgl. das Memorandum vom Dezember 1975, dodis.ch/58809.

⁷ Für die beigelegten Schreiben vgl. das Faksimile dodis.ch/58806.

⁸ Aufgrund der Uneinigkeiten unter den Kommissionsmitgliedern über die definitive Fassung des Berichts verlängerte sich die Arbeit der Kommission noch um einige Monate. Die letzte Sitzung wurde am 17. Februar 1976 abgehalten, vgl. dodis.ch/51525.

dodis.ch/60364

Le bureau de la Commission consultative Suisse-ONU aux membres de la Commission¹

[AVIS DIVERGENTS AU SEIN DE LA COMMISSION]

[Berne,] 21 octobre 1975

Le bureau de votre Commission s'est réuni à Berne le 14 octobre dernier pour examiner les suites à donner à la lettre du Président de la Confédération² du 23 septembre 1975,³ dont tous les membres ont reçu une copie par les soins du Département politique. Il a délibéré en présence de l'Ambassadeur René Keller, Directeur des Organisations internationales, et de deux de ses proches collaborateurs. Il a ensuite été reçu par le Président de la Confédération.

1

Le bureau a d'abord constaté que trois tendances, à sa connaissance, se sont manifestées au sein de la Commission:

- 1) Les quatre co-signataires du mémorandum⁴ adressé fin août au Conseil fédéral ont demandé que la Commission poursuive ses travaux et procède à une appréciation complémentaire d'un certain nombre de points qu'ils jugent essentiels. («Unsere Anregung an den Bundesrat geht nun dahin, den Bericht lediglich zur Kenntnis zu nehmen und die Kommission anzuweisen, die Arbeiten fortzuführen und eine ergänzende Beurteilung der wesentlichen Punkte vorzunehmen.») Tous les membres de la Commission sont en possession du mémorandum, auquel M. Walther Hofer nous a déclaré se rallier.
- 2) Dix membres ont exprimé, dans une lettre au Conseil fédéral datée du 12 septembre 1975 (voir annexe⁵), leur surprise devant la décision du Conseil fédéral et

¹ CH-BAR#E2003A#1988/15#1535* (o.714.11). Cette lettre, datée du 21 octobre 1975, est rédigée par le membre du bureau de la Commission consultative pour les relations de la Suisse avec les Nations Unies, Pierre Micheli. Elle est signée par ce dernier, ainsi que par le deuxième membre du bureau de la Commission, Dietrich Schindler, et envoyée au reste de la Commission. Pour les annexes mentionnés dans la lettre ainsi que pour la liste des destinataires, cf. le facsimilé dodis.ch/60364.

² Pierre Graber.

³ Pour la lettre du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber, du 23 septembre 1975, cf. dodis.ch/40157.

Il s'agit de Denise Bindschedler-Robert, juge suisse auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, Jeanne Hersch, Professeure de philosophie à l'Université de Genève, Étienne Junod, Président du Vorort, et Victor Umbricht, collaborateur de l'ONU et membre du conseil d'administration de Ciba-Geigy, cf. le mémorandum de fin août 1975, dodis.ch/58805.

⁵ Pour la lettre mentionnée, cf. le facsimilé dodis.ch/60364.

ont annoncé qu'ils auraient eux aussi des points de vue minoritaires à faire valoir si une nouvelle version du rapport⁶ était élaborée.⁷

3) Deux membres, enfin, MM. Wasescha et Luchsinger, ont proposé au bureau, par lettres des 12 et 19 septembre 1975 (voir annexes⁸), que la Commission renonce à poursuivre ses travaux et décide de rendre son mandat au Conseil fédéral.

II

Sur la base de ces prises de position, le bureau a examiné comment il devait procéder afin de mener à chef la tâche confiée à la Commission par le Conseil fédéral. Après avoir également relu le mandat de la Commission, il est parvenu à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu de remettre le rapport en chantier. Celui-ci, en effet, a été plusieurs fois remanié et sérieusement étudié par la Commission; les amendements que certains souhaitaient y apporter ont fait l'objet d'une procédure de vote par écrit à laquelle 46 membres ont participé; la très grande majorité des membres, enfin, ne s'est pas opposée à sa transmission au Conseil fédéral. Un nombre important d'opinions minoritaires figurent d'ailleurs dans le rapport.

Au surplus, le bureau a pris note d'une déclaration de l'Ambassadeur Keller, dont il ressortait que le Département politique souhaitait que le Conseil fédéral soit en possession du rapport dans les meilleurs délais étant donné qu'il entendait remettre son troisième rapport aux Chambres sur les relations de la Suisse avec l'ONU et les institutions spécialisées encore en 1976, comme le Président de la Confédération l'a déclaré récemment au Conseil national.

Vu ce qui précède, le bureau s'est efforcé de trouver une solution qui à la fois rende pleinement justice au travail effectué par la Commission et permette à celleci de répondre au vœu du Conseil fédéral en lui transmettant dès que possible le rapport attendu. Le bureau propose en conséquence à la Commission de se rallier à la procédure suivante, qui a fait l'objet d'un accord unanime en son sein:

- 1) Le texte du rapport n'est pas modifié; il demeure tel qu'il a été adopté à la suite de la consultation écrite et transmis par le bureau au Conseil fédéral en date du 23 août 1975.⁹
- 2) Pour que tous les membres puissent accepter la transmission du rapport au Conseil fédéral, ceux qui estiment ne pouvoir le faire qu'au bénéfice de certaines remarques sont invités à les formuler.
- 3) Ainsi, les auteurs du mémorandum sont priés de consigner dans une note¹⁰ qui serait annexée au rapport les considérations auxquelles ils attachent de l'importance. En accord avec ce que souhaite le Conseil fédéral, le bureau conçoit ce texte comme un commentaire ou un complément succinct, et non comme une réfutation de certaines thèses contenues dans le rapport.
- 4) Si d'autres membres souhaitent eux aussi annexer au rapport une opinion minoritaire de groupe, la possibilité leur en est bien entendu offerte. Le bureau,

⁶ Pour le rapport final de la Commission consultative pour les relations de la Suisse avec les Nations Unies du 20 août 1975, cf. dodis.ch/58807.

⁷ Pour le rapport supplémentaire du 26 novembre 1975, qui est rédigé et signé par 12 membres de la Commission consultative, cf. dodis.ch/51519.

⁸ Pour les deux lettres mentionnées, cf. le facsimilé dodis.ch/60364.

⁹ Pour la lettre d'accompagnement du 23 août 1975, cf. QdD 15, doc. 29, dodis.ch/58806.

¹⁰ Pour le mémorandum de décembre 1975, cf. dodis.ch/58809.

toutefois, dans le souci de ne pas affaiblir la portée du rapport, souhaite que ces autres annexes, le cas échéant, soient en plus petit nombre possible et rédigées dans le même esprit que mentionné sous 2).

- 5) Le bureau demande que la ou les annexes parviennent au Secrétariat de la Commission fin novembre. Après les avoir examinées, le bureau les enverra à tous les membres de la Commission, en les invitant à indiquer s'ils acceptent la transmission au Conseil fédéral du rapport ainsi complété. Dans l'affirmative, le bureau remettra définitivement le rapport au Conseil fédéral en indiquant que la Commission considère avoir rempli son mandat.
- 6) Si, à ce moment, une entente ne pouvait se réaliser, le bureau convoquerait la Commission en séance plénière. Il mettrait alors au vote la proposition de MM. Wasescha et Luchsinger. 11 Au cas où cette proposition serait refusée, la Commission aurait à décider de la manière de poursuivre ses travaux.

III

Au cours de l'entretien qu'il a accordé au bureau, le Président de la Confédération a tenu à expliquer la décision prise par le Conseil fédéral. Il a indiqué, en particulier, que celle-ci ne constituait en aucune façon un désaveu du travail effectué par la Commission. Le Conseil fédéral a craint, en revanche, qu'un rapport dont la transmission au Conseil fédéral se heurtait à de vives critiques au sein de la Commission ne fût mal accueilli par l'opinion et ne porte atteinte à l'autorité de la Commission. M. Graber a rappelé à cette occasion que le Conseil fédéral ne s'attendait pas à recevoir un rapport dont les conclusions feraient l'objet d'un consensus, mais souhaitait éviter que sa transmission ne soit une source de controverse. Il a également confirmé qu'il était dans l'intention du Conseil fédéral de présenter son troisième rapport aux Chambres sur les relations de la Suisse avec l'ONU en 1976 et qu'il importait en conséquence que le rapport lui soit transmis sans trop tarder.

Le Président de la Confédération a été mis au courant de la solution, exposée ci-dessus, que le bureau était convenu de soumettre à la Commission. Le Chef du Département politique a émis l'avis que cette solution lui paraissait pouvoir donner satisfaction à toutes les tendances qui se sont exprimées au sein de la Commission et, par là-même, aussi au Conseil fédéral.

Au cours de la séance, les soussignés ont pris note de la démission présentée au Chef du Département politique par M^{me} Edith Zimmermann-Bütikofer comme membre de la Commission. Ils ne doutent pas s'être faits les interprètes de tous les membres en exprimant à M^{me} Zimmermann leurs remerciements pour les services éminents qu'elle a rendus à la Commission et en formulant l'espoir qu'elle voudra bien continuer de mettre son expérience et ses connaissances à disposition pour des travaux futurs. M^{me} Zimmermann, de son côté, a déclaré qu'elle restait volontiers à disposition du bureau à titre consultatif.

dodis.ch/51501

Notiz der Direktion für internationale Organisationen des EPD¹

DISKUSSION ÜBER DEN 3. UNO-BERICHT

Bern, 6. Februar 1976

An der Sitzung der Sektionschefs der Direktion für internationale Organisationen vom 28. Januar 1976 bei Herrn Botschafter de Ziegler wurde u. a. darüber diskutiert, welche Schlussfolgerungen für den 3. Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationedenkbar wären.²

Herr Botschafter de Ziegler resümierte zuerst seine eigenen Gedanken. Danach könnte der Bundesrat grundsätzlich folgende Lösungen vorschlagen:

- 1. Die Beitrittsfrage ist jetzt genug diskutiert worden. Sie muss so bald als möglich dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, damit endlich eine Entscheidung vorliegt.
- 2. Der Bericht wird aufgeschoben, weil der Moment als ungünstig erachtet wird: die beratende UNO-Kommission kann sich nicht zu einer Einigung durchringen, die UNO selbst befindet sich in einer Krise.
- 3. Der Bericht zeigt zwar die Probleme in Form eines «Kaleidoskops» auf, zieht aber keine Schlussfolgerungen.
- 4. Der Bericht wird wie ursprünglich vorgesehen mit den der Situation angemessenen Schlussfolgerung verfasst.

Eine Volksabstimmung würde derzeit bestimmt negativ ausgehen.³ Auch der vorläufige Verzicht auf einen 3. Bericht wäre politisch nicht glücklich. Ein Bericht ohne Schlussfolgerungen würde uns keinen Schritt weiterbringen.

Demnach scheint es richtig, die ursprüngliche Konzeption eines Berichtes mit Schlussfolgerungen beizubehalten. Diese sollten im Verhältnis zu den beiden früheren Berichten einen Fortschritt, «un pas sérieux de plus», bringen.⁴ Man muss aufzeigen, dass die UNO und ihre Spezialorganisationen ein weltumfassendes Zentrum bilden, wo sich jedes Jahr Vertreter aller Staaten treffen. Bis jetzt hat keine Regierung die Organisation verlassen. Dagegen bedeutet allerdings die Technik der Suspendierung eines Staates durch Nichtanerkennung seiner Vollmachten (Südafrika) eine gewisse Gefahr für die Universalität der Organisation.

¹ CH-BAR#E2003A#1990/3#1383* (0.713.01), DDS, Bd. 27, Dok. 2. Diese Aktennotiz wurde von Marianne von Grünigen von der Direktion für internationale Organisationen verfasst und unterzeichnet. Für die Verteilerliste vgl. das Faksimile dodis.ch/51501.

² Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977, dodis.ch/51532. Vgl. dazu ferner die Zusammenstellung dodis.ch/C2247.

³ Vgl. dazu dodis.ch/51520 und dodis.ch/51529.

⁴ Zu den neuen Elementen des Berichts vgl. dodis.ch/51698.

Was den schweizerischen UNO-Beitritt anbelangt, so muss die grundsätzliche Frage von jener des «timing» getrennt werden. Im Prinzip ist der Beitritt der Schweiz zur UNO wünschenswert. Aber die öffentliche Meinung ist heute noch nicht reif dafür. Eine Volksabstimmung wäre zurzeit mit beträchtlichen Risiken verbunden. Eine gross angelegte Information des Publikums wird in Zukunft unerlässlich sein.

Im Bericht könnte der Bundesrat feststellen, ein Beitritt der Schweiz zur UNO sei wünschenswert oder – als Variante mit mehr operationellem Charakter – die Schweiz müsse der UNO beitreten. Ein Zeitpunkt für den Beitritt sollte derzeit nicht fixiert werden. Dagegen könnte man vorschlagen, alljährlich oder alle zwei Jahre einen Bericht zu verfassen oder in Aussicht stellen, eines Tages auf die Frage zurückzukommen.

Beim ganzen Bericht sollte man stets im Auge behalten, dass er publiziert wird. Die Öffentlichkeit darf nicht schockiert werden.

Herr Bill gibt zu bedenken, dass ein UNO-Beitritt kurzfristig vor allem wegen bestimmter Ereignisse innerhalb der Weltorganisation ungünstig wäre. Langfristig sprechen aber wohl mehr Argumente für die Zweckmässigkeit eines schweizerischen Beitritts. Nicht etwa, dass die Hoffnung genährt werden dürfte, die Verhältnisse in der UNO würden sich bessern. Aber es bleibt mehr Zeit für eine Information der breiten Bevölkerung über die Bedeutung der UNO. Der Bericht sollte einen konkreten Beitrittsvorschlag enthalten. Man muss auch bedenken, dass die Schweiz durch ihre Nichtmitgliedschaft in eine immer schwierigere Situation gerät. Wir finden bei den anderen Staaten immer weniger Sympathie.

Herr Quinche sieht das eigentliche Problem nicht in der Frage der Zweckmässigkeit des Beitritts, sondern in der Tatsache, dass wir der einzige Staat sind, welcher der UNO aus freiem Willen fern geblieben ist. Wenn wir den Beitritt bis zur Stabilisierung der Verhältnisse aufschieben wollen, können wir lange warten. Man muss vorwärtsmachen. Problematisch scheint die Struktur der UNO, insbesondere das Vetorecht im Sicherheitsrat. Wäre das Vetorecht für uns im Prinzip überhaupt annehmbar?

Botschafter de Ziegler beantwortet die letzte Frage dahin, dass das Vetorecht die Schweiz davor bewahren würde, in einen Konflikt hineingezogen zu werden und daher einen Schutz ihrer Neutralität darstelle. Wir haben alles Interesse daran, dass das Vetorecht auch weiterhin besteht. Es bietet eine Garantie gegen unverantwortliche Beschlüsse.

Herr Rial bedauert die Formulierung über die Beitrittsfrage in der Rede Bundesrat Grabers in Les Brenets.⁶ Er teilt die Ansicht, dass es keinen «günstigen Moment» für den UNO-Beitritt gibt. Man muss den Beitritt an die Hand nehmen.

Botschafter de Ziegler weist darauf hin, dass in der Rede Bundesrat Grabers nur festgestellt worden sei, in der UNO hätten bedauernswerte Ereignisse stattgefunden, die dazu geführt hätten, die öffentliche Meinung aufzubringen. Die gute Atmosphäre der 7. ausserordentlichen Generalversammlung ist durch diese Ereignisse zerstört worden. Heute wird die Krise in der UNO durch Missbrauch der

⁵ Vgl. dazu dodis.ch/51527.

⁶ Rede des Vorstehers des EPD, Bundespräsident Pierre Graber, vor der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Neuenburg vom 15. November 1975, dodis.ch/51702.

Mehrheit heraufbeschworen. Auf der andern Seite wird die UNO auch durch den Nord-Süd-Dialog beeinflusst, der seine Auswirkungen auf die Generalversammlung und auf die Spezialorganisationen hat.⁷

Herr Barbey bemerkt, dass unsere Beiträge an die Spezialorganisationen in den beiden bisherigen UNO-Berichten als positive Elemente hervorgehoben worden seien und diese Beiträge seit 1971 noch beträchtlich zugenommen haben. Ein wichtiger Punkt ist auch, dass im Rahmen der Restrukturierung des UNO-Systems erwogen wird, die grossen Konferenzen in das System zu integrieren, was uns möglicherweise von der Teilnahme ausschliessen könnte.

Herr Stauffer betont, dass die Trennung zwischen technischen und politischen Organisationen heute weitgehend illusorisch geworden sei. Wir werden von den politischen Fragen als Mitglied der Spezialorganisationen so oder so tangiert. So stellt sich die Frage gar nicht mehr grundsätzlich. Der Beitritt zur UNO wäre kein historischer Entscheid, denn heute ist die Zugehörigkeit zur Weltorganisation ein simples Attribut der Staatlichkeit geworden. Ohne Zweifel gehören wir als Mitglied in die UNO.

Auf der andern Seite stellt sich die Frage, wie verbindlich der Beitritt im Bericht befürwortet werden soll. Je energischer und konkreter dies geschieht, desto mehr verpflichtet sich der Bundesrat, den Beitritt voranzutreiben, d. h. den Volksentscheid herbeizuführen. Wünschenswert erscheint eher ein vorsichtiges Vorgehen. Zurzeit bleibt die Information der öffentlichen Meinung ein Kernproblem. Der Bürger muss erzogen werden, weil die Meinungen ohne genaue Kenntnisse emotional sind. Die Stellungnahmen der öffentlichen Meinung sind in der Schweiz oft vehementer als anderswo, so dass wir aus dem Ausland oft gefragt werden, ob wir in diesem Punkt überhaupt «neutral» seien. Wir müssen uns bewusst sein, dass Stellungnahmen der Schweiz als Mitglied der UNO im Innern stets zu Kontroversen führen würden. Sie könnten innenpolitische Zerreissproben schaffen. Deshalb ist die Erziehung der Presse und der Bürger zur Nüchternheit so unerlässlich.

Herr Kamer erinnert daran, dass die Beitrittsfrage von uns seit 1945 beiseite gestellt wurde. Beeindruckt insbesondere von der französischen Haltung an der Konferenz in San Francisco hat der Bundesrat damals entgegen der Meinung der ersten UNO-Konsultativkommission von einem Beitritt zur UNO abgesehen.¹⁰ Seither sind die Beitrittschancen noch und noch verpasst worden, namentlich 1955 bei der Aufnahme Österreichs und 1973 bei der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen.¹¹ In der Zwischenzeit haben wir uns der

⁷ Zum Engagement der Schweiz in der UNO im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs vgl. das BR-Prot. Nr. 174 vom 8. Februar 1978, dodis.ch/50418 sowie allgemein zum Nord-Süd-Dialog DDS, Bd. 27, Dok. 77, dodis.ch/50202.

⁸ Zu den von der Schweiz festgelegten Strategien in Bezug auf die Politisierung der UNO-Sonderorganisationen vgl. die Notiz von Botschafter de Ziegler an Bundesrat Graber vom 30. Januar 1976, dodis.ch/51524 sowie die Notiz des Vizedirektors der Direktion für Völkerrecht, Minister Jean Monnier, an die Direktion für internationale Organisationen vom 30. September 1976, dodis.ch/51535.

⁹ Zu den vom EPD geplanten Informationsmassnahmen vgl. das Referat des Vorstehers des EPD, Bundesrat Pierre Aubert, vom 9. Juni 1978, dodis.ch/51540 sowie die Notiz des EPD vom 27. November 1978, dodis.ch/51563.

¹⁰ Vgl. dazu QdD 15, Dok. 10, dodis.ch/39.

¹¹ Vgl. dazu QdD 15, Dok. 28, dodis.ch/40106.

UNO so angenähert, dass der Beitritt im Grunde nur noch eine «Flurbereinigung» bedeuten würde. Ein wichtiger Punkt wäre, die Meinung des Parlaments zu der Beitrittsfrage zu kennen. Die Verwaltung sollte für ihr Verhalten in dieser Frage Richtlinien bekommen.¹²

Herr Bourgnon ist dem UNO-Beitritt gegenüber positiv eingestellt, hält ihn aber noch nicht für reif. Er verweist insbesondere auf die prekäre Situation des schweizerischen Beobachters in New York. ¹³ Sein Statut hat keine rechtliche Grundlage, er verfügt kaum über Verhandlungsmöglichkeiten, auch wenn er in der Vergangenheit bei Fragen, welche die Schweiz besonders interessieren, in der 5. und 6. Kommission das Wort ergreifen konnte. All diese Probleme sind in der Öffentlichkeit nicht genügend bekannt.

Herr Conus meint, ein wichtiger Aspekt sei auch die Feststellung, was der Schweiz alles entgangen sei dadurch, dass sie nicht Mitglied der Vereinten Nationen sei.

Botschafter de Ziegler nennt zum Abschluss als weiteren positiven Aspekt eines Beitritts, dass die Generalversammlung eine ausgezeichnete Gelegenheit biete, bilaterale Probleme zu besprechen oder gar zu regeln, da Staatschefs und Aussenminister fast aller Mitgliedstaaten zur Generaldebatte nach New York reisen.

¹² Für die Weisungen an die schweizerischen Delegationen für Versammlungen und in Exekutivorganen der UNO vgl. QdD 15, Dok. 32, dodis.ch/51500.

¹³ Vgl. dazu dodis.ch/51513 und dodis.ch/51514.

dodis.ch/51500

Notiz der Direktion für internationale Organisationen des EPD¹

VERTRAULICHE WEISUNGEN FÜR DIE SCHWEIZERISCHEN DELEGATIONEN (ZUSAMMENFASSUNG)

Bern, 22. Juni 1976

1. Einleitung

Die folgenden Weisungen ersetzen diejenigen vom 10. März 1972² und gelten für die schweizerischen Delegationen in Versammlungen und Exekutivorganen der internationalen Organisationen sowie an internationalen Konferenzen.

2. Kompetenzen

Im Politischen Departement ist die Direktion für internationale Organisationen (Sektion UNO/IO) zuständig,³ im Einvernehmen mit den jeweils interessierten Diensten Weisungen zu politischen, rechtlichen, institutionellen und budgetären Fragen, zu Wahlen und zu Problemen der Regionalgruppen in den internationalen Organisationen zu erteilen. Der Delegationschef ist für die Stellungnahmen der Delegationsmitglieder verantwortlich und informiert die Presse über den Konferenzablauf und die schweizerische Haltung.

3. Allgemeine Weisungen

Vor den Sessionen und Konferenzen setzen sich die Delegationen mit der Sektion UNO/IO in Verbindung, um die unter Ziff. 2 erwähnten Fragen zu prüfen. In der Regel ist die Sektion UNO/IO bei wichtigeren Konferenzen in der Delegation vertreten. Wenn nötig, erbitten die Delegationen im Verlauf der Sessionen zusätzliche Instruktionen. Bei wichtigen Abstimmungen sollten Erklärungen zur Stimmabgabe gemacht werden.

¹ CH-BAR#E2003A#1990/3#16* (o.104.2), DDS, Bd. 27, Dok. 21. Diese Aktennotiz wurde von Marianne von Grünigen von der Direktion für internationale Organisationen des EPD verfasst. Es handelt sich um eine Zusammenfassung der am 9. Juni 1976 an den Vorsteher des EPD, Bundesrat Pierre Graber, übermittelten vertraulichen Weisungen für die schweizerischen Delegationen in Versammlungen und Exekutivorganen internationaler Organisationen sowie an internationalen Konferenzen, vgl. dodis.ch/51738. Die Weisungen wurden von der Direktion für internationale Organisationen im März 1976 ausgearbeitet und dem Generalsekretär des EPD, Botschafter Albert Weitnauer, den Abteilungen I und II der Politischen Direktion, der Direktion für Völkerrecht und dem Politischen Sekretariat zur Stellungnahme unterbreitet, vgl. dodis.ch/51516. Für die Stellungnahmen der Direktion für Völkerrecht und der Politischen Abteilung II vgl. dodis.ch/51510 resp. dodis.ch/51737.

² DDS, Bd. 25, Dok. 123, dodis.ch/35861.

³ Zu den Kompetenzen der Direktion für internationale Organisationen vgl. die Notiz der Chefin der Politischen Abteilung III der Politischen Direktion, Botschafterin Francesca Pometta, an den Vorsteher des EPD, Bundesrat Pierre Aubert, vom 30. Januar 1978, dodis.ch/51509.

4. Allgemeine Haltung der schweizerischen Delegationen

Die Delegationen müssen sich bei ihren Stellungnahmen an folgende Grundsätze halten:

- Neutralitätspolitik: keine Stellungnahme zu Gunsten einer Konfliktspartei;
- Objektivität und Unparteilichkeit;
- Befolgen der Rechtsvorschriften (insbesondere Verfassung und Reglemente der internationalen Organisationen);
 - Berücksichtigung der humanitären und sozialen Aspekte;
 - Möglichkeit der guten Dienste und Vermittlung;
 - Rolle der Schweiz als Sitzstaat (Genf).4

Besondere Aufmerksamkeit muss den administrativen und budgetären Entscheidungen⁵ gewidmet werden. Instruktionen sollen auch eingeholt werden für die Einführung neuer Sprachen und für die Abhaltung von Versammlungen ausserhalb des Sitzes der Organisation. In der Regel nehmen die schweizerischen Delegationen an allen Abstimmungen teil. Ohne spezielle Weisungen schliessen sie sich keinem «walk out» an.

5. Weisungen für besondere Probleme

a) Bei *Aufnahme* eines Staates in eine internationale Organisation, dessen Status umstritten ist, ist für das Abstimmungsverhalten der Schweiz massgebend, ob sie den Staat diplomatisch anerkannt hat. Im Hinblick auf die Universalität unserer Beziehungen mit dem Ausland sind wir im Prinzip gegen den *Ausschluss* eines Staates aus einer internationalen Organisation, sofern nicht erwiesenermassen ein in der Verfassung der Organisation aufgezählter Ausschlussgrund vorliegt.

In diesem Zusammenhang können folgende Länder Probleme stellen:

- *Vietnam*: Beide Vietnam sind Mitglieder von Spezialorganisationen, nicht aber der UNO.⁶ Wiedervereinigungsbestrebungen sind im Gange. Die Schweiz hat eine Botschaft in Hanoi, musste dagegen ihre Vertretung in Saigon schliessen.⁷ Für jegliche Frage in diesem Bereich müssen Instruktionen eingeholt werden.
- *Korea:* Süd- und Nordkorea sind Mitglieder von Spezialorganisationen, nicht aber der UNO. Die Schweiz unterhält mit beiden diplomatische Beziehungen⁸ und stimmt jeweils der Aufnahme Süd- wie Nordkoreas in eine Organisation zu.
- *China*: Die Schweiz hat bereits 1950 diplomatische Beziehungen mit Peking aufgenommen⁹ und stimmt daher für Peking, wenn sich der Vertretungsanspruch Peking oder Taiwan stellt.¹⁰ Spezielle Weisungen wären erforderlich, wenn Taiwan ein Gesuch stellen sollte, als gesondertes Mitglied neben Peking in eine Organisation aufgenommen zu werden.

⁴ Vgl. dazu DDS, Bd. 27, Dok. 25, dodis.ch/48714.

⁵ Für das Engagement der Schweiz für die Kontrolle des Budgetwachstums innerhalb der UNO und deren Sonderorganisationen vgl. dodis.ch/51593 und dodis.ch/51594.

⁶ Vgl. dazu QdD 15, Dok. 28, dodis.ch/40106.

⁷ Vgl. dazu DDS, Bd. 27, Dok. 9, dodis.ch/50288.

⁸ Vgl. dazu DDS, Bd. 26, Dok. 91, dodis.ch/39265.

⁹ Vgl. das Telegramm des Vorstehers des EPD, Bundesrat Max Petitpierre, an den chinesischen Staatschef Mao Zedong vom 17. Januar 1950, dodis.ch/8016.

¹⁰ Vgl. dazu DDS, Bd. 25, Dok. 102, dodis.ch/34306.

- *Rhodesien:* Die einseitige Unabhängigkeitserklärung von 1965 ist auch von der Schweiz nicht anerkannt worden. ¹¹ Ein Aufnahmegesuch Rhodesiens würde sie daher ablehnen. Im Rahmen der ihm früher von Grossbritannien zugestandenen Autonomie ist Rhodesien Mitglied der OMM (suspendiert) und assoziiertes Mitglied der OMS. Sollte sein Ausschluss verlangt werden, wären spezielle Weisungen anzufordern.
- *Südafrika*: Die Schweiz hat sich klar von der Apartheid-Politik distanziert.¹² Diese Verletzung der Menschenrechte rechtfertigt aber keinen Ausschluss aus internationalen Organisationen. Wird ein solcher ohne Hinweis auf die Verfassung der Organisation verlangt, stimmt die Schweiz dagegen mit kurzer Erklärung zur Stimmabgabe.¹³ Sollte der Ausschluss wegen der Verletzung einer von Südafrika eingegangenen gesetzlichen Verpflichtung verlangt werden, müssten Instruktionen erbeten werden.
- *Israel:* Die Schweiz stimmt gegen jeden Ausschluss Israels aus politischen Gründen und erklärt ihre Stimmabgabe. Wird Israel vorgeworfen, es habe eine von ihm eingegangene Verpflichtung nicht erfüllt, müssen Weisungen verlangt werden.¹⁴
- b) Bei Abstimmungen über den Beobachterstatus von Befreiungsbewegungen¹⁵ und die Übernahme von deren Reisekosten enthält sich die Schweiz der Stimme. Eine andere Haltung könnte als Stellungnahme zu Gunsten einer Konfliktpartei gewertet werden.
- c) *Humanitärer und sozialer Hilfe an Befreiungsbewegungen* kann die Schweiz trotz Nichtanerkennung der Bewegungen mit entsprechender Erklärung zur Stimmabgabe zustimmen.¹⁶
- d) Nach der UNO-Resolution, die den Zionismus dem Rassismus gleichstellt,¹⁷ muss die Schweiz klar zu verstehen geben, dass sie diese Gleichstellung nicht anerkennt. Sie stimmt mit Erklärung zur Stimmabgabe gegen jede Formulierung dieser Art und gegen jeden Hinweis auf die UNO-Resolution. Dagegen lehnt sie nicht unbedingt den ganzen Text ab, der einen solchen Hinweis enthält. Im Einzelfall sind Instruktionen einzuholen.
- e) *Abrüstung*:¹⁸ Bei Abstimmungen darüber, dass die durch die Abrüstung frei werdenden Mittel für Entwicklungshilfe verwendet werden sollten, enthält sich die Schweiz der Stimme. Wegen der bewaffneten Neutralität könnte die Schweiz

¹¹ Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 171, dodis.ch/30859.

¹² In diesem Zusammenhang verwies das EPD üblicherweise auf die schweizerische Erklärung an der UNO-Menschenrechtskonferenz in Teheran vom 2. Mai 1968, vgl. DDS, Bd. 24, Dok. 80, dodis.ch/33245. Vgl. ferner DDS, Bd. 27, Dok. 106, dodis.ch/49365, Punkt 2.

¹³ Vgl. dazu DDS, Bd. 27, Dok. 165, dodis.ch/49309 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2254.

¹⁴ Vgl. dazu das Schreiben von Bundesrat Graber an den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund vom 3. Februar 1976, dodis.ch/51949.

¹⁵ Vgl. dazu DDS, Bd. 26, Dok. 24, dodis.ch/38891.

¹⁶ *Vgl. dazu DDS, Bd.* 27, *Dok.* 106, <u>dodis.ch/49365</u>, *Punkt 4; Dok.* 108, <u>dodis.ch/52507</u>, *Punkt 3 sowie Dok.* 191, dodis.ch/49163.

¹⁷ Resolution der UNO-Generalversammlung vom 10. November 1975, UN doc. A/RES/3379(XXX). Vgl. dazu DDS, Bd. 26, Dok. 193, dodis.ch/37207.

¹⁸ Zum Engagement der Schweiz im Rahmen der UN-Abrüstungsverhandlungen vgl. DDS, Bd. 27, Dok. 166, dodis.ch/48273.

- keine einseitigen Abrüstungsmassnahmen treffen, ausser aufgrund eines allge-173 meinen Plans mit praktisch universeller Anwendung.
 - f) Wissenschaftliche und technische Fragen können bedeutende rechtliche und politische Auswirkungen haben. 19 Instruktionen müssen bei der Wissenschaftssektion eingeholt werden.
 - g) Die Überprüfung der Vollmachten gibt oft Anlass zu politischen Diskussionen über den Ausschluss eines Teilnehmers. Die schweizerischen Delegationen äussern sich nur zur formellen Gültigkeit der Vollmachten. Ist diese erwiesen, so genehmigt sie die Vollmachten, sofern sie den fraglichen Staat anerkannt hat, sonst enthält sie sich der Stimme.
 - h) Verfahrensabstimmungen sind oft politisch bedingt. Nach Möglichkeit sollten in diesem Fall Weisungen verlangt werden.

dodis.ch/51502

La Cheffe de la Division politique III du DPF, l'Ambassadrice Pometta, au Chef de la Division politique II du DPF, Hegner¹

[DÉMARCHES À PROPOS D'UNE RÉSOLUTION ASSURANT LA NEUTRALITÉ SUISSE]

[Berne,] 20 février 1978

Par note du 19 décembre² au Chef du département, dont il nous a envoyé copie, M. A. Maillard a proposé que le Conseil fédéral provoque une résolution de l'Assemblée générale «assurant la Suisse que, si le peuple souverain se prononçait en faveur de l'adhésion, la Suisse serait bienvenue à l'ONU sans avoir à éprouver la moindre crainte concernant le respect de sa neutralité, qui est considérée comme étant dans l'intérêt de la paix mondiale».

Par note du 5 janvier,³ dont vous avez reçu copie, M. Maillard propose maintenant que des démarches très confidentielles soient entreprises à cet effet auprès des Neuf, de l'Autriche, du Canada, de la Suède et des États-Unis.

Nous tenons à vous faire savoir que nous nous opposerions catégoriquement à une entreprise de cette nature si elle était véritablement envisagée sérieusement. L'adhésion de la Suisse aux Nations Unies est un problème d'ordre interne⁴ qui doit être réglé librement, sans immixtions de l'extérieur.⁵ Les propositions de M. Maillard sont de nature à creuser un fossé entre le peuple suisse et le Conseil fédéral. Au surplus, la Suisse n'a intérêt ni à internationaliser le problème de son adhésion, ni à remettre en discussion la valeur de sa neutralité.⁶

¹ CH-BAR#E2003A#1990/3#1612* (0.714.12), DDS, vol. 27, doc. 120. Cette notice, adressée au Chef de la Division politique II du DPF, Anton Hegner, est rédigée par la Cheffe de la Division politique III du DPF, l'Ambassadrice Francesca Pometta. Des copies sont envoyées au Secrétaire général du DPF, Albert Weitnauer, à l'Avocat—conseil du DPF, Rudolf Bindschedler, à la Direction du droit international public et au Secrétariat politique du DPF. La copie ici éditée est celle adressée au Secrétaire général Weitnauer.

² *Cf.* la notice du Chef–adjoint de la Division politique I du DPF, André Maillard, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber, du 19 décembre 1977, dodis.ch/51538.

³ Cf. la notice du Chef-adjoint Maillard à l'Ambassadrice Pometta du 5 janvier 1978, dodis.ch/51537.

⁴ Cf. QdD 15, doc. 31, dodis.ch/51501, ainsi que dodis.ch/51863.

⁵ Sur la stratégie du DPF concernant l'adhésion de la Suisse à l'ONU, cf. dodis.ch/51864 et dodis.ch/51562.

⁶ Cf. l'exposé du Secrétaire général Weitnauer du 30 mai 1978, dodis.ch/51672, en particulier pp. 9–12, ainsi que la notice du DPF du 9 mars 1978, dodis.ch/51602, en particulier la réponse du Conseiller fédéral Graber à la question 4, pp. 5 s.

dodis.ch/50891

Die Sektion für kulturelle und UNESCO Angelegenheiten an die Chefin der Politischen Abteilung III des EPD, Botschafterin Pometta¹

DER POLITISCHE CHARAKTER VON UNESCO-AKTIVITÄTEN

Bern, 24. Mai 1978

An der letzten Sektionschefsitzung wurde u. a. die Frage angetönt, ob es der UNESCO überhaupt zustehe, sich mit einem Thema wie Abrüstung zu befassen. Ich darf meine damaligen mündlichen Bemerkungen noch wie folgt ergänzen:

Man ist hierzulande weithin geneigt, Fragen der erwähnten Art von vornherein zu verneinen, wobei man von der Vorstellung der UNESCO als einer «unpolitischen» Spezialorganisation mit rein kulturellen Aufgaben ausgeht. Wir mögen es ungern zur Kenntnis nehmen, aber diese Vorstellung ist – und war schon immer – falsch. Wenn sie sich in der Schweiz als besonders zählebig erweist, dann wohl deshalb, weil wir bekanntlich aus Neutralitätsgründen lange Zeit glaubten, einen scharfen Trennungsstrich zwischen «technischen» und «politischen» UN ziehen zu müssen.² Man wird rückblickend feststellen dürfen, dass dabei viel manichäistisches Wunschdenken im Spiel war, das uns gewisse Dinge nicht sehen liess, die wir nicht sehen wollten.

Im Falle der UNESCO trifft dies sicher insofern zu, als wir uns bis heute zu wenig Rechenschaft darüber geben, dass die Präambel der UNESCO-Charta («acte constitutif») mit der Feststellung beginnt «Que, les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix», während der Zweckartikel 1 desselben Dokuments stipuliert: «L'Organisation se propose de contribuer au maintien de la *paix* et de la *sécurité* en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations…»

Dass damit der UNESCO ein Mandat übertragen ist, dem zwangsläufig politische Implikationen innewohnen, liegt auf der Hand. In der Tat bedurfte es nicht des Prozesses der «Politisierung», von der in den letzten Jahren viel die Rede war,³ um aus der UNESCO eine politische Organisation zu machen; sie ist es weit-

¹ CH-BAR#E2003A#1990/3#1906* (0.734.53), DDS, Bd. 27, Dok. 145. Diese an die Chefin der Politischen Abteilung III des EPD, Botschafterin Francesca Pometta, gerichtete Notiz wurde vom Chef der Sektion für kulturelle und UNESCO Angelegenheiten der Politischen Abteilung III des EPD, Paul Stauffer, sowie von dessen Stellvertreterin Irène Hofer verfasst und von ersterem unterzeichnet. Kopien der Notiz gingen an den ständigen Vertreter der Schweiz bei der UNESCO in Paris, Botschafter Charles Hummel, an die Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen, an das Sekretariat der nationalen schweizerischen UNESCO-Kommission sowie an Herbert von Arx und Frédéric Dubois vom EPD.

² *Vgl. dazu auch QdD 15, Dok. 31,* dodis.ch/51501.

³ Zu den von der Schweiz festgelegten Strategien in Bezug auf die Politisierung der UNO-Sonderorganisationen vgl. dodis.ch/51524 und dodis.ch/51535.

gehend schon seit ihrer Geburtsstunde und gemäss ihrem prioritären statutarischen Auftrag.

Vor diesem Hintergrund ist es denn nicht erstaunlich, dass die Mitglieder des Conseil exécutif in der kürzlichen Debatte⁴ über den Ihnen bekannten Resolutionstext⁵ zum Thema Abrüstung die eingangs gestellte Frage ganz überwiegend bejaht haben.⁶ Viele Redner verwiesen auf Artikel 1 der UNESCO-Charta und leiteten daraus sogar eine Verpflichtung für die Organisation ab, mit ihren eigenen Mitteln, d. h. über den Weg der Erziehung, einen Beitrag an die Verbreitung des Abrüstungsgedankens zu leisten.⁷

Der in Paragraph 18 der Resolution enthaltene Vorschlag zur Durchführung eines «Congrès mondial sur l'éducation en matière du désarmement» basiert auf einer im Budget 1979/80 unter dem Titel «élaboration de mesures pratiques pour l'éducation en faveur du désarmement» bereits programmierten UNESCO-Aktivität, die wie folgt formuliert ist:

«Afin de dégager les mesures pratiques permettant de donner suite, dans les États membres, aux recommandations sur l'éducation en faveur du désarmement formulées en particulier par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa session spéciale consacrée au désarmement (1978), un congrès international (catégorie IV) sur l'éducation en faveur du désarmement sera organisé hors Siège en 1980.»

Für diese Aktivität ist ein Aufwand von \$ 52 600 vorgesehen. Über die Höhe diese Budgetpostens wird im Rahmen der Beratung des Zweijahres-Programms an der kommenden Generalkonferenz diskutiert werden können.

Über den Nutzen dieses Kongresses zur Förderung des Abrüstungsgedankens mache ich mir selbstverständlich keine Illusionen. Nicht bestreiten lässt sich aber, dass die Initianten solcher problematischen Veranstaltungen sich durchaus auf ein zentrales Postulat der UNESCO-Philosophie berufen können.

⁴ Zur Position der Schweiz in Bezug auf das Engagement der UNESCO in Abrüstungsfragen vgl. die Notiz des EPD vom 18. April 1978, dodis.ch/51517; das Telegramm Nr. 214 von Botschafterin Pometta an die schweizerische Delegation für die UNESCO-Generalkonferenz in Nairobi vom 25. November 1976, dodis.ch/51534 sowie die Notiz des EPD vom 28. Dezember 1976, dodis.ch/51031.

⁵ Zum Resolutionsentwurf vgl. das Telegramm Nr. 172 von Irène Hofer an Paul Stauffer vom 10. Mai 1978 im Dossier CH-BAR#E2003A#1990/3#1906* (o.734.53). Für den definitivien Resolutionstext vgl. die Resolution anlässich der UNESCO Exekutivratssitzung vom 24. April bis zum 9. Juni 1978, Contribution de l'Unesco à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée au désarmement, in: Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture – Conseil exécutif (Hg.): Décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa 104ème session, Paris 1978, S. 48 f.

⁶ Zur Diskussion im Exekutivrat der UNESCO vgl. dodis.ch/51518.

⁷ Zu den Vorbehalten der Schweiz in Bezug auf den Resolutionstext vgl. das Telegramm Nr. 92 von Botschafterin Pometta an Botschafter Hummel vom 11. Mai 1978 im Dossier CH-BAR#E2003A#1990/3#1906* (0.734.53).

dodis.ch/51504

Exposé du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Aubert¹

RELATIONS SUISSE-NATIONS UNIES

[*Berne*,] 3 juillet 1978

Je distingue dans le thème très vaste que constituent les relations de la Suisse et des Nations Unies deux aspects principaux: l'un celui de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies et l'autre celui des domaines de la coopération internationale au sein des Nations Unies qui intéressent la Suisse. Je ne mentionnerai au reste que ceux qui sont au centre de l'actualité.

Adhésion de la Suisse aux Nations Unies

Vous savez que le Conseil fédéral a décidé avec l'approbation des Chambres de soumettre au vote du peuple suisse et des cantons la question de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies.² Le calendrier n'est pas fixé, mais la votation n'aura certainement pas lieu avant les prochaines élections fédérales en 1979.

On peut prévoir que le débat portera avant tout sur le problème de la compatibilité de la participation à l'Organisation des Nations Unies avec la neutralité suisse, neutralité qui est le fondement de notre politique étrangère depuis des siècles, le restera et à laquelle le peuple suisse est justement attaché.³

Il s'agira d'une votation très importante pour l'avenir de la Suisse et qui, si elle porte certes sur un problème de politique étrangère, est – on ne le soulignera jamais assez – une *décision de politique intérieure* et comme telle influencée par les aléas de cette politique.⁴

Je ne vous cache pas que la bataille sera difficile à gagner, que l'enjeu est grand et qu'il dépasse à certains égards le cadre de la solution d'un problème propre à la Suisse. La réussite prouvera celle des Nations Unies et que les grands principes de la coopération internationale sont saisis, compris, approuvés par tout un peuple et cela même lorsqu'ils vont apparemment bien au-delà des intérêts purement

¹ CH-BAR#E2003A#1990/3#1635* (o.715.4.Uch), DDS, vol. 27, doc. 156. Cet exposé est rédigé par l'Ambassadrice Francesca Pometta, Cheffe de la Division politique III du DPF, et prononcé par le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Aubert, lors de la visite du Secrétaire général des Nations Unies, Kurt Waldheim, le 6 juillet 1978 de 14:30 à 17:45 à la Maison de Watteville à Berne. Pour les résultats de l'entretien, cf. la notice du Conseiller fédéral Aubert du 5 juillet 1978, dodis.ch/51608, ainsi que le compte rendu du Chef-suppléant de la Section des Nations Unies et des Organisations internationales du DPF, Robert Mayor, du 6 julliet 1978, dodis.ch/51581. Annotation manuscrite en haut de la première page: NB: K. Waldheim est prié de ne pas parler de l'entrée de la Suisse à l'ONU lors de sa conférence de presse.

² *Cf. le* Rapport sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées de 1972 à 1976 *du Conseil fédéral*, 29 *juin 1977*, dodis.ch/51532, *pp. 926 s*.

³ Cf. dodis.ch/51532, pp. 909–915.

⁴ Cf. QdD 15, doc. 33, dodis.ch/51502.

nationaux; l'échec montrerait que nous autres en Suisse avons failli à notre tâche qui doit être en premier lieu pour le moment une tâche d'information et non de propagande. J'ai été à cet égard très sensible à l'initiative de Monsieur le Secrétaire général adjoint Cottafavi qui a préconisé des contacts plus étroits entre nos services d'information respectifs, suggestion à laquelle nous avons déjà donné suite.

Le peuple suisse connaît trop mal le rôle si important de l'ONU⁵ en tant qu'organe et forum de négociations et les mass media attirent de préférence son attention sur ce qu'ils croient être des échecs parce qu'ils ne sont pas assez conscients des très grands obstacles auxquels vous devez faire face dans le déroulement d'une négociation permanente entre des adversaires souvent irréductibles.

Il n'en reste pas moins que certaines tendances de la communauté internationale – utilisation abusive des majorités automatiques, mise au ban de la communauté internationale de certains États, double standard en matière de droits de l'homme⁶ – sont difficilement admises par l'opinion publique suisse. Nous avons constaté, par exemple, que la résolution 3379/30 assimilant le sionisme au racisme⁷ avait beaucoup nui à la cause de notre adhésion.

Passant maintenant à nos relations actuelles en tant qu'État non membre avec les Nations Unies, il n'est pas besoin de vous dire, je crois, qu'elles sont excellentes et que les buts de la politique suisse coïncident avec l'idéal de paix qui est celui de la Charte et qui a trouvé son expression la plus originale dans les opérations de maintien de la paix, opérations auxquelles mon pays attache la plus grande importance et à laquelle il continuera à accorder son soutien à l'avenir, dans la mesure de ses moyens et de cas en cas.

Nous contribuons depuis longtemps au financement des opérations de maintien de la paix à Chypre⁸ et continuerons à mettre un avion à disposition de l'ONUST et de la FUNU II.⁹ Nous n'envisageons pas en revanche, pour des raisons qui tiennent à notre politique de neutralité, de soutenir l'action de la FINUL au Liban.¹⁰

La Suisse, en tant qu'État non membre, n'est pas tenue juridiquement par les décisions du Conseil de sécurité concernant la Rhodésie¹¹ ou l'Afrique du Sud.¹² Nous avons pris cependant les mesures nécessaires pour que le territoire suisse

⁵ Sur les mesures prévues pour une information du peuple suisse, cf. la notice du Secrétaire général du DFEP, Alfons Hasler, au Conseiller fédéral Ernst Brugger, Chef du DFEP, du 10 juin 1977, dodis.ch/51698; l'exposé du Conseiller fédéral Aubert du 9 juin 1978, dodis.ch/51540, ainsi que la notice d'Armin Ritz, membre du groupe de travail Information Suisse–ONU, du 27 novembre 1978, dodis.ch/51563.

⁶ Cf. DDS, vol. 27, doc. 114, dodis.ch/49960.

⁷ Cf. DDS, vol. 26, doc. 193, dodis.ch/37207, et QdD 15, doc. 32, dodis.ch/51500.

⁸ Sur les contributions de la Suisse à l'UNFICYP, cf. la compilation dodis.ch/C2203.

⁹ Sur l'engagement de la Suisse à l'ONUST et à la FUNU II, cf. DDS, vol. 26, doc. 47, dodis.ch/39249.

¹⁰ *Cf. le PVCF № 670 du 26 avril 1978,* dodis.ch/50285.

¹¹ *Cf. à ce propos la compilation thématique* Sanctions contre la Rhodésie, dodis.ch/T1571.

¹² Sur la question d'une prise de sanctions de l'ONU contre l'Afrique du Sud et les conséquences pour la Suisse, cf. DDS, vol. 22, doc. 33, dodis.ch/30386; QdD 15, doc. 20, dodis.ch/31045; DDS, vol. 23, doc. 156, dodis.ch/31047; DDS, vol. 24, doc. 60, dodis.ch/33642; DDS, vol. 25, doc. 86, dodis.ch/35680; DDS, vol. 26, doc. 100, dodis.ch/38893; DDS, vol. 27, doc. 106, dodis.ch/49365 et doc. 195, dodis.ch/49312. Cf. également la notice du Vice-directeur de la Direction du droit international public du DPF, Jean Monnier, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber, du 28 novembre 1977, dodis.ch/53897, ainsi que le PVCF N° 557 du 5 avril 1978, dodis.ch/52128.

ne soit pas utilisé pour déjouer les sanctions contre la Rhodésie¹³ et appliquons depuis 1963 un embargo sur les armes à destination de l'Afrique australe.¹⁴

Nous sommes très préoccupés par la situation de l'Afrique¹⁵ et du Moyen-Orient¹⁶ et c'est pourquoi j'ai demandé qu'on mît ces problèmes à l'ordre du jour, car nous savons que vous vous montrez, Monsieur le Secrétaire général,¹⁷ infatigable dans vos activités de négociateur et de médiateur. Notre sympathie et notre appui vous sont acquis de même qu'à l'Organisation que vous représentez.

Votre tâche est très complexe, car il faut éviter les points de rupture et que des pressions nécessaires certes sur les parties au conflit n'aient en définitive l'effet contraire d'exacerber les différends. Mon Gouvernement, pour sa part, s'est toujours opposé aux tentatives d'expulsion d'Israël ou de l'Afrique du Sud des organisations spécialisées, car il croit qu'elles vont contre le but désiré. De même, nous croyons qu'un arrêt des investissements en Afrique du Sud serait plutôt préjudiciable qu'utile à la cause de la paix dans cette région; il n'améliorerait en tout cas en rien le sort des populations. 19

Les remarques que je viens de faire sont applicables à tout État et en toutes circonstances et ne sont nullement irréconciliables, dans le cas qui nous occupe aujourd'hui, avec notre condamnation de la politique d'apartheid et l'importance que nous accordons au respect des droits de l'homme.

Nous établissons, en effet, une différence très nette entre la codification et le développement de la protection des droits de l'homme et l'action politique des Gouvernements en faveur de ces derniers. Celle-ci doit être ferme, très ferme même, mais pour être efficace doit demeurer discrète et recourir plus aux démarches traditionnelles de la diplomatie qu'aux accusations publiques.

Dans son troisième rapport sur les relations de la Suisse et des Nations Unies,²⁰ le Conseil fédéral a indiqué son intention d'adhérer aux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'aux droits civils et politiques. Nous étudions aussi avec beaucoup d'intérêt le projet de convention suédois contre la torture ainsi que les divers textes concernant la protection des détenus qui sont actuellement élaborés par la commission des droits de l'homme.²¹ Contrairement à ce qu'écrit la presse, il n'existe pas de projet officiel suisse de convention contre la torture et pour la protection des détenus.

L'Organisation des Nations Unies a suivi avec une sympathie et un intérêt dont je tiens à vous remercier tout particulièrement les travaux de la Conférence sur la

¹³ Cf. le PVCF Nº 2101 du 12 décembre 1977, dodis.ch/49478.

¹⁴ Cf. DDS, vol. 22, doc. 187, dodis.ch/30436.

¹⁵ Cf. DDS, vol. 27, doc. 158, dodis.ch/49308.

¹⁶ Cf. la notice du collaborateur du Secrétariat politique du DPF, Claude Barbey, du 26 juin 1978, dodis. ch/51640. Cf. aussi DDS, vol. 27, doc. 10, dodis.ch/49404.

¹⁷ Kurt Waldheim.

¹⁸ Cf. QdD 15, doc. 32, dodis.ch/51500.

¹⁹ Cf. DDS. vol. 27, doc. 135, dodis.ch/49368.

²⁰ *Cf. note* 2.

²¹ *Cf.* la notice de l'Observateur suisse auprès de l'ONU à New York, Sigismond Marcuard, du 7 décembre 1977, dodis.ch/51716, et la déclaration du Ministre Maurice Jeanrenaud à l'occasion de la 34^{ème} session de la Commission des droits de l'homme du 7 mars 1978, dodis.ch/51717.

réaffirmation et le développement du droit humanitaire.²² Les Protocoles I et II additionnels aux conventions de Genève entreront en vigueur le 7 décembre 1978.²³ Ces textes sont importants et nous serions heureux que l'Assemblée générale adopte une résolution exhortant les États membres à devenir parties à ces deux instruments et que vous appuyiez un tel texte de votre autorité morale.

La non-application du droit humanitaire applicable dans les conflits armés reste pour nous - comme pour le CICR du reste - un sujet de préoccupation constante et nous constatons avec consternation que les règles les plus élémentaires du droit humanitaire et du droit de la guerre ne sont plus appliquées. Il est certain que la nature actuelle des conflits armés et les qualifications divergentes que leur donnent souvent les parties en présence ne facilient guère la fixation claire des normes humanitaires à appliquer. Néanmoins, il est indispensable que la communauté internationale exerce une pression morale permanente sur les parties à des conflits internationaux ou non. À cet égard, je crois que le Secrétariat des Nations Unies joue et peut jouer un rôle particulièrement utile et j'irais même jusqu'à me demander si dans les grandes actions de secours qu'elles vont sans doute entreprendre dans les régions dévastées par les conflits, les Nations Unies ne pourraient pas - bien entendu avec la discrétion et l'absence de publicité dont j'ai parlé tout à l'heure – rappeler aux belligérants l'observation de ces règles élémentaires du droit humanitaire et du droit de la guerre qui facilitent, elles aussi, le règlement des conflits.

La Suisse participera activement à la conférence préparatoire de la conférence des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes conventionnelles;²⁴ je n'ai pas besoin de vous dire aussi que cette conférence intéresse beaucoup le CICR qui a convoqué en 1974 et 1976²⁵ deux conférences d'experts intergouvernementaux dont les travaux forment – avec ceux de la conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire – la base même des travaux actuels des Nations Unies.

Je me suis apparemment quelque peu éloigné du thème de mon exposé, mais ce sont là des problèmes qui tiennent à cœur au peuple suisse.

La réussite du dialogue Nord-Sud²⁶ est aussi un élément très important pour la diminution des tensions dans le monde et c'est pourquoi je me félicite tout particulièrement de la présence de M. le Directeur général Dadzie pendant notre discus-

²² *Cf. le rapport de l'Avocat-conseil du DPF, Rudolf Bindschedler, du 22 juillet 1976,* dodis.ch/51229; la notice du Secrétaire d'Ambassade suisse à Paris, Heinrich Reimann, du 4 février 1977, dodis.ch/51235 et le PVCF N° 2099 du 12 décembre 1977, dodis.ch/51254.

²³ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) *du 8 juin 1977, RO, 1982, pp. 1362–1430 et* Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) *du 8 juin 1977, RO, 1982, pp. 1432–1442*.

²⁴ *Cf. le PVCF Nº* 1275 *du* 16 *août* 1978, dodis.ch/51714.

²⁵ Sur la deuxième session de la Conférence d'experts gouvernementaux sur l'emploi de certaines armes conventionelles, cf. le rapport de l'Avocat-conseil Bindschedler du 23 mars 1976, dodis.ch/51265.

²⁶ *Cf. DDS, vol. 27, doc. 77,* dodis.ch/50202, *et doc. 92,* dodis.ch/49331, *en particulier les parties III et IV. Cf. aussi l'exposé du Conseiller fédéral Aubert du 1^{er} septembre 1978,* dodis.ch/48269, *point V, ainsi que la compilation thématique* Dialogue Nord-Sud, dodis.ch/T1647. *Sur la conception Nord-Sud de la Suisse, cf. aussi la notice du Ministre Benedikt von Tscharner du 27 décembre 1976,* dodis.ch/52050, *et la notice du collaborateur de la coopération technique Rudolf Högger du 25 janvier 1977,* dodis.ch/52056.

sion. L'Ambassadeur Jolles va vous dire tout à l'heure les soucis que nous cause la tournure actuelle des débats du Comité plénier. Comment envisagez-vous la reprise de ce débat en septembre et quelles sont à votre avis les procédures les plus propres à relancer le dialogue dans un sens constructif?

Nous souhaiterions connaître aussi votre avis sur le problème de la restructuration des secteurs économique et social des Nations Unies.

Nous considérons, quant à nous, que la restructuration est un exercice nécessaire et utile. La complexité toujours croissante de la coopération internationale, son coût aussi doivent en effet nous inciter à simplifier les mécanismes de coordination qui existent sur le plan international tout en laissant bien entendu aux organismes du système des Nations Unies le degré d'autonomie nécessaire.

Certains aspects de la restructuration ne vont pas cependant sans nous préoccuper;²⁷ nous risquons de voir disparaître certains des organes dépendant de
l'ECOSOC où la place de la Suisse était assurée. Certes, je conçois la nécessité d'assouplir les mécanismes existant, mais la convocation des réunions ad hoc risque
parfois d'être plus compliquée et plus difficile que celle des organes existant dont
la base juridique ou le calendrier ne pouvaient être contestés. Cette collaboration
au sein de l'ECOSOC et la possibilité de participer en tant qu'observateur aux
organes qui en dépendent est très importante pour la Suisse; vous me répondrez
sans doute qu'il ne tient qu'à nous d'y participer de plein droit et vous aurez certainement raison, mais je crois que si nous nous trouvions du fait de la restructuration empêchés de participer à des travaux qui nous touchent au premier chef et
auxquels nous pouvons du reste sans doute apporter une contribution utile, nous
perdrions assez vite contact avec la réalité politique des Nations Unies et ceci ne
pourrait que compliquer encore le problème de notre adhésion.

J'ai dit tout à l'heure que nous nous opposions par principe à toute politique d'exclusion,²⁸ cette affirmation ne reposait pas seulement sur notre appréciation de la situation politique mondiale, mais aussi sur notre propre expérience qui nous montre qu'il est dangereux à long terme de s'isoler, volontairement ou non, des grands débats internationaux.

La présence des Nations Unies à Genève nous a permis de remédier dans une certaine mesure à cet inconvénient. La Suisse attache et continuera d'attacher une très grande importance politique à cette présence des Nations Unies sur son territoire.²⁹

Nous avons accepté très loyalement les décisions de l'Assemblée générale concernant le transfert à Vienne d'unités du Secrétariat dont certaines – est-il besoin de le rappeler – étaient installées à Genève depuis l'époque de la SDN.

La prochaine étape des transferts nous intéresse naturellement beaucoup, car je dois vous dire très franchement que nous ne souhaitons pas le démantèlement

²⁷ Cf. la notice du Chef de la Section des Nations Unies et des Organisations internationales du DPF, Franz Muheim, du 9 février 1976, dodis.ch/50585, et la lettre du Chargé d'affaires a.i. de la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à New York, Edouard Brunner, au Secrétaire général du DPF, Albert Weitnauer, du 30 décembre 1977, dodis.ch/50586.

²⁸ *Cf. note 18.*

²⁹ Cf. DDS, vol. 27, doc. 25, dodis.ch/48714, en particulier la note 4, et la notice du collaborateur de la Section des Nations Unies et des Organisations internationales, Francis Gruber, du 16 juin 1978, dodis.ch/51580.

du siège de Genève. Il s'est créé à Genève au cours des années entre les Nations Unies, les institutions spécialisées et les organisations non gouvernementales des liens organiques, un tissu de relations de travail, qui est très propice à la coopération internationale et qui devrait à notre avis être maintenu. J'exprime là le point de vue d'un État hôte qui a toujours scrupuleusement respecté ses obligations et qui, se fondant sur le principe de la pérennité de son accord de siège avec les Nations Unies,³⁰ a fourni et continuera à le faire un effort considérable en faveur du siège de Genève. Nous apprécions beaucoup les contacts réguliers que nous avons à ce propos avec M. le secrétaire général adjoint Davidson.

Nous avons naturellement beaucoup de compréhension pour les difficultés que le Donaupark occasionne à nos amis autrichiens; mais je souhaiterais être informé suffisamment à l'avance des plans qui sont faits pour remplir les bureaux restants. J'ai appris, par ailleurs, lors de mes derniers entretiens à Vienne, que le problème du Donaupark allait peut-être se résoudre de lui-même puisque de nombreuses missions permanentes, l'UNWRA vont s'y installer. Il résulte, en outre, du projet de budget de l'AIEA³¹ que celle-ci ne renoncera pas à la tour A2 qui devrait être reprise par les Nations Unies. Ceci représente naturellement un très grand changement par rapport aux plans antérieurs. Il m'intéresserait naturellement de connaître votre avis sur ces différents points.

Ces quelques observations seront le prélude à une discussion qui je l'espère sera nourrie et que si vous le voulez bien je propose de faire porter au début sur le Comité plénier, les problèmes économiques et la restructuration puisque l'Ambassadeur Jolles doit nous quitter dans quelques instants.³²

³⁰ Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies *du 1^{er} juillet 1946*, dodis.ch/1799.

³¹ Cf. le dossier CH-BAR#E2003A#1990/3#1986* (0.745.82).

³² Annotation manuscrite dans la marge: Agence atomique.

dodis.ch/59447

Antrag des EDA an den Bundesrat¹

BOTSCHAFT ÜBER DEN BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR ORGANISATION DER VEREINTEN NATIONEN (UNO)

Ausgeteilt

Bern, 8. Oktober 1981

I.

Der Bundesrat kam in seinem dritten Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen zum Schluss, dass ein Beitritt der Schweiz zur UNO wünschbar sei.² Er stellte in Aussicht, den eidgenössischen Räten in nicht allzu ferner Zukunft eine entsprechende Botschaft zu unterbreiten und vorher keinen weiteren UNO-Bericht mehr zu verfassen. Der Nationalrat und der Ständerat folgten dieser Auffassung. Der Nationalrat wünschte die Botschaft sogar «zum nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt».³

Am 28. März 1979 beauftragte der Bundesrat das damalige Politische Departement, eine Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO vorzubereiten, die den eidgenössischen Räten im Verlauf der Legislaturperiode 1979–1983 unterbreitet werden sollte.⁴

II.

Wir haben daraufhin den jetzt vorliegenden Botschaftsentwurf ausgearbeitet.⁵ Nachdem bereits drei ausführliche Berichte über das Verhältnis der Schweiz zu

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#898* (4.10prov.). Dieser Antrag wurde von der Chefin der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen der Politischen Abteilung III des EDA, Marianne von Grüningen, verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Pierre Aubert, unterzeichnet. Der Bundesrat hatte das EDA am 28. März 1979 mit der Ausarbeitung einer Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen beauftragt, vgl. das BR-Prot. Nr. 578 vom 28. März 1979, dodis.ch/58574. In seiner Sitzung vom 21. Dezember 1981 hiess der Bundesrat die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO mit den Änderungen aus dem Mitberichtsverfahren gut, vgl. das BR-Prot. Nr. 2136 vom 21. Dezember 1981, Faksimile dodis.ch/59447.

² Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 *vom* 29. *Juni* 1977, dodis.ch/51532.

³ Vgl. das Amtl. Bull. NR, 1977, V, S. 1466.

⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 578 vom 28. März 1979, dodis.ch/58574.

⁵ Für die Botschaftsentwürfe vgl. das Dossier CH-BAR#E2023A#1991/39#3181* (o.714.1(doc.)). Für die definitive Version der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981 vgl. dodis.ch/53990. Für eine Zusammenfassung der Botschaft vgl. dodis.ch/62692.

den Vereinten Nationen vorliegen,⁶ haben wir für die Botschaft eine vor allem politische Konzeption gewählt. Die rein beschreibenden Teile über Struktur und hauptsächliche Tätigkeiten der UNO figurieren in den Anhängen.⁷ Im eigentlichen Botschaftstext wird nur erwähnt, was zur Untermauerung der bundesrätlichen Thesen nötig ist. Es geht darum zu zeigen, dass sich die Beitrittsfrage heute anders stellt als 1945, und dass die UNO-Mitgliedschaft möglich und notwendig geworden ist.

Die wichtigsten Kapitel sind die Einleitung, die Darstellung der UNO heute sowie die Auseinandersetzung mit dem Verhältnis der Schweiz zur UNO. Die Einleitung soll den politischen Willen des Bundesrates widerspiegeln und deshalb bereits alle wesentlichen Elemente der Botschaft enthalten. Bei der Darstellung der UNO wird auf die grossen Wandlungen verwiesen: praktische Unwirksamkeit des Sanktionensystems und neue Methoden der Friedenssicherung, Universalität der Organisation bezüglich ihres Mitgliederkreises und ihrer Tätigkeit, Tendenz zur Einheit des Systems der Vereinten Nationen. Im Vordergrund des Kapitels über das Verhältnis der Schweiz zur UNO stehen die Frage der Neutralität und die politische Notwendigkeit des Beitritts. Wir entwickeln Grundsätze einer schweizerischen Politik in der UNO, um unseren Willen, unsere traditionelle Politik auch in Zukunft weiterzuverfolgen, zu bestätigen, und zeigen einige wichtige Tätigkeitsfelder für unser Land. Schliesslich schien es uns auch nützlich, den Argumenten der Beitrittsgegner, die Guten Dienste, das IKRK oder die internationale Rolle Genfs könnten durch einen Beitritt bedroht werden, zu widerlegen. Der Botschaft sind Entwürfe zu zwei Bundesbeschlüssen bezüglich des UNO-Beitritts respektive der personellen Auswirkungen beigefügt.⁸

III.

Die Neutralität wird in der Debatte um den UNO-Beitritt einen wichtigen Platz einnehmen. In der Botschaft erklären wir in aller Form, «dass die Schweiz auf jeden Fall an ihrer dauernden und bewaffneten Neutralität festhalten wird».

9 Auch

⁶ *Vgl. den ersten* Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen *vom 16. Juni 1969*, dodis.ch/33191 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2245; den zweiten Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969–1971 *vom 17. November 1971*, dodis.ch/34439 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2246 und den dritten Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 *vom 29. Juni 1977*, dodis.ch/51532 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2247.

⁷ Für die Anhänge vgl. dodis.ch/53990: Anhang 1: Charta der Vereinten Nationen, S. 585–612; Anhang 2: Die Vereinten Nationen gemäss der Charta, S. 613–653; Anhang 3: Übersicht über die wichtigsten Tätigkeiten der UNO, S. 654–681; Anhang 4: Das System der Vereinten Nationen, S. 682.; Anhang 5: Abkürzungsliste, S. 683; Anhang 6: Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (Stand 2l. Dezember 1981), S. 684–685; Anhang 7: Unterschriften, Ratifikationen und Beitritte zu den wichtigsten Übereinkommen der Vereinten Nationen (Stand am 31. Dezember 1980), S. 686–693; Anhang 8: Mitgliederbeiträge und Leistungen der Schweiz zugunsten von Spezialorganisationen und Organen der UNO, S. 694–695; Anhang 9: Beiträge der Schweiz an die friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen, S. 696.

⁸ Der Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Erhöhung des bewilligten Personalbestands wurde auf Anregung des EFD im Botschaftstext weggelassen, vgl. die Stellungnahme des EDA vom 17. November 1981 zum Mitbericht des EFD vom 2. November 1981 im BR-Prot. Nr. 2136 vom 21. Dezember 1981, Faksimile dodis.ch/59447.

^{9 «}Der Bundesrat betrachtet den Beitritt als wichtiges Anliegen unserer Aussenpolitik. Ein Beitritt kommt aber für die Schweiz nur in Betracht, wenn sie ihre bisherige dauernde Neutralität beibehalten kann; ihre Preisgabe kommt nicht in Frage.» *Vgl.* dodis.ch/53990, *S.* 543.

wenn wir aufgrund unserer Analyse zum Ergebnis gelangen, dass eine UNO-Mitgliedschaft mit der Neutralität vereinbar ist, so ist es doch unumgänglich, den Willen unseres Landes, auch in Zukunft unserer Neutralität treu zu bleiben, der UNO zur Kenntnis zu bringen. In Artikel 3 des Entwurfs zum Beschluss über den Beitritt der Schweiz zur UNO haben wir folgende Formulierung gewählt: «Anlässlich des Beitritts wird der Bundesrat eine Erklärung abgeben, in der er ausdrücklich darauf hinweist, dass die Schweiz ihre dauernde und bewaffnete Neutralität beibehält.»¹⁰

Bei der Wahl des Verfahrens müssen wir sowohl dem Anspruch der UNO, wonach ein neuer Mitgliedstaat die Verpflichtungen aus der Charta zu übernehmen hat, als auch dem Willen des Stimmbürgers, im Hinblick auf die Neutralität abgesichert zu sein, gerecht werden. Aus dieser Abwägung heraus ist es weder denkbar, die Neutralität beim Beitritt überhaupt nicht zu erwähnen, wie dies Schweden (1946) und Österreich (1955) getan hatten, noch ist es möglich, einen ausdrücklichen Vorbehalt anzubringen. Die Charta enthält keine Bestimmungen über Vorbehalte. In Anwendung von Art. 20 des Wiener Übereinkommens über das Vertragsrecht müsste ein Neutralitätsvorbehalt vom Sicherheitsrat und von der Generalversammlung mit Zweidrittelsmehrheit genehmigt werden. Abgesehen von der Unsicherheit, ob ein solcher Vorbehalt die erforderliche Mehrheit gewinnen würde, bestünde bei diesem Verfahren auch die Gefahr, dass unsere Neutralität in der UNO zum Gegenstand von Diskussionen und Auslegungen würde, die keineswegs in unserem Interesse liegen.

Wir haben uns deshalb für eine Erklärung anlässlich des Beitritts entschieden. Eine solche Erklärung könnte bereits im Zeitpunkt der Hinterlegung des Beitrittsgesuchs beim Generalsekretär oder durch den schweizerischen Vertreter nach der formellen Aufnahme in die Organisation in seiner Dankesrede abgegeben werden. Auch eine Kombination beider Möglichkeiten ist denkbar. Erst nach der formellen Aufnahme die dauernde Neutralität zu erwähnen, scheint uns insofern problematisch, als die UNO-Mitglieder – obwohl wir davon ausgehen, dass sie unsere dauernde und bewaffnete Neutralität als Teil des Völkergewohnheitsrechts anerkannt haben - überrascht und allenfalls ablehnend auf eine solche Erklärung reagieren könnten. Ausserdem dürfte, wie Aussprachen mit Staats- und Völkerrechtlern und Politikern unseres Landes ergeben haben, diese Form der Neutralitätsbekundung für unsere innenpolitischen Zwecke wohl etwas schwach sein.¹³ Unseres Erachtens sollte die Schweiz daher nach Möglichkeit bereits im Zeitpunkt der Einreichung des Beitrittsgesuchs erklären, dass der Beitritt zur UNO für unser Land kein Abweichen von seiner dauernden und bewaffneten Neutralität bedeutet.

Der Text von Artikel 3 des Entwurfs zum Bundesbeschluss schliesst beide Varianten einer Erklärung vor und nach dem Beitritt ein. Der Bundesrat sollte sich

¹⁰ Vgl. dodis.ch/53990, S. 584. Zur Frage der Form einer Neutralitätserklärung bei einem allfälligen UNO-Beitritt im Vorfeld der Abstimmung vom 16. März 1986 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2287.

¹¹ Vgl. dazu die Aktennotiz der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen vom 5. November 1981, dodis.ch/62694.

¹² Für Art. 20 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vgl. AS 1990, S. 1118–1119.

¹³ *Vgl. dazu den* Bericht der beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO an den Bundesrat *vom 20. August 1975,* dodis.ch/58807 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1976.

nach der Verabschiedung der Botschaft und vor ihrer Veröffentlichung über das Verfahren für die Neutralitätserklärung aussprechen. Es scheint uns unerlässlich, dass zumindest intern klare Richtlinien darüber bestehen, damit wir nicht Gefahr laufen, von aussen her auf ein bestimmtes Verfahren festgelegt zu werden. Allenfalls wird auch noch abzuklären sein, inwieweit vor der Debatte in den eidgenössischen Räten mit dem Sekretariat der UNO in New York, hauptsächlich mit dem Rechtsberater, Kontakt aufgenommen werden soll, um Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Neutralitätserklärung genauer abzuschätzen.¹⁴

IV.

Als wir am 28. März 1979 beauftragt wurden, die UNO-Botschaft auszuarbeiten, wünschte der Bundesrat, dass auch die Folgen des UNO-Beitritts auf das Verhältnis der Schweiz zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds untersucht werden. Am 14. Januar 1981 beschloss er, gestützt auf ein «Aussprachepapier» über die Frage eines Beitritts zu den Institutionen von Bretton Woods, der Vorlage der UNO-Botschaft zeitliche Priorität einzuräumen. Die UNO-Botschaft sollte aber ein Kapitel über die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds enthalten, und die mit einem Bericht über die Voraussetzungen und Modalität eines Beitritts zu den Bretton Woods Institutionen befasste interdepartementale Arbeitsgruppe sollte vor Einreichung der UNO-Botschaft zu diesem Kapitel Stellung nehmen.

Diesem Auftrag entsprechend haben wir unter Ziffer 45 des Entwurfs zur UNO-Botschaft ein Kapitel über die Bretton Woods Institutionen aufgenommen.¹⁷ Dieser Text wurde von der interdepartementalen Arbeitsgruppe an ihrer Sitzung vom 15. September 1981 gutgeheissen, wie aus dem Schreiben der Gruppe vom 23. September 1981 hervorgeht, dessen Kopie wir diesem Antrag beifügen.¹⁸

V.

Der UNO-Beitritt wird auch personelle Auswirkungen haben. Unser Departement ist schon heute derart ausgelastet, dass die für diese wesentliche neue Aufgabe benötigten zusätzlichen Arbeitskräfte nicht im Rahmen des gegenwärtigen Personalbestandes zur Verfügung stehen. Andere Departemente haben uns wissen lassen, dass auch sie für die ihnen mit der UNO-Mitgliedschaft neu übertragenen Aufgaben zum Teil die eine oder andere zusätzliche Arbeitskraft wünschen. Wir haben deshalb im Einvernehmen mit dem Personalamt einen gesonderten Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Erhöhung des bewilligten Personalbestandes erstellt, der die Schaffung von insgesamt dreissig neuen Stellen vorsieht.¹⁹

¹⁴ Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 206 der Mission der Schweiz bei der UNO in New York vom 17. Juni 1983, dodis.ch/50643; das BR-Prot. Nr. 1191 vom 6. Juli 1983, dodis.ch/62744 sowie das Schreiben von Bundesrat Aubert an die nationalrätliche Kommission zur Vorbereitung des UNO-Beitritts vom 10. August 1983, dodis.ch/62746.

¹⁵ Vgl. das BR-Prot. Nr. 578 vom 28. März 1979, dodis.ch/58574.

¹⁶ Vgl. das BR-Prot. Nr. 47 vom 14. Januar 1981, dodis.ch/56395.

¹⁷ Der entsprechende Abschnitt befindet sich bei Ziffer 44, vgl. dodis.ch/53990, S. 576–578.

¹⁸ Für das Schreiben des Präsidenten der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Bretton Woods», Daniel Kaeser, an den Bundesrat vom 23. September 1981, vgl. das Faksimile dodis.ch/59447.

¹⁹ Vgl. Anm. 8.

Davon sollen zwanzig dem Departement für auswärtige Angelegenheiten für die Zentrale sowie die Vertretungen in New York und in Genf und zehn der übrigen Bundesverwaltung zugeteilt werden. Eingeschlossen in dieser Zahl sind diplomatische Mitarbeiter respektive Sachbearbeiter sowie Angehörige der Sekretariats-, Kanzlei- und Übermittlungsdienste. Es versteht sich von selbst, dass die neuen Stellen erst in jenem Zeitpunkt tatsächlich besetzt werden, in dem ein konkretes

VI.

Bedürfnis vorhanden ist.

Das Departement für auswärtige Angelegenheiten hat den Entwurf der UNO-Botschaft im Rahmen des Kleinen Mitberichtsverfahrens allen Departementen zur Stellungnahme unterbreitet. Den verschiedenen Vorschlägen konnte weitgehend Rechnung getragen werden.²⁰

VII.

Das Departement beabsichtigt, am Tag der Veröffentlichung der Botschaft unter dem Vorsitz des Departementsvorstehers eine Pressekonferenz abzuhalten. Im Hinblick auf diese Konferenz wird es eine Pressedokumentation vorbereiten.²¹

VIII.

Wir sind der Auffassung, dass der Inhalt der Botschaft vor ihrer Veröffentlichung nicht bekannt gegeben werden sollte. Die Botschaft wird die Grundlage für die Informationskampagne bilden. Auf die Frage der Information werden wir in einem separaten Antrag zurückkommen.²²

Gestützt auf die vorliegenden Erwägungen beehrt sich das Departement für auswärtige Angelegenheiten, dem Bundesrat zu

beantragen:

- 1. den beigefügten Entwurf der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) mit den Entwürfen zu zwei Bundesbeschlüssen²³ zu genehmigen;
- 2. am Tag der Veröffentlichung der Botschaft eine Pressekonferenz unter dem Vorsitz des Vorstehers des Departements für auswärtige Angelegenheiten abzuhalten.

²⁰ Für die Mitberichte der anderen Departemente sowie die Stellungnahmen des EDA vgl. das BR-Prot. Nr. 2136 vom 21. Dezember 1981, Faksimile dodis.ch/59447.

²¹ Zur Pressedokumentation, zur strategischen Vorbereitung der Information der Öffentlichkeit und zur Pressekonferenz vom 21. Dezember 1981 vgl. das Dossier CH-BAR#E2023A#1991/39#3180* (0.714.1).

²² Vgl. dazu die Notiz des EDA an den Bundesrat vom 17. November 1981 im BR-Prot. Nr. 2136 vom 21. Dezember 1981, Faksimile dodis.ch/59447. Das EDA erfüllte damit den Auftrag, welcher ihm der Bundesrat bereits mit Entscheid vom April 1980 übertragen hatte, vgl. das BR-Prot. Nr. 685 vom 29. April 1980, dodis.ch/56389. Zur Information der Öffentlichkeit über die Botschaft vgl. das BR-Prot. Nr. 1906 vom 25. November 1981 im Dossier CH-BAR#E1004.1#1000/9#897* (4.10prov.).

²³ Vgl. Anm. 8.

dodis.ch/62756

Die Direktion für internationale Organisationen des EDA an die schweizerischen Auslandsvertretungen¹

UNO-BEITRITT: ERSTE BEURTEILUNG DES ABSTIMMUNGSAUSGANGES UND ZUGEHÖRIGE SPRACHREGELUNG

Bern, 19. März 1986

1. Beurteilung

Die ersten Reaktionen in der Öffentlichkeit zeigen, dass der negative Ausgang praktisch überall erwartet wurde. Ebenso einhellig zeigt man sich aber auch von der Deutlichkeit des Verdikts überrascht.² Bei einigen prominenten Beitrittsgegnern ist sogar ein gewisses Missbehagen über die wuchtige Ablehnung festzustellen. Wo sieht man die Hauptgründe für das massive Nein?

An erster Stelle wird meistens eine Grundauffassung der Schweizer von ihrem Land und seiner Rolle in der Welt für die Ablehnung verantwortlich gemacht. Tatsächlich gab es wenig Debatten und gegnerische Artikel, in denen der «Sonderfall Schweiz» nicht eine zentrale Rolle gespielt hätte: Die Schweiz sei etwas Einzigartiges und diese Einzigartigkeit dürfe durch den Beitritt zur Weltorganisation nicht aufs Spiel gesetzt werden. Die Diskussion drehte sich vor allem um die Neutralität. Allerdings besteht kein Zweifel, dass breite Bevölkerungskreise unter Neutralität weniger ein völkerrechtliches Konzept als eine aussenpolitische Absonderung und eine absolute Unparteilichkeit verstehen. Deshalb werfen jetzt in- und ausländische Kritiker der Schweiz in dieser Hinsicht Berührungsangst und Egoismus vor. Im Unterschied zur angeblich intakten Schweiz wurde die UNO als ein «unerfreulicher Verein» dargestellt. Man rügte an ihr nicht nur ihre «Ineffizienz», die schlechte Verwaltung und die politische Einseitigkeit, sondern sie wurde teilweise sogar mitverantwortlich gemacht für den schlechten Zustand der internationalen Beziehungen und der bedrohlichen Weltlage.

Aus dieser Sicht der Dinge folgerte offensichtlich eine grosse Mehrheit der Bürger, die Schweiz könne ihre Eigenart, ihre Eigenständigkeit und ihre weltweiten Interessen besser ausserhalb als innerhalb der UNO verteidigen und sie könne der Welt als Nichtmitglied einen besseren Dienst erweisen. Kritiker sehen darin den Ausdruck eines gewissen aussenpolitischen Realitätsverlustes, aber auch ei-

¹ CH-BAR#E2023A#1998/212#2749* (o.714.1). Dieses Fernschreiben wurde von der Direktion für internationale Organisationen des EDA verfasst und am 19. März 1986 an die schweizerischen Auslandvertretungen versandt.

² Die Volksabstimmung vom 16. März 1986 über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen wurde mit 75,7% Nein-Stimmen abgelehnt, vgl. BBl, 1986, II, S. 97–98. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), dodis.ch/T1772.

ner gewissen Xenophobie. Man macht denn auch vielenorts darauf aufmerksam, dass das akute Asylantenproblem wesentlich zum negativen Ausgang beigetragen habe.³

Von verschiedener Seite wird darauf hingewiesen, dass sich führende Beitrittsgegner in ihrer Argumentation nicht zimperlich zeigten und mit den oben geschilderten Grundgefühlen des Volkes virtuos umzugehen wussten. In der Tat hatten gewisse Beitrittsgegner die Angst vor einer ungewissen Zukunft geschürt. Beispielsweise wurde in letzter Minute behauptet, der «billige» UNO-Beitritt (20 Millionen) sei nur der erste Schritt auf dem Weg zu einem «teuren» Beitritt zu den Bretton Woods Institutionen (mehrere Milliarden), und auf Plakaten wurde suggeriert, junge Schweizer würden auf fremden Schlachtfeldern als Blauhelme verbluten.

Für das Nein werden auch Bundesrat und EDA verantwortlich gemacht, denn sie hätten es bisher nicht verstanden, dem Volk ihre Aussenpolitik verständlich zu machen. Man führe im Departement eine zu elitäre Sprache und man habe während Jahren den Kontakt mit dem Schweizervolk zuwenig gesucht. Einige Politiker fordern deshalb, die schweizerische Aussenpolitik müsse vermehrt zu einem innenpolitischen Thema gemacht werden.⁴

Viele Kommentatoren sehen im massiven Abstimmungsergebnis nicht nur ein Nein zum UNO-Beitritt, sondern darüber hinaus eine Misstrauenskundgebung gegenüber den Behörden und dem «aussenpolitischen Establishment». Zweifellos haben auch Momente mitgespielt, die mit der UNO-Frage nichts zu tun hatten, wie beispielsweise der vor wenigen Wochen getroffene Beschluss betreffend die Erhöhung des Treibstoffzolles und die Erhebung einer WUST auf dem Zollzuschlag für Heizöl.⁵ Diese Tatsache erklärt wohl auch teilweise die Diskrepanz zwischen dem Abstimmungsergebnis und den Publikumsumfragen zur UNO-Problematik, die ein besseres Resultat erwarten liessen.⁶

Es kann schliesslich bestätigt werden, dass während der Kampagne die aussenpolitischen Ziele und die bewährten Handlungsgrundsätze der schweizerischen
Aussenpolitik nicht in Frage gestellt wurden. Prominente Beitrittsgegner betonten sogar im Nachhinein, dass sie die bisherige aussenpolitische Praxis durchaus befürworteten und lediglich die Wirksamkeit der UNO als aussenpolitisches
Instrument in Frage stellten. Deren Losung lautet deshalb, eine Aussenpolitik wie
bisher weiterführen: offen, engagiert und solidarisch mit der Welt. Sie müssen

³ Zur Asylpolitik in den 1980er-Jahren vgl. die Notiz des EJPD vom 28. April 1983, dodis.ch/52600; das BR-Prot. Nr. 968 vom 3. Juni 1985, dodis.ch/57226 sowie den Bericht der interdepartementalen Strategiegruppe EJPD–EDA–EVD vom Januar 1989, dodis.ch/55673.

⁴ Vgl. dazu die schriftlichen Stellungnahmen des Bundesrats vom 22. September 1986 auf die Motion 86.350 Aussenpolitik. Bessere Information von Nationalrätin Verena Grendelmeier vom 13. März 1986, dodis.ch/56581 sowie auf die Interpellation 86.360 Aussenpolitik und internationale Solidarität von Nationalrat Max Dünki vom 17. März 1986, dodis.ch/56582.

⁵ Vgl. das BR-Prot. Nr. 334 vom 26. Februar 1986 im Dossier CH-BAR#E1004.1#1000/9#948* (4.10prov.) sowie die Botschaft über die Erhöhung der Heizöl- und Gaszölle vom 26. Februar 1986, BBl, 1986, I, S. 737–747.

⁶ Zu den im Vorfeld der Abstimmung durchgeführten Meinungsumfragen vgl. das Dossier CH-BAR# E2023A#1998/212#2765* (0.714.113). Vgl. dazu auch die Notiz der Direktion für internationale Organisationen vom 23. Dezember 1976, dodis.ch/51529, sowie das BR-Prot. Nr. 2187 vom 16. Dezember 1985, dodis.ch/62772.

sich allerdings von der anderen Seite vorwerfen lassen, dies seien nur Lippenbekenntnisse und ein Mäntelchen für einen trägen Immobilismus.

2. Sprachregelung

Die Euch bereits zugestellte Erklärung des Bundesrates⁷ wurde allgemein gut aufgenommen. Sie soll deshalb weiterhin als Sprachregelung dienen. Als Erklärung für das Abstimmungsresultat könnt Ihr vor allem hervorheben, dass die meisten Wähler die Besonderheit unseres Landes und seinen spezifischen Beitrag an die Weltgemeinschaft ausserhalb der UNO besser gesichert sehen als innerhalb der UNO.

Diese erste und sehr kurzfristig vorgenommene Lagebeurteilung kann eine spätere sorgfältige Analyse nicht vorwegnehmen. Nebst der Analyse der wichtigsten Abstimmungsmotive⁸ werden wir auch die Reaktionen des Auslandes und der UNO⁹ selber eingehend untersuchen.

Der Bundesrat wird Gelegenheit haben, in Beantwortung einer Interpellation, welche die aussenpolitische Kommission des Nationalrates bereits eingereicht hat, seine Gedanken zur Stellung der Schweiz gegenüber der Welt ohne Vollmitgliedschaft in der UNO darzulegen.¹⁰

⁷ Vgl. die Erklärung des Vorstehers des EDA, Bundesrat Pierre Aubert, vom 16. März 1986, dodis.ch/62754.

⁸ Vgl. die VOX-Analyse vom Juni 1986, dodis.ch/62897.

⁹ Für eine Analyse der Reaktionen ausländischer Regierungen, der internationalen Presse und des UNO-Generalsekretariats vom 9. April 1986 vgl. dodis.ch/62767.

¹⁰ Vgl. dazu die schriftliche Stellungnahme des Bundesrats vom 22. September 1986 auf die Interpellation 86.374 Stellung der Schweiz in der Welt der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 18. März 1986, dodis.ch/56583.

dodis.ch/62410

L'Observatrice suisse auprès de l'ONU à New York, l'Ambassadrice Pometta, au Chef de la Direction des organisations internationales du DFAE, l'Ambassadeur Muheim¹

PROCHAIN ENTRETIEN DU CHEF DU DFAE, LE CONSEILLER FÉDÉRAL AUBERT, AVEC LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, PÉREZ DE CUÉLLAR, À GENÈVE²

Confidentiel

New York, 19 juin 1986

I.

Comme suite à votre demande, vous adresse quelques considérations sur prochain entretien CFA – Pérez de Cuéllar. Ai fait abstraction des problèmes de politique intérieure, mais il est évident que l'organisation de cet entretien dépend avant tout des décisions politiques du Département et de la teneur qu'il entend imprimer à la rencontre.

Sans nouvelle de votre part, je n'en ai pas encore parlé au Secrétaire général, mais il me recevra dans la matinée du 26.6.³

II. Observations générales

Jusqu'à présent, les entretiens du Secrétaire général en Suisse étaient avant tout une manifestation de courtoisie vis-à-vis de l'État hôte, accompagnée de quelques considérations sur des questions politiques d'actualité touchant des États tiers.⁴ Pour bref qu'il soit, le prochain entretien du Chef du Département avec Pérez de

- 2 Pour le compte rendu de l'entretien du 1^{er} juillet 1986, cf. dodis.ch/55829. Pour les préparations du DFAE en vue de la rencontre, cf. le dossier CH-BAR#E2023A#1998/212#2779* (0.715.4(.Sd.)).
- 3 Pour le compte rendu de l'entretien de l'Ambassadrice Pometta avec le Secrétaire général de l'ONU Javier Pérez de Cuéllar du 26 juin 1986, cf. dodis.ch/62846.
- 4 Cf. les compte rendus des entretiens du Conseiller fédéral Aubert avec le Secrétaire général de l'ONU Pérez de Cuéllar du 8 juillet 1982, dodis.ch/56035, du 1^{er} juillet 1985, dodis.ch/55836, ainsi que dodis.ch/55838.

CH-BAR#E2023A#1998/212#2779* (o.715.4(.Sd.)). Ce télex est signé par l'Observatrice de Suisse auprès de l'ONU à New York, l'Ambassadrice Francesca Pometta, et envoyé le 19 juin 1986 à 16h20 au Chef de la Direction des organisations internationales du DFAE, l'Ambassadeur Franz Muheim. Une copie est envoyée au Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Edouard Brunner, au Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, le Secrétaire d'État Cornelio Sommaruga, au Chef de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du DFAE, l'Ambassadeur Fritz Staehelin, au Chef de la Direction du droit international public du DFAE, Matthias Krafft, à l'Ambassadeur de la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève, Ernst Andres, ainsi que probablement à l'Ambassadeur de Suisse à Vienne, Jean-Pierre Ritter. Pour une liste complète des destinataires, cf. le facsimilé dodis.ch/62410. La version éditée du télégramme est reçue le 20 juin 1986 au DFAE, où elle est signée le jour même par le Chef de la Section des Nations Unies et des Organisations internationales de la Direction des organisations internationales du DFAE, André von Graffenried, et le 21 juin 1986 très probablement par le collaborateur du Secrétariat de la Commission nationale suisse pour l'UNESCO de la Direction des organisations internationales du DFAE, Armin Imstepf, avant d'être retournée au Chef de Section von Graffenried.

Cuéllar revêtira une importance politique. Il s'agit en effet du premier contact officiel avec la Suisse au niveau politique depuis l'échec du référendum⁵ et la visite du Secrétaire général à Berne en juillet 1985.⁶ En outre, les Nations Unies traversent actuellement une crise financière et politique qui est celle du multilatéralisme et qui est de nature à toucher Genève de plein fouet (voir mes divers rapports à ce sujet et mon rapport du 20 mai 1986 sur la crise du multilatéralisme et ses implications pour la Suisse).⁷

Concrètement, les implications de la crise financière pour Genève sont immédiates. Politiquement et techniquement, les questions touchant à l'avenir du Canton en tant que siège d'institutions internationales, la planification des besoins en locaux ne pourront être réglées de façon satisfaisante que si les Nations Unies ont l'assurance de relations stables et constructives avec la Suisse. La défense de nos intérêts d'État hôte est inséparable des relations de confiance avec le Secrétaire général et ses collaborateurs à New York. Celles-ci présupposent à leur tour des manifestations concrètes de la bonne volonté de la Suisse non seulement à Genève, mais aussi vis-à-vis de l'organisation politique. L'exemple de l'après-guerre le montre. Actuellement cependant le non du peuple suisse est parfois interprété à New York comme une remise en cause de cette politique.

Jusqu'à présent, nous avons pu compter sur l'appui de M. Pérez de Cuéllar, mais de façon presque imperceptible encore le climat de nos relations commence à se dégrader, non pas certes sur le plan personnel, mais parce que le Secrétaire général commence à ne plus croire vraiment en la volonté de coopération de la Suisse. À plusieurs reprises, je l'ai entendu se plaindre des pays qui le comblent de bonnes paroles, mais se dérobent dès qu'il s'agit de toute prestation concrète. Cet agacement du Secrétaire général est exacerbé par la crise financière des Nations Unies. Il est masqué par la courtoisie et la générosité naturelles de M. Pérez de Cuéllar mais c'est un phénomène auquel nous devons prêter attention. La campagne Hocké a montré que certains fonctionnaires du Secrétariat voire des amis personnels de Pérez étaient hostiles à la Suisse. Il ne faut pas sous-estimer leur influence qui peut être grande dans tous les problèmes de procédure.

Le Secrétaire général répète à qui veut l'entendre qu'il ne tient pas à une prolongation de son mandat, mais j'ai personnellement l'impression que les membres permanents du Conseil de Sécurité lui demanderont de rester à son poste. Dans

⁵ *Cf.* l'Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 16 mars 1986 (Adhésion de la Suisse à l'ONU) *du 22 avril 1986*, <u>dodis.ch/56325</u>, *ainsi que la compilation thématique* Votation sur l'adhésion à l'ONU (1986), <u>dodis.ch/T1772</u>.

⁶ Pour le compte rendu de la visite du Secrétaire général de l'ONU Pérez de Cuéllar du 1^{er} juillet 1985 à Berne, cf. dodis.ch/55836.

⁷ Lettre de l'Ambassadrice Pometta à la Direction des organisations internationales du 20 mai 1986, dodis.ch/62856. À propos de la crise du multilatéralisme constatée à partir des années 1980, cf. la compilation dodis.ch/C2266.

⁸ À propos de la concertation avec les autorités genevoises, cf. la notice de la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève du 22 avril 1986, dodis.ch/62764 ainsi que la notice de la Direction des organisations internationales pour le Conseiller fédéral Aubert du 25 juin 1986, dodis.ch/62798.

⁹ Il s'agit de la candidature de Jean-Pierre Hocké, Directeur des opérations au CICR, au poste du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, cf. le PVCF Nº 956 du 3 juin 1985, dodis.ch/57224, ainsi que dodis.ch/55836, dodis.ch/55830 et dodis.ch/52607.



Prise de position du comité d'action contre l'adhésion de la Suisse à l'ONU. De gauche à droite, l'ancien Conseiller national Otto Fischer, le Conseiller d'État Hubert Reymond et le Conseiller national Christoph Blocher lors d'une conférence de presse en février 1986 à Berne (Keystone-SDA, Keystone, 28280800 (RM)).

l'une et l'autre hypothèse cependant, la Suisse aurait intérêt à régler directement avec lui, rapidement et à haut niveau, les questions en suspens. Il demeure notre appui le plus sûr.

Trois mesures me paraissent urgentes:

- a) une réponse si possible positive dans un cas au moins aux lettres déjà très anciennes du Secrétariat concernant une contribution volontaire de la Suisse aux opérations de maintien de la paix,
- b) l'établissement si possible d'un calendrier et programme de négociations sur les questions importantes concernant Genève qui devront à un moment ou un autre être soumises à l'Assemblée générale, le relogement des organes qui devront quitter le Petit-Saconnex en particulier, la la relogement des organes qui devront quitter le Petit-Saconnex en particulier, la la relogement des organes qui devront quitter le Petit-Saconnex en particulier, la la relogement des organes qui devront quitter le Petit-Saconnex en particulier, la relogement des organes qui devront qui d
 - c) une institutionalisation des contacts avec le Secrétariat général.
 - III. Commentaires sur les points II a) b) et c). ad opérations de maintien de la paix
- ai déjà eu l'occasion de souligner à maintes reprises l'urgence de décisions quant aux contributions suisses aux opérations de maintien de la paix.

¹⁰ À propos des questions à discuter concernant la présence de l'ONU à Genève, cf. le compte rendu de l'entretien du Conseiller fédéral Aubert avec le Secrétaire général de l'ONU Pérez de Cuéllar du 1^{er} juillet 1986 à Genève, dodis.ch/55829.

¹¹ Cf. à ce propos la compilation dodis.ch/C2027.

– ai pris bonne note du fait que la Suisse – contrairement à ce que vous laissiez entendre par votre compte-rendu du 4 juillet 1985 sur l'entretien du Chef du Département avec M. Pérez de Cuéllar¹² – n'envisageait pas de contribution à la FINUL comme suite à la lettre du Secrétaire général du 27 avril 1984.¹³

L'impact du refus serait sans doute atténué par l'augmentation que vous envisagez pour l'UNFICYP. ¹⁴ Celle-ci serait certainement appréciée par les Nations Unies et les États contributeurs de troupes qui supportent de très gros sacrifices financiers. Politiquement la décision de la Suisse aiderait le Secrétaire général dans une période très difficile pour lui et l'encouragerait à poursuivre un dialogue à haut niveau avec la Suisse. L'UNFICYP contribue dans une certaine mesure à la sécurité de la Suisse. Les derniers débats du Conseil de sécurité ont montré que la situation de l'île demeurait tendue. ¹⁵

Je tiens à souligner qu'aucune pression n'est exercée sur la Suisse, mais que les Nations Unies n'ont pas oublié leur requête. J'espère donc que la Suisse pourra donner à M. Pérez de Cuéllar quelques indications sur ses intentions. Plus le temps passe, plus l'absence de réponse risque d'avoir des conséquences négatives sur nos relations avec les Nations Unies.

ad Genève

La situation actuelle de Genève est ménacée par:

- le vote négatif du peuple genevois qui a fait une profonde impression, 16
- la crise financière de l'organisation qui provoque notamment un rétrécissement des facilités du service des conférences disponibles à Genève.

Le débat qui a eu lieu au sujet de la conférence sur le droit de la mer à Kingston est à cet égard exemplaire. Lorsqu'il s'agit de l'organisation de conférences, Genève n'est plus concurrentiel du point de vue prix vis-à-vis de New York, parce qu'il faut «importer» le personnel et les services de conférences.

– la perte d'influence du français et une offensive concertée de certains pays anglo-saxons (Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis) qui voudraient concentrer les travaux, notamment ceux de l'ECOSOC, à New York.

L'élection de Waldheim n'a pas diminué l'attraction de Vienne. Bien au contraire, la campagne haineuse qui s'est développée contre l'Autriche à New York me paraît au contraire avoir renforcé pour ce pays l'importance des Nations Unies en

¹² Cf. dodis.ch/55836.

¹³ Cf. dodis.ch/62848. À propos des contributions financières à la Force intérimaire au Liban (FINUL), cf. la compilation dodis.ch/C2265. Contrairement à ce qu'écrit l'Ambassadrice Pometta, le Conseil fédéral décide d'une contribution de 2 mio. CHF pour l'année 1988, cf. le PVCF N° 2163 du 30 novembre 1987, dodis.ch/56894.

¹⁴ Concernant la contribution financière pour la Force chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFI-CYP), cf. la compilation dodis.ch/C2203. Une augmentation de la contribution annuelle de 0,85 mio. CHF à 1,7 mio. CHF est décidée en 1986, cf. le PVCF N° 1077 du 25 juin 1986, dodis.ch/62862, suivi d'une augmentation à 2 mio. CHF pour l'année 1989, cf. le PVCF N° 1117 du 20 juin 1988, dodis.ch/57069.

¹⁵ À propos des débats du Conseil de sécurité de l'ONU sur la situation à Chypre, cf. le dossier CH-BAR#E2210.5#1998/7#267* (711.243).

¹⁶ Tous les cantons votent contre l'adhésion à l'ONU le 16 mars 1986, cf. l'Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 16 mars 1986 (Adhésion de la Suisse à l'ONU) du 22 avril 1986, dodis.ch/56325.



Le Conseiller fédéral Pierre Aubert, visiblement déçu après le rejet de la votation populaire sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU le 16 mars 1986, lors d'une conférence de presse, dodis.ch/62974 (Photo: Rolf Widmer © StAAG/RBA3-2-BL40301_1).

tant qu'instrument de politique étrangère et fortifie son désir d'attirer conférences et organes des Nations Unies à Vienne. 17

Dans cette perspective, le relogement rapide à Genève des organes qui devront quitter le Petit-Saconnex revêt une très grande importance.¹⁸

Les problèmes techniques doivent bien entendu être réglés à Genève, mais politiquement il serait utile d'avoir le plus rapidement possible un engagement de principe favorable du Secrétaire général accompagné au fur et à mesure des progrès du dossier de contacts réguliers avec New York, car c'est là que les décisions définitives sont prises. En tout état de cause, il faudra s'attendre d'ailleurs ultérieurement à une discussion serrée à l'Assemblée générale d'où l'importance d'une action conjointe de la Suisse et du Secrétariat.

¹⁷ À propos de la campagne médiatique internationale contre l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Kurt Waldheim, à cause de son implication présumée dans des crimes de guerre pendant la Seconde Guerre mondiale, cf. le dossier CH-BAR#E2210.5#1998/7#315* (713.10).

¹⁸ Cf. à ce propos la compilation dodis.ch/C2027.

ad «institutionalisation» des contacts

Pratiquement, tous les contacts avec les Nations Unies ont lieu au niveau des fonctionnaires ce qui nous différencie des autres observateurs.

Il serait difficile à l'heure actuelle de rompre avec la tradition qui veut que le Chef du Département ne se rende pas à New York, mais le Secrétaire général apprécierait sans doute d'être invité officiellement à Berne.

Par ailleurs, il serait utile de systématiser la pratique de contacts réguliers avec ordre du jour avec les hauts fonctionnaires du Secrétariat. Le Département avait inauguré cette pratique avec M. Davidson et l'expérience m'a paru utile.

IV. Organisation des travaux (observations sur votre 5506 reçu à l'instant). 19

Vu l'importance des intérêts suisses, il me semblerait, en effet, préférable de traiter des problèmes d'États tiers au moment du déjeuner et non de la séance de travail.

En ce qui concerne cette dernière, il serait utile de préparer un ordre du jour en bonne et due forme.

Si le Chef du Département devait aborder des questions techniques – notamment celles du relogement des organes travaillant au Petit-Saconnex,20 il serait nécessaire d'avertir le Secrétariat et le cas échéant lui soumettre un projet d'ordre du jour annoté au préalable, car Pérez n'est pas au courant de ces questions techniques. Par ailleurs Suy a semble-t-il de mauvaises relations avec New York, ce qui ne facilite pas le traitement des affaires.

En ce qui concerne l'ordre du jour, je me demande s'il est vraiment utile de revenir sur notre propre interprétation de l'échec du référendum. Celui-ci est un fait, ce sont le présent et l'avenir qui intéressent les Nations Unies.

V. Conférence de presse

M. Pérez de Cuéllar donnera lui-même une conférence de presse à l'occasion de l'ECOSOC. La date n'en est pas encore fixée.²¹

Il fera au début de juillet une visite informelle en RFA, à laquelle le Chancelier Kohl a lui-même tenu à donner un certain retentissement.

196

¹⁹ Il s'agit du téléx Nº 5506 de la Direction des organisations internationales du DFAE à la Mission permanente d'observation de la Suisse auprès de l'ONU à New York du 19 juin 1986, cf. le dossier CH-BAR#E2023A#1998/212#2779* (o.715.4(.Sd.)).

²⁰ Cf. la compilation dodis.ch/C2027.

²¹ Pour la transcription de la conférence de presse du Secrétaire général de l'ONU Pérez de Cuéllar tenue le 30 juin 1986 à Genève, cf. le dossier CH-BAR#E2023A#1998/212#2779* (0.715.4(.Sd.)).

dodis.ch/57163

Konzept des EDA und des EMD¹

AUSBAU DER SCHWEIZERISCHEN BETEILIGUNG AN FRIEDENSERHALTENDEN OPERATIONEN

Auszug Vertraulich

Bern, 22. Februar 1988

1. Einleitung

Wie der Bundesrat in seinem Bericht über die Sicherheitspolitik vom 27. Juni 1973² schreibt, umfasst die schweizerische sicherheitspolitische Strategie zwei Komponenten: eine defensive, die der Verhinderung und Abwehr von feindlichen, gegen die Schweiz gerichteten Handlungen dient, und eine ausgreifende, nach aussen aktive Komponente, die darin besteht, sich im internationalen Rahmen nach Kräften für die Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens zu bemühen. Als Mittel stehen der Schweiz einerseits die Armee und andererseits die aussenpolitischen Instrumentarien zur Verfügung.

In einer Zeit stets grösser werdender internationaler Verflechtung und zunehmender Globalisierung der Bedrohung kommt jener Komponente unserer Sicherheitspolitik, die auf kriegsverhindernde und friedenssichernde Bemühungen im Ausland gerichtet ist, eine immer stärkere Bedeutung zu. Deshalb sollte die Schweiz ihre diesbezüglichen Anstrengungen durch aktive und positive Massnahmen im Bereich der Friedenssicherung intensivieren. Ein Ausbau dieser Bemühungen drängt sich auch darum auf, weil friedenserhaltende Operationen und internationale Anstrengungen, welche die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zum Ziel haben, in letzter Zeit an Bedeutung zugenommen haben. Dies manifestiert sich darin, dass der Ruf nach multinationalen Überwachungs- und Verifikationskommissionen vermehrt ertönt und dass die bestehenden friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen noch nie eine derart breite politische Unterstützung in der UNO gekannt haben wie heute. Der an den *realen* Konfliktlösungsmöglichkeiten gemessene Nutzen solcher internationaler Aktionen für die friedliche Konfliktregelung wird allgemein anerkannt.³

Zwar hat sich die Schweiz schon verschiedentlich direkt oder indirekt (z. B. durch finanzielle Beiträge) an friedenserhaltenden Operationen der UNO oder

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#973* (4.10prov.). Dieses Konzept wurde von Michael Ambühl von der Sektion UNO, IO der Direktion für internationale Organisationen des EDA unter Mitarbeit des EMD verfasst und dem Bundesrat am 14. März 1988 als Beilage zum gemeinsamen Aussprachepapier vom 1. März 1988 zur Kenntnisnahme vorgelegt. Auf dieser Basis ermächtigte der Bundesrat das EDA, die nötigen Abklärungen vorzunehmen und daraus mit dem EMD einen entsprechenden Antrag an den Bundesrat auszuarbeiten, vgl. das BR-Prot. Nr. 486 vom 14. März 1988, Faksimile dodis.ch/57163.

² Vgl. dodis.ch/56098.

^{3 1988} ging der Friedensnobelpreis an die UNO-Blauhelmtruppen.

solchen, die auf ein Mandat der UNO zurückgehen, beteiligt.⁴ Die entsprechenden schweizerischen Leistungen in bezug auf die Gesamtausgaben des Bundes sind aber in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen.⁵

Aus diesen Überlegungen beabsichtigt der Bundesrat, wie er in den *Regierungsrichtlinien* 1987–1991 festhält, «die schweizerische Beteiligung an den friedenserhaltenden Operationen der UNO auszubauen und internationale Anstrengungen, die auf eine friedliche Beilegung von Streitigkeiten gerichtet sind, zu fördern».⁶ Im vorliegenden Konzept werden verschiedene Möglichkeiten eines erweiterten Engagements der Schweiz zugunsten friedenserhaltender Operationen untersucht, die auf dem Bestehenden aufbauen und unserer Friedenssicherungspolitik eine neue Ausstrahlung verleihen. Das in Kapitel 6⁷ vorgeschlagene Konzept sieht eine verstärkte Beteiligung der Schweiz an den zur Zeit bestehenden friedenserhaltenden Operationen der UNO vor und beinhaltet die Schaffung und Bereitstellung der nötigen Instrumentarien und Mittel, um neue friedenserhaltende Aktionen und/oder Überwachungskommissionen auf Anfrage hin rasch unterstützen zu können (Zentralamerika, KSZE u. a. m.).

- 2. Bisherige Beiträge an friedenserhaltende Operationen
- 2.1. Beiträge der Schweiz

Die Schweiz ist seit 1953 mit einer militärisch organisierten Delegation von Schweizer Wehrmännern in der Neutralen Überwachungskommission in *Korea* vertreten.⁸ Die Kosten der schweizerischen Beteiligung an dieser auf ein UNO-Mandat zurückgehenden friedenserhaltenden Aktion beliefen sich für die Zeitdauer von 1953 bis 1987 auf insgesamt rund 23 Mio. Franken. Bei den *Blauhelm-Aktionen* hingegen hat sich die Schweiz bis heute noch nie mit Militärpersonal beteiligt.⁹ Sie hat hier bisher vor allem finanzielle Beiträge geleistet. So übernahm sie während der *Suezkrise* die Transportkosten für Swissairflüge, mit denen Militäreinheiten der UNEF 1 von Neapel nach Ägypten gebracht wurden.¹⁰ In der *Kongokrise* finanzierte sie im Rahmen der UNO-Aktion (UNOC) zahlreiche Transporte von Nahrungsmitteln und Medikamenten durch die Swissair ins Krisengebiet. Überdies stellte sie eine schweizerische zivile Ärztegruppe sowie verschiedene Experten und Techniker zur Verfügung.¹¹ An die friedenserhaltende Aktion in *Zypern* (UNFICYP) leisten wir seit ihrer Gründung im Jahre 1964 einen alljährlich

⁴ *Vgl. die Übersicht in Kapitel* 2. Bisherige Beiträge an friedenserhaltende Operationen, *Faksimile* dodis.ch/57163.

⁵ *Vgl. dazu* dodis.ch/62806.

⁶ Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991 *vom 18. Januar 1988, BBl, 1988, I, S.* 395–568, *hier S.* 438.

⁷ Vgl. das Faksimile dodis.ch/57163.

⁸ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), dodis.ch/T2067 *sowie QdD 15, Dok. 12,* dodis.ch/9638.

⁹ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038, *insbesondere QdD 15, Dok. 43*, dodis.ch/54910.

¹⁰ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2262, insbesondere das BR-Prot. Nr. 1992 vom 23. November 1956, dodis.ch/11273.

¹¹ Zur Beteiligung an der UNO-Operation im Kongo (UNOC) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2228.



Für die Überwachung der entmilitarisierten Grenzzone zwischen Irak und Kuwait stellte die Schweiz der Beobachtermission der Vereinten Nationen (UNIKOM) Pilatus Porter Flugzeuge mit Besatzung zur Verfügung (UN Photo, UN7771552).

festzusetzenden finanziellen Beitrag.¹² Für die Dauer von 1964 bis 1987 haben wir insgesamt rund 21 Mio. Franken bezahlt. Schliesslich stellen wir der Waffenstillstands-Beobachtungsorganisation (UNTSO) im *Nahen Osten* ein von der Balair betriebenes Mehrzweckflugzeug des Bundes mit der Besatzung zur Verfügung, das auch für alle Blauhelme in der Region im Einsatz steht.¹³ Die Aufwendungen des Bundes zugunsten der UNTSO betrugen in der Periode 1967 bis 1987 insgesamt rund 40 Mio. Franken.

Im Rahmen der erklärten Absicht, auch weiterhin an friedenserhaltenden Aktionen mitzuwirken und, wenn nötig und möglich, diese Politik noch zu intensivieren, hat der Bundesrat 1986 entschieden, der UNTSO das obenerwähnte Mehrzweckflugzeug für weitere fünf Jahre zur Verfügung zu stellen¹⁴ und die Beiträge an die UNFICYP auf 1,7 Mio. Franken pro Jahr zu verdoppeln.¹⁵ Ausserdem

¹² Zur Beteiligung an der UNO-Friedenstruppe in Zypern (UNFICYP) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2203.

¹³ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1635.

¹⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1074 vom 25. Juni 1986, dodis.ch/51965.

¹⁵ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1077 vom 25. Juni 1986, dodis.ch/62862.

hat der Bundesrat letztes Jahr beschlossen, die UNO-Friedenstruppe im Libanon (UNIFIL) 1988 mit einem Finanzbeitrag von 2 Mio. Franken zu unterstützen.¹⁶

Im Vergleich zu den Ausgaben des Bundes bzw. des EDA sind unsere Beiträge an die friedenserhaltenden Operationen (UNFICYP und UNTSO) in den letzten 15 Jahren stark zurückgegangen (Rückgang des Vergleichsindexes um durchschnittlich 48 bzw. 62 Prozent).¹⁷

2.2. Vergleich mit einigen andern Staaten

Das Engagement der drei andern europäischen Neutralen sowie anderer westeuropäischer Kleinstaaten ist wesentlich höher als jenes der Schweiz: Nicht nur stellen jene Staaten der UNO grosse Truppenkontingente zur Verfügung (Beispiel: *Schweden*: 1067 Mann, *Finnland*: 977 Mann, *Norwegen*: 937 Mann, *Österreich*: 856 Mann; Stand 1.6.87), sondern auch beträchtliche finanzielle Mittel. So werden den truppenstellenden Ländern angesichts der grossen Defizite bei den friedenserhaltenden Operationen nicht alle Kosten zurückerstattet. Die obenerwähnten Vergleichsstaaten müssen auf eine Kostenvergütung in der Höhe von durchschnittlich 2,5 Mio. Franken pro Jahr verzichten. Ausserdem leisten diese Staaten als UNO-Mitglied in Abhängigkeit ihres Beitragsschlüssels Pflichtbeiträge an die Operationen. Diese belaufen sich für ein Land – das einen Beitragsschlüssel aufweist, der jenem der Schweiz entspricht – auf jährlich rund 3,5 Mio. Franken.

3. Zielsetzung eines verstärkten Engagements

Eine verstärkte Unterstützung friedenserhaltender Aktionen beinhaltet die folgenden beiden Ziele:

a) Friedenssicherungspolitik

Die nach aussen aktive Komponente unserer *Sicherheitspolitik* fördern, indem wir die internationalen Bemühungen unterstützen, welche mit dem Einsatz von Beobachtern, Friedenstruppen und Verifikationskommissionen einen Beitrag zur Friedenssicherung in Konfliktregionen leisten.

Eine verstärkte Unterstützung der Friedenssicherungsbemühungen liegt nicht nur im Interesse der in den Konfliktregionen betroffenen Bevölkerung, sondern hat auch für die Schweiz einen direkten und indirekten Nutzen: Unser Land hat ein direktes Interesse an einem möglichst gesicherten Frieden in der Welt, ist doch dieser für unsere Sicherheit ausschlaggebend. Der indirekte sicherheitspolitische Nutzen für unser Land liegt darin, dass die Leistung Guter Dienste dem Bild, das sich die Welt von der Schweiz macht, förderlich ist und Wohlwollen schafft. Bei konfliktuellen Auseinandersetzungen kann dieser Goodwill zusammen mit der Tatsache, dass die Schweiz nützliche Beiträge für die Sicherung des Friedens leistet, von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein. Eine verstärkte Unterstützung friedenserhaltender Aktionen entspricht deshalb der sicherheitspolitischen Zielsetzung unseres Landes.¹⁸

¹⁶ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2163 vom 30. November 1987, dodis.ch/56894.

¹⁷ Vgl. dazu dodis.ch/62806.

¹⁸ Vgl. dazu den Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vom 29. Juni 1988, dodis.ch/57074 sowie das BR-Prot. Nr. 1170 vom 29. Juni 1988, dodis.ch/57073.

b) Positive Zeichensetzung

Der internationalen Gemeinschaft erneut zeigen, dass die Schweiz willens ist, im Rahmen ihrer aussenpolitischen Maximen der Disponibilität und Solidarität als neutraler Staat einen Beitrag an die Erhaltung und Sicherung des Friedens zu leisten und sich der internationalen *Mitverantwortung* bei der Lösung heikler Aufgaben nicht zu entziehen. Die Schweiz kann insbesondere den Vereinten Nationen gegenüber ein *Zeichen* setzen, dass sie auch nach der negativen Volksabstimmung über den UNO-Beitritt die Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen weiterführen will – wie dies der Bundesrat in seiner Erklärung zur Abstimmung vom 16. März 1986 ausgeführt hat.¹⁹

4. Grundlagen

Die Schweiz kann sich an den friedenserhaltenden Operationen der UNO grundsätzlich

- finanziell,
- personell oder
- mit Materiallieferungen

beteiligen.

 $[...]^{20}$

4.3 Zusammenfassung der Beurteilungselemente

Bei der Beurteilung, ob und in welcher Form die Schweiz eine friedenserhaltende Operation unterstützen soll, müssen folgende *Bedingungen* und *Kriterien* eingehalten bzw. berücksichtigt werden:

- Bestimmungen der Bundesverfassung und der geltenden Gesetzgebung (z. B. in bezug auf den Einsatz von Militärpersonen im Ausland);
 - Keine Kriegsmateriallieferungen an nicht-schweizerische Kontingente;
 - Neutralitätsrechtliche Restriktionen und neutralitätspolitische Erwägungen:
 - · Zustimmung aller Konfliktparteien vorhanden;
 - · Mandat sieht einen unparteiischen Einsatz vor;
 - · Beendigung der Beteiligung bei veränderten Verhältnissen möglich;
 - Schweiz wird um Beteiligung ersucht, bzw. deren Teilnahme ist willkommen;
- Operation wird von allen konfliktrelevanten, politisch wichtigen Staaten gutgeheissen (d. h. im Fall der UNO: Zustimmung des Sicherheitsrates);
 - Innenpolitische Abstützung;
 - Sicherheitspolitischer Nutzen für die Schweiz:
 - · Relevanz des Konfliktherdes für die Schweiz
 - · Schaffung von Goodwill für die Schweiz
 - · Sammlung von Erfahrungen
 - · Imagepflege für die Armee;
- Aussenpolitischer Nutzen für die Schweiz (Solidarität und Disponibilität der Schweiz trotz UNO-Nichtmitgliedschaft);

¹⁹ Für die Erklärung des Vorstehers des EDA, Bundesrat Pierre Aubert, vom 16. März 1986 vgl. dodis.ch/62754. Zur Frage der weiteren Zusammenarbeit mit der UNO nach dem negativen Abstimmungsresultat vgl. auch die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt, dodis.ch/T1772.

20 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/57163.

- Nutzen für die UNO bzw. für die betroffene Bevölkerung (Wirksamkeit und Erfolgsaussichten der Operation);
 - Risiken (insbesondere die Gefahr für Menschenleben);
 - Engagement von Vergleichsstaaten.

5. Konzept

Gestützt auf die vorausgehenden Ausführungen schlagen wir folgendes Konzept vor:

Die Schweiz verstärkt ihre Unterstützung der fünf zur Zeit bestehenden friedenserhaltenden Operationen der UNO (siehe Anhang 2),²¹ indem sie diesen

- freiwillige Finanzbeiträge leistet sowie, aufgrund einer entsprechenden Bedürfnisabklärung,
 - Material und
 - Personal zur Verfügung stellt.²²

Ausserdem hält sie sich im Rahmen ihrer aussenpolitischen Maxime der Disponibilität bereit, *neue* friedenserhaltende Operationen und/oder Waffenstillstandsund andere Überwachungskommissionen auf Anfrage hin sofort finanziell und mit Materiallieferungen unterstützen zu können.

 $[...]^{23}$

5.3. Personal

Zivil-Personal: Die Schweiz entsendet, im Rahmen der Bedürfnisse der UNO – vgl. dazu die Bedürfnisabklärungsmissionen (Kapitel 6) – *unbewaffnete, zivile Logistik-Equipen.* Diese würden allgemeine logistische Unterstützung bieten (Instandstellungsservice, Reparaturen) und insbesondere das von der Schweiz gelieferte Material (vgl. Abschnitt 5.2.)²⁴ bedienen und warten, so wie die vom Bund bezahlte Mannschaft der Balair das der UNTSO zur Verfügung gestellte Flugzeug fliegt und wartet.²⁵ Was den *Einsatz* dieser Equipen anbelangt, ist zu prüfen, ob sie nicht zu einer einzigen zusammengefasst und ähnlich wie unser UNTSO-Flugzeug sämtlichen UNO-Operationen im Nahen Osten zur Verfügung gestellt werden könnten. Eine solche *Technikerequipe* liesse sich formal der UNTSO unterstellen und bei den anderen UNO-Operationen *dezentral* einsetzen.

Die gesamte *Technikerequipe* könnte ca. 10 Mann umfassen und aus Beamten der materialverwaltenden Stellen des Bundes, evtl. ergänzt durch Milizpersonal, zusammengesetzt sein. Schätzung der benötigten finanziellen Mittel für 10 Mann (auf der Basis der Ausgaben der Korea-Mission): *1,2 Mio. Franken/Jahr*.

Militär-Personal: Die Schweiz entsendet, entsprechend einer vorangehenden Bedürfnisabklärung, militärische Beobachter an die UNTSO.²⁶ Wir verweisen in

²¹ Vgl. das Faksimile, dodis.ch/57163.

²² Für ein erstes und zweites Massnahmepaket zur Umsetzung des vorgeschlagenen Konzepts vgl. die BR-Prot. Nr. 1117 vom 20. Juni 1988, dodis.ch/57069 sowie Nr. 1164 vom 28. Juni 1989, dodis.ch/62903.

²³ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/57163.

²⁴ Für Kapitel 6 und Abschnitt 5.2. vgl. das Faksimile dodis.ch/57163.

²⁵ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1635.

²⁶ Vgl. dazu die Zusammenstellung <u>dodis.ch/C2283</u>, insbesondere das BR-Prot. Nr. 264 vom 22. Februar 1989, <u>dodis.ch/55518</u>. Vgl. ferner die thematische Zusammenstellung Militärische Beobachtungsmissionen, <u>dodis.ch/T2280</u>.

diesem Zusammenhang auf die von einem Ausschuss der «Arbeitsgruppe Gute Dienste und internationale Friedenssicherung» (AGDIF) bereits geleisteten Vorarbeiten.²⁷ Bei den Schweizer Militärs handelt es sich um *unbewaffnete Offiziere*, deren Einsatz bei der UNTSO mit jenem in Korea²⁸ vergleichbar ist. Die UNTSO ist im Unterschied zur UNFICYP, UNIFIL und UNDOF keine Aktion mit Blauhelm-Truppenkontingenten. Bei der Entsendung von Schweizer Offizieren an die UNTSO handelt es sich somit um *keinen Blauhelm-Einsatz*. Die Modalitäten eines schweizerischen Einsatzes wären aufgrund der bereits erwähnten Abklärungsmissionen bei der UNO zu regeln.²⁹ Unser Beobachterkontingent könnte 10 bis 20 Mann umfassen. Diese könnten Erfahrungen sammeln, die sich bei einem allfälligen Entsenden weiterer Militärs, z. B. zur UNMOGIP, auf wertvolle Weise nutzen liessen.

Schätzung der benötigten Mittel für 15 Mann (auf der Basis der Korea-Mission): 1,8 Mio. Franken/Jahr.

Die Einzelheiten des in diesem Abschnitt beschriebenen Einsatzes von unbewaffneten uniformierten Beobachtern zugunsten der UNTSO sind in einer bundesrätlichen *Verordnung* zu regeln, die zusammen mit dem Bundesratsbeschluss über das Gesamtkonzept verabschiedet wird.³⁰

 $[...]^{31}$

²⁷ Für die Tätigkeiten der Arbeitsgruppe vgl. das BR-Prot. Nr. 1076 vom 25. Juni 1986, dodis.ch/62902.

²⁸ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), dodis.ch/T2067.

²⁹ Vgl. dazu Kapitel 6 im Faksimile, <u>dodis.ch/57163</u>. Zum Besuch von UNO-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar am 18. April 1988 in Bern vgl. das Dossier CH-BAR#E2023A#1999/138#3115* (o.715.4(.Sd.)). Zur Abklärungsmission im Nahen Osten vgl. das Dossier CH-BAR#E2210.5#1998/7#264* (711.20), zum Feldbesuch bei der UN-Militärbeobachtergruppe in Indien und Pakistan (UNMOGIP) <u>dodis.ch/62916</u>.

³⁰ Im Juni 1988 beauftragte der Bundesrat EDA und EMD, Vorbereitungsmassnahmen im Hinblick auf einen allfälligen Einsatz schweizerischer Militärbeobachter zu treffen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1117 vom 20. Juni 1988, dodis.ch/57069 sowie das BR-Prot. Nr. 264 vom 22. Februar 1989, dodis.ch/55518.

³¹ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/57163.

dodis.ch/54497

Die Direktion für Völkerrecht an den Vorsteher des EDA, Bundesrat Felber¹

BEURTEILUNG DER WIRTSCHAFTSMASSNAHMEN GEGENÜBER IRAK UND KUWAIT AUS DER SICHT DER SCHWEIZERISCHEN NEUTRALITÄT

Bern, 15. August 1990

Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 16. August 1990² Im Hinblick auf die randerwähnte Sitzung erlauben wir uns, Ihnen eine neutralitätsrechtliche und -politische Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen gegenüber dem Irak und Kuwait³ zukommen zu lassen:

1. Der instrumentale Charakter der schweizerischen Neutralität

Eine nähere Analyse der schweizerischen Geschichte und der Bundesverfassung macht deutlich, dass die Neutralität einen bloss instrumentalen Charakter hat. Die Neutralität ist nicht ein Ziel unserer Aussenpolitik an sich, sondern eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung unserer aussenpolitischen Zielsetzungen. Daher kann die Neutralitätspolitik der Schweiz nicht losgelöst von den internationalen Gegebenheiten einmal definiert werden und dann immerwährend gelten. Vielmehr muss die Neutralitätspolitik an die sich ändernden internationalen Beziehungen angepasst werden. Neutralitätspolitik ist Interessenpolitik. Als blosses Mittel zum Zweck muss die Neutralität – wie alles politische Handeln – in einer sich wandelnden Welt stets auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft und flexibel an neue Notwendigkeiten angepasst werden.⁴ Diese Aufgabe war dem Bundesrat auch bei der Frage der Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen den Irak gestellt.

¹ CH-BAR#E2010A#1999/250#1085* (B.51.10), DDS 1990, Dok. 30. Diese Notiz wurde von Thomas Borer von der Sektion für Völkerrecht verfasst und vom stv. Direktor der Direktion für Völkerrecht, Minister Blaise Godet, unterzeichnet. Die Notiz richtete sich an den Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, und ging in Kopie an den Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Klaus Jacobi, sowie diverse Amtsstellen und Personen des EDA. Für die komplette Verteilerliste vgl. das Faksimile dodis.ch/54497.

² Vgl. das Protokoll vom 10. September 1990, QdD 15, Dok. 41, dodis.ch/56503.

³ Am 7. August 1990 beschloss der Bundesrat, sich im Einklang mit den UNO-Mitgliedern an den Wirtschaftssanktionen gegenüber dem Irak und Kuwait zu beteiligen, vgl. DDS 1990, Dok. 29, dodis.ch/55715; das BR-Prot. Nr. 1467 vom 7. August 1990, dodis.ch/55525 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1674. Für eine Chronologie der Ereignisse vgl. dodis.ch/56995. Zu den ausserordentlichen telefonischen Verhandlungen des Bundesrats vom 6. und 7. August 1990 vgl. dodis.ch/55190 und dodis.ch/57200.

⁴ Für weitere Thesen über die Entwicklung der schweizerischen Neutralität vgl. DDS 1990, Dok. 24, dodis.ch/54523.

2. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen

Das Neutralitätsrecht auferlegt dem Neutralen in erster Linie nur *militärische* Rechtspflichten. Der Neutrale darf an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten nicht teilnehmen; er darf den Kriegführenden keine Waffen und keine Munition liefern und ihnen keine finanzielle Unterstützung zur direkten Verwendung für die Kriegführung gewähren. Im Übrigen kennt das Neutralitätsrecht aber keine *wirtschaftlichen* Neutralitätspflichten.⁵ Insbesondere trifft den Neutralen keinerlei Pflicht, die Wirtschaftsbeziehungen mit einer Konfliktpartei aufrechtzuhalten. Während daher die Teilnahme an militärischen Sanktionen mit der Neutralität zum vornherein nicht vereinbart werden kann, ist es grundsätzlich durchaus zulässig, dass ein neutraler Staat Wirtschaftsmassnahmen ergreift. Ob er dies tun will, ist in erster Linie Sache seiner Neutralitätspolitik; diese kann er nach freiem Ermessen gestalten. Der dauernd neutrale Staat muss dabei lediglich alles unterlassen, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte.

3. Neutralitätspolitische Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen

Der Fall der Invasion Kuwaits durch den Irak und der daran anschliessenden Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch andere Staaten unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht grundlegend von anderen Situationen,⁶ in denen für die Schweiz die Verhängung von Sanktionen in Frage stand:

- a) Es bestehen keinerlei Zweifel darüber, dass der Irak durch seine militärische Invasion und Annexion Kuwaits fundamentalste Normen des Völkerrechts in eklatanter Weise verletzt hat. Der Irak kann für seine Vorgehen keinerlei irgendwie beachtenswerte Rechtfertigungsgründe geltend machen.
- b) Die Staatengemeinschaft ist sich in der Verurteilung des Rechtsbrechers und in der Verhängung von Wirtschaftssanktionen bis auf wenige Ausnahmen absolut einig.
- c) Es bestehen berechtigte Aussichten dafür, dass die Wirtschaftsmassnahmen universell durchgeführt werden und innert absehbarer Frist im Irak spürbare Wirkung zeitigen.

Die Verhängung von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak liegt aus folgenden Gründen im aussenpolitischen Interesse der Schweiz:

a) Ein Kleinstaat wie die Schweiz hat an der Einhaltung des Völkerrechts und insbesondere des Gebots, dass alle Staaten jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Landes gerichtete Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen haben, ein überragendes Interesse. Die Schweiz muss daher die Staatengemeinschaft unterstützen, wenn diese einen derartigen Rechtsbrecher zur Verantwortung zieht.

⁵ *Vgl. dazu auch DDS, Bd.* 27, *Dok.* 69, <u>dodis.ch/40195</u>.

⁶ Vgl. die thematische Zusammenstellung Rhodesien-Sanktionen, <u>dodis.ch/T1571</u>. Für die Handhabung der Sanktionsmassnahmen gegenüber Südafrika durch die Schweiz vgl. die Zusammenstellung <u>dodis.ch/C1768</u>.

- b) Der unserer Neutralitätspolitik zugrundeliegende Gleichbehandlungsgrundsatz kann nicht auf zwei so ungleiche Konfliktparteien wie einen einzelnen Rechtsbrecher einerseits und die ganze Staatengemeinschaft andererseits angewendet werden. Durch eine Nichtteilnahme an den Wirtschaftssankionen oder eine blosse Verhängung des Courant normal hätte die Schweiz den Rechtsbrecher Irak faktisch und moralisch unterstützt. Diese Haltung wäre im Ausland nicht verstanden worden. Unser Ansehen hätte weltweit grossen Schaden erlitten. Die schweizerische Neutralitätspolitik hätte ihre Glaubwürdigkeit eingebüsst.
- c) Die Teilnahme an den Wirtschaftssanktionen drängte sich auch unter dem Gesichtspunkt der Solidarität mit unseren westeuropäischen Partnern auf. Ein Abseitsstehen der Schweiz hätte unter anderem unsere Position bei den gegenwärtigen Verhandlungen über einen EWR schwächen können.⁷
- d) Trotz Verhängung der Wirtschaftsmassnahmen gegenüber dem Irak kann die Schweiz ohne Zweifel ihre *militärische* Neutralität aufrechterhalten und riskiert nicht in eine militärische Auseinandersetzung hineingezogen zu werden.

Weil die Neutralität ein Instrument zur Wahrung unserer nationalen Interessen ist, musste der Bundesrat diese aussenpolitischen Interessen berücksichtigen und seinen neutralitätspolitischen Handlungs-Spielraum ausschöpfen. Seine Aufgabe wird es nunmehr sein, von Zeit zu Zeit die Zweckmässigkeit und neutralitätspolitische Opportunität der verhängten Wirtschaftsmassnahmen zu überprüfen und bei Bedarf ihre allfällige Aufhebung zu erwägen.

4. Echo im Ausland und in den Massenmedien

Der Entscheid des Bundesrates zur Verhängung von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak wurde von den schweizerischen Massenmedien durchwegs *äusserst positiv* aufgenommen. Soweit unsere Botschaften im Ausland dies in Erfahrung bringen konnten, wurde der Entscheid des Bundesrates insbesondere in Westeuropa begrüsst.⁸ Lediglich der Irak sah in der schweizerischen Haltung eine Verletzung der dauernden Neutralität.⁹

Zum Teil wurde der Schritt des Bundesrates in der Schweizer Presse als «völliger Kurswechsel», als «Schlachten einer heiligen Kuh», als «Aufgabe eines geliebten Dogmas» bezeichnet und entsprechend kommentiert. Diese Wertung entspricht den tatsächlichen Gegebenheiten nicht. Der bundesrätliche Entscheid ist Ausdruck einer kontinuierlichen Neutralitätspolitik.

⁷ Zum Stand der Verhandlungen über den EWR-Vertrag im August 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 28, dodis.ch/55291.

⁸ Für die Berichterstattung diverser schweizerischer Vertretungen im Ausland vgl. die Dossiers CH-BAR#E2010A#1999/250#4541* (C.23.20) und CH-BAR#E2010A#1999/250#4542* (C.23.20).

⁹ Vgl. dazu dodis.ch/57005.

5. Kontinuität der Neutralitätspolitik

Historisch gesehen hat die Schweiz, insbesondere im 19. Jahrhundert und während der Völkerbundszeit, eine sehr flexible, weitmaschige und aktive Neutralitätspolitik geführt. Erst kurz vor und während des Zweiten Weltkrieges wurde unsere Neutralität – unter dem Druck der äusseren Ereignisse und aus der Igelstellung der Schweiz heraus – sehr strikt und eng gehandhabt. Nach 1945 setzte aber, namentlich unter den Aussenministern Petitpierre und Wahlen, ein steter Prozess der Auflockerung und Erweiterung der schweizerischen Neutralitätspolitik ein (Disponibilität und Solidarität, Mitgliedschaft in «politischen» internationalen Organisationen, wie etwa dem Europarat). Parallel zur immer intensiveren internationalen Zusammenarbeit verstärkte sich auch in der schweizerischen Neutralitätspolitik der Zug zur aktiven Kooperation und Mitwirkung innerhalb der Staatengemeinschaft. Das Ergreifen von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak ist ein weiterer Schritt in dieser konsequent geführten Politik der Öffnung und Mitwirkung bei einer umfassenden internationalen Kooperation.

Der Bundesrat hat bereits bei verschiedenen Gelegenheiten verdeutlicht, dass die Schweiz allenfalls an Wirtschaftssanktionen mitwirken könnte. Insbesondere hat er dies in der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981 (BBl 1982 I 497, 546 ff.)¹⁰ angekündigt und die Bedingungen für die Mitwirkung der Schweiz an derartigen Sanktionen umschrieben.

Mithin handelt es sich bei der vom Bundesrat ergriffenen Massnahme keineswegs um einen «dramatischen Kurswechsel in unserer Neutralitätspolitik» oder um die «Aufgabe eines Dogmas». Der Bundesrat hat nicht von der «integralen» zur «differentiellen» Neutralität der Völkerbundszeit gewechselt. Er hat auch in keiner Weise die Frage der Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit dem Sanktionensystem der Europäischen Gemeinschaft oder die Verhängung von Sanktionen in zukünftigen Fällen präjudiziert. Vielmehr hat der Bundesrat lediglich die *kontinuierliche* schweizerische Neutralitätspolitik in einem konkreten Fall zur Anwendung gebracht. Wenn sie in Zukunft in einem anderen Fall die Frage von Sanktionen stellt, so wird der Bundesrat in gleicher Weise unter Abwägung aller relevanter Gesichtpunkte einen dem Einzelfall und den schweizerischen Interessen gerechten Entscheid über die Mitwirkung der Schweiz an Sanktionen fällen müssen.

dodis.ch/56503

Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats¹

[TEILNAHME DER SCHWEIZ AN UNO-SANKTIONEN GEGEN DEN IRAK]

Auszug

Bern, 10. September 1990

 $[\dots]^2$ Irak

M. Felber, Conseiller fédéral: La décision qu'a prise le Conseil fédéral est grave dans cette affaire qui peut avoir, en Europe et dans le monde, des effets difficiles à mesurer aujourd'hui.³

Après l'invasion du Koweit par les troupes irakiennes, le Conseil fédéral a été informé du projet de Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU⁴ dans la journée du lundi 6 août 1990. Nous l'avons prié de se déterminer quant à la position que prendrait la Suisse après l'adoption de cette Résolution. En fin de journée, le Conseil fédéral a décidé d'accepter le principe de s'associer aux mesures que prendrait le Conseil de sécurité et a chargé le DFAE⁵ de préparer une proposition⁶ manifestant sa volonté de réagir rapidement.⁷ Le même soir, les membres du CF ont reçu un projet d'Ordonnance reprenant tous les éléments du projet de résolution ONU accompagné des commentaires destinés à justifier les engagements ultérieurs.⁸

Le 7 août à 6 heures du matin, peu après l'adoption à New York de cette résolution dont le texte définitif nous a été adressé par notre mission, le Conseil fédéral a décidé par téléphone d'adopter l'ordonnance proposée d'associer la Suisse

¹ CH-BAR#E1050.12#1994/310#10* (1). Das Protokoll der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 16. August 1990, welche im Parlamentsgebäude in Bern stattfand, wurde am 10. September 1990 vom Sekretär der Kommission, Louis Magnin, verfasst. An der Sitzung, die von Nationalrat Martin Bundi präsidiert wurde, nahm der Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, als Gast teil. Für die Liste der Sitzungsteilnehmenden und für die Tagesordnung vgl. das Faksimile dodis.ch/56503.

² Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile <u>dodis.ch/56503</u>. Der hier edierte Auszug beginnt auf S. 33 des Protokolls.

³ Le 7 août 1990, le Conseil fédéral décide, en accord avec les membres de l'ONU, de participer aux sanctions économiques à l'encontre de l'Irak et du Koweït, cf. DDS 1990, doc. 29, dodis.ch/55715; le PVCF N° 1467 du 7 août 1990, dodis.ch/55525; ainsi que la compilation dodis.ch/C1674. Pour une chronologie des événements, cf. dodis.ch/56995. Sur les négociations téléphoniques extraordinaires du Conseil fédéral des 6 et 7 août 1990, cf. dodis.ch/55190 et dodis.ch/57200.

⁴ Pour le projet de résolution mentionné, cf. le dossier CH-BAR#E1010C#1996/219#155* (215.1). Il s'agit de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies du 6 août 1990, UN doc. S/RES/661.

⁵ *Cf.* à ce sujet le PVCF N° 1466 du 6 août 1990, dodis.ch/54804.

⁶ Pour la proposition du DFAE du 6 août 1990, cf. le PVCF Nº 1467 du 7 août 1990, dodis.ch/55525.

⁷ Cf. également à ce propos dodis.ch/54802.

⁸ *Pour l'*Ordonnance instituant des mesures économiques envers la République d'Irak et l'État de Koweït *du 7 août 1990, cf.* dodis.ch/54621.

aux mesures décidées par l'ONU. La Résolution invitait d'ailleurs les pays non membres à s'y joindre.

Notre décision a été prise de façon clairement autonome parce que nous ne sommes pas membres de l'ONU, et que nous ne sommes pas associés à son processus de décisions. La préparation d'une telle prise de position doit être minutieuse, tenir compte des aspects juridiques, politiques et économiques. Des documents analysant ces différents aspects ont été présentés au CF au cours de la nuit de sa décision.¹⁰

Le problème qui se posait était le suivant: la première fois, le Conseil de sécurité unanime décide de condamner un État qui viole d'une manière flagrante les lois élémentaires du droit international. La communauté internationale n'aurait pas compris que notre pays, impliqué dans l'activité internationale, ne s'associe pas à ce type de mesure. Du point de vue du droit de la neutralité, en cas de conflit armé ou de guerre, l'État neutre doit respecter les règles du droit de neutralité, comme cela est stipulé notamment dans le 5ème Accord de La Haye de¹¹ 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres et des personnes en cas de guerre terrestre. 12 C'est ainsi qu'il ne doit accorder aucun soutien financier, ne pas livrer d'armes ni de munitions. En revanche, dans ces accords, il n'existe aucun devoir de neutralité en matière économique. Par exemple, ils n'ont aucun devoir de maintenir des relations économiques avec des nations en conflit. Si une participation à des sanctions militaires n'est absolument pas compatible avec la neutralité, il est par contre parfaitement acceptable que sous certaines conditions, un État neutre prenne des mesures économiques. Cela relève en première ligne de sa politique étrangère et de neutralité.

Le cas présent se distingue fondamentalement des situations analogues dans lesquelles la Suisse a été invitée à prendre des mesures économiques. En envahissant militairement le Koweit, l'Irak a violé l'interdiction de violence stipulée dans le droit public international coutumier ainsi que dans l'article 2 de la Charte des Nations-unies. Cette interdiction de violence prévoit que tous les États renoncent, dans leurs relations internationales, à toute menace ou acte de violence envers l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État. L'Irak a violé ce principe du droit fondamental des individus.

⁹ *Cf. le PVCF N*° 1467 *du* 7 *août* 1990, dodis.ch/55525.

¹⁰ Pour une partie de ces documents, cf. le dossier CH-BAR#E1010C#1996/219#155* (215.1).

¹¹ Correction manuscrite de: La Haye 1907.

¹² Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre *du 18 octobre 1907, RO, 1910, 26, pp. 498–543*.

¹³ Pour la position du Conseil fédéral, cf. aussi le télex hebdomadaire 33/90 du 13 août 1990, dodis.ch/55715.

Contrairement à ce qui a été le cas pour l'Afrique du Sud, ¹⁴ pour l'Afghanistan ¹⁵ ou le conflit des Malouines, ¹⁶ la communauté des États, dans le cas particulier, est unanime, à quelques exceptions près, à condamner l'État responsable du viol du droit et à prendre des mesures économiques à son encontre. La communauté internationale exige donc une application universelle des mesures économiques, et la Suisse ne peut se permettre de demeurer à l'écart. Elle aurait de toute manière été soumise aux mêmes pressions économiques et aurait couru le risque de devenir une plaque tournante pour contourner les mesures prises par les autres pays. Un principe de notre politique de neutralité veut que chaque partie en conflit soit traitée à égalité. Cela n'est pas le cas en l'occurrence, vu la disparité de ces parties: nous avons d'une part, un État qui viole le droit des individus, et d'autre part, il y a la communauté des États.

Dans d'autres cas de sanctions, on pratique ce que l'on appelle le «courant normal», que l'on fixe à la moyenne représentative des échanges au cours des années précédentes. Le courant normal, dans ce cas de conflit, paraissait insuffisant. La politique de neutralité, comme toute politique, est une politique d'intérêts. À chaque décision politique, nous devons mesurer quels sont les intérêts de notre pays face aux positions qui ont été prises par les autres pays. Cette politique sert les intérêts suisses à l'étranger. Elle sert aussi à faire valoir l'image de la Suisse. Et si la Suisse, en l'occurrence, ne prenait pas de sanction économique à l'encontre de l'Irak, elle se serait placée, aux yeux de l'entière communauté internationale, aux côtés de l'État violateur du droit. Une telle attitude n'aurait pas été comprise, ni à l'intérieur du pays, ni à l'étranger. Notre image serait gravement atteinte à l'échelon mondial. La politique de neutralité de la Suisse aurait perdu de sa crédibilité.

Cela ne signifie pas que le Conseil fédéral va suivre toutes les décisions qui seront prises par des groupes de pays à l'encontre d'autres pays. Nous devons chaque fois peser nos intérêts réels en politique étrangère, sur les plans juridique et économique. Parallèlement, nous avons annoncé notre disponibilité pour de bons offices. Le but de cette opération, c'est d'amener l'Irak à retirer ses troupes du Koweit, à rétablir la normalité dans ce pays, et à engager l'aggresseur et l'aggressé à régler le différend qui les oppose. Dans la Résolution, le secrétaire général de l'ONU est chargé d'intervenir lui-même dans ce sens, et il va de soi que la Suisse serait alors prête aussi à se mettre à disposition.

Pendant cette nuit, nous avons maintenu des contacts avec nos deux ambassades de Bagdad et de Koweit afin de savoir quelles possibilités d'évacuation ra-

¹⁴ Pour la position du gouvernement suisse vis-à-vis des sanctions prises à l'encontre de l'Afrique du Sud, cf. la compilation dodis.ch/C1768.

¹⁵ Sur l'intervention soviétique en Afghanistan, cf. la compilation thématique Guerre d'Afghanistan (1979–1989), dodis.ch/T1834. Sur l'attitude de la Suisse face aux mesures internationales de boycott à l'égard de l'URSS, cf. la réponse du Conseil fédéral aux interpellations urgentes 80.301 et 80.309 du 18 mars 1980, dodis.ch/56901. L'équipe olympique suisse participe aux Jeux d'été de Moscou malgré le boycott international, cf. le rapport de l'Ambassade de Suisse à Moscou du 18 août 1980, dodis.ch/54535.

¹⁶ Sur la position de la Suisse concernant les sanctions économiques de la CEE à l'encontre de l'Argentine, cf. la notice de la Division politique I du DFAE du 20 avril 1982, dodis.ch/50730. Sur la guerre des Malouines et la représentation suisse des intérêts britanniques après la rupture des relations diplomatiques entre la Grande-Bretagne et l'Argentine, cf. la compilation dodis.ch/C1664.

pide se présentaient.¹⁷ Il y a dans ces deux pays 123 de nos concitoyens. Des mesures d'évacuation avaient été prises avant publication de la décision du Conseil fédéral. Nous avons reçu l'assurance formelle qu'ils n'avaient pas été touchés. Le seul élément négatif, c'est que l'Irak viole les conventions signées avec la Suisse. Par exemple, Swissair n'est plus autorisée à atterrir à l'aéroport de Bagdad. Par contre, l'Irak continue à nous demander à autoriser sa compagnie d'aviation à Genève. Avant-hier, les représentants irakiens nous ayant demandé de laisser les citoyens de leur pays rentrer chez eux sur un vol irakien, nous avons demandé la réciproque, à savoir de laisser les Suisses sur territoire irakien rentrer librement chez eux en autorisant la compagnie Swissair atterrir dans leur aéroport.

Mühlemann: Ich bin nicht sicher, ob der Entscheid des Bundesrates, sich den wirtschaftlichen Sanktionen der Vereinten Nationen anzuschliessen, richtig war. Ich habe viel Verständnis für diesen Entscheid, aber wenn die schweizerische Neutralitätspolitik zu einem Zickzackkurs, zu einer differentiellen Neutralitätspolitik wird, verliert die Schweiz an Glaubwürdigkeit: Sie hat sich wahrscheinlich die Chance verscherzt, in diesem Konflikt als Vermittlerin angerufen zu werden, und auch die Tatsache, dass die Swissair Bagdad nicht mehr anfliegen darf, ist sehr bedauerlich.

(Zu Felber) Es erleichtert mich zu hören, dass der Entscheid des Bundesrates, sich den Sanktionen der Vereinten Nationen anzuschliessen, keine grundsätzliche Wende in der schweizerischen Neutralitätspolitik bedeutet, sondern ein Entscheid für einen Fall ist. Die Äusserungen Herrn Staatssekretär Jacobis – ich habe sie der Presse entnommen – deuteten ja auf eine Art Wende in der schweizerischen Neutralitätspolitik hin. Das beunruhigte mich, denn es schiene mir nicht richtig, wenn nun – mitten in den heikelsten Verhandlungen über den EWR¹⁸ – eine grundsätzliche Diskussion über die schweizerische Neutralitätspolitik aufbrechen würde: Das würde den Befürwortern eines EG-Beitrittes den Rücken stärken und die Gegner des EWR auf den Plan rufen. Zudem kann der Bundesrat ohne das Einverständnis des Parlaments keine Wende in der Neutralitätspolitik beschliessen, denn gemäss Bundesverfassung ist das Parlament massgeblich für die Neutralitätspolitik verantwortlich.

M. Petitpierre: Je voudrais partiellement tempérer le point de vue de M. Mühlemann. Il ne s'agit pas en effet d'un tournant de notre politique de neutralité, mais nous sommes dans une situation que jadis l'on dénommait «neutralité impossible». Quand l'ensemble des nations s'oppose au comportement contraire au droit international d'une nation, rester neutre est impossible, faute de quoi le fait de ne pas prendre position est interprété comme un appui à l'État violateur du droit international.

Notre politique de neutralité est une politique d'intérêts, certes, encore fautil avoir une notion large de ceux-ci. Il est toujours injustifié, dans ce domaine

¹⁷ Concernant l'évacuation de citoyens suisses du Koweït et d'Irak, cf. le dossier CH-BAR#E2200.88-04# 2002/89#38* (361.0).

¹⁸ Zum Stand der EWR-Verhandlungen im August 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 28, dodis.ch/55291.

comme dans d'autres, de vouloir absolument poser nos intérêts d'abord, et notre intérêt est bien de décider ce que dicte la morale internationale.

D'autre part, je suis d'avis que l'on parle trop de bons offices, et que nous ne devons les proposer comme de la pacotille. La marchandise est dépréciée par le fait qu'on l'offre trop souvent.

Enfin, il n'est pas juste qu'en prenant position, on se sente indisponible pour remplir certaines fonctions telles qu'héberger d'autres personnes, par exemple. L'exemple nous est donné par d'autres pays qui ont adopté une position dure. C'est en définitive ceux qui inspirent confiance dans une situation donnée qui peuvent fonctionner comme intermédiaires et rendre service.

Après avoir écouté M. Mühlemann, je soutiens les mesures prises par le Conseil fédéral et je suis convaincu que ce n'est pas le début d'une politique louvoyante.

Frey Walter: (Zu Felber) Es ist sehr wichtig, dass Sie den falschen Eindruck, in der Neutralitätspolitik habe eine Wende stattgefunden, bekämpfen. Sind Sie bereit dazu?

Bircher: (Zu Mühlemann) Die langsame Öffnung der Neutralitätspolitik hat sich über sehr viele Jahre hinweg abgezeichnet (Max Petitpierre, 1966 Politik des «courant normal» gegenüber Rhodesien).¹⁹ Zudem macht auch die Europapolitik eine Lockerung der Neutralitätspolitik notwendig.

M. Cevey: Nous aurons un débat, c'est inévitable, et il sera important en qualité et en quantité.

D'ici la session – peut-être y aura-t-il une interpellation de notre commission – il se passera des événements. Il faudrait réfléchir aux implications que comporteraient par exemple un embargo ou un blocus, ou d'éventuels faits de guerre, ou un apaisement. Comment allons-nous réagir?

En matière de neutralité, il se pose un problème juridique difficile et l'opinion publique semble réservée. Il est néanmoins juste de se référer à la Convention de La Haye de 1907. Sur le plan intérieur, il faudrait rappeler que nous ne sommes pas à un tournant, que nous tenons au maintien de la neutralité, car si les négociations EEE aboutissent, certaines incompréhensions pourraient tourner l'opinion contre le Gouvernement. Sur le plan extérieur, je m'associe aux propos de M. Petitpierre, qui a judicieusement rappelé le cas de neutralité impossible.

Enfin, il me semble qu'il serait bon que le Gouvernement fasse des déclarations, tant à destination intérieure qu'extérieure. Il suffit de lire l'histoire de la Suisse au cours des 60 dernières années pour se convaincre de la nécessité de telles déclarations.

¹⁹ Zur Einführung der Bewilligungspflicht und des «courant normal» für Importe aus Rhodesien vgl. das BR-Prot. Nr. 2189 vom 17. Dezember 1965, dodis.ch/31953. Zur Definition des «courant normal» vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 154, dodis.ch/31951. Vgl. auch die thematische Zusammenstellung Rhodesien-Sanktionen, dodis.ch/T1571.

²⁰ *Il est fait référence ici à la* Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre *du 18 octobre 1907, RO, 1910, 26, pp. 498–543*.

Frau Segmüller: Ich möchte meine Genugtuung über den raschen und klaren Entscheid des Bundesrates ausdrücken. Neutralität ist nicht ein Zweck an sich, sondern ein Mittel, ein Instrument. Sie muss den Umständen entsprechend interpretiert werden. Das ist kein «Zickzackkurs», sondern eine den Umständen angepasste Politik.

Ich beantrage, dass die Kommission in dieser Sache eine dringliche Interpellation einreicht, damit im Plenum eine offene und differenzierte Debatte stattfinden kann.²¹

Frau Grendelmeier: Neutralitätspolitik ist keine heilige Kuh, keine Religion, sondern Interessenpolitik. Der Bundesrat hatte gar keine andere Möglichkeit, er musste diesen Entscheid treffen, sonst hätte das Image der Schweiz in der Welt sehr gelitten, und das könnte sich die Schweiz – gerade im Hinblick auf EWR und EG – nicht leisten. Eine grundsätzliche Diskussion über die Neutralität ist nicht nur unvermeidlich, sie ist auch notwendig.

Rychen: Der Entscheid des Bundesrates war richtig – für diesen Fall (offensichtliche und krasse Verletzung des Völkerrechts). Die Schweiz muss über ihre Neutralitätspolitik von Fall zu Fall neu bestimmen können, dieser Entscheid darf nicht eine neue Neutralitätspolitik begründen oder gar ein Freipass sein für absolut synchrones Handeln mit dem UNO-Sicherheitsrat. Bei innenpolitischen Konflikten beispielsweise – ich denke an Südafrika – scheint mir die bisherige Neutralitätspolitik der Schweiz angemessen.

Burckhardt: Ich kann mich Herrn Rychen anschliessen. Der Bundesrat musste – schon aus moralischen Gründen – so entscheiden, wie er entschieden hat, und der schweizerischen Neutralitätspolitik hat er damit keinen Abbruch getan.

Mühlemann: Ich habe sehr viel Verständnis für den Entscheid des Bundesrates, aber die Schweiz könnte sich Chancen verbauen im Bereiche der guten Dienste. Ich bin ein grosser Anhänger der Neutralitätspolitik alt Bundesrat Petitpierres, der die Formel «bewaffnete Neutralität und Solidarität» geprägt hat. Die Solidarität muss die Schweiz zielbewusst und in verschiedensten Formen ausbauen. Bedenken habe ich allerdings gegenüber der Formel «disponibilité», gegenüber einer «disponibilité à l'autrichienne ou à la suédoise». Die Schweiz hat eine eigene Neutralitätspolitik gefunden, die schweizerische Neutralitätspolitik ist ein – sehr erfolgreiches – Instrument, das bisher immer wieder geschickt angepasst worden ist.

M. Felber, Conseiller fédéral: Je vous remercie de vos prises de position, positives en général. Admettons qu'il n'y avait pas d'autre possibilité qui eût été acceptée à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de notre pays. Les échos que nous recevons de

Zur Golfkrise wurden noch sechs weitere dringliche Interpellationen eingereicht und zusammen mit der dringlichen Interpellation 90.664 der APK-N vom 16. August 1990 am 24. August 1990 im Nationalrat diskutiert. Für den Wortlaut der Interpellationen 90.664, 90.667, 90.684, 90.686, 90.691, 90.665 und 90.685, die schriftliche Aufzeichnung der mündlichen Beantwortung durch die Bundesräte René Felber und Jean-Pascal Delamuraz und die dazugehörige Audio-Aufnahme der Nationalratssitzung vom 24. September 1990 vgl. dodis.ch/55793.

notre peuple sont positifs. C'est aussi une question de solidarité internationale qui s'est posée à ce moment, face à un homme d'État qui, lui, prend toutes ses décisions seul. N'oublions pas son revirement actuel à l'égard de l'Iran avec lequel il veut maintenant faire alliance. D'après les renseignements qui nous parviennent, les sanctions économiques semblent gêner considérablement l'Irak, et si elles se maintiennent, M. Hussein risque de se trouver en difficulté, à l'extérieur mais aussi à l'intérieur. N'oublions pas qu'il existe une opposition de la part d'Irakiens vivant dans d'autres États.

Nous n'avons jamais annoncé que nous étions à un tournant de notre politique de neutralité et c'est dans le cadre de cette politique que nous nous sommes solidarisés de façon autonome. Outre les informations données par nos propres juristes, nous avons également reçu dans la presse des échos positifs de certains spécialistes qui partageaient notre opinion en la matière.

(à M. Mühlemann) Avant la Résolution du Conseil de sécurité des Nations-unies, nous avions déjà été interrogés par des pays membres de la CE pour savoir quelle position la Suisse adopterait. Nous avons nous-mêmes contacté tous les pays de l'AELE, qui ont annoncé clairement l'intention d'appliquer les sanctions contenues dans ladite Résolution.

Une mise au point quant aux déclarations de M. Jacobi, dont la presse s'est saisie dans un sens erroné: M. Jacobi a donné une conférence de presse²² sur son voyage en Extrême-Orient,²³ et la question concernant l'Irak est venue s'ajouter aux autres. M. Jacobi a répondu qu'il incombait au Conseil fédéral de décider quant aux sanctions économiques à appliquer. La presse s'est empressée d'exploiter sa réponse, qui en fait, était parfaitement correcte.

 $[...]^{24}$

²² La conférence de presse a lieu le 6 août 1990 au Palais fédéral à Berne, cf. à ce sujet l'article de la NZZ Schweizer Wirtschaftsboykott gegen den Irak? Arbeitsgruppe überprüft Sanktionspolitik du 7 août 1990. p. 13.

²³ Concernant la visite du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi, au Japon (21–27 juillet 1990), en Thaïlande (27–31 juillet 1990) et en Malaisie (31 juillet–2 août 1990), cf. la compilation dodis.ch/C2200.

²⁴ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/56503.

dodis.ch/54873

Antrag des EDA an den Bundesrat¹

MASSNAHMEN GEGEN DIE «BUNDESREPUBLIK JUGOSLAWIEN» («BRJ»)²

Bern, 29. Mai 1992

- 1. Die Kämpfe in Bosnien-Herzegowina dauern mit grösster Heftigkeit an und insbesondere in den letzten Tagen ist es mit grösster Wahrscheinlichkeit von Seiten serbischer Elemente zu einigen besonders grausamen und sinnlosen Mordtaten gekommen.³ Trotz deutlicher internationaler Signale u. a. im Rahmen der KSZE, wo sich die Schweiz mit aller wünschenswerten Deutlichkeit am 18. Mai geäussert hat⁴ machen weder die serbischen Verantwortlichen in Bosnien noch die «BRJ» Anstalten, ihre gegenwärtige Aggressionspolitik zu ändern und insbesondere ihren Verpflichtungen nachzukommen:
 - zum Truppenrückzug
 - zur Überführung von militärischem Personal und Material unter internationale Aufsicht
 - zur konstruktiven Teilnahme an der EG-Friedenskonferenz von Brüssel (Konzept der Minderheitenlösung im Staate Bosnien-Herzegowina)
 - mit Bezug speziell auf die «BRJ»: zur klaren, nicht nur rhetorischen
 Distanzierung von den serbischen Extremisten in Bosnien-Herzegowina unter Karadzic.
- 2. Angesichts dieser Entwicklungen wird in der internationalen Staatengemeinschaft der Druck in Richtung Massnahmen gegen die «BRJ» immer stärker und hat sich in den allerletzten Tagen wie folgt konkretisiert:

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#1020* (4.10prov.). Dieser Antrag wurde unter der Verantwortung des stv. Chefs der Politischen Abteilung I, Daniel Woker, verfasst und vom Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, in seiner Funktion als Stellvertreter des krankheitshalber abwesenden EDA-Vorstehers, Bundesrat René Felber, unterzeichnet. Der Bundesrat hat den Antrag an der Sitzung vom 1. Juni 1992 behandelt, vgl. das BR-Prot. Nr. 1044 vom 1. Juni 1992, Faksimile dodis.ch/54873.

² Am 27. April 1992 rief das Präsidium der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien die aus den Republiken Serbien und Montenegro bestehende «Bundesrepublik Jugoslawien» aus. Zu einer Einschätzung der Direktion für Völkerrecht des EDA vom 29. April 1992 vgl. dodis.ch/62165.

³ Für einen Überblick zur Haltung der Schweiz zum Krieg auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens vgl. DDS 1991, Dok. 55, dodis.ch/57983 sowie das BR-Prot. Nr. 2355 vom 7. Dezember 1992, dodis.ch/60645.

⁴ Erklärung der schweizerischen Delegationsleiterin, Botschafterin Marianne von Grünigen, an der Sitzung des Ausschusses Hoher Beamter der KSZE vom 18. Mai 1992, dodis.ch/62450.

- Die EG wird am Montag, 1. Juni, formell folgende Massnahmen beschliessen:⁵
 - · Handelsembargo
 - Luftverkehrsstop (allerdings in der Kompetenz der EG-Mitgliedsländer)
 - · Ölembargo (Unter Vorbehalt entsprechender Beratung, evtl. Entscheide in der UNO)
 - · Einfrierung von Finanzguthaben (Unter Vorbehalt entsprechender Beratung, evtl. Entscheide in der UNO)

Die USA und Kanada haben bereits klar zu erkennen gegeben, dass sie diese Massnahmen mitmachen werden. Gleiches gilt mit grosser Wahrscheinlichkeit für die anderen EFTA-Länder sowie voraussichtlich weitere europäische Länder.

- Ausgelöst durch die EG-Mitglieder im Sicherheitsrat der UNO wird im Moment (Freitag, 29. Mai) über eine Resolution⁶ beraten, die Massnahmen in zwei Etappen vorsieht:
 - unmittelbar ein Handelsembargo, das Einfrieren von Finanzguthaben, ein Luftverkehrsembargo gegen JAT (altjugoslawische Fluggesellschaft) sowie Boykottmassnahmen in Sport, Kultur und Wissenschaft.
 - · ab 15. Juni (automatisch, wenn Belgrad nicht einlenkt): ein Ölembargo, Abbruch aller Luftverbindungen, Verringerung der diplomatischen Beziehungen.

Sowohl EG als auch UNO nehmen humanitäre Aktionen und Lebensmittellieferungen von Sanktionen aus.

3. Mit Bezug auf *schweizerische Massnahmen* muss vorausgeschickt werden, dass erste politische Massnahmen (Vorverlegung des Mandatsendes unseres Botschafters, nur «de facto»-Beziehungen mit der «BRJ»)⁷ sowie erste vorbeugende Massnahmen (gewisse Restriktionen auf einem Konto der Zentralbank der «BRJ» bei der SNB, Zürich)⁸ bereits getroffen wurden.⁹

Ob und inwieweit sich die Schweiz an den unter Para 2 dargestellten Massnahmen beteiligen will, ist eine *politische* Frage; aus völkerrechtlicher Sicht besteht kein Hindernis zur Teilnahme. Zudem hat der Bundesrat im ersten Ziel der weltweiten Beziehungen während der Legislaturperiode 1991–95 klar festgehalten: In der neuen Legislaturperiode ist der Akzent weniger auf die Neutralität und

⁵ Vgl. dazu die Notiz des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, an Bundesrat Delamuraz, dodis.ch/62157 sowie die Notiz des Diensts Südosteuropa, Israel an den Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, dodis.ch/62706, beide datierend vom 26. Mai 1992.

⁶ Vgl. die Resolution Nr. 575 des Sicherheitsrats der UNO vom 30. Mai 1992, UN doc. S/RES/575.

⁷ Vgl. die Notiz an Bundesrat Felber vom 12. Mai 1992, <u>dodis.ch/62451</u> sowie den Schriftwechsel zwischen dem EDA und dem schweizerischen Botschafter in Belgrad, Jean-Jacques Indermühle, <u>dodis.ch/62442</u> und <u>dodis.ch/62449</u>.

⁸ Vgl. dodis.ch/62711.

⁹ Vgl. dazu auch dodis.ch/62361 und dodis.ch/62706.

- verstärkt auf internationale Solidarität zu setzen. 10 Aus politischer Sicht können immerhin zwei Gründe *gegen* eine Teilnahme aufgeführt werden:
 - gegebenenfalls nicht, oder nicht ganz, universeller Teilnehmerkreis an Massnahmen gegen Serbien, falls in der UNO kein oder ein weniger weitreichender Beschluss als im Rahmen der EG zustande kommt.
 - abnehmende Möglichkeit zur Leistung guter Dienste (gute Dienste erscheinen zumindest im Moment allerdings eher theoretisch)
 Für eine Teilnahme der Schweiz an Massnahmen, die zumindest von einem für uns entscheidenden Teil der internationalen Staatengemeinschaft ergriffen werden, sprechen folgende Gründe:
 - Verantwortung der Schweiz, nicht zuletzt als Aufenthaltsland zahlreicher Staatsangehöriger aus dem ehemaligen Jugoslawien, nach Erschöpfung anderer Mittel nun Sanktionen gegen schwere und wiederholte Verletzungen der «Hausordnung Europas» (KSZE, etc.) zu ergreifen.
 - Ein schweizerischer Alleingang im Unterschied zu allen oder fast allen anderen europäischen Ländern wäre kaum zu begründen und würde von diesen noch weniger akzeptiert.
 - Unsere Glaubwürdigkeit als künftiger solidarischer Partner der EG, insbesondere nach dem kürzlichen Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, würde leiden, wenn wir uns bei erster und entscheidender (die EG hat in Jugoslawien sehr viel politisches Prestige investiert) Gelegenheit in einer für die europäische Friedens- und Sicherheitsordnung wichtigen Frage von der EG-Linie distanzieren.
 - 4. Wir sind der Überzeugung, dass die Gründe *für* eine schweizerische Teilnahme an den Massnahmen eindeutig überwiegen.¹¹ Da aber Umfang und Einzelheiten der internationalen Massnahmen im Moment noch nicht bekannt sind, könnte der Bundesrat:
 - 1) zunächst generell beschliessen, dass sich die Schweiz aus den in Para 1 genannten Gründen und bis diese durch entsprechendes Verhalten der «BRJ» wegfallen, an internationalen Massnahmen gegen die «BRJ» beteiligt, insbesondere in den Bereichen
 - Handelsbeziehungen

¹⁰ Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 vom 25. März 1992, BBl, 1992, III, S. 1–200, hier S. 31.

¹¹ Im Verhandlungsprotokoll der 19. Sitzung des Bundesrats vom 1. Juni 1992 steht dazu: «Le Conseil partage la proposition mais critique sa justification telle qu'elle est exprimée dans la proposition du DFAE. En effet, tout l'argumentation se base sur le fait que la CE a pris cette décision et que la Suisse ne peut se tenir à l'écart. Cela donne le sentiment que notre pays est à la remorque de la CE. Dans les explications publiques, il faudra éviter de donner cette impression et donc souligner que c'est le rôle d'un petit État de droit que d'œuvrer pour le respect du droit international.» Vgl. dodis.ch/60938, S. 2. Im Beschluss wurde deshalb der Satz eingefügt: «Die Öffentlichkeit wird insbesondere auch über die politischen Beweggründe der beschlossenen Massnahmen informiert.» Vgl. dazu das Faksimile dodis.ch/54873 sowie das Dossier CH-BAR#E2010A#2001/161#6559* (C.23.20). Für die von Vizekanzler Achille Casanova im Anschluss an die Sitzung abgegebene Erklärung vgl. dodis.ch/54772.

- Finanztransfers
- Luftverkehr
- allenfalls mit weiteren Massnahmen, auch politischer Natur, und auch in anderen Bereichen. (Hier geht es um Einzelmassnahmen, die gegebenenfalls im Rahmen der vorangehenden Punkte nicht abgedeckt sind wie bei Exportkrediten oder der Reduktion des Botschaftspersonals, Einreisesperren, etc.)¹²

Um zu zeigen, dass die Massnahmen sich gegen die «BRJ» und ihre Führung, nicht aber die serbische Bevölkerung richten, wären der gesamte humanitäre Bereich sowie Lebensmittellieferungen von allen Massnahmen auszunehmen.¹³

2) die zuständigen Bundesstellen mit der Ausarbeitung einer Verordnung betrauen, welche nach Vorbild und auf Grund der Erfahrung mit anderen Boykotten (Irak/Kuwait;¹⁴ Libyen¹⁵) sowie in enger Tuchfühlung mit dem internationalen Umfeld (UNO, EG, etc.) die Einzelheiten der schweizerischen Massnahmen regelt. Diese Verordnung wird dem Bundesrat so schnell als möglich zum Entscheid vorgelegt.¹⁶

¹² Vgl. dazu dodis.ch/54806, dodis.ch/54774 sowie dodis.ch/54807.

¹³ Für die humanitären Hilfsmassnahmen der Schweiz für die Opfer des jugoslawischen Bürgerkriegs vgl. das BR-Prot. Nr. 1222 vom 29. Juni 1992, dodis.ch/60663.

¹⁴ Vgl. dazu QdD 15, Dok. 40, dodis.ch/54497 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1674.

¹⁵ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2192.

Am 1. Juni 1992 unterbreitete Bundesrat Delamuraz auf Grund der Entwicklungen während dem Wochenende (Verabschiedung der UNO-Resolution) einen aktualisierten Beschlussentwurf sowie einen Verordnungsentwurf, vgl. das BR-Prot. Nr. 1044 vom 1. Juni 1992, Faksimile dodis.ch/54873. Der Bundesrat hiess die Verordnung am 3. Juni 1992 per Präsidialverfügung gut. Vgl. das BR-Prot. Nr. 1066, CH-BAR# E1004.1#1000/9#1020* (4.10prov.) sowie die Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) vom 3. Juni 1992, AS, 1992, S. 1203–1208.

dodis.ch/54910

Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung¹

BUNDESGESETZ ÜBER SCHWEIZERISCHE TRUPPEN FÜR FRIEDENSERHALTENDE OPERATIONEN²

Auszug

[Bern,] 24. August 1992

Übersicht

Der Bundesrat stimmte am 14. März 1988 einem Konzept des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD) zu,³ das sich auf den Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991⁴ abstützt. Es sieht die vermehrte Förderung internationaler Anstrengungen zur friedlichen Beilegung von Konflikten in finanzieller, materieller und namentlich personeller Hinsicht vor.

BBI, 1992 V, S. 1141-1184. Diese Botschaft des Bundesrats betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen wurde von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe des EDA und des EMD im Auftrag des Bundesrats als Beantwortung des Postulats 88.864 Schweizerische Blauhelme von Nationalrat Heinrich Ott vom 17. März 1989 verfasst, vgl. das BR-Prot. Nr. 617 vom 27. März 1991, dodis.ch/57688. Der Bundesrat beantwortete mit seiner Botschaft auch das Postulat 91.3012 UNO-Blauhelm-Friedenstruppe der Schweiz der Sozialdemokratischen Fraktion des Nationalrats vom 21. Juni 1991, vgl. das Faksimile dodis.ch/54910. Der von derselben Arbeitsgruppe ausgearbeitete Entwurf eines Berichts über schweizerische Blauhelmtruppen lag am 23. Oktober 1990 vor, vgl. dodis.ch/54908. Dieser wurde vom EDA und EMD in einem gemeinsamen Aussprachepapier dem Bundesrat zusammengefasst vorgelegt, vgl. das BR-Prot. Nr. 617 vom 27. März 1991, dodis.ch/57688 inklusive der Mitberichte des EFD vom 14. März 1991 und des EVED vom 26. März 1991. Der Bundesrat beauftragte das EDA und das EMD am 27. März 1991 direkt mit der Ausarbeitung einer Botschaft für ein Bundesgesetz. Auf die Verabschiedung des Berichts wurde aus Gründen der Zeitersparnis verzichtet. Am 9. Dezember 1991 stimmte der Bundesrat dem Gesetzesentwurf zu und eröffnete die Vernehmlassung, vgl. das BR-Prot. Nr. 2378 vom 9. Dezember 1991, CH-BAR#E1004.1#1000/9#1014* (4.10prov.). Vom Vernehmlassungsverfahren nahm der Bundesrat im Mai 1992 Kenntnis und beauftragte das EDA und das EMD mit der weiteren Redaktion des Botschafts- und Gesetzesentwurfs, vgl. das BR-Prot. Nr. 961 vom 20. Mai 1992, CH-BAR#E1004.1#1000/9#1019* (4.10prov.). Im August 1992 schliesslich hiess der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf zum Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen gut, vgl. das BR-Prot. Nr. 1460 vom 24. August 1992, dodis.ch/60971.

² Das Bundesgesetz wurde am 18. Juni 1993 im Ständerat einstimmig, im Nationalrat mit 127 zu 23 Stimmen angenommen, vgl. Amtl. Bull. SR, 1993, III, S. 580 und Amtl. Bull. NR, 1993, III, S. 1452. Gegen das Bundesgesetz wurde das Referendum ergriffen, am 12. Juni 1994 wurde es von der Stimmbevölkerung abgelehnt. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2269.

³ Vgl. das Konzept des EDA und des EMD vom 22. Februar 1988 im BR-Prot. Nr. 486 vom 14. März 1988, QdD 15, Dok. 39, dodis.ch/57163.

⁴ Bericht über die Legislaturplanung 1987-1991 vom 18. Januar 1988, BBI, 1988, I, S. 395-568.

In seinem Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz⁵ erklärte der Bundesrat die Friedensförderung zu einem sicherheitspolitischen Auftrag der Armee. Dazu soll auch die Entsendung von schweizerischen Blauhelmtruppen gehören.⁶

Friedenserhaltende Aktionen könnten in Zukunft nicht nur im Rahmen der UNO, sondern auch im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) durchgeführt werden; die Schweiz sollte in der Lage sein, sich auch an solchen Aktionen zu beteiligen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Ausführungen der Botschaft zu den Blauhelmtruppen der UNO sinngemäss auch für Truppen im Dienste einer allfälligen KSZE-«Peacekeeping»-Aktion anwendbar sind.⁷

Der Einsatz von schweizerischen Truppen für friedenserhaltende Operationen hat in der Regel zum Zweck, das Wiederaufleben von Feindseligkeiten zwischen den Konfliktparteien zu verhindern und günstige Voraussetzungen für eine Konfliktlösung zu schaffen. Diese Truppen sind mit leichten Waffen ausgerüstet, deren Gebrauch ausschliesslich für die Selbstverteidigung in Notwehr erlaubt ist.

Ein entscheidendes Merkmal von friedenserhaltenden Operationen besteht darin, dass sie nur im Einvernehmen mit den Konfliktparteien und Entsendestaaten durchgeführt werden können. Dadurch unterscheiden sie sich grundlegend von den Zwangsmassnahmen der UNO.⁸

Die Teilnahme an Blauhelmoperationen steht auch der Schweiz als Nichtmitglied der UNO offen. Die volle Vertragsfreiheit der Schweiz bleibt in jedem Fall gewahrt.

Organisation und Aufbau eines Kontingentes sind stets auf die spezifischen Bedürfnisse eines Einsatzes abgestimmt. Ein Kontingent ist militärisch strukturiert. Es bewahrt im Rahmen des Mandates des Sicherheitsrates seinen nationalen Charakter.

Für Einsätze im Rahmen friedenserhaltender Operationen kommen nur Angehörige der Armee in Frage, die sich dazu freiwillig melden. Wir gehen von einem Bestand von 600 Personen aus.

Blauhelmtruppen bedürfen hoher Einsatzflexibilität und hoher Versorgungsautonomie.

Die Ausrüstung des Kontingentes basiert auf vorhandenem Armeematerial, das nach Bedarf zu ergänzen ist.

Die Einsatzfähigkeit setzt eine besondere Ausbildung voraus, wofür die Infrastruktur geschaffen werden muss.

⁵ Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56097. Zur Genese des Berichts vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1840.

⁶ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038.

⁷ Vgl. zur Etablierung von friedenserhaltenden Massnahmen der KSZE das BR-Prot. Nr. 846 vom 13. Mai 1992, dodis.ch/61341 sowie die Ansprache des Vorstehers des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, anlässlich des Gipfels der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten in Helsinki vom 9. Juli 1992, dodis.ch/61962.

⁸ Vgl. zur Diskussion der schweizerischen Beteiligung an Zwangsmassnahmen der UNO die Notiz der Direktion für Völkerrecht an den Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, vom 3. September 1991, dodis.ch/58939 sowie QdD 15, Dok. 44, dodis.ch/54677.

In den zuständigen Departementen (EDA und EMD) sind adäquate Verwaltungsstrukturen einzuführen und bereichsweise personelle Massnahmen zu ergreifen.

Die Entsendung von Truppen für friedenserhaltende Operationen stellt eine zeitgemässe Form der Guten Dienste im Rahmen der Solidarität und der Disponibilität dar. Ein solches Engagement hilft vor allem den von Konflikten betroffenen Staaten und deren Bevölkerung, vermag aber auch unsere eigene Sicherheit indirekt zu erhöhen.

Es ist zu erwarten, dass die UNO auch in Zukunft Blauhelmtruppen benötigt und daran interessiert sein wird, ein schweizerisches Kontingent einzusetzen. Hinsichtlich der KSZE ist es wichtig, dass die Schweiz von Anfang an bei der Entstehung eines neuen europäischen Friedenssicherungssystems voll mitwirken kann, indem sie für allfällige friedenserhaltende Operationen Truppen zur Verfügung stellen kann.

Die Beteiligung der Schweiz an Blauhelmoperationen stellt grundsätzlich weder neutralitätsrechtliche noch -politische Probleme. Eine Teilnahme ist mit der Bundesverfassung vereinbar.⁹ Die Grundlagen müssen in einem Bundesgesetz verankert werden.

Nach Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen und Schaffung der erforderlichen Verwaltungs- und Ausbildungsstrukturen könnte ein erstes schweizerisches Kontingent innert rund anderthalb Jahren einsatzbereit sein.

 $[...]^{10}$

4 Politische und rechtliche Aspekte

41 Aussenpolitische Aspekte

411 Allgemeines

Bereits im Bericht vom 29. Juni 1988 über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz (BBl 1989 I 668)¹¹ hat der Bundesrat festgehalten, dass die Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen zu jenen aussenpolitischen Instrumenten gehört, mit denen die Schweiz die nach aussen aktive Komponente ihrer sicherheitspolitischen Strategie verwirklicht. In der Tat leistet unser Land mit der Unterstützung der Friedenssicherung einen direkten Beitrag zur Eindämmung internationaler Konflikte, was auch unserer eigenen Sicherheit dient. Als kleiner, jedoch weltweit verflochtener Staat ist die Schweiz an Stabilität, zu der auch Friedenssicherung einen Beitrag leisten kann, in höchstem Masse interessiert. Durch die Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen sichert sich die Schweiz zudem die Möglichkeit, an einem internationalen Friedenssicherungssystem teilzuhaben. Dies ist für unsere Selbstbestimmung wesentlich und daher in unserem ureigenen Interesse. Mit einer Beteiligung an Blauhelmoperationen würde die Schweiz gegenüber der internationalen Gemeinschaft verstärkt ihre Bereitschaft bekunden, als neutraler

⁹ Zu diesem Schluss kam auch der Bericht einer interdepartementalen Studienkommission vom 24. April 1967, vgl. dodis.ch/32908. Die gegenteilige Meinung, welche das EJPD in seinem Mitbericht vom 19. Juli 1968 im BR-Prot. Nr. 1404 vom 11. September 1968 äusserte, trug wohl massgeblich dazu bei, dass eine Beteiligung der Schweiz an Blauhelmoperationen nicht weiterverfolgt wurde, vgl. QdD 15, Dok. 23, dodis.ch/32907.

¹⁰ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/54910.

¹¹ Für den Bericht vgl. dodis.ch/57074.

Staat im Rahmen seiner Solidarität und Disponibilität mehr zur Erhaltung und Sicherung des internationalen Friedens beizutragen. In seinem Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (BBl 1990 III 847)¹² sowie im Armeeleitbild 95 (BBl 1992 I 850)¹³ bekräftigte der Bundesrat diese Haltung.

412 Truppen eines UN-Nichtmitgliedes bzw. eines KSZE-Teilnehmerstaates

Falls die Schweiz der UNO Blauhelmtruppen zur Verfügung stellen sollte, nähme zum ersten Mal ein Nichtmitgliedstaat an friedenserhaltenden Operationen dieser Art teil. Die UNO-Mitgliedschaft ist keine unerlässliche Voraussetzung für eine derartige Beteiligung. Die UNO ist an Teilnehmerstaaten interessiert, welche die übernommenen Aufgaben zuverlässig erfüllen. Dies verlangt, dass das betreffende Land internationales Vertrauen geniesst und über das technische Rüstzeug verfügt (Ausbildungsstand des Personals, Material). Die Schweiz hat bereits wiederholt diesen Leistungsausweis erbracht (NNSC, 14 UNTSO, 15 UNTAG, 16 MINURSO) und UNPROFOR, 18 was ihr auch Anerkennung seitens der UNO eintrug.

Auch in der KSZE ist die Schweiz aufgerufen, mit Personal und Material an friedenserhaltenden Aktionen teilzunehmen.

42 Innenpolitische Erwägungen

Dem Schweizervolk ist heute die Rolle der UNO in friedenserhaltenden Aktionen bekannt. Es weiss auch, dass es sich internationalen Anstrengungen zur Friedenssicherung nicht verschliessen kann. Der Ausbau der schweizerischen Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen, trotz Ablehnung des UNO-Beitritts in der Volksabstimmung 1986,¹⁹ setzt in diesem Sinne ein klares Zeichen der Solidarität mit der Völkergemeinschaft.²⁰

Die langjährige Mitarbeit der Schweiz in der KSZE geniesst breite politische Unterstützung. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Teilnahme der Schweiz am KSZE-Peacekeeping ebenso auf Unterstützung und Verständnis stossen wird.

¹² Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz *vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56097.*

¹³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) *vom 27. Januar 1992*, dodis.ch/60839.

¹⁴ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), dodis.ch/T2067.

¹⁵ Für die Lieferung von Flugzeugen an die Organisation für die Überwachung des Waffenstillstandes in Palästina (UNTSO) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1635.

¹⁶ Zur Beteiligung an der Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit in Namibia (UNTAG) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1719, insbesondere DDS 1990, Dok. 31, dodis.ch/56036 sowie dodis.ch/56313.

¹⁷ Für die schweizerische Beteiligung an der Mission der Vereinten Nationen für die Organisation eines Referendums in der Westsahara (MINURSO) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1842.

¹⁸ Für die Beteiligung an der Schutztruppe der Vereinten Nationen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina (UNPROFOR) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2221.

¹⁹ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), <u>dodis.ch/</u> T1772.

²⁰ Zum Ausbau der schweizerischen Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen vgl. das BR-Prot. Nr. 486 vom 14. März 1988, QdD 15, Dok. 39, dodis.ch/57163.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die schweizerische öffentliche Meinung im allgemeinen bereit ist, eine bedeutungsvollere Mitwirkung der Schweiz an friedenserhaltenden Aktionen mitzutragen. Diese Zustimmung hat sich insbesondere in der breiten politischen Billigung der Entsendung einer Sanitätseinheit im Rahmen der UNTAG und der MINURSO gezeigt. Ferner ist die grundsätzliche Bereitschaft von ca. 15 000 Angehörigen der Armee, freiwillig an friedenserhaltenden Operationen teilzunehmen, Ausdruck eines regen Interesses.

43 Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Aspekte eines schweizerischen Truppeneinsatzes

Das Neutralitätsrecht verpflichtet die Schweiz in erster Linie, keinen Krieg zu beginnen und nicht an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten teilzunehmen (vgl. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, SR 0.515.21).²¹ Hingegen steht den neutralen Staaten jederzeit, gerade auch während allfälligen Feindseligkeiten, das Recht zu, ihre Guten Dienste anzubieten. Die Ausübung dieses Rechts kann niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden (vgl. Art. 3 des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle, SR 0.193.212).²²

Die Entsendung von Blauhelmtruppen stellt eine moderne Form von Guten Diensten dar. Zweck solcher Aktionen ist die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Friedens, und zwar ohne – ausser im Notfall im Rahmen der Selbstverteidigung – Waffengewalt anzuwenden oder zugunsten einer Partei in den Konflikt einzugreifen. Die Teilnahme an derartigen Aktionen ist daher mit den Rechten und Pflichten eines dauernd Neutralen vereinbar. Die Bereitstellung von Truppen für friedenserhaltende Operationen ist eine Fortentwicklung der bisherigen schweizerischen Neutralitäts- und Sicherheitspolitik, deren Ziel gerade darin liegt, durch die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen einen Beitrag zur Eindämmung internationaler Konflikte und zur Friedenssicherung zu leisten.

Damit die Mitwirkung der Schweiz an einer friedenserhaltenden Operation der UNO oder der KSZE auch im konkreten Anwendungsfall keinerlei neutralitätsrechtliche oder neutralitätspolitische Schwierigkeiten mit sich bringt, müssen mindestens folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

 Vor Entsendung der Truppe muss die Zustimmung aller direkt beteiligten Konfliktparteien und insbesondere jenes Staates vorliegen, auf dessen Hoheitsgebiet Blauhelmtruppen t\u00e4tig werden. Z\u00f6ge eine Konfliktpartei ihre Zustimmung

²¹ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907, AS, 1910, 26, S. 498–543, dodis.ch/8404. Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung Haager Friedenskonferenzen (1899 und 1907), dodis.ch/T1503.

²² Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle *vom 18. Oktober 1907, AS, 1910, 26, S. 304–389,* dodis.ch/8405. *Art. 3 lautet:* «Unabhängig hiervon halten die Vertragsmächte es für nützlich und wünschenswert, dass eine Macht oder mehrere Mächte, die am Streite nicht beteiligt sind, aus eigenem Antrieb den im Streite befindlichen Staaten ihre guten Dienste oder ihre Vermittlung anbieten, soweit sich die Umstände hierfür eignen. Das Recht, gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, steht den am Streite nicht beteiligten Staaten auch während der Feindseligkeiten zu. Die Ausübung dieses Rechtes kann niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden.»

später zurück oder erneuerte sie eine befristet erteilte Zustimmung nicht, hätte dies den Rückzug der UNO- bzw. KSZE-Truppe und somit auch des schweizerischen Kontingentes zur Folge.

- Truppen für friedenserhaltende Operationen der UNO wie der KSZE müssen sich unparteiisch verhalten. Sie dürfen strittige Fragen nicht präjudizieren und keine der Konfliktparteien begünstigen.
- Blauhelmtruppen dürfen ihre Waffen nur in Notwehr gebrauchen. Jeder Waffeneinsatz für andere Zwecke, etwa zur Erzwingung politischer Lösungen oder zur Bekämpfung einer Konfliktpartei, ist unstatthaft.
- Die Schweiz muss sich die Möglichkeit vorbehalten, ihr Kontingent jederzeit und ohne Rechtfertigung zurückzuziehen, wenn eine der genannten Voraussetzungen wegfällt, sich die Gegebenheiten grundsätzlich ändern, die Gefahr der Verwicklung unseres Landes in einen Konflikt besteht oder die Sicherheit unseres Kontingentes gefährdet ist.

Wie unter Ziffer 211 bereits erwähnt, wurde im Anschluss an den Golfkrieg erstmals eine friedenssichernde Operation, die der Vereinten Nationen in Irak/Kuwait,²³ sowie die Einsetzung einer Kommission zur Abrüstung des Iraks²⁴ unter dem Sanktionenkapitel VII der Charta beschlossen. Für die Schweiz war es neutralitätsrechtlich unbedenklich, sich mit Flugzeugen und Experten an diesen UNO-Aktionen zu beteiligen, weil nach dem Abschluss der Waffenstillstandsvereinbarung kein internationaler, bewaffneter Konflikt mehr vorlag.²⁵ Auch neutralitätspolitisch war unsere Beteiligung zweckmässig, da deren friedenspolitischer Nutzen zur Stabilisierung der Region offenkundig war.

Die Beurteilung im Einzelfall, ob alle Voraussetzungen für eine neutralitätsrechtliche und -politische Unbedenklichkeit erfüllt sind, muss der Bundesrat vornehmen. Dieser Tatsache trägt Artikel 2 des Gesetzesentwurfs Rechnung.

 $[...]^{26}$

²³ Gemeint ist die Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait (UNIKOM).

²⁴ Gemeint ist die Sonderkommission der Vereinten Nationen (UNSCOM).

²⁵ *Zur Beteiligung an der UNIKOM vgl. das BR-Prot. Nr. 706 vom 17. April 1991,* dodis.ch/59413 sowie *zur Beteiligung an der UNSCOM das BR-Prot. Nr. 1078 vom 3. Juni 1991,* dodis.ch/57415.

²⁶ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/54910.

dodis.ch/54677

Bericht der Arbeitsgruppe Neutralität¹

SCHWEIZERISCHE NEUTRALITÄT UND ZWANGSMASSNAHMEN

Auszug

[Bern,] 29. November 1993

 $[\dots]^2$

- 4 Neutralität und Zwangsmassnahmen
- 4.1 Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen
- 4.1.1 Das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen und die bisherige Praxis der Schweiz

Bei der Neutralität einerseits und dem kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen anderseits handelt es sich um zwei völkerrechtliche Institute, die verschiedenen Entwicklungsstadien der internationalen Ordnung zuzuordnen sind und auf den ersten Blick in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Die Neutralität basiert auf der bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts verbreiteten, indifferenten Sicht des Krieges als eines normalen, legitimen Mittels der zwischenstaatlichen Streitaustragung. Es war damals – auch unter moralischen Gesichtspunkten – durchaus zulässig, wenn sich ein Staat bei einer kriegerischen Streitaustragung neutral verhielt.

Demgegenüber liegen dem kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen ganz andere Überlegungen zugrunde. Es beruht auf dem Grundsatz, dass der Krieg und überhaupt jede Anwendung von Gewalt zwischen einzelnen Staaten verboten ist. Ausnahmen von diesem absoluten Gewaltverbot sind nach der UNO-Charta nur im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts im Falle eines bewaffneten Angriffs oder von kollektiven Zwangsmassnahmen zulässig. Die internationale Sicherheit und der Friede wird durch friedliche Streitbeilegung und als ultima ratio durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensstörer aufrechterhalten oder wiederhergestellt. Wer in diesem kollek-

BBl, 1994, I, S. 153–242. Der Bericht wurde von der interdepartementalen Arbeitsgruppe Neutralität ausgearbeitet, welche vom Bundesrat am 29. April 1992 eingesetzt wurde und das Mandat erhielt, als Beilage zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren auf der Grundlage der Vorarbeiten der Studiengruppe Neutralität des EDA einen Bericht über die Neutralität zu verfassen, vgl. DDS 1992, Dok. 12, dodis.ch/59120. Zur Studiengruppe Neutralität des EDA vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1981. Am 27. Oktober 1993 diskutierte der Bundesrat während der Klausursitzung den Bericht über die Aussenpolitik und die Beilage über die Neutralität ausführlich und nahm zustimmend davon Kenntnis, vgl. das BR-Beschlussprot. II der 9. ausserordentlichen Sitzung, dodis.ch/61212 resp. das BR-Prot. Nr. 1965 im Dossier CH-BAR#E1004.1#1000/9#1035* (4.10prov.). Nach einigen Anpassungen am Text wurde am 29. November 1993 die definitive Version der beiden Berichte verabschiedet, vgl. das BR-Prot. Nr. 2208, dodis.ch/62879. Die eidgenössischen Räte nahmen den Bericht in der Frühlingssession 1994 zu Kenntnis, vgl. Amtl. Bull. NR, 1994, I, S. 227 resp. Amtl. Bull. SR, 1994, I. S. 271.

² Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/54677.

tiven Sicherheitssystem den Frieden und die Sicherheit eines einzelnen Staates stört, der stört den Frieden und die Sicherheit der ganzen Staatengemeinschaft. Die Charta der Vereinten Nationen ächtet den Krieg als Mittel der internationalen Konfliktregelung und legitimiert gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensbrecher. Die UNO-Charta spricht nirgends von der Neutralität, weil es in einem stets funktionierenden System der kollektiven Sicherheit für die klassische Neutralitätskonzeption dem Grundsatze nach keinen Platz mehr gibt. Dieses System verlangt *immer* und *von allen Staaten* aktives Handeln gegen den Friedensbrecher.

Im Mittelpunkt des kollektiven Sicherheitssystems der UNO steht der Sicherheitsrat. Laut Kapitel VII der UNO-Charta kann er vier verschiedene Massnahmen ergreifen, wenn er eine Bedrohung, einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung feststellt (Artikel 39): er kann zur Einhaltung vorläufiger Massnahmen auffordern (Artikel 40), Empfehlungen abgeben (Artikel 39), nichtmilitärische Zwangsmassnahmen anordnen (Artikel 41) oder militärische Zwangsmassnahmen verhängen (Artikel 42). Als nichtmilitärische Zwangsmassnahmen kann der Sicherheitsrat die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegrafen- und Funkverbindungen und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen verlangen. Hält der Sicherheitsrat diese Massnahmen nach Artikel 41 für ungenügend oder haben sie sich bereits als unwirksam erwiesen, so kann er militärische Zwangsmassnahmen anordnen. Diese werden durch die Streitkräfte der Mitgliedstaaten durchgeführt, die entweder den Vereinten Nationen auf der Grundlage eines entsprechenden Sonderabkommens zur Verfügung gestellt werden (Artikel 43) oder die dazu vom Sicherheitsrat ermächtigt wurden.

Die Organe der Vereinten Nationen sowie ihre Mitglieder halten Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates, die sich auf Kapitel VII (Artikel 39–51) der Charta stützen, für rechtlich verbindlich. Daher sind alle Mitgliedstaaten zum Vollzug von Wirtschaftssanktionen der UNO verpflichtet. Im Gegensatz dazu besteht keine Pflicht zur aktiven Teilnahme an militärischen Zwangsmassnahmen. Artikel 43 der Charta sieht ausdrücklich vor, dass Mitgliedstaaten zur Beteiligung an militärischen Sanktionen nur aufgrund von Sonderabkommen angehalten werden können, die vom jeweiligen Staat nach Massgabe seines Verfassungsrechts ratifiziert werden müssen. Die Staaten können nicht zum Abschluss von derartigen Sonderabkommen gezwungen werden. Ebenso wirkt die Ermächtigung des Sicherheitsrates zur Gewaltanwendung zwecks Durchsetzung seiner Anordnungen für die Staaten nur legitimierend, nicht verpflichtend. Es ist alleine in ihr politisches Ermessen gestellt, ob sie an militärischen Sanktionen oder Interventionen mitwirken wollen.

Alle Anordnungen von Zwangsmassnahmen durch den Sicherheitsrat brauchen die Zustimmung von 9 der 15 Mitglieder und dürfen zudem von keinem der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder³ abgelehnt werden (Veto). Weil die Beschlussfähigkeit des Sicherheitsrats meist durch das Veto eines dieser Staaten blockiert wurde, kam das kollektive Sicherheitssystem der UNO bis anhin nur

³ *Anmerkung im Original:* Ständige Sicherheitsratsmitglieder sind China, Frankreich, Grossbritannien, Russland (zuvor UdSSR) und die Vereinigten Staaten von Amerika.

selten zur Anwendung. Die Welt wurde trotz dieses Sicherheitssystems seit 1945 von einer Vielzahl von bewaffneten Konflikten heimgesucht.

Nichtmilitärische Sanktionen wurden nur in wenigen Fällen ergriffen: 1966 wurde ein Wirtschaftsembargo gegen Rhodesien erlassen, 4 1977 ein Waffenembargo gegen Südafrika,⁵ 1990 umfassende Wirtschaftssanktionen verbunden mit einer See- und Luftblockade gegen den Irak,6 1991 ein Waffenhandelsembargo gegen Jugoslawien⁷ und 1992 gegen Somalia⁸ und Liberia,⁹ 1992 die Unterbindung des Luftverkehrs mit Libyen¹⁰ sowie Wirtschaftssanktionen gegen Serbien und Montenegro, die 1993 verstärkt wurden. 11 Im Anschluss an diese Sanktionsbeschlüsse hat die Schweiz im Falle von Rhodesien den sogenannten «courant normal» praktiziert, d. h. das Handelsvolumen auf den Durchschnitt einer den Sanktionen vorangegangenen repräsentativen Basisperiode stabilisiert.¹² Das Waffenembargo gegenüber Südafrika, Jugoslawien, Somalia und Liberia hatte die Schweiz gemäss dem Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 (SR 514.51),¹³ wonach keine Waffen in politische Spannungsgebiete geliefert werden dürfen, bereits verwirklicht.¹⁴ An den nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen den Irak, den ersten UNO-Sanktionen, die sich gegen einen in einen internationalen Konflikt verwickelten Staat gerichtet hatten, nahm die Schweiz teil. 15 In gleicher Weise implementierte sie auch die Sanktionen gegen Libyen und Serbien/Montenegro in autonomer Weise. 16 Diese Politik des Bundesrates stiess im In- und Ausland auf grosse Zustimmung.

Den *Einsatz militärischer Mittel* hat der Sicherheitsrat erst in wenigen Fällen beschlossen. 1950 empfahl er den Mitgliedstaaten, der Republik Korea gegen Nord-

⁴ Resolution Nr. 232 des Sicherheitsrats der UNO vom 16. Dezember 1966, UN doc. S/RES/232...

⁵ Resolution des Sicherheitsrats der UNO vom 4. November 1977, UN doc. S/RES/418.

⁶ Resolutionen des Sicherheitsrats der UNO vom 2. August 1990, UN doc. S/RES/660; vom 6. August 1990, UN doc. S/RES/661; vom 9. August 1990, UN doc. S/RES/662; vom 18. August 1990, UN doc. S/RES/664; vom 25. August 1990, UN doc. S/RES/665; vom 13. September 1990, UN doc. S/RES/666; vom 16. September 1990, UN doc. S/RES/667; vom 24. September 1990, UN doc. S/RES/669; vom 25. September 1990, UN doc. S/RES/670; vom 29. Oktober 1990, UN doc. S/RES/674 und vom 28. November 1990, UN doc. S/RES/677.

⁷ Resolution des Sicherheitsrats der UNO vom 25. September 1991, UN doc. S/RES/713.

⁸ Resolution des Sicherheitsrats der UNO vom 23. Januar 1992, UN doc. S/RES/733.

⁹ Resolution des Sicherheitsrats der UNO vom 19. November 1992, UN doc. S/RES/788.

¹⁰ Resolution des Sicherheitsrats der UNO vom 31. März 1992, UN doc. S/RES/748.

¹¹ Resolutionen des Sicherheitsrats der UNO vom 30. Mai 1992, UN doc. S/RES/757; vom 16. November 1992, UN doc. S/RES/787 und vom 17. April 1993, UN doc. S/RES/820.

¹² Zur Einführung der Bewilligungspflicht und des «courant normal» für Importe aus Rhodesien vgl. das BR-Prot. Nr. 2189 vom 17. Dezember 1965, dodis.ch/31953. Vgl. dazu ferner die thematische Zusammenstellung Rhodesien-Sanktionen, dodis.ch/T1571.

¹³ Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972, AS 1973, S. 108–115.

¹⁴ Zu Südafrika vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1768; zu Jugoslawien die Zusammenstellung dodis.ch/C1681; zu Somalia die Zusammenstellung dodis.ch/C2271 und zu Liberia die Zusammenstellung dodis.ch/C2272.

¹⁵ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1674 sowie QdD 15, Dok. 40, dodis.ch/54497 und Dok. 41, dodis.ch/56503.

¹⁶ Zu Libyen vgl. das BR-Prot. Nr. 674 vom 15. April 1992, <u>dodis.ch/60776</u> sowie die Zusammenstellung <u>dodis.ch/C2192</u>. Zu Serbien und Montenegro vgl. QdD 15, Dok. 42, <u>dodis.ch/54873</u> sowie die Zusammenstellung <u>dodis.ch/C1681</u>.

korea militärische Hilfe zu leisten.¹⁷ 1966 wurde Grossbritannien ermächtigt, gegenüber Rhodesien das Ölembargo nötigenfalls mit Gewalt durchzusetzen.¹⁸ Im Golfkonflikt von 1990/91 wurden die Mitgliedstaaten ermächtigt, gegen den Irak alle notwendigen Mittel einzusetzen, um den früheren Resolutionen Geltung zu verschaffen und die internationale Sicherheit in der Region wiederherzustellen.¹⁹ All diese militärischen Massnahmen wurden nie aufgrund von Sonderabkommen gemäss Artikel 43 der UNO-Charta durchgeführt, vor allem weil kein Staat bereit war, seine Streitkräfte der Verfügungsgewalt des Sicherheitsrates zu unterstellen und auch nicht dazu gezwungen werden konnte. Vielmehr wurden die Militäraktionen jeweils durch einzelne Mitgliedstaaten unternommen, die dazu in den entsprechenden Sicherheitsratsresolutionen ermächtigt wurden.

Einen Sonderfall der militärischen Zwangsmassnahmen bildet die gewaltsame *humanitäre Intervention*. Sie dient dem Zweck, die Einwohner eines Staates auf dessen eigenem Territorium vor unmenschlicher Verfolgung zu schützen oder humanitäre Hilfe zu gewährleisten. So ermächtigte der Sicherheitsrat gestützt auf Kapitel VI und VII der Charta die Staatengemeinschaft 1991 im Anschluss an den Golfkrieg zum Schutz der Kurden im Irak,²⁰ 1992 zur bewaffneten humanitären Hilfestellung in Somalia²¹ und 1992/1993 in Bosnien-Herzegowina.²²

Die Schweiz hat sich grundsätzlich nicht an militärischen Sanktionen beteiligt. Nach Beginn der militärischen Aktionen der Alliierten im Golfkonflikt am 17. Januar 1991 hatte der Bundesrat beschlossen, das Überfliegen der Schweiz durch Kampfflugzeuge oder Truppen- und Munitionstransportmaschinen der die militärischen Massnahmen der UNO durchführenden Staaten nicht zu gestatten. Er hat aber bereits damals angekündigt, dass er diese Praxis überprüfen werde. Er erteilte ferner keine Bewilligungen mehr für Kriegsmaterialexporte in Staaten des Krisengebietes unter Einschluss der Türkei. An Staaten, die auf der arabischen Halbinsel Truppen stehen hatten, wurden Exportbewilligungen nur noch erteilt, wenn sichergestellt war, dass die gelieferten Waffen nicht in den militärischen Aktionen gegen den Irak zum Einsatz kommen würden. Hingegen hat er Massnahmen und Überflüge mit humanitärem Charakter jeweils grosszügig erlaubt und unterstützt. Nach Beendigung der eigentlichen Kriegshandlungen hat sich

¹⁷ Resolution des Sicherheitsrats der UNO vom 27. Juni 1950, UN doc. S/RES/83.

¹⁸ Resolution des Sicherheitsrats der UNO vom 9. April 1966, UN doc. S/RES/221.

¹⁹ Resolution des Sicherheitsrats der UNO vom 29. November 1990, UN doc. S/RES/678.

²⁰ Resolution des Sicherheitsrats der UNO vom 5. April 1991, UN doc. S/RES/688.

²¹ Resolutionen des Sicherheitsrats der UNO vom 17. März 1992, UN doc. S/RES/746 und vom 28. August 1992, UN doc. S/RES/775 zur humanitären Hilfe im Rahmen der Friedensmission UNOSOM.

²² Resolutionen des Sicherheitsrats vom 29. Juni 1992, UN doc. S/RES/761; vom 14. September 1992, UN doc. S/RES/776 und vom 4. Juni 1993, UN doc. S/RES/836 betreffend militärischem Schutz humanitärer Konvois und humanitärer Organisationen durch das UNPROFOR.

²³ Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 4, dodis.ch/54707 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2055.

²⁴ Anmerkung im Original: Vgl. dazu die Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Oehler vom 21. Januar 1991. Für den Wortlaut der Antwort vgl. dodis.ch/59768.

²⁵ Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 74 vom 17. Januar 1991, <u>dodis.ch/57349</u> sowie das BR-Beschlussprot. II der 6. Sitzung vom 17. Januar 1991, <u>dodis.ch/57691</u>; die Aktennotiz der Politischen Abteilung II vom 22. April 1991, <u>dodis.ch/57793</u> und die Aktennotiz der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung vom 7. November 1991, <u>dodis.ch/58350</u>.

²⁶ *Vgl. dazu* dodis.ch/54530.

²⁷ Vgl. dazu die Zusammenstellungen dodis.ch/C2055 und dodis.ch/C1857.

die Schweiz aktiv am Vollzug von Zwangsmassnahmen gegenüber dem Irak beteiligt, indem sie der UNO u. a. Experten zum Aufsuchen und Vernichten von Bund C-Waffen und deren Produktionsstätten im Irak zur Verfügung gestellt hat.²⁸ In den Krisengebieten Bosnien-Herzegowina und Somalia hat der Bundesrat unter anderem mit Hilfe des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH) sowie durch eine grosszügige Unterstützung des IKRK humanitäre Hilfe geleistet.²⁹

Im folgenden soll dargelegt werden, welche Überlegungen den Bundesrat seit 1990 veranlasst haben, die nicht-militärischen Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen solidarisch mitzutragen und wie er sich in Zukunft in bezug auf derartige Sanktionen zu verhalten gedenkt.

4.1.2 Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Sanktionensystem

Die schweizerische Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen versuchen, ähnliche Ziele zu verwirklichen, nämlich die Aufrechterhaltung der einzelstaatlichen Integrität, die Verhütung von Konflikten und Kriegen, die Sicherung eines friedlichen Zusammenlebens. Im Gegensatz zu der eher defensiven Neutralität strebt das kollektive Sicherheitssystem der UNO an, diese Ziele durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensstörer zu erreichen. Das System der kollektiven Sicherheit setzt, um wirksam zu sein, eine weitgehende Einigkeit der Staaten voraus. Die Neutralität dagegen ist dann angemessen, wenn keine Einigkeit besteht. Diese beiden in der Zielsetzung ähnlichen, nur in der Methode verschiedenen Verhaltensweisen einem Friedensbrecher gegenüber können durchaus in Einklang gebracht werden.

Die Schweiz hat als kleines Land ein überragendes Interesse daran, dass die kollektive Sicherheitsordnung der UNO wirksam funktioniert. Es muss ihr daran gelegen sein, dass das Völkerrecht und das Gewaltverbot gegenüber allen Staaten durchgesetzt, und dass eine Friedensordnung, in der die Kleinen nicht dem Machtstreben der Grösseren ausgesetzt sind, errichtet wird. Daher muss die Schweiz – ob sie UNO-Mitglied ist oder nicht – dem Gebot der internationalen Solidarität nachkommen und die UNO unterstützen, wenn diese geschlossen die in ihrer Charta vorgesehenen Massnahmen gegen einen Rechtsbrecher ergreift. Zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise missachtet oder den Frieden bricht, und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft kann es grundsätzlich eine neutrale Haltung nicht geben. Die Schweiz muss sich in derartigen Fällen eindeutig auf die Seite des Rechts und damit der Vereinten Nationen stellen. Im übrigen gilt es zu berücksichtigen, dass die Zwangsmassnahmen gegen Mitglieder der UNO verhängt werden und sich diese mit dem Beitritt zur Organisation ausdrücklich mit deren Zielen und Mitteln einverstanden erklärt und sich implizit auch dem Sanktionensystem unterworfen haben.

²⁸ Für die Beteiligung der Schweiz an der Sonderkommission der UNO vgl. das BR-Prot. Nr. 1078 vom 3. Juni 1991, dodis.ch/57415.

²⁹ Zur humanitären Hilfe der Schweiz an Bosnien-Herzegowina vgl. insbesondere das BR-Prot. Nr. 1222 vom 29. Juni 1992, dodis.ch/60663 sowie die BR-Prot. Nr. 1440 vom 24. August 1992, dodis.ch/60664 und Nr. 2127 vom 11. November 1992, dodis.ch/60657. Zu Somalia vgl. die Aktennotizen der Politischen Abteilung II vom 10. Juli 1991, dodis.ch/58907 und vom 10. September 1992, dodis.ch/62298.

Ein Alleingang der Schweiz gegen die durch einen Sicherheitsratsbeschluss vereinte Front der ständigen Sicherheitsratsmitglieder und der übrigen Staatenwelt könnte für die Schweiz schwerwiegende politische, wirtschaftliche und allenfalls sogar sicherheitspolitische Folgen zeitigen. Durch eine Nichtteilnahme an Wirtschaftssanktionen würde die Schweiz den Rechtsbrecher faktisch und moralisch unterstützen, den Zweck der Massnahmen, die wirtschaftliche Abschnürung des Rechtsbrechers, durchkreuzen und wirtschaftliche Vorteile gewinnen, während alle anderen Staaten durch die Mitwirkung am Boykott Opfer auf sich nähmen. Ein Abseitsstehen würde von der Staatenwelt als Begünstigung des mit Sanktionen belegten Staates angesehen und der Schweiz weltweit viel Wertschätzung kosten. Zudem würde die Schweiz Gefahr laufen, dass der Sicherheitsrat die Durchführung der angeordneten Zwangsmassnahmen auch gegenüber ihr mit wirtschaftlichen oder gar militärischem Druck erzwingen würde. Die Schweiz wäre damit in einer schwierigen Lage. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO wäre es höchst fraglich, ob sie ihr Abseitsstehen faktisch überhaupt durchsetzen könnte.

Gestützt auf die damals herrschende Lehre hatte der Bundesrat 1981 den Standpunkt vertreten, dass zwar die Mitwirkung eines neutralen Staates bei der Durchführung von UNO-Wirtschaftssanktionen neutralitätsrechtlich keine besonderen Probleme aufwerfe; hingegen komme die Teilnahme an militärischen Sanktionen für einen neutralen Staat deswegen nicht in Betracht, weil sie mit dem Neutralitätsrecht in Widerspruch stünde.³⁰

Vor allem unter dem Eindruck der Universalität und des gesteigerten Rechtsdurchsetzungsanspruches, welche die UNO in den letzten Jahren gewonnen hat, nimmt heute die jüngere Lehre fast einhellig einen gegenteiligen Standpunkt ein, der insbesondere von Österreich seit dem Golfkrieg befolgt wird. Danach findet das klassische Neutralitätsrecht auf Sanktionen, die der Sicherheitsrat aufgrund des VII. Kapitels der Charta beschliesst und die von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen mitgetragen werden, grundsätzlich keine Anwendung. Die Teilnahme eines neutralen Staates an Zwangsmassnahmen der UNO im Rahmen des Kapitels VII der Charta stehe nicht mit dem Neutralitätsrecht im Widerspruch.³¹ Dies gilt gleichermassen für wirtschaftliche und militärische Sanktionen. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO handelt es sich nach dieser Auffassung gar nicht um einen neutralitätsrechtlich relevanten Krieg, sondern um legale Massnahmen zur Durchsetzung von Beschlüssen des im Namen der Staatengemeinschaft handelnden Sicherheitsrates. Dieser sowie alle Staaten, die von dessen Ermächtigung zur Gewaltanwendung Gebrauch machen, handeln nicht

³⁰ Anmerkung im Original: Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981 (BBl 1982 I 497, 546 ff.). Vgl. dodis.ch/53990. Vgl. dazu auch das BR-Prot. Nr. 2136 vom 21. Dezember 1981, dodis.ch/59447.

Anmerkung im Original: Vgl. Dietrich Schindler, Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, Heft 4/1992, S. 435 ff.; Daniel Thürer, UN Enforcement Measures and Neutrality: The Case of Switzerland: Archiv des Völkerrechts 30, 1992, S. 63 ff.; Christian Dominicé, La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe, Sonderdruck aus: Semaine judiciaire 1991, S. 398 ff.; Jacques-Michel Grossen, Quelques aspects juridiques du conflit du Golfe, Sonderdruck aus: Recueil de Jurisprudence Neuchâteloise, 1992, S. 9 ff.

als Kriegsparteien, sondern als Organ der internationalen Rechtsdurchsetzung. Daher können dauernd neutrale Staaten an Zwangsmassnahmen der UNO teilnehmen. Ihre Handlungsfreiheit ist durch das Neutralitätsrecht nicht beschränkt.

4.1.3 Handlungsspielraum der Schweiz bei Zwangsmassnahmen der UNO

Wo es das Interesse der Schweiz und ihre Solidaritätspflichten gebieten, soll unser Land in Zukunft in autonomer Weise an *nichtmilitärischen* und insbesondere *wirtschaftlichen* Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen teilnehmen, sofern diese vom Sicherheitsrat aufgrund der Charta beschlossen worden sind und von der Staatengemeinschaft in weitgehender Geschlossenheit mitgetragen werden. Die Schweiz behält sich aber vor, von einer Mitwirkung abzusehen, wenn massgebende Staaten an den Sanktionen von Anfang an nicht teilnehmen oder wenn die Einheit der die Sanktionen durchführenden Staatengemeinschaft zerfällt.

Ob und in welcher Form die Schweiz militärische Zwangsmassnahmen oder humanitäre Interventionen, die vom Sicherheitsrat angeordnet oder autorisiert wurden, in der einen oder anderen Form unterstützen bzw. nicht behindern will, ist in erster Linie Sache ihrer Interessenwahrung und ihrer Solidaritätspflichten. Der Bundesrat muss in einer umfassenden Güterabwägung entscheiden, ob die Unterstützung bzw. Nichtbehinderung derartiger Massnahmen im schweizerischen Interesse liegt und sich aus Gründen der Solidarität, der Humanität und des internationalen Friedens aufdrängt. Insbesondere muss er abwägen, welche Haltung der Schweiz dem Frieden und der Humanität besser dient. Mit Rücksicht auf die jeweiligen Unwägbarkeiten der militärischen Konfliktentwicklung und weil sich die Schweiz nicht militärisch in bewaffneten Konflikten engagiert, ist dabei allerdings Zurückhaltung angebracht. Es ist zu bedenken, dass ein Mitwirken bei Zwangsmassnahmen auch sicherheitspolitische Risiken mit sich bringen kann.

In der Regel wird die Schweiz aus Solidarität mit der Staatengemeinschaft und aus Interesse an einem effizienten Vorgehen gegenüber einem Rechtsbrecher die militärischen Aktionen des Sicherheitsrates oder der Staaten, die von einer Autorisierung der UNO Gebrauch machen, *nicht behindern*.

Ein Nichtmitwirken der Schweiz an den UNO-Zwangsmassnahmen würde ihr keine wirkungsvolle Reservestellung bei der *Leistung Guter Dienste* im betreffenden Konfliktsfall verschaffen. Im Verständnis der UNO-Charta sind die Vereinten Nationen nie Konfliktpartei, sondern ein von der ganzen Staatenwelt eingesetzter Ordnungshüter, der für die Wiederherstellung des internationalen Friedens zu sorgen hat. Wenn die Vereinten Nationen geschlossen gegen einen Staat Stellung beziehen, kann es in ihrer Sicht keine neutrale Haltung zwischen ihr und dem Rechtsbrecher geben und wollen sie keine Vermittlung durch einen Dritten. Im übrigen haben der Golfkrieg³² und die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien³³ gezeigt, dass die diplomatischen Kontakte zwischen einem Rechtsbrecher und der UNO bzw. den übrigen Staaten selbst während und nach militärischen Zwangsmassnahmen über die UNO in New York fortlaufen, und zwar in weit intensiverem Masse, als dies über die Zwischenstation einer neutralen Schutzmacht möglich wäre.

³² Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

³³ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

In den Fällen eines bewaffneten Konfliktes, in denen das UNO-System der kollektiven Sicherheit nicht greift, wird sich die Schweiz gemäss den Pflichten der Neutralität verhalten. Durch ihre Guten Dienste wird sie versuchen, zu einer friedlichen Lösung beizutragen.

 $[...]^{34}$

dodis.ch/62191

Proposition du DFAE et du DMF au Conseil fédéral¹

ACCORDS DE PAIX EN YOUGOSLAVIE – DEMANDE PORTANT SUR LE TRANSIT PAR LA SUISSE DE TROUPES ET DE MATÉRIEL DE L'OTAN

Confidentiel

Berne, 1er décembre 1995

0. Introduction

Selon les Accords de Dayton, il est prévu que l'OTAN déploie en Bosnie une force de 60 000 hommes aux fins d'assurer l'application et le respect de l'accord de paix.² Pour mener à bien cette opération, l'OTAN souhaite passer avec différents États des accords de transit concernant le transport de troupes et d'équipement. L'Autriche, la Hongrie, la Tchéquie et la Slovaquie ont d'ores et déjà fait l'objet de telles demandes et leur ont donné, respectivement s'apprêtent à leur donner, une suite positive.

Le 28 novembre, l'OTAN a remis à la Suisse, par l'entremise de son Ambassadeur à Bruxelles, un accord-modèle, portant sur le transit de troupes, essentiellement américaines, et de matériel de RFA en Italie à travers notre pays, avec la requête de le soumettre sans délai à l'attention du Conseil fédéral.³

1. Contenu et portée de la demande de l'OTAN

Selon les informations obtenues de l'OTAN, le transit pourrait se faire aussi bien par la route ou le rail que par la voie aérienne. Il concernerait le contingent, qui serait transporté dès après la signature des Accords de Dayton le 14 décembre, et l'adoption par le Conseil de sécurité de l'ONU d'une résolution fondée sur le chapitre VII de la Charte, par laquelle le Conseil chargera l'OTAN de la mise en œuvre des aspects militaires des Accords de Dayton.⁴

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#1059* (4.10prov.). Cette proposition est signée conjointement par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, et le Chef du DMF, le Conseiller fédéral Adolf Ogi. Elle est approuvée par le Conseil fédéral pendant la séance du 4 décembre 1995, cf. le PVCF Nº 1944, facsimilé dodis.ch/62191. Pour la discussion de la proposition, cf. procès-verbal délibératif de la 38ème séance du Conseil fédéral du 4 décembre 1995, dodis.ch/62195.

² Il s'agit de l'Implementation Force (IFOR). Les Accords de paix de Dayton sont signés à Paris le 14 décembre 1995 par le Président de la République fédérale de Yougoslavie, Slobodan Milošević, le Président Alija Izetbegović de la République de Bosnie-Herzégovine et le Président Franjo Tuđman de la République de Croatie. Cf. à ce propos la compilation thématique Guerres de Yougoslavie (1991–2001), dodis.ch/T1915, ainsi que la compilation sur les Accords de Dayton, dodis.ch/C2285.

³ Pour l'accord-modèle de l'OTAN du 14 novembre 1995, cf. le télex de l'Ambassade de Suisse à Bruxelles du 28 novembre 1995 dans le dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#6091* (B.51.14.21.30). Les modalités juridiques et techniques de l'opération de transit sont arrêtées dans un accord approuvé par le Conseil fédéral, cf. le PVCF N° 2089 du 18 décembre 1995, dodis.ch/62192.

⁴ Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 15 décembre 1995, UN doc. S/RES/1031.

2. Données sur l'IFOR («Implementation Force»)

2.1 États participants

Outre les membres de l'Alliance participant à l'opération, 14 pays non membres de l'OTAN, dont trois États neutres (Suède, Finlande, Autriche), trois États islamiques et la Russie ont fait des offres de contribution à l'IFOR.

2.2 Mandat

La mise en œuvre et la surveillance de la dimension militaire des Accords de paix est confiée à l'IFOR. Le mandat de cette dernière recouvre donc essentiellement:

- la surveillance de l'espace aérien bosniaque;
- la surveillance et l'application du cessez-le-feu et du retrait des forces en présence derrière les lignes de cessez-le-feu;
- l'établissement d'une zone démilitarisée de séparation sur la ligne de front interne, et l'interposition entre les belligérants;
 - la surveillance du désarmement et de la démobilisation des parties;
- la possibilité de recourir à la force afin d'empêcher toute obstruction à la libre circulation des civils, réfugiés et personnes déplacées et de répondre à toute violence exercée à leur encontre;
- l'assistance au UNHCR et à d'autres organisations internationales dans l'accomplissement de leurs missions humanitaires.

Contrairement à la FORPRONU, l'IFOR sera dotée de règles d'engagement militaires et d'un équipement lui permettant de répondre par la force à toute provocation ou violation des Accords, quel(s) qu'en soi(en)t l(es) auteur(s). Dans sa réponse à de tels actes, l'IFOR est en effet tenue de faire preuve de la plus stricte impartialité.

La durée du mandat de l'IFOR, quoique non précisée dans les Accords de Dayton, ne devrait pas excéder une année à compter de son déploiement: les États-Unis ont en effet déjà précisé que leur participation (un tiers des effectifs) serait limitée à douze mois et la poursuite des opérations sans les Américains est difficilement concevable.

3. Compatibilité avec la neutralité suisse

3.1 Droit de la neutralité

La question se pose d'emblée de savoir si le transit ainsi envisagé serait compatible avec le statut de neutralité de la Suisse. Dans son Rapport sur la neutralité, du 29 novembre 1993,⁵ le Conseil fédéral a constaté ce qui suit (p. 75):⁶

«Le droit de la neutralité dans sa conception classique ne s'applique par principe pas aux sanctions qui sont décrétées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte et qui ont l'appui de la majeure partie des membres de la communauté internationale. Selon ce point de vue, la participation d'un État neutre aux sanctions de l'ONU (ainsi décrétées) n'est pas en contradiction avec le

⁵ Le Rapport sur la neutralité se trouve en annexe du Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 du 29 novembre 1993, QdD 15, doc. 44, dodis.ch/54677.

⁶ Cf. QdD 15, doc. 44, dodis.ch/54677, p. 224.

droit de la neutralité. Cela vaut pour toutes les sanctions, qu'elles soient économiques ou militaires.»

Dans le même rapport (p. 76), 7 le Conseil fédéral en a tiré la conclusion suivante: «C'est avant tout dans l'optique de la sauvegarde de ses intérêts et de l'accomplissement de ses obligations de solidarité que la Suisse doit décider de l'opportunité et, le cas échéant, de la forme de sa participation à des sanctions militaires ou à une intervention humanitaire ordonnées ou autorisées par le Conseil de sécurité. Le Conseil fédéral doit peser soigneusement les intérêts en présence pour apprécier si la participation de la Suisse à de telles mesures ou du moins l'absence d'entrave est dans l'intérêt de la Suisse et s'impose pour des raison humanitaires ainsi que pour des raisons de solidarité, d'humanité et de paix internationale. Il doit en particulier déterminer quelle attitude de la Suisse servira le mieux la paix et l'humanité.»

Si l'opération «Joint Endeavour» ne revêt pas pour l'instant le caractère d'une initiative de l'ONU, il est prévu dans les Accords de Dayton que cette légitimation lui soit formellement conférée avant la mi-décembre par l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le chapitre VII de la Charte, notamment son article 42. À noter que la résolution envisagée serait en vigueur au moment où devrait s'effectuer le transit en discussion.8 Cette même opération ne constitue certes pas non plus une «sanction» au sens usuel de ce terme; il s'agit néanmoins, sans conteste, d'une «action que (le Conseil de sécurité) juge nécessaire au maintien et au rétablissement de la paix», au sens de l'article 42. Par ailleurs, non seulement la résolution jouira vraisemblablement d'un soutien massif de la communauté internationale, mais toute l'opération est entreprise avec l'accord exprès des parties au conflit, à savoir la République de Bosnie-Herzégovine, la Fédération croato-bosniaque, la République serbe (de Bosnie), ainsi que la Croatie et la Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Il ressort de ce qui précède que le droit de la neutralité ne s'oppose pas à ce que la Suisse autorise en principe le transit demandé par l'OTAN.

3.2 *Politique de neutralité*

Du point de vue de la politique de neutralité, il faut rappeler que le Conseil fédéral n'a en principe pas autorisé jusqu'ici le transit par notre pays, ou le survol de notre territoire par des troupes étrangères. Récemment toutefois, il a autorisé et il autorise toujours le survol de la Suisse par des avions d'observation AWACS et NIMROD à destination de l'ex-Yougoslavie, compte tenu notamment de la dimension humanitaire de leur mission. 10

En l'espèce, bien que l'opération envisagée soit fondée sur le chapitre VII de la Charte, elle ne revêt pas le caractère d'une sanction militaire, mais bien d'une action destinée à contribuer à l'application et au respect d'un accord de paix, auquel, de

⁷ *Cf. QdD 15, doc.* 44, <u>dodis.ch/54677</u>, p. 225.

⁸ Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 15 décembre 1995, UN doc. S/RES/1031.

⁹ Concernant la question du droit de survol du territoire suisse pendant la Crise du Golfe, cf. DDS 1991, doc. 4, dodis.ch/54707, ainsi que la compilation dodis.ch/C2055.

¹⁰ *Cf. les PVCF N°* 2381 du 22 décembre 1993, <u>dodis.ch/62498</u>; *N°* 1377 du 31 août 1994, <u>dodis.ch/62405</u>; ainsi que *N°* 2064 du 18 décembre 1995, <u>dodis.ch/62406</u>.

surcroît, aucun État n'est opposé. *A fortiori*, l'intérêt de la Suisse dans cette affaire est de ne pas entraver les efforts de paix. Même si l'on tient compte de la précarité de la situation en ex-Yougoslavie, la mesure qui est demandée à la Suisse par la communauté internationale, y compris par les parties au conflit, n'est pas de nature à entraîner notre pays dans ce même conflit. La pesée des intérêts en présence tend par conséquent à indiquer que la Suisse serait justifiée à autoriser le transit envisagé, et qu'elle pourrait appliquer de manière autonome la résolution du Conseil de sécurité, ¹¹ cette dernière devant d'ailleurs être adressée à tous les États.

4. Dimension de politique extérieure

Aussenpolitisch betrachtet scheint es, gerade im Hinblick auf die bevorstehende OSZE-Präsidentschaft, kaum denkbar, dass die Schweiz das NATO-Gesuch ablehnt. Eine Ablehnung würde in Anbetracht der grossen personellen und finanziellen Leistungen, welche die IFOR-Teilnehmer erbringen und angesichts der enormen politischen Bedeutung der Durchführung des Friedensabkommens, ohne Zweifel nicht verstanden. Mehr noch: sie könnte als grober Mangel an Solidarität aufgenommen werden. Im Sinne einer umfassenden Interessenwahrung müsste in diesem Falle aussenpolitischen Erwägungen der Vorrang gegeben werden, obwohl die Sache innenpolitisch nicht unumstritten sein könnte.

5. Considérations de politique intérieure

5.1 Acceptation populaire

Très sensible aux souffrances imposées par la guerre aux civils de Bosnie, la grande majorité de la population suisse est vraisemblablement favorable aux accords de Dayton et, partant, au rôle que l'IFOR est appelée à jouer dans ce cadre. Les multiples appels de particuliers et des médias suisses en faveur d'une réponse militaire de la communauté internationale aux offensives menées par les Bosnoserbes durant l'été dernier attestent de la légitimité que la population suisse reconnaît à la nécessité d'une garantie militaire à tout règlement de paix. L'autorisation de transit sollicitée devrait ainsi rencontrer l'approbation de la majorité de nos concitoyennes et concitoyens.

Néanmoins, l'on ne saurait exclure que certains milieux émettent, pour des raisons divergentes, des critiques à l'encontre d'une telle autorisation. Il conviendra à cet effet de préparer en temps utile une information claire à l'intention du public, portant sur le mandat de l'IFOR, la portée de l'autorisation de transit et sa compatibilité juridique et politique avec la neutralité de la Suisse. Cette information s'attachera plus particulièrement à mettre en relief l'impératif de solidarité, paradigme de notre politique extérieure, dont la Suisse est appelée à tenir compte

¹¹ Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 15 décembre 1995, UN doc. S/RES/1031.

¹² Die Schweiz wurde am 5. Dezember 1994 in die Führungstroika der OSZE gewählt, per 8. Dezember 1995 wurde ihr der Vorsitz für das Jahr 1996 übertragen. Vgl. dazu das das BR-Prot. Nr. 1170 vom 29. Juni 1994, dodis.ch/62509; das Referat von Bundesrat Cotti vom 22. Januar 1996, dodis.ch/62392 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2233.

¹³ Cf. la compilation thématique Guerres de Yougoslavie (1991–2001), dodis.ch/T1915.

¹⁴ Une collection d'articles de presse à propos d'une réponse militaire aux offensives en Bosnie-Herzégovine se trouve dans les dossiers CH-BAR#E2010-01A#2000/217#86* (B.58.2), CH-BAR#E2010-01A#2000/217#87* (B.58.2) et CH-BAR#E2010-01A#2000/217#568* (B.58.2).

dans cette situation. Le caractère particulier de cette dernière et de l'autorisation sollicitée par l'OTAN exigent à nos yeux que les Chefs des Départements, respectivement des affaires étrangères et militaire, informent directement la presse à l'issue de l'adoption de la présente proposition.

5.2 Risques possibles

Des actions violentes, telles que des manifestations, des provocations, des blocus et barrages routiers, des actions de sabotage et des actes de violence contre des militaires suisses ou étrangers ne sont, en revanche, guère à redouter.

6. Aspects logistiques

Le nombre d'hommes et la quantité de matériel appelés à transiter ne sont pas encore connus, mais il appert déjà que l'essentiel du matériel et des troupes transiteront très probablement par l'Autriche et la Hongrie puis la Croatie. Selon toute vraisemblance, le transfert à travers la Suisse ne porterait maximum que sur un tiers des effectifs de l'IFOR, soit quelque 20 000 hommes.

6.1 Transit aérien

La voie aérienne serait la mieux appropriée pour le transport des effectifs de l'IFOR. Le dispositif comprendrait la mise à disposition d'un aéroport militaire pour les cas d'urgence exclusivement. En revanche, aucune possibilité de faire escale sur territoire suisse ne serait prévue.

6.2 Transit ferroviaire

Le chargement et le déchargement seraient effectués à l'étranger, respectivement en Allemagne et en Italie. L'acheminement des véhicules militaires de calibre supérieur aux normes ferroviaires suisses devra s'effectuer de façon regroupée, dans la mesure où une ligne devra être réservée à cette seule fin (dans les deux sens).

6.3 Transport par voie de terre

Le matériel dangereux (explosifs, etc.) doit être quant à lui acheminé par route. Un itinéraire devra être défini à cette fin en collaboration avec les polices cantonales. Les restrictions légales au transit routier (limite des 28 tonnes, interdiction du transit de nuit et le dimanche) devront être respectées. Des exceptions pourraient cependant être accordées sur la base de la législation existante, notamment celle se référant aux transports militaires.

6.4 Conditions spéciales

L'autorisation de transit requise par l'OTAN ne peut être octroyée que pour autant que les conditions suivantes soient formellement acceptées et respectées par l'OTAN:

– Le transit s'effectuera de préférence par voie aérienne (pour le personnel) et par voie ferroviaire (pour le matériel);

- Le transit par route ne s'effectuera qu'en deuxième priorité dans des situations où cette voie s'impose. Les limitations générales du transit routier demeurent applicables;
- Le transit du matériel dangereux s'effectuera exclusivement par route, en convoi escorté, sur un itinéraire déterminé au préalable par les autorités suisses;
 - Les trains devront être chargés, assemblés et déchargés à l'étranger;
- Le transport par train de véhicules militaires de calibre supérieur aux normes ferroviaires suisses doit s'effectuer de façon regroupée, au moment choisi par les autorités suisses dans une marge de temps proposée par l'OTAN;
- Les effectifs de l'OTAN en transit à travers le territoire suisse devront, pour la durée de celui-ci, se séparer de leurs armes personnelles;
- Tout convoi de l'OTAN à travers le territoire suisse devra s'effectuer sous escorte des autorités suisses, sur un itinéraire et à un moment déterminé par ces dernières dans une marge de temps proposée par l'OTAN;
- Les transits nocturnes de l'OTAN par route, escortés par les autorités suisses compétentes, seront autorisés aux mêmes conditions que les transports de nuit de l'armée suisse;
- La composition de chaque transport effectué par route, chemin de fer ou voie aérienne sera notifiée aux autorités suisses compétentes;
- La question de la responsabilité en cas de dommages devra faire l'objet d'un règlement préalable;

6.5 Exécution

Der Generalstab führt die Transitaktion. Er kann dazu mit der NATO in direkte Stabskontakte treten. Der Generalstab hat die beteiligten Bundesstellen von EDA, EJPD und EVED mit einzubeziehen.

7. Base légale

Contrairement à ce que propose l'OTAN, le déroulement du transit ne devrait pas être réglé par un traité international entre la Suisse et l'Organisation. ¹⁵ Un tel accord devant être soumis à l'approbation du Parlement, il ne pourrait être valablement conclu en temps utile du côté suisse. Si l'accord était appliqué provisoirement par le Conseil fédéral, l'approbation parlementaire interviendrait après le transit du gros des troupes, ce qui lui ferait perdre l'essentiel de son objet. La pratique prévoit certes que l'approbation parlementaire a posteriori ne se justifie pas lorsqu'il s'agit de traités urgents et provisoires conclus pour une durée très limitée, si la procédure d'approbation ne peut être menée à son terme qu'une fois le traité devenu caduc (JAAC, N° 58 (1987), p. 397). ¹⁶ En l'espèce toutefois, l'importance de l'accord envisagé ne permettrait guère, sur le plan politique, de renoncer à une approbation du Parlement.

En revanche, s'agissant de l'aspect particulier du droit applicable et de l'immunité de juridiction dont peuvent jouir l'OTAN et ses États membres en Suisse, on peut envisager de conclure un accord qui comporterait notamment une clause

¹⁵ Pour l'accord-modèle de l'OTAN du 14 novembre 1995, cf. le télex de l'Ambassade de Suisse à Bruxelles du 28 novembre 1995 dans le dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#6091* (B.51.14.21.30).

¹⁶ Vgl. dodis.ch/62907.

de règlement des différends. Une telle clause serait en effet utile en cas de contestation des responsabilités. Vu son caractère urgent, l'accord pourrait être conclu par le Conseil fédéral (JAAC, loc. cit.); il pourrait être porté à la connaissance des Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales. Une autre possibilité pourrait consister à ce que l'OTAN fasse de son côté une déclaration unilatérale aux termes de laquelle l'Organisation s'engagerait, le cas échéant au nom des États qui participent à l'opération, à assumer la responsabilité des dommages qui pourraient résulter du transit.

8. Proposition

Sur la base des considérations qui précèdent, et pour autant que les Accords de Dayton aient été dûment signés par les parties et que le Conseil de sécurité des Nations Unies ait adopté une résolution chargeant l'OTAN de la mise en œuvre des aspects militaires desdits Accords, ¹⁷ nous proposons au Conseil fédéral de:

- donner son accord de principe à l'octroi de l'autorisation de transit à travers la Suisse sollicitée par l'OTAN, aux conditions mentionnées sous chiffre 6 ci-dessus,
- charger le Chef du Département fédéral des affaires étrangères et le Chef du Département militaire fédéral de présenter et d'expliquer aux représentants de la presse la présente décision et les raisons ayant conduit à son adoption,
- charger le DFAE et le DMF de communiquer ladite décision de principe aux instances compétentes de l'OTAN et d'entamer avec celles-ci des consultations dans le but de définir les modalités de l'opération de transit¹⁸ et
- charger l'État-major de l'armée de conduire l'action de transit et d'associer à cette fin les services compétents du DFAE, du DFJP et du DFTCE; d'autoriser l'État-major de l'armée à entrer directement en contacts d'État-major avec l'OTAN.¹⁹

⁷ Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 15 décembre 1995, UN doc. S/RES/1031.

¹⁸ *Cf.* à ce propos le PVCF N° 2089 du 18 décembre 1995, <u>dodis.ch/62192</u>, ainsi que le procès-verbal délibératif de la 44ème séance du Conseil fédéral du 18 décembre 1995, <u>dodis.ch/62196</u>.

¹⁹ Le Conseil fédéral reprend la plupart des points de la proposition, en y ajoutant la clause supplémentaire L'autorisation de transit peut être retirée en tout temps. Pour le texte exact de la décision du Conseil fédéral, cf. le facsimilé dodis.ch/62191.

dodis.ch/60381

Bericht des Bundesrats¹

VERHÄLTNIS ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER ORGANISATION DER VEREINTEN NATIONEN (UNO)

Auszug

[Bern,] 1. Juli 1998

 $[\dots]^2$

3 Aktivitätsfelder schweizerischer Aussenpolitik in der UNO

Im «Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er-Jahren» vom 29. November 1993³ wurden fünf Kernbereiche genannt, denen im Lichte der Globalisierung bei der aussenpolitischen Interessenswahrung besondere Bedeutung zukommt und auf die in der Aussenpolitik spezielles Gewicht gelegt wird:

- Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden;
- Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat;
- Förderung der Wohlfahrt;
- Abbau sozialer Gegensätze;
- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.4

Die im aussenpolitischen Bericht des Bundesrats genannten Ziele sind dieselben, die auch schon in der UNO-Charta erwähnt sind. Die Ausführungen im Kapitel 2 haben die Bemühungen der UNO aufgezeigt, um diese Ziele zu erreichen.⁵

- 2 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60381.
- 3 Anmerkung im Original: BBI 1994 I 153 ff. An dieser Stelle sei auch auf das «Leitbild Nord-Süd» hingewiesen, in welchem die strategischen Ziele der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und konkrete Massnahmen in der Ausgestaltung der Beziehungen der Schweiz zu den Ländern des Südens beschrieben werden. Für den Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren vom 29. November 1993 vgl. QdD 15, Dok. 44, dodis.ch/54677. Für das Leitbild Nord-Süd. Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren von 1994 vgl. dodis.ch/60115.
- 4 Vgl. dodis.ch/54677, S. 158.
- 5 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/60381, *S.* 5246–5255.

BBl, 1998, V, S. 5242–5307. Dieser Bericht des Bundesrats wurde von der Sektion UNO, IO der Politischen Abteilung III der Politischen Direktion des EDA unter Mitarbeit verschiedener Dienststellen verfasst. Für eine vollständige Liste der beteiligten Stellen vgl. die Verteilerliste des Schreibens der Sektion UNO, IO vom 8. Dezember 1997 im Dossier CH-BAR#E2010B#2007/183#254* (O.818.11-1). Am 16. April 1998 wurde ein erster Entwurf des Berichts zur Ämterkonsultation an die beteiligten Stellen übermittelt. Für eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Ämterkonsultation vom 22. Mai 1998 vgl. dodis.ch/62448. Nach Abschluss des Mitberichtsverfahrens und auf Antrag des EDA vom 9. Juni 1998 wurde der Bericht am 1. Juli 1998 vom Bundesrat gutgeheissen. Mit dem Bericht erfüllte der Bundesrat gleichzeitig den Auftrag des Postulats 97.3320 Verhältnis zwischen der Schweiz und der Uno von Nationalrat Andreas Gross vom 18. Juni 1997, dodis.ch/62881, welches vom Nationalrat am 9. Juni 1998 überwiesen wurde, vgl. dodis.ch/62393. Der Bericht über das Verhältnis zwischen der Schweiz und den Vereinten Nationen wurde am 8. Oktober 1998 im Ständerat und am 10. März 1999 im Nationalrat angenommen, vgl. dodis.ch/62447 bzw. Amtl. Bull. NR, 1999, I, S. 272–276.

241 Im aussenpolitischen Bericht wurde auch festgestellt, dass

> «... Unabhängigkeit, verstanden als möglichst hoher Grad der Selbstbestimmung der eigenen Zukunft, am Ende des 20. Jahrhunderts enge internationale Zusammenarbeit und umfassende Mitwirkung in internationalen und supranationalen Organisationen bedeutet.»6

Zunehmende Notwendigkeit multilateraler Zusammenarbeit

Nutzung und Ausbau des multilateralen Engagements der Schweiz ist heute ein Gebot der Zeit. Die internationale Vernetzung verunmöglicht es zunehmend, dass ein Staat die von ihm gesteckten Ziele im Alleingang erreichen kann. Dies gilt sowohl für den wirtschaftlichen Bereich als auch immer mehr für Fragen von Frieden und Sicherheit. Schon im «Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz»⁷ vom 1. Oktober 1990 hat der Bundesrat festgehalten, dass der Beitrag der Schweiz zur internationalen Stabilität ein grundlegendes Ziel unserer Sicherheitspolitik ist.

Mit dem 1992 vollzogenen Beitritt zu den Bretton Woods-Institutionen hat die Schweiz eine wichtige Lücke in der globalen Wirtschafts- und Finanzzusammenarbeit geschlossen.8 Zwar war die Schweiz schon seit 1948 Mitglied des GATT gewesen,9 der Beitritt zur neu geschaffenen Nachfolgeorganisation WTO¹⁰ hat aber ein merklich ausgeweitetes Instrumentarium für die globale Handelspolitik gebracht.

Friedenspolitisches Engagement

Daneben hat sich der Bundesrat international in den letzten Jahren vermehrt im Bereich der Friedenssicherung im weitesten Sinne engagiert:

- Seit 1990 beteiligt sich die Schweiz autonom an den von der UNO beschlossenen Wirtschaftssanktionen.¹¹

Vgl. dodis.ch/54677, S. 160.

Anmerkung im Original: BBl 1990 III 847ff. Für den Bericht vgl. dodis.ch/56097.

Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (1989–1993), dodis.ch/T1721. Die Beitrittsabkommen wurden am 29. Mai 1992 vom Vorsteher des EFD, Bundesrat Otto Stich, in Washington unterzeichnet, vgl. das BR-Prot. Nr. 979 vom 20. Mai 1992, do-

Tatsächlich war die Schweiz erst seit 1958 provisorisches Mitglied des GATT, vgl. die Deklaration über den provisorischen Beitritt der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 22. November 1958, AS, 1959, S. 1741-1744. Vgl. ferner die BR-Prot. Nr. 2074 vom 3. Dezember 1956, dodis.ch/11275 und Nr. 107 vom 16. Januar 1962, dodis.ch/30449. 1966 hiess der Bundesrat die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum GATT als Vollmitglied gut, vgl. das BR-Prot. Nr. 938 vom 10. Mai 1966, dodis.ch/32079 sowie die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 10. Mai 1966, dodis.ch/32970.

¹⁰ Anmerkung im Original: Die WTO gehört formell nicht zum UNO-System, hat mit diesem aber durch ihre Zusammenarbeit mit der UNCTAD Berührungspunkte. Die Generalversammlung der UNO thematisiert diese Zusammenarbeit regelmässig. Die Gründung der WTO (früher MTO) wurde während der Uruguay-Runde des GATT verhandelt, vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Uruguay-Runde (1986-1994), dodis.ch/T1419. Spezifisch zum Beitritt der Schweiz zur WTO vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2244.

¹¹ Zur Übernahme der umfassenden Wirtschaftssanktionen der UNO gegen den Irak und Kuwait im Zuge der Golfkrise vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1674 sowie QdD 15, Dok. 40, dodis.ch/54497 und Dok. 41, dodis.ch/56503.

- Ihr personelles und finanzielles Engagement hat sie im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten ausgebaut.¹²
- Sowohl für die UNPROFOR als auch für die IFOR/SFOR-Operation in Bosnien-Herzegowina hat der Bundesrat *Überflugsrechte* gewährt.¹³
- Mit der Übernahme des *OSZE-Vorsitzes* im Jahre 1996¹⁴ hat sich bestätigt, dass der multilaterale Rahmen heute ein privilegiertes Forum ist, um im Bereich von Frieden und Sicherheit tätig zu werden. Die Schweiz hat sich im OSZE-Rahmen mit der Entsendung von unbewaffneten «Gelbmützen» an der Friedenssicherung in Ex-Jugoslawien beteiligt.¹⁵
- Einen weiteren Schritt der Öffnung vollzog der Bundesrat mit der Teilnahme an der «*Partnerschaft für den Frieden*» und am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat.¹⁶
- Im Juni 1996 ist die Schweiz als Vollmitglied in die *Genfer Abrüstungskonferenz* aufgenommen worden.¹⁷
- Mit der Gründung des «Zentrums für Sicherheitspolitik» ¹⁸ und des «Zentrums für humanitäre Entminung» ¹⁹ in Genf hat der Bundesrat weitere Beiträge zur Förderung der internationalen Stabilität geleistet.

Im Folgenden soll dargestellt werden, inwiefern die Schweiz im Rahmen der UNO ihre eigenen Ziele zu verwirklichen und so ihre Interessen in den verschiedenen Bereichen wahrzunehmen sucht.

¹² Zum Grundsatzentscheid bezüglich Ausbau der Beteiligung an den friedenserhaltenden Operationen der UNO vgl. das BR-Prot. Nr. 486 vom 14. März 1988 und das Konzept des EDA und des EMD vom 22. Februar 1988, QdD 15, Dok. 39, dodis.ch/57163 sowie die thematischen Zusammenstellungen Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038 und Militärische Beobachtungsmissionen, dodis.ch/T2280.

¹³ Der Bundesrat erteilte mehrmals Überflugsrechte für Aufklärungsflugzeuge Grossbritanniens und der NATO, welche die friedenssichernden Aktivitäten des UNPROFOR und nach Abschluss des Friedensvertrags von Dayton jene der IFOR unterstützen sollten, vgl. die BR-Prot. Nr. 2381 vom 22. Dezember 1993, dodis.ch/62498; Nr. 1377 vom 31. August 1994, dodis.ch/62405 sowie Nr. 2064 vom 18. Dezember 1995, dodis.ch/62406. Zur Beteiligung an der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2221. Zur Beteiligung an der Umsetzungstruppe der NATO (IFOR) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2220.

¹⁴ Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1170 vom 29. Juni 1994, dodis.ch/62509; das Referat des Vorstehers des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, vom 22. Januar 1996, dodis.ch/62392 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2233.

¹⁵ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2238.

²ur Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2275. Zur Teilnahme am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2281, insbesondere die Antwort des Bundesrats vom 25. Juni 1997 auf die Dringliche Einfache Anfrage 97.1067 Von der Partnerschaft für den Frieden zum Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat von Nationalrat Remo Gysin vom 3. Juni 1997, dodis.ch/62901.

¹⁷ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Genfer Abrüstungskonferenz, dodis.ch/T2175. Zum Schweizer Beitrittsgesuch für die Genfer Abrüstungskonferenz vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2223.

¹⁸ Zur Gründung der Stiftung «Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik» (GZS) vgl. das BR-Prot. Nr. 1906 vom 29. November 1995, dodis.ch/62712 sowie die Botschaft über einen Rahmenkredit für zivile friedensfördernde Massnahmen im Rahmen des VBS vom 9. Dezember 2003, BBI, 2003, I, S. 625–628.

¹⁹ Zur Gründung des Genfer Internationalen Zentrums für Humanitäre Minenräumung (GICHD) vgl. die Botschaft über einen Rahmenkredit für zivile friedensfördernde Massnahmen im Rahmen des VBS vom 9. Dezember 2003, BBl, 2003, I, S. 628–630.

243 31 Sicherheit und Frieden

Die Beteiligung an friedenserhaltenden Massnahmen, darunter auch an Bemühungen im Bereich Konfliktprävention und -bewältigung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die Unterstützung multilateraler Abrüstungsbemühungen, die Mitarbeit im Kampf gegen die Verbreitung von ABC-Waffen, das Anbieten «Guter Dienste», die Mitwirkung an der Stärkung der internationalen Rechtsordnung und eine zurückhaltende Waffenexportpolitik gehören zu den wichtigsten Mitteln des schweizerischen Engagements für Frieden und Sicherheit. Verschiedene dieser Instrumente könnten mit einem Beitritt zur UNO wirksamer eingesetzt werden, was sich schon aus der Tatsache ergibt, dass die Schweiz bereits heute in einzelnen dieser Bereiche eng mit der UNO zusammenarbeitet.

Langjährige Zusammenarbeit

Das schweizerische Engagement für friedenserhaltende Operationen der UNO hat Tradition. Es begann 1953 mit der Teilnahme an der Waffenstillstandskommission in Korea²⁰ und wurde bis in die Achtzigerjahre weitergeführt mit Beiträgen an Einsätze in Ägypten,²¹ im Kongo,²² im Mittleren Osten²³ und in Zypern.²⁴ In den vergangenen Jahren stellte die Schweiz folgendes *ziviles Personal oder unbewaffnete Militärpersonen* zur Verfügung:

- Eine Sanitätseinheit von 150 Personen von 1989–1990 im Rahmen der GA-NUPT in Namibia; 25
- eine Sanitätseinheit von 80 Personen von 1991–1994 im Rahmen der MINUR-SO in der Westsahara;²⁶
- Beobachterkontingente im Rahmen der internationalen *Wahlbeobachtungen*²⁷ (mit einem besonders grossen Kontingent 1994 in Südafrika);²⁸
- Militärbeobachter²⁹ und Zivilpolizeibeobachter (seit 1993)³⁰ sowie zivile Experten für *Feldmissionen* oder am *Sitz der UNO*;
 - Brigadier Peter Arbenz als Generalinspektor der UNPROFOR 1994.³¹

²⁰ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), dodis.ch/T2067.

²¹ Zur Übernahme der Transportkosten für Soldaten der Noteinsatztruppe I (UNEF I) während der Suezkrise vgl. das BR-Prot. Nr. 1992 vom 23. November 1956, dodis.ch/11273 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2262.

²² Zur Beteiligung an der UNO-Operation im Kongo (UNOC) vgl. die Zusammenstellung <u>dodis.ch/</u> C2228.

²³ Für die Zurverfügungstellung von Flugzeugen an die Organisation für die Überwachung des Waffenstillstandes in Palästina (UNTSO) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1635.

²⁴ Zur Beteiligung an der UNO-Friedenstruppe in Zypern (UNFICYP) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2203.

²⁵ Zur Beteiligung an der Unterstützungseinheit der UNO für die Übergangszeit in Namibia (UNTAG) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1719, insbesondere DDS 1990, Dok. 31, dodis.ch/56036 sowie dodis. ch/56313.

²⁶ Zur Beteiligung an der UNO-Mission für die Organisation eines Referendums in der Westsahara (MINURSO) vgl. die Zusammenstellung <u>dodis.ch/C1842</u>, insbesondere DDS 1991, Dok. 60, <u>dodis.ch/58732</u> sowie das BR-Prot. Nr. 2026 vom 10. November 1993, <u>dodis.ch/62727</u>.

²⁷ Vgl. das Schlagwort Wahlbeobachtungen, dodis.ch/D1742.

²⁸ Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2384 vom 22. Dezember 1993, dodis.ch/62505.

²⁹ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Militärische Beobachtungsmissionen, dodis.ch/T2280.

³⁰ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2384 vom 22. Dezember 1993, dodis.ch/62505.

³¹ *Vgl. das BR-Prot. Nr. 558 vom 23. März 1994 im Dossier* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1040* (4.10prov.).

Ausserdem stellte die Schweiz ein Ambulanzflugzeug der schweizerischen Rettungsflugwacht für verschiedene friedenserhaltende Operationen seit 1988³² und ein Flugzeug vom Typ Fokker F-27 für die UNOMIG zur Verfügung.³³ [...]³⁴

5 Die schweizerische Neutralität im UNO-Kontext

Das System der kollektiven Sicherheit mit Zwangsmassnahmen gegen Friedensstörer wirft die *Frage* auf, *ob unsere dauernde Neutralität eine Mitgliedschaft in der UNO zuliesse*. Ausschlaggebend ist dabei die Verträglichkeit des UNO-Sanktionssystems mit der Neutralität.³⁵

Das Neutralitätsrecht gibt auf diese Frage nur noch beschränkt eine Antwort. Da es auf den klassischen zwischenstaatlichen Konfliktfall zugeschnitten ist, hilft es bei neuen Formen von Gewalt (Minderheitenkonflikte, massive Menschenrechtsverletzungen, Befreiungskriege), gegen welche die UNO teilweise mit Zwang vorgeht, oft nicht weiter. Gerade die jüngsten weltpolitischen Entwicklungen zeigen aber auf, dass die Neutralität dann als taugliches Hilfsmittel für die schweizerische Aussenpolitik dienen kann, wenn sich deren Konzept als anpassungsfähig für die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen erweist.

Zur Zeit des Kalten Krieges hat das Sanktionssystem der Charta selten funktioniert. Seither hat sich die weltpolitische Lage, wie aufgezeigt, verändert. Stellenwert, Legitimität und Rechtsdurchsetzungsanspruch der UNO haben sich deutlich erhöht. So konnte 1990 in der Kuwait-Krise gegen Irak wegen flagranter Verletzung des völkerrechtlichen Aggressionsverbotes ein umfassendes Wirtschaftsembargo beschlossen³⁶ und die Grundlage für ein militärisches Eingreifen³⁷ gelegt werden.

Autonomer Sanktionsvollzug

Die Schweiz hat diese Wirtschaftsmassnahmen freiwillig und aus eigenem Antrieb mitgetragen. Dieser Entscheid legte den Grundstein für die Praxis, die vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen zur Friedenserhaltung und -durchsetzung autonom mitzuvollziehen. Es sei an dieser Stelle auf Anhang 5 verwiesen. Dieser gibt zur besseren Synopse in tabellarischer Form einen Überblick über die wichtigsten Wirtschaftssanktionen der UNO seit 1945 mit Angaben über das betroffene Land, die Dauer, die Art und Wirksamkeit der Sanktion und die Beteiligung der Schweiz. Der Bundesrat ist sich in diesem Zusammenhang durchaus bewusst, dass Wirtschaftssanktionen in den betroffenen Ländern zahlreiche Menschen in Not

³² Vgl. das BR-Prot. Nr. 1117 vom 20. Juni 1988, dodis.ch/57069.

³³ Zur Beteiligung an der Beobachtermission der UNO in Georgien (UNOMIG) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2249, insbesondere das BR-Prot. Nr. 2380 vom 22. Dezember 1993, dodis.ch/62504.

³⁴ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60381.

³⁵ Vgl. dazu die Notiz vom 19. Juli 1991 über das Gespräch mit dem Rechtsberater des UNO-Generalsekretariats, Carl August Fleischhauer, im Rahmen der Studiengruppe Neutralität vom 26. Juni 1991, DDS 1991, Dok. 30, dodis.ch/57379.

³⁶ Resolution Nr. 661 des Sicherheitsrats der UNO vom 6. August 1990, UN doc. S/RES/661.

³⁷ Resolution Nr. 678 des Sicherheitsrats der UNO vom 29. November 1990, UN doc. S/RES/678.

³⁸ Zur Übernahme der Wirtschaftssanktionen gegen den Irak und Kuwait vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1674 und QdD 15, Dok. 40, dodis.ch/54497, sowie Dok. 41, dodis.ch/56503.

³⁹ Vgl. das Faksimile, dodis.ch/60381.

und Elend stürzen. Verstärkte *humanitäre Hilfe* soll diese Sanktionsauswirkungen für die in Mitleidenschaft gezogene Bevölkerung *lindern*.

In seinem *Neutralitätsbericht* vom 29. November 1993,⁴⁰ in dem der Bundesrat *eine angepasste Gewichtung seiner Neutralitätspolitik* vornimmt, trägt er diesen Veränderungen Rechnung:

- Er kommt unter Abstützung auf die vorherrschende Völkerrechtslehre zum Schluss, dass eine Teilnahme der Schweiz an Sanktionen der UNO selbst als Nicht-Mitglied im Einklang mit der Neutralität stehe, sofern die Sanktionen von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen angewandt bzw. durchgesetzt werden.
- Sanktionen sind kein kriegerischer Akt, sondern bilden vielmehr ein legitimes Mittel gegen einen Rechtsbrecher, um den völkerrechtskonformen Zustand wiederherzustellen.
- Die Neutralität ist ein Mittel, um die politischen Ziele Unabhängigkeit, Frieden und Sicherheit zu erreichen. Sie kann daher nicht im Gegensatz stehen zu Sanktionen, die einzig Frieden und Sicherheit zum Ziel haben.⁴¹

Neutralität und UNO-Mitgliedschaft

Als *UNO-Mitglied* wäre die Schweiz *verpflichtet*, die vom Sicherheitsrat beschlossenen *Sanktionen* (militärische Zwangsmassnahmen und nichtmilitärische Sanktionen) *wie folgt mitzutragen*:⁴²

- Militärische Zwangsmassnahmen: An rein militärischen Zwangsmassnahmen gemäss UNO-Charta Art. 42 unter der UNO-Fahne (Beispiel: Korea) würde und müsste sich die Schweiz mangels des in Art. 43 der Charta dafür vorgesehenen Sonderabkommens mit dem Sicherheitsrat nicht beteiligen. Dasselbe gilt für Einsätze, wo eine «Koalition der Willigen» zu militärischen Aktionen unter nationalen Fahnen (Beispiel: Irak) ermächtigt wird. Die genannten zwei Arten von Einsätzen wurden finanziell bisher von den direkt beteiligten Ländern selber getragen. Was den finanziellen Beitrag der Schweiz angeht, so müsste sie über ihren Pflichtbeitrag andere (bewaffnete) Einsätze gemäss Kapitel VII der Charta unterstützen, die beispielsweise zum Ziel haben, Demokratie wiederherzustellen oder humanitäre Hilfe zu schützen (Haiti, Somalia, UNPROFOR/Bosnien-Herzegowina).
- Wirtschaftssanktionen: Die Schweiz könnte ihre Beteiligung nicht mehr einfach von der identischen Haltung der grossen Mehrheit der Staaten abhängig machen, sondern müsste die Sanktionen nach Artikel 41 der Charta automatisch und als Pflicht mitvollziehen und alle dazu nötigen Massnahmen ergreifen. Zusammensetzung und Beschlussverfahren des Sicherheitsrates gewähren in der Praxis, dass

⁴⁰ *Anmerkung im Original:* Im Anhang zum «Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er-Jahren». Für den Bericht vgl. dodis.ch/54677.

⁴¹ Anmerkung im Original: Bereits in der UNO-Beitrittsbotschaft vom 21. Dezember 1981, also zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes, war der Bundesrat zum Schluss gekommen, die Neutralität stehe einem UNO-Beitritt im Zusammenhang mit den Sanktionen nicht entgegen. Zu den Wirtschaftssanktionen wurde festgehalten, dass sie die Pflichten des Neutralen nicht berühren und daher grundsätzlich unproblematisch sind. Für die Botschaft vgl. dodis.ch/53990.

Anmerkung im Original: Artikel 25 der Charta lautet: «Die Mitglieder der Vereinten Nationen kommen überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrates im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen.»

jede zu Stande gekommene Zwangsmassnahme den Willen der grossen Mehrheit der Staaten reflektiert.

Willen der Staatengemeinschaft

Zuständig für die Wahrung des Weltfriedens ist der Sicherheitsrat. Dessen Entscheidungsmechanismen, verbunden mit seiner politischen und geographischen Zusammensetzung, gewährleisten, dass die Resolutionen dem Willen der Staatengemeinschaft entsprechen. Sollten die im Rahmen der UNO-Reform geführten Diskussionen zu einer geographisch und politisch ausgewogenen Erhöhung der Mitgliederzahl des Sicherheitsrates führen, würde die Repräsentativität der Entscheide noch verbessert. Bei einem Auseinanderbrechen der nun seit bald zehn Jahren andauernden Konsensfähigkeit des Rates jedoch kämen infolge Vetos oder mangelnder Mehrheiten ohnehin keine zwingenden Beschlüsse zu Stande.

Die UNO-Mitgliedschaft ist mit unserer Neutralität vereinbar. Weder bedingt eine UNO-Mitgliedschaft die Aufgabe unserer Neutralität noch bilden unsere Neutralitätspflichten ein Hindernis für diese.

Anerkannte Neutralität

Andere neutrale Länder spielten bzw. spielen eine überaus aktive und geschätzte und in den Friedensbemühungen erfolgreiche Rolle in der UNO. Daraus darf geschlossen werden, dass die Neutralität anerkannt ist und kein Hindernis für ein starkes Engagement darstellt. Offizielle UNO-Positionen zum Stellenwert der Neutralität eines Mitglieds gab es bis 1995 nicht. Damals anerkannte und unterstützte die Generalversammlung im Konsens die ständige Neutralität des UNO-Mitglieds Turkmenistan ausdrücklich und empfahl den Mitgliedern deren Achtung. Sie betonte auch, dass die Neutralität einen Beitrag zur erhöhten Sicherheit im regionalen Kontext darstelle. Erstmals liegt damit eine formelle Stellungnahme vor, die ganz im Gegensatz steht zur Skepsis der UNO-Gründer, welche damals keinen Neutralitätsvorbehalt der Schweiz akzeptierten. Die Resolution zeigt:

- Ein ständig neutrales Land hat seinen Platz in der UNO.
- Die *Neutralität* geniesst seitens der Organisation und seitens der Mitglieder oppositionslos *Anerkennung und Achtung*.

6 Schluss

Aufgrund der im Postulat Gross⁴⁴ gestellten Fragen wollte der vorliegende Bericht aufzeigen, wie und wo die Schweiz sich als Nicht-Mitglied aktiv an der Tätigkeit der UNO beteiligt. Diese Mitwirkung hat sich im Rahmen der Globalisierung, der Verschärfung grenzüberschreitender Probleme und der Auflösung der politischen bipolaren Weltordnung in den vergangenen zehn Jahren in umfassender und substantieller Weise verstärkt. Dies gründet in der Tatsache, dass die Ziele und Schwerpunkte

⁴³ Anmerkung im Original: Resolution Nr. A/Res/50/80A. Es handelt sich um die Resolution Nr. 50/80A der Generalversammlung der UNO vom 12. Dezember 1995, UN doc. A/RES/50/80A. Vgl. dazu das Schreiben des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York, Botschafter Jenö Staehelin, an die Sektion UNO, IO des EDA vom 23. Juli 1998, dodis.ch/62663.

⁴⁴ Postulat 97.3320 Verhältnis zwischen der Schweiz und der UNO von Nationalrat Andreas Gross vom 18. Juni 1997, dodis.ch/62881.

der UNO und diejenigen unseres Landes in vielen Belangen deckungsgleich sind. Die Hauptaktivitätsgebiete sind in der Tat dieselben: Einsatz für Frieden und Sicherheit, Einsatz für die Menschenrechte, Förderung der Wohlfahrt, Abbau sozialer Gegensätze sowie Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Die Umwälzungen und Herausforderungen der vergangenen zehn Jahre haben die multilaterale Zusammenarbeit immer wichtiger werden lassen. Die Probleme wirken sich heute weltweit aus und können nur in einer ausgeweiteten und verfeinerten Kooperation über die Grenzen hinweg gelöst werden. In diesem Rahmen kommt der UNO eine grosse Bedeutung zu. Da die Probleme eher zunehmen, wird diese Bedeutung in Zukunft noch wachsen, was für die Organisation eine grosse Herausforderung darstellt und ihr bedeutende Leistungen abverlangt. Die UNO ist einer der Orte, wo die Schweiz ihre aussenpolitischen Ziele und Interessen effektiver verfolgen könnte. Nur eine umfassende internationale Mitwirkung und Mitgestaltung stellen den Erfolg dieser Bemühungen sicher.

Pflichten ohne Rechte

Mit dem neutralitätsrechtlich unbedenklichen Nachvollzug der Sanktionen, den freiwilligen Beiträgen an die friedenserhaltenden Operationen, den übrigen namhaften Beiträgen an UNO-Organe und dem aktiven Engagement auf allen im Bericht beschriebenen Gebieten übernimmt die Schweiz die meisten Pflichten eines Mitgliedes. Sie verzichtet aber gleichzeitig auf die wichtigsten Rechte der Mitglieder (Stimm- und Wahlrecht in der Generalversammlung) und begibt sich der Möglichkeit, ihre Interessen optimal zu vertreten.

Mit der *Mitgliedschaft* könnte die Schweiz diese Lücke schliessen, was anderseits bedeutete:

- die rechtliche Verpflichtung, Beschlüsse des Sicherheitsrates basierend auf Kapitel VII der Charta umzusetzen;
- ein politisches Engagement zur Umsetzung der Beschlüsse und Empfehlungen der verschiedenen UNO-Hauptorgane.

Unverändert blieben die geltenden Verpflichtungen aus den von der Schweiz bereits ratifizierten UNO-Konventionen.

Unberührte Hoheitsrechte

Die staatliche Souveränität bleibt bei einem Beitritt unangetastet, da die UNO keine supranationale Organisation ist. Die zentralen Elemente der aussenpolitischen Gestaltung bleiben jedem UNO-Mitglied voll erhalten, während sich gleichzeitig mannigfaltige Möglichkeiten und Chancen der Zusammenarbeit ergeben. Durch eine Mitgliedschaft nicht berührt würden insbesondere:

- die Allianzfreiheit und die Neutralität;
- die Freiheit der Gestaltung des friedenspolitischen Engagements und die Freiheit, selbst über die personelle Beteiligung an Blauhelmeinsätzen⁴⁵ gemäss der schweizerischen Rechtsordnung zu entscheiden;

– die Freiheit der Gestaltung des Engagements in den verschiedenen Politikbereichen, namentlich der Wirtschafts-, Entwicklungs- und Umweltpolitik sowie in der humanitären Hilfe.

 $[...]^{46}$

Weiteres Vorgehen

Für den weiteren Verlauf ist festzuhalten, dass der Bundesrat mit der Annahme der Motion von Nationalrat Remo Gysin vom 5. Juni 1997 (97.3269),⁴⁷ welche ohne Fristansetzung Beitrittsvorbereitungen anregt, zum Ausdruck bringen wollte, dass er nun die Zeit für reif hält, um auf dem Weg zum Ziel des UNO-Beitritts zügig voranzukommen. Mit dem vorliegenden Bericht will der Bundesrat die wiederbelebte Diskussion über den UNO-Beitritt unterstützen. Den Bericht versteht er als ersten Schritt im Rahmen der Beitrittsvorbereitungen.

In den *vergangenen Jahren haben sich die Prämissen* tatsächlich derart *geändert*, dass heute der *Vorbereitungsprozess in Angriff* genommen werden kann:

Das Ziel des UNO-Beitritts ist nicht abhängig vom primären aussenpolitischen Ziel des Bundesrates, der Neuregelung der Beziehungen der Schweiz zur EU. Welcher Weg auch immer zur Konsolidierung der europäischen Stellung der Schweiz gewählt wird, keine der zur Zeit im Vordergrund stehenden Optionen wird von der Frage des UNO-Beitritts beeinflusst: Dieser kann eigenständig an die Hand genommen werden; denn zwischen den beiden strategischen Zielen des EU- und des UNO-Beitritts besteht weder direkt noch indirekt eine Verbindung und sie können nicht miteinander vermengt werden, wiewohl beide, je für sich betrachtet, dasselbe bedeuten: die stärkere Beteiligung und Mitsprache auf der internationalen Ebene.

Der Bundesrat hat davon Kenntnis genommen, dass im September 1998 eine *Volksinitiative* für den UNO-Beitritt lanciert werden soll.⁴⁸ Sie strebt damit das gleiche Ziel an wie der Bundesrat. Es ist zu hoffen, dass diese Volksinitiative zu einer *breit abgestützten Diskussion* führt.

Der Bundesrat hält fest, dass er das strategische Ziel der Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen zum politisch frühestmöglichen Zeitpunkt erreichen möchte.

 $[...]^{49}$

⁴⁶ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60381.

⁴⁷ Motion 97.3269 Uno-Beitritt der Schweiz von Nationalrat Remo Gysin vom 5. Juni 1997, dodis.ch/62880.

⁴⁸ Die Volksinitiative wurde am 8. September 1998 durch ein überparteiliches Komitee, präsidiert von Nationalrat Remo Gysin, lanciert. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (2002), dodis.ch/T1773.

⁴⁹ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimilie dodis.ch/60381.

dodis.ch/62546

Aussprachepapier des EDA an den Bundesrat¹

UNO-BEITRITT: ABGABE EINER NEUTRALITÄTSERKLÄRUNG

Bern, 13. Januar 1999

1. Zweck des Aussprachepapiers und Überblick

Im Rahmen der Diskussion eines Schweizer UNO-Beitritts bildet die *Neutralität* in der Öffentlichkeit eines der *zentralen Themen*. Dabei wird sich u. a. die Frage stellen, ob und wenn ja in welcher Form der Bundesrat auf den Neutralitätsstatus der Schweiz gegenüber der UNO resp. der Staatengemeinschaft hinweisen soll. Bereits im Sommer dieses Jahres² wurde im Zusammenhang mit der Motion *Gysin*³ und der Beratung des Berichts des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der UNO vom 1. Juli 1998⁴ denn auch immer wieder die *Frage eines Neutralitätsvorbehalts* oder einer *Neutralitätserklärung* aufgeworfen.⁵ Im Hinblick auf die kommenden parlamentarischen Debatten und die öffentliche Diskussion des UNO-Beitritts ist es daher wichtig, dass der Bundesrat zu dieser zentralen Frage eine klare und kohärente Position vertritt.

Dieses Aussprachepapier soll dem Bundesrat die Beurteilungselemente liefern, um sich bereits im heutigen Zeitpunkt auf eine klare Haltung festzulegen. Die politischen und rechtlichen Elemente, welche für einen Entscheid über eine Neutralitätserklärung massgebend sind, stehen heute schon fest und werden bis zum allfälligen UNO-Beitritt keine Änderungen erfahren. Um Missverständnissen und Unsicherheiten im Parlament und der öffentlichen Meinung vorzubeugen, ist es von Vorteil, wenn der Bundesrat im Sinne einer kohärenten Informationspolitik frühzeitig seine Absicht kommuniziert, im Falle eines UNO-Beitritts eine Zusicherung zur Beibehaltung der Neutralität abzugeben.

¹ CH-BAR#E1004-03#2002/157#3* (1-031). Dieses Aussprachepapier wurde von Jacques Ducrest von der Direktion für Völkerrecht des EDA unter der Verantwortung des Direktionschefs, Botschafter Nicolas Michel, verfasst, und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, unterzeichnet. Im Rahmen der Ämterkonsultation äusserten sich die Bundeskanzlei, das Bundesamt für Justiz des EJPD, das Bundesamt für Aussenwirtschaft des EVD, sowie die Generalsekretariate des EDI, des EFD, des EJPD, des EVD, des UVEK und des VBS zustimmend zum Entwurf des Aussprachepapiers. Der Bundesrat nahm am 27. Januar 1999 vom Aussprachepapier Kenntnis, vgl. das BR-Prot. Nr. 96 vom 27. Januar 1999, Faksimile, dodis.ch/62546.

² Gemeint ist der Sommer 1998.

³ Motion 97.3269 Uno-Beitritt der Schweiz von Nationalrat Remo Gysin vom 5. Juni 1997, dodis.ch/62880.

⁴ Anmerkung im Original: BBl 1998 5242. Für den Bericht, welcher in Erfüllung des Postulats 97.3320 Verhältnis zwischen der Schweiz und der Uno von Nationalrat Andreas Gross vom 18. Juni 1997 verfasst wurde, vgl. QdD 15, Dok. 46, dodis.ch/60381.

⁵ Vgl. die Diskussion der beiden Vorstösse im Nationalrat am 9. Juni 1998, dodis.ch/62393.

Das Aussprachepapier kommt zur Empfehlung, im schweizerischen Beitrittsgesuch an den UNO-Generalsekretär⁶ die Beibehaltung der schweizerischen Neutralität zu bekräftigen⁷ und dies sinngemäss in der ersten Ansprache vor der UNO-Generalversammlung⁸ nach der Aufnahme zum Vollmitglied zu wiederholen. Eine solche Willensäusserung entfaltet zwar keine Rechtswirkungen, sondern ist rein deklaratorisch. Als klares politisches Bekenntnis zur Neutralität hätte sie immerhin eine erhebliche Signalwirkung. Das Vorgehen wäre somit im wesentlichen dasselbe, welches der Bundesrat bei der ersten UNO-Vorlage vorgeschlagen hat.⁹ Ebenfalls geprüft, aber aus rechtlichen und politischen Gründen verworfen, wurde das Anbringen eines eigentlichen Neutralitäts*vorbehaltes* oder das Erwirken einer *UNO-Resolution* zur schweizerischen Neutralität.¹⁰

2. Notwendigkeit einer Neutralitätsbekundung

Die Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Mitgliedschaft ist international unbestritten. Andere Neutrale sind schon Mitglieder der Vereinten Nationen und spielen dort eine aktive Rolle. Ausserdem hat die UNO-Generalversammlung im Dezember 1995 die dauernde Neutralität Turkmenistans auf dessen Wunsch ausdrücklich anerkannt und die Mitgliedstaaten aufgefordert, diese zu respektieren.¹¹ Die UNO geht also davon aus, dass es zwischen der Neutralität und der Mitgliedschaft bei der Organisation keine Widersprüche gibt, und sie anerkennt, dass ein Staat mit seiner Neutralität zur regionalen Sicherheit beitragen kann. Der Bundesrat hat bereits in seiner Beitrittsbotschaft von 1981 ausführlich dargelegt, wieso die Schweiz auch als UNO-Mitglied ihre dauernde Neutralität beibehalten kann.¹² Diese Auffassung bekräftigte er in seinem neuesten UNO-Bericht vom 1. Juli 1998¹³ sowie im Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993. 14 Abgesehen davon ist die dauernde Neutralität der Schweiz international anerkannt. Insofern erscheint es denn aus rechtlicher und neutralitätspolitischer Sicht nicht erforderlich, im Zusammenhang mit einem UNO-Beitritt die schweizerische Neutralität zu thematisieren. Des weiteren haben die Umwälzungen in Europa und das Ende des Ost-West-Konfliktes Ende der 80-er Jahre dazu geführt, dass dem

⁶ Kofi Annan.

⁷ Für den Text des Beitrittsgesuchs vgl. das Schreiben der Politischen Abteilung III an den schweizerischen Beobachter bei der UNO in New York, Botschafter Jenö Staehelin, vom 20. Juni 2002, dodis.ch/62675. Vgl. dazu auch die Zusammenstellung dodis.ch/C2250.

⁸ *Vgl. die Rede des Vorstehers des EFD, Bundespräsident Kaspar Villiger, vor der UNO-Generalversammlung am 10. September 2002, QdD 15, Dok. 50, dodis.ch/55178.*

⁹ *Vgl. die* Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) *vom 21. Dezember 1981,* dodis.ch/53990.

¹⁰ Vgl. die Notiz der Sektion UNO, IO der Politischen Abteilung III des EDA vom 7. August 1998, dodis.ch/62682.

¹¹ Anmerkung im Original: Res. 50/80-A. Vgl. die Resolution Nr. 50/80A der Generalversammlung der UNO vom 13. November 1995, UN doc. A/RES/50/80A, sowie die Einschätzung dazu von Botschafter Staehelin vom 23. Juli 1998, dodis.ch/62663.

¹² Anmerkung im Original: Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981, BBl 1982 I 497ff, insb. Ziff. 41. Für die Botschaft vgl. dodis.ch/53990 sowie das BR-Prot. Nr. 2136 vom 21. Dezember 1981, QdD 15, Dok. 36, dodis.ch/59447.

¹³ Für den Bericht vgl. QdD 15, Dok. 46, dodis.ch/60381, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2248.

¹⁴ Anmerkung im Original: BBl 1994 I 206. Der Bericht zur Neutralität befindet sich im Anhang des Berichts über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren vom 29. November 1993, QdD 15, Dok. 44, dodis.ch/54677.

Neutralitätsstatus im heutigen Umfeld der internationalen Beziehungen ein noch relativerer Stellenwert zukommt als dies in der Zeit der ersten UNO-Abstimmung der Fall war.¹⁵

Demgegenüber besteht aus *innenpolitischen* Erwägungen ein diesbezüglicher Handlungsbedarf. Es kann als gesichert gelten, dass im Rahmen einer UNO-Beitrittsdiskussion die Frage der Neutralität ein wesentliches Element der öffentlichen Debatte und Meinungsbildung darstellen wird. Die Vorlage über das Blauhelmgesetz¹⁶ hat gezeigt, dass bei zahlreichen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern noch Unsicherheiten darüber bestehen, welche Folgen ein stärkeres Engagement im UNO-Kontext resp. eine Vollmitgliedschaft bei den Vereinten Nationen für unsere Neutralität hätte. Bei einem gänzlichen Verzicht auf eine Neutralitätsbekundung käme der Bundesrat nicht umhin zu rechtfertigen, wieso er von einem derartigen Vorgehen absieht, während er sich im Entwurf zum Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur UNO von 1981 verpflichtete, vor dem Beitritt eine Neutralitätserklärung abzugeben.¹⁷ In der Folge erscheint es denn auch kaum denkbar, bei einem schweizerischen UNO-Beitritt die Neutralität gegenüber der Staatengemeinschaft überhaupt nicht zu erwähnen, wie dies z. B. Schweden (1946) und Österreich (1955) getan hatten.¹⁸

Vom Bundesrat wird somit erwartet, dass er für den Fall eines UNO-Beitritts eine Zusicherung abgibt, wonach er an der Neutralität als Maxime der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik festhält. Gegenwärtig herrschen aber in Parlament und Öffentlichkeit z. T. diffuse Vorstellungen über Form und Inhalt einer derartigen «Neutralitätsgarantie». Im Vordergrund stehen dabei die Abgabe einer *Neutralitätserklärung*, das Anbringen eines *Neutralitätsvorbehalts* oder das Hinwirken auf die Verabschiedung einer *Resolution* der UNO-Generalversammlung, welche – ähnlich wie 1995 für Turkmenistan¹⁹ – die dauernde Neutralität der Schweiz ausdrücklich anerkennen würde.²⁰ Eine frühzeitige Stellungnahme des Bundes-

¹⁵ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), <u>dodis.ch/</u> T1772.

¹⁶ Anmerkung im Original: Entwurf zu einem Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen (BBl 1992 V 1141), verworfen in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2269, insbesondere QdD 15, Dok. 43, dodis.ch/54910.

Anmerkung im Original: Entwurf zum Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen, BBl 1982 I 584: «Art. 1: Dem Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen wird zugestimmt. Art. 2: Der Bundesrat wird ermächtigt, an den Generalsekretär ein Beitrittsgesuch zu richten, in dem erklärt wird, dass die Schweiz gewillt ist, die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Verpflichtungen auf sich zu nehmen. Art. 3: Vor dem Beitritt wird der Bundesrat eine Erklärung abgeben, in der er ausdrücklich darauf hinweist, dass die Schweiz ihre dauernde und bewaffnete Neutralität beibehält. Art. 4: Dieser Beschluss untersteht (...)». Für den Entwurf des Bundesbeschlusses vgl. die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981, dodis.ch/53990, S. 584. Zur Frage der Form einer Neutralitätserklärung bei einem allfälligen UNO-Beitritt im Vorfeld der Abstimmung vom 16. März 1986 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2287.

¹⁸ Zum Vorgehen Schwedens und Österreichs vgl. den Entwurf eines Schreibens von Botschafter Staehelin an die Vorsteherin des EDI, Bundesrätin Ruth Dreifuss, vom 23. August 2000, dodis.ch/62662.

¹⁹ Vgl. die Resolution Nr. 50/80A der Generalversammlung der UNO vom 13. November 1995, UN doc. A/RES/50/80A.

²⁰ Zur Abwägung der verschiedenen Optionen vgl. die Notiz der Sektion UNO, IO der Politischen Abteilung III des EDA vom 7. August 1998, dodis.ch/62682.

252 rates hierzu wäre folglich geeignet, Spekulationen über das bundesrätliche Verhalten entgegenzutreten und allfällige Zweifel zu zerstreuen.

3. Mögliche Optionen

A. Ersuchen um einen Neutralitätsvorbehalt

Ein Vorbehalt stellt eine anlässlich der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages abgegebene einseitige Erklärung eines Staates dar, welche bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschliessen oder zu ändern. Mit dem Wunsch nach einem Neutralitätsvorbehalt anlässlich ihres UNO-Beitritts würde die Schweiz somit zum Ausdruck bringen, dass sie wegen ihrer Neutralität nicht willens oder nicht in der Lage ist, als künftiges UNO-Mitglied sämtliche aus der UNO-Charta erwachsenden Rechtspflichten zu übernehmen. Der Beitritt zur UNO soll aber gerade gegenüber der Staatengemeinschaft die Fähigkeit und den Willen der Schweiz manifestieren, die in der UNO-Charta festgelegten Rechtspflichten ohne Reservation zu erfüllen.

Des weiteren ist das Anbringen eines Vorbehaltes in der UNO-Charta weder vorgesehen noch bestehen Präzedenzfälle hierzu. Die UNO-Charta schreibt vielmehr vor, dass Neumitglieder die Charta-Verpflichtungen bedingungslos einzuhalten haben und dass diesen Verpflichtungen gegenüber anderen internationalen Rechtspflichten der Mitgliedstaaten Vorrang zukommt. Das Anbringen eines Vorbehalts wäre faktisch einem Begehren nach einer Charta-Änderung gleichzusetzen und somit nur wirksam, wenn dieser sowohl durch den UNO-Sicherheitsrat als auch durch die Generalversammlung mittels Zweidrittelsmehrheit ausdrücklich genehmigt würde. Abgesehen davon, dass die UNO-Mitglieder aus prinzipiellen Erwägungen kaum einem Neumitglied erstmals zugestehen würden, dieses von der Übernahme einzelner Rechtspflichten pro futuro zu dispensieren, hätte die Schweiz auch den rechtlichen Gehalt und die praktische Tragweite dieses Neutralitätsvorbehalts detailliert darzulegen. Angesichts der unbestrittenen Vereinbarkeit der UNO-Mitgliedschaft mit den völkerrechtlichen Pflichten eines dauernd neutralen Staates ist es nur schwer vorstellbar, wie der schweizerische Wunsch nach einem Neutralitätsvorbehalt rechtlich fundiert begründet werden könnte. Eine internationale Diskussion über unsere Neutralität wäre folglich unvermeid-

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass ein Ersuchen um einen Neutralitätsvorbehalt weder rechtlich notwendig noch politisch erwünscht wäre. Die Neutralität unseres Landes ist mit der UNO-Mitgliedschaft vereinbar, so dass rechtlich keine Veranlassung besteht, einen Vorbehalt zur UNO-Charta anzubringen. Aus politischer Sicht sprechen die gleichen Gründe, die den Bundesrat bereits 1981 davon abgehalten haben, einen Vorbehalt ernsthaft in Erwägung zu ziehen, gegen eine derartige Vorgehensweise: Einerseits könnte unsere Neutralität in der UNO Gegenstand unerwünschter Diskussionen und Auslegungen werden, und andererseits bestünde keine Gewähr, dass ein solcher Vorbehalt tatsächlich die erforderliche Unterstützung in den UNO-Organen findet.²¹

Vgl. dazu die Notiz der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen vom 5. November 1981, dodis.ch/62694, sowie die Notiz der Sektion UNO, IO der Politischen Abteilung III des EDA vom 7. August 1998, dodis.ch/62682.

B. Neutralitätserklärung

Mit einer Neutralitätserklärung würde im wesentlichen festgehalten, dass die Schweiz auch als Mitglied der UNO ihre dauernde Neutralität beibehalte und dies mit der Charta vereinbar sei. Unter der gleichzeitigen Bekräftigung ihres Willens, sämtliche mit dem Beitritt verbundenen Pflichten als UNO-Mitglied zu übernehmen, könnte dadurch dem Bedürfnis nach einer Neutralitätsbekundung ebenso Rechnung getragen werden wie dem Interesse der Schweiz, keine Zweifel an ihrer Bereitschaft zur Übernahme sämtlicher mitgliedschaftlicher Verpflichtungen aufkommen zu lassen. Im Gegensatz zum Neutralitätsvorbehalt zeitigt eine solche Willensäusserung keine Rechtswirkungen, sondern ist rein deklaratorischen Charakters. Als klares politisches Bekenntnis zur Neutralität hätte sie immerhin eine erhebliche Signalwirkung. Die Abgabe einer derartigen Willenserklärung wäre nicht der Zustimmung der UNO-Organe unterworfen. Bezüglich Form und Zeitpunkt einer solchen Erklärung stehen dafür folgende Optionen im Vordergrund:

Variante B 1: Erklärung im Beitrittsgesuch oder vor der UNO-Generalversammlung Gemäss Art. 4 der UNO-Charta hat jeder Staat, welcher der UNO beizutreten wünscht, ein Gesuch an den Generalsekretär zu richten, worin er erklärt, dass er als friedfertiger Staat die in der Charta enthaltenen Verpflichtungen auf sich nimmt. Will die Schweiz bereits vor dem Beitritt ihren Neutralitätsstatus in Erinnerung rufen, so bestünde mittels einer entsprechenden Formulierung in ihrem Beitrittsgesuch die Möglichkeit, zeitgleich mit der Einleitung des eigentlichen Beitrittsverfahrens eine entsprechende Erklärung gegenüber der UNO abzugeben. Eine derartige Lösung wurde 1981 vom Bundesrat anvisiert, nachdem Vorabklärungen ergeben hatten, dass ein Hinweis auf die Neutralität im Beitrittsgesuch möglich wäre. Der Bundesrat hatte es anlässlich der Botschaftsverabschiedung 1981 offen gelassen, ob der Erklärung im Beitrittsgesuch zusätzlich eine Neutralitätserklärung nach dem Beitritt folgen sollte²³ (vgl. dazu unten Variante B 2).

Einem neuen Mitglied der UNO steht das Recht zu, an der ersten Teilnahme als Vollmitglied an einer *UNO-Generalversammlung* im Plenum eine Erklärung abzugeben. Dieses Recht käme auch der Schweiz bei einem Beitritt zuteil; sie hätte somit dort Gelegenheit, sich zu ihrem Neutralitätsstatus zu äussern. Eine *erstmalige* Thematisierung der schweizerischen Neutralität anlässlich der ersten Intervention der Schweiz würde bedeuten, dass sich die Schweiz einzig *nach* ihrem Beitritt zur Neutralität äussern würde. Es ist im heutigen Zeitpunkt höchst fraglich, ob diese «Minimalvariante» den innenpolitischen Bedürfnissen nach einer möglichst klaren Absicherung des schweizerischen Neutralitätsstatus gerecht würde.

253

²² Vgl. dazu die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981, dodis.ch/53990, S. 584.

²³ Anmerkung im Original: vgl. Ziff. III. des Antrags zum Bundesratsbeschluss über die Genehmigung der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen vom 21. Dezember 1981. Für die Botschaft vgl. dodis.ch/53990, S. 584. Zum erwähnten Vorgehen vgl. auch die Bemerkungen des Chefs der ständigen Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf, Botschafter François Pictet, vom 28. Juli 1981, dodis.ch/62698.

Variante B 2: Erklärung im Beitrittsgesuch und vor der UNO-Generalversammlung Der Schweiz stünde es selbstverständlich frei, eine Neutralitätserklärung im Beitrittsgesuch zu formulieren und nach der formellen Aufnahme ihre Neutralität anlässlich der ersten Intervention in der Generalversammlung zu bekräftigen. Diese Variante hätte den Vorteil, dass sowohl vor als auch nach einem schweizerischen Beitritt innenpolitischen Befürchtungen um die Beibehaltung der Neutralität entgegengetreten werden kann, ohne dass gegenüber den UNO-Organen und den Mitgliedstaaten unsere Neutralität übermässig thematisiert würde.

Variante B 3: Erklärung im Beitrittsgesuch und vor der UNO-Generalversammlung einschliesslich separater Notifikation an alle UNO-Mitgliedstaaten

Diese Variante sieht die Möglichkeit vor, das Gewicht der Neutralitätserklärung vor dem Beitritt zu verstärken, indem der Bundesrat – neben der Erklärung im Beitrittsgesuch und vor der UNO-Generalversammlung – in einer an alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gerichteten Note über die Beitrittsabsicht der Schweiz und ihre im Beitrittsgesuch formulierte Neutralitätserklärung unterrichtet.

Diese Variante kommt der *von der Bundesversammlung* hinsichtlich der Beitrittsabstimmung von 1986²⁴ getroffenen Lösung²⁵ am nächsten. Ihr lastet insbesondere der Makel der Doppelspurigkeit an, zumal das Beitrittsgesuch eines Kandidaten ohnehin vom UNO-Generalsekretariat an die einzelnen Mitgliedstaaten weitergeleitet wird und die UNO-Mitglieder folglich auch ohne separate Note der Schweiz von der Neutralitätserklärung im Beitrittsgesuch Kenntnis erlangen würden. Des weiteren fragt es sich, ob mit dieser Variante die Neutralitätsfrage nicht übermässig betont wird und dadurch bei einigen Mitgliedstaaten gar Zweifel über den tatsächlichen Willen der Schweiz, ihre Pflichten als Mitglied uneingeschränkt zu erfüllen, aufkommen könnten.

Fazit

Ein Vergleich der drei zur Auswahl stehenden Varianten zeigt, dass dem Bedürfnis nach innenpolitisch motivierter Absicherung einerseits und der Vermeidung der Aussendung widersprüchlicher Signale andererseits einzig *Variante B 2* (Erklärung im Beitrittsgesuch und vor der UNO-Generalversammlung) in befriedigender Weise gerecht zu werden vermag. Diese Lösung stellt denn auch einen vernünftigen und sowohl gegenüber dem Stimmvolk als auch gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft vertretbaren Kompromiss dar.

²⁴ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), <u>dodis.ch/</u> T1772.

Anmerkung im Original: Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen vom 14. Dezember 1984, BBl 1984 III 1464: «Art. 1: Dem Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen wird zugestimmt. Art. 2: Vor dem Beitritt wird der Bundesrat eine feierliche Erklärung abgeben, in der er ausdrücklich bekräftigt, dass die Schweiz ihre dauernde und bewaffnete Neutralität beibehält. In einer an alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gerichteten Note, mit der er sie über die Absicht der Schweiz unterrichtet, der Organisation beizutreten, wird er sie auf den Inhalt dieser Erklärung aufmerksam machen. Art. 3: Der Bundesrat wird ermächtigt, an den Generalsekretär ein Gesuch der Schweiz um Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen und eine Erklärung über die Annahme der in der Charta enthaltenen Verpflichtungen zu richten. Im Beitrittsgesuch wird die Schweiz ausdrücklich ihre Neutralität in Erinnerung rufen. Art. 4: Dieser Beschluss untersteht (...)». Für den Bundesbeschluss vgl. dodis.ch/53992.

C. Ersuchen um eine Neutralitätsresolution

Am 12. Dezember 1995 verabschiedete die UNO-Generalversammlung eine Resolution über die dauernde Neutralität Turkmenistans.²⁶ Darin hatte die Generalversammlung nicht nur die dauernde Neutralität von Turkmenistan anerkannt, sondern die Versammlung bestätigte erstmals *ausdrücklich*, dass auch aus Sicht der Weltorganisation UNO-Mitgliedschaft und dauernde Neutralität vereinbar sind. Für die Schweiz stellt sich die Frage, ob es auch in ihrem Interesse läge, eine derartige Resolution über die schweizerische Neutralität zu erwirken.

Anders als Turkmenistan, dessen Neutralität noch nicht bekannt und international verankert war, kann die Schweiz auf eine langjährige und gefestigte Neutralitätstradition zurückblicken, welche allgemein anerkannt ist. Entsprechend besteht weder ein rechtlicher noch ein neutralitätspolitischer Bedarf, um eine ausdrückliche Anerkennung nachzusuchen; die Bedeutung einer solchen Resolution wäre somit ausschliesslich symbolischer Natur. Folglich würde denn auch der schweizerische Wunsch nach einer ausdrücklichen Anerkennung der Neutralität wohl nur auf bedingtes internationales Verständnis stossen. Ähnlich wie bei einem Vorbehalt oder einer Notifizierung der Resolutionserklärung an sämtliche Mitgliedstaaten könnte die Schweizer Vorgehensweise von der UNO und seinen Mitgliedern als Signal missverstanden werden, dass wir unsere Mitgliedschaft ausschliesslich unter der Optik der Neutralität ausrichten werden. Eine Neutralitätsdiskussion in der Generalversammlung böte auch eine (schweizerischerseits unerwünschte) Gelegenheit für die UNO-Mitgliedstaaten, darüber zu debattieren, wie die Schweiz als UNO-Mitglied ihre Neutralitätspolitik auszugestalten hätte.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass kein UNO-Mitgliedstaat und erst recht kein Beitrittskandidat einen Rechtsanspruch auf die Verabschiedung einer Resolution geltend machen kann. Die Schweiz wäre somit auch hier auf das Wohlwollen der UNO-Organe resp. Mitgliedstaaten angewiesen. Es bestünde folglich keine Gewähr dafür, dass wir eine derartige Resolution tatsächlich erwirken könnten. Entsprechend wäre es denn auch problematisch, wenn im Vorfeld der Beitrittsabstimmung Bundesrat oder Parlament dem Souverän eine Neutralitätsresolution in Aussicht stellen würden. Auch der zeitliche Aspekt relativiert die innenpolitische Bedeutung einer Neutralitätsresolution: Ein Vorstoss der Schweiz hätte nur *nach* einem Beitritt reelle Chancen, und auch dann würde einige Zeit verstreichen, bis die Resolution durch die Generalversammlung tatsächlich verabschiedet würde. (Die Turkmenistan-Resolution erging erst drei Jahre nach der Aufnahme Turkmenistans in die UNO).

Zusammenfassend ist folglich festzuhalten, dass weder ein rechtlicher noch ein neutralitätspolitischer Bedarf für das Erwirken einer Neutralitätsresolution besteht. Darüber hinaus könnte von Bundesrat und Parlament eine derartige Resolution mangels Rechtsanspruch nicht ohne weiteres in Aussicht gestellt werden. Die mit der Neutralitätsresolution bezweckte innenpolitische Signalwirkung wäre folglich im Vorfeld der Beitrittsabstimmung äusserst bescheiden, während auf internationaler Ebene ein schweizerisches Bemühen um eine Neutralitätsre-

255

²⁶ Resolution Nr. 50/80A der Generalversammlung der UNO vom 13. November 1995, UN doc. A/RES/50/80A.

solution wohl nur auf bedingtes Verständnis stossen und Anlass zu möglichen Fehlinterpretationen bieten würde.

4. Normative und inhaltliche Festlegung der Neutralitätsbekundung

In der UNO-Vorlage von 1986 hatten Bundesrat und Parlament aus politischen Überlegungen vorgesehen, den Bundesrat im Bundesbeschluss über den Beitritt zur UNO zu verpflichten, vor dem Beitritt eine Neutralitätserklärung abzugeben.²⁷ Die Frage, ob heute ein ähnliches Vorgehen angebracht wäre, kann offen gelassen werden, da angesichts der noch laufenden Unterschriftensammlung zur eidgenössischen Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)»²⁸ im heutigen Zeitpunkt noch nicht feststeht, ob eine künftige UNO-Abstimmung gestützt auf eine verlangte Verfassungsänderung (Volksinitiative) oder auf einen Bundesbeschluss (Initiative von Bundesrat oder Parlament) stattfinden wird. Ähnliches gilt für den genauen Wortlaut der Erklärung. Deren Stossrichtung ist vorgegeben: Es geht um die Bekräftigung der schweizerischen Neutralität. Innerhalb dieses Rahmens wird der Spielraum für die Ausformulierung nicht unbegrenzt sein. Weil aber die Neutralitätserklärung einen stark innenpolitischen Bezug hat, wäre es ratsam, sich nicht jetzt schon definitiv festzulegen, sondern die Redaktion der Erklärung zum gegebenen Zeitpunkt gemeinsam mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen vorzunehmen.²⁹

5. Zusammenfassung

Auch wenn nicht sämtliche Einzelheiten des Verfahrens bereits im heutigen Zeitpunkt festgelegt werden sollten, um die Handlungsfähigkeit des Bundesrates nicht übermässig einzuschränken, muss doch schon heute Einigkeit darüber bestehen, welche Art von Neutralitätsbekundung im Zusammenhang mit einem Schweizer Beitritt zur UNO zu bevorzugen ist. Aus Gründen der Kohärenz und der Glaubwürdigkeit ist dabei eine Lösung zu favorisieren, die im wesentlichen dem bundesrätlichen Vorschlag von 1981 (Neutralitätsbekundung vor und evtl. nach dem Beitritt) entspricht.³⁰

Ein Schweizer Hinwirken auf die Durchsetzung eines Neutralitäts*vorbehaltes* oder den Erlass einer Neutralitäts*resolution* durch die Generalversammlung ist *nicht* empfehlenswert. Das Anbringen eines Neutralitätsvorbehalts ist für einen

²⁷ Anmerkung im Original: vgl. zum Wortlaut des Bundesbeschlusses oben (Fn 7). Für den Bundesbeschluss vgl. dodis.ch/53992.

²⁸ Anmerkung im Original: BBI 1998 IV 4371. Der Initiativtext lautet: «Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt: Übergangsbestimmungen Art. 24 (neu): 1 Die Schweiz tritt der Organisation der Vereinten Nationen bei. 2 Der Bundesrat wird ermächtigt, an den Generalsekretär der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) ein Gesuch der Schweiz um Aufnahme in diese Organisation und eine Erklärung zur Erfüllung der in der UN-Charta enthaltenen Verpflichtungen zu richten.» Zur Volksabstimmung vom 3. März 2002 vgl. die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (2002), dodis.ch/T1773, insbesondere die Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 4. Dezember 2000, QdD 15, Dok. 48, dodis.ch/53989.

²⁹ *Vgl. dazu das Protokoll der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats vom 8. November* 2001, CH-BAR#E2006A#2009/188#5050* (818.10-5).

³⁰ *Vgl. die* Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) *vom 21. Dezember 1981, dodis.ch/53990.*

Beitritt der Schweiz zur UNO rechtlich nicht notwendig, politisch unerwünscht und wäre in der Praxis kaum realisierbar. Auch hinsichtlich der Neutralitätsresolution besteht keine Gewähr, dass die Generalversammlung eine derartige Erklärung tatsächlich verabschieden würde. Darüber hinaus liegt angesichts der international anerkannten und völkerrechtlich verankerten Neutralität der Schweiz weder ein rechtliches noch ein politisches Bedürfnis vor, unsere Neutralität durch die internationale Staatengemeinschaft ausdrücklich anerkennen zu lassen.

Demgegenüber nimmt die Vornahme einer Neutralitäts*erklärung* genügend auf innenpolitische Bedürfnisse Rücksicht, ohne dadurch die aussenpolitischen Interessen der Schweiz, namentlich was ihre internationale Glaubwürdigkeit bezüglich Willen und Fähigkeit der Schweiz zur Erfüllung der Mitgliedschaftspflichten betrifft, zu gefährden. Unter den dabei zur Verfügung stehenden Optionen ist *Variante B* 2 (Erklärung im Beitrittsgesuch *und* vor der UNO-Generalversammlung) zu bevorzugen, da dadurch der Bundesrat in verhältnismässiger Art und Weise sowohl *vor* dem Beitritt als auch *nach* der Aufnahme in die UNO eine entsprechende Erklärung formulieren kann.³¹

6. Ämterkonsultation

Begrüsst wurden die Bundeskanzlei, das Bundesamt für Justiz, das Bundesamt für Aussenwirtschaft sowie die Generalsekretariate von EDI, EJPD, VBS, EFD, EVD und UVEK. Den eingegangenen Bemerkungen wurde Rechnung getragen.

³¹ Für den Wortlaut des Beitrittsgesuchs vgl. das Schreiben der Politischen Abteilung III an Botschafter Staehelin, vom 20. Juni 2002, <u>dodis.ch/62675</u>; für die Rede von Bundespräsident Villiger vor der UNO-Generalversammlung am 10. September 2002 vgl. QdD 15, Dok. 50, <u>dodis.ch/55178</u>.

dodis.ch/53989

Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung¹

VOLKSINITIATIVE «FÜR DEN BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR ORGANISATION DER VEREINTEN NATIONEN (UNO)»

Auszug

Bern, 4. Dezember 2000

Übersicht

Die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» wurde am 6. März 2000 in Form eines ausgearbeiteten Vorschlages mit 124 772 Unterschriften bei der Bundeskanzlei eingereicht.² Die Initianten wollen erreichen, dass die Schweiz der UNO beitritt. Die Schweiz engagiert sich in der Organisation bereits heute weitgehend. Die Mitwirkung als Beobachter erscheint den Initiantinnen und Initianten als nicht ausreichend und erlaube keine optimale Interessenvertretung. Der Beitritt zur UNO bringt der Schweiz eine klare Situation: Alle für den Beobachter geltenden Einschränkungen fallen weg.³ Die Mitwirkungsmöglichkeiten werden optimiert. Die Schweiz würde dabei

- die sich aus der UNO-Charta ergebenden Verpflichtungen übernehmen
- die für sie berechneten Pflichtbeiträge ans reguläre Budget der UNO und an das Budget für die friedenserhaltenden Operationen bezahlen.⁴

Die Zielsetzung der Volksinitiative entspricht dem am 1. März 2000 formell beschlossenen Legislaturziel des Bundesrates, den UNO-Beitritt in der Legislatur 1999–2003 herbeizuführen.⁵ Der Bundesrat empfiehlt deshalb die Initiative zur

BBl, 2001, I, S. 1183–1274. *Der definitiven Textfassung dieser* Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» *gingen mehrere Entwürfe zwischen Mai* 1999 *und November* 2000 *voraus, an denen diverse Amtsstellen unter Koordination der Sektion UNO, IO der Politischen Abteilung III des EDA beteiligt waren, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2006A#2009/188#5055* (818.11-3). *Die Entwürfe enthielten bis zum* 6. *März* 2000, *als die Volksinitiative zustande kam, noch zwei mögliche Einstiegsvarianten mit und ohne Bezugnahme auf die Initiative. Die Vernehmlassungsfrist lief vom 28. <i>Juni bis zum* 5. *Oktober* 2000, *die Ämterkonsultation vom* 24. *Oktober bis zum* 6. *November* 2000. *Auf Antrag des EDA vom* 21. *November* 2000 *und nach Abschluss des Mitberichtsverfahrens wurden die Botschaft und der Entwurf zum Bundesbeschluss über die Volksinitiative am* 4. *Dezember* 2000 *vom Bundesrat gutgeheissen und am* 11. *Dezember* 2000 *an das Parlament überwiesen. Mit dem* Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» *vom* 5. *Oktober* 2001 *empfahl die Bundesversammlung der Stimmbevölkerung die Initiative zur Annahme, vgl. BBl, 2001, I, S. 5731–5732*.

² Die Volksinitiative war am 8. September 1998 durch ein überparteiliches Komitee, präsidiert von Nationalrat Remo Gysin, lanciert worden. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (2002), dodis.ch/T1773, insbesondere QdD 15, Dok. 49, dodis.ch/60379.

³ Zum Beobachterstatus der Schweiz bei der UNO in New York seit 1946 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2268.

Für den Fall eines UNO-Beitritts wurden Pflichtbeiträge in der Höhe von insgesamt 39 Mio. USD angenommen, was einer Erhöhung der Kosten um 35 Mio. USD entsprach, vgl. das Faksimile dodis.ch/53989,

^{5 «}Der Bundesrat will die Schweiz in dieser Legislaturperiode in die UNO führen. Mit diesem Ziel wird er die Botschaft zum UNO-Beitritt überweisen und einen kontinuierlichen Dialog mit der

Annahme. Aus dem nachfolgenden Botschaftstext gehen folgende Gründe für den Beitritt der Schweiz zur UNO hervor:

I. Die Schweiz soll in der Weltorganisation präsent sein: Der UNO-Beitritt unterstreicht den Willen der Schweiz, an der internationalen Politik solidarisch mitzuwirken und auf weltweite, sie direkt berührende Entwicklungen Einfluss zu nehmen. Die UNO ist heute die einzige wirklich universelle Organisation. Fast 100 Prozent der Weltbevölkerung sind in ihr vertreten. Zwei Beobachterstaaten⁶ stehen 189 Mitgliedern gegenüber. Die Schweiz mit ihrem einzigartigen Staatsmodell, ihrer reichen Kultur und Geschichte und ihrer humanitären Tradition hat deshalb zahlreiche Gründe, um diesem wichtigsten globalen Forum beizutreten.

II. Die Ziele der UNO-Charta entsprechen den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik:⁷ Die Schweiz kann sich uneingeschränkt hinter die Ziele der UNO-Charta
stellen und sie gemeinsam mit der UNO verfolgen. Sie kann den Bestimmungen
der Charta Folge leisten, ohne die Neutralität aufzugeben.

III. Die Beziehungen der Schweiz zur UNO sind bereits intensiv, die Zeit für den Beitritt ist reif: Als Mitglied kann die Schweiz ihre Interessen auch in den Hauptorganen der UNO vertreten und ihren aussenpolitischen Anliegen besser Nachdruck verschaffen. Es ist eine schlechte Politik, überall mitzumachen, nicht aber in den Hauptorganen einer Organisation.

IV. Die Schweiz kann in der UNO ihre Interessen bei der Regelung globaler Fragen wahren: Als Mitglied kann die Schweiz beim Erarbeiten internationaler Lösungen in der UNO mit vollen Rechten mitwirken und ihre aussenpolitischen Ziele besser verfolgen. Ihre Fähigkeit, die eigenen Interessen global wahrzunehmen und durchzusetzen, wird somit durch den UNO-Beitritt verstärkt.

V. Der UNO-Beitritt verleiht der neutralen Schweiz einen grösseren internationalen Handlungsspielraum: Friedenspolitik findet zunehmend im multilateralen Umfeld statt. Wer einen Beitrag leisten will, muss präsent sein und bedarf optimaler Instrumente. Der UNO-Beitritt versetzt die Schweiz in die Lage, ihre Aussenpolitik schlechthin mit verbesserten Mitteln zu betreiben.

VI. Der UNO-Beitritt ist ein Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der global tätigen schweizerischen Wirtschaft: Er bildet eine Investition in die Stabilität der politischen internationalen Rahmenbedingungen sowie in die Entwicklungschancen von Staaten, die wichtige Handelspartner der Schweiz sind. Es gibt keinen anderen Ort, wo die Schweiz sich für ein stabiles internationales Umfeld besser einsetzen kann und so das Wohlergehen von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft fördern kann.

VII. Die Schweiz gewinnt bei der zukünftigen Ausgestaltung des Völkerrechts an Einfluss: Sie kann durch den UNO-Beitritt die Entwicklung des Völkerrechts verstärkt mitprägen und auf dessen grössere Durchsetzbarkeit hinarbeiten. Sie kann

Öffentlichkeit sicherstellen. Damit sollen dem Parlament und der Bevölkerung fundierte Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden», vgl. den Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 vom 1. März 2000, BBI, 2000, I, S. 2276–2356, hier S. 2282.

⁶ Der Vatikanstaat und die Schweiz.

⁷ Für die Ziele der schweizerischen Aussenpolitik vgl. Aussenpolitischer Bericht 2000 des Bundesrats vom 15. November 2000, BBl, 2001, I, S. 261–358.

an allen Verhandlungen teilnehmen, sich von Beginn weg aktiv einschalten und an massgebenden Abstimmungen teilnehmen.

VIII. Die Möglichkeiten zur Vertretung der Interessen des internationalen Genf werden erweitert: Genf ist zweitwichtigster Sitz der UNO. Das internationale Genf bildet eine kulturelle, gesellschaftliche und politische Bereicherung für die Schweiz, ist wichtige Plattform für unsere Aussenpolitik und bedeutender Wirtschaftsfaktor für die Genferseeregion.⁸ Es drängt sich auf, dass die Schweiz ihre Rolle als Sitzstaat mit der UNO-Mitgliedschaft verbindet, um so ihre Interessen besser zu wahren.

IX. Die UNO bereitet sich durch Reformen auf neue Aufgaben vor: Die UNO hat ihre Wirkungskraft in den vergangenen Jahren gesteigert. Sie wird in Zukunft durch die Vernetzung der internationalen Politik mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft eine noch wichtigere Rolle spielen. Dank eines kontinuierlichen Reformprozesses ist sie bestrebt, nach wie vor bestehende Schwächen abzubauen.

Der Botschaftstext bildet eine Einheit mit dem «Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 1. Juli 1998 (im Folgenden «UNO-Bericht» genannt). Dieser beleuchtet in umfassender Weise das Verhältnis der Schweiz zur UNO, während diese Botschaft vor allem auf die für den Beitritt relevanten Aspekte eingeht.

 $[...]^{10}$

5 Einzelfragen von besonderer Bedeutung für die Schweiz

5.1 Die schweizerische Neutralität

Die schweizerische Neutralität wird durch die UNO-Mitgliedschaft nicht beeinträchtigt. Eine Verpflichtung zur Entsendung von Truppen für militärische Missionen entsteht aus dem Beitritt nicht. Die UNO respektiert die Neutralität von Mitgliedstaaten.

Die Schweiz bleibt auch als UNO-Mitglied ein neutraler Staat. Der Bundesrat hat in seinem Bericht zur Neutralität von 1993¹¹ ausführlich dargelegt, dass die Schweiz mit einem Beitritt zur UNO nicht gegen ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen als neutraler Staat verstossen würde. Im Rahmen einer Aussprache über aktuelle Aspekte der Neutralitätspraxis der Schweiz hat er am 22. November 2000 diese Haltung bestätigt.¹²

Schon seit Beginn der Neunzigerjahre setzt die Schweiz Zwangsmassnahmen der UNO um, ohne dass ihr dadurch eine Verletzung ihrer Neutralitätspflichten

⁸ Vgl. dazu das Schlagwort Die internationale Rolle Genfs, dodis.ch/D982.

⁹ Anmerkung im Original: «Bericht über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 1. Juli 1998; BBI 1998 V 5242 ff. Für den Bericht vgl. QdD 15, Dok. 46, dodis.ch/60381.

¹⁰ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/53989.

¹¹ Anmerkung im Original: Anhang zum «Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren», a. a. O. Für den Bericht vom 29. November 1993 vgl. QdD 15, Dok. 44, dodis.ch/54677.

¹² Anmerkung im Original: Grundlage der Aussprache bildete der Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000: «Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte». Für den Bericht vgl. dodis.ch/62702. In seiner Sitzung vom 22. November 2000 nahm der Bundesrat aufgrund des Aussprachepapiers des EDA vom 21. November 2000 zustimmend vom Bericht Kenntnis, vgl. das BR-Prot. Nr. 1930 vom 22. November 2000 im Dossier CH-BAR#E1004-03#2002/51#81* (1-04).

vorgeworfen oder ihre Neutralität gar in Frage gestellt worden wäre.¹³ Die UNO-Mitgliedschaft ist mit der Neutralität vereinbar. Der Bundesrat beabsichtigt, im Beitrittsgesuch an den UNO-Generalsekretär¹⁴ auf die Beibehaltung der Neutralität ausdrücklich hinzuweisen.¹⁵ Dieser Hinweis wird anlässlich der ersten Teilnahme der Schweiz an der UNO-Generalversammlung wiederholt.¹⁶

Das bedeutet, dass es die Schweiz in strikter Anwendung des Neutralitätsrechts weiterhin vermeidet, in kriegerische Auseinandersetzungen zwischen Staaten oder Staatengruppen hineingezogen zu werden. Sie befolgt streng die Regeln der Nichtbeteiligung an bewaffneten Konflikten.

Die allgemeine Verpflichtung der Staaten, auf Gewalt als Mittel zur Durchsetzung ihrer (aussen-)politischen Interessen zu verzichten (Ausnahme ist das in Art. 51 der UNO-Charta ausdrücklich bekräftigte Recht auf Selbstverteidigung), entspricht den Grundsätzen der lange praktizierten Neutralitätspolitik der Schweiz. In diesem Prinzip liegt auch die Motivation der Schweiz, sich international friedenspolitisch einzusetzen. Die Schweiz verfolgt eine Neutralität, welche die Maximen der Nichteinmischung mit jenen der aktiven Friedenspolitik verbindet. Da viele Interessenkonflikte zwischen Staaten innerhalb der UNO behandelt werden, könnte die Schweiz als Mitglied ihre Stellung als Mittlerin stärken.

Umsetzung von Massnahmen mit militärischer Komponente

Für die Umsetzung vom Sicherheitsrat beschlossener Massnahmen mit militärischen Komponenten sieht die UNO eine differenzierte Abstufung der Beteiligung der Mitgliedstaaten vor. Um militärische Mittel zur Verfügung zu stellen, müssen die interessierten Staaten separat ein Abkommen mit dem Sicherheitsrat vereinbaren. Bisher wurden keine solchen Verträge abgeschlossen. Es hat sich folgende Praxis entwickelt: Ein Staat kann freiwillig ein Angebot machen, gemäss seinen Möglichkeiten in gewissen Fristen und unter gewissen Bedingungen Personal zur Verfügung zu stellen. Diese Angebote sind entweder einseitig oder in informellen Vereinbarungen («Memorandum of Understanding») festgehalten. Für die Schweiz ergibt sich daraus folgende Lage:

¹³ Zur Übernahme der UNO-Sanktionen gegen den Irak und Kuwait 1990 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1674, insbesondere das BR-Prot. Nr. 1467 vom 7. August 1990, dodis.ch/55525. Vgl. dazu auch QdD 15, Dok. 40, dodis.ch/54497 und Dok. 41, dodis.ch/56503.

¹⁴ Kofi Annan.

¹⁵ Für den Wortlaut des Beitrittsgesuchs vgl. das Schreiben der Politischen Abteilung III an den schweizerischen Beobachter bei der UNO in New York, Botschafter Jenö Staehelin, vom 20. Juni 2002, dodis.ch/62675. Vgl. dazu auch die Zusammenstellung dodis.ch/C2250.

¹⁶ Vgl. die Rede des Vorstehers des EFD, Bundespräsident Kaspar Villiger, vor der UNO-Generalversammlung vom 10. September 2002, QdD 15, Dok. 50, dodis.ch/55178.

¹⁷ *Vgl. dazu den* Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren *vom* 29. *November* 1993, *QdD* 15, *Dok.* 44, dodis.ch/54677, *S.* 172–179.

¹⁸ Anmerkung im Original: Charta, Kapitel VII, Artikel 43. Zur Diskussion um die Auslegung von Artikel 43 der UNO-Charta vgl. die Aktennotiz der Direktion für Völkerrecht vom 21. Februar 2000, dodis.ch/62704.

¹⁹ Anmerkung im Original: Anfang 2000 hatten 87 Staaten solche Angebote gemacht. 31 davon haben sie in informellen Vereinbarungen festgehalten. Auf Grund dieser Angebote standen rund 147 000 Personen für Einsätze verschiedenster Art (z. B. Truppen, Logistiker, Experten, Zivilpolizisten) zur Verfügung.

- Friedenserhaltende Operationen der UNO (meist so genannte «Blauhelm-Operationen») werden aus dem entsprechenden speziellen Budget finanziert. Das notwendige Personal wird in der Praxis von den Staaten freiwillig gestellt. Solche Operationen müssten also von der Schweiz zwar finanziell mitgetragen, aber weder personell noch mit Material unterstützt werden.²⁰
- Von der UNO ermächtigte Zwangsmassnahmen (gestützt auf Kapitel VII der Charta) werden von einer «Koalition der Willigen» finanziert und durchgeführt (beispielsweise die Operation «Desert Storm» zur Befreiung von Kuwait).²¹ Die Schweiz kann über ihre direkte Beteiligung, sei es durch Zurverfügungstellung von Personal oder Material, selbst entscheiden.
- Bezüglich der Durchmarsch- und Überflugsrechte sieht die UNO-Charta vor, dass diese durch die Mitglieder nach Massgabe von Sonderabkommen erteilt werden (wiederum Artikel 43 Ziffer 1). Solche Abkommen wurden bisher jedoch nicht erarbeitet. Die Gewährung dieser Rechte durch die Mitgliedstaaten erfolgte in der Praxis bisher vielmehr ohne besondere rechtliche Verpflichtung. Selbst wenn diese Praxis geändert würde, behalten die Staaten die Kompetenz, ob sie ein Abkommen abschliessen wollen. Der Bundesrat hat verschiedentlich Transitrechte für UNO-Operationen, die auch die Befugnis zur militärischen Gewaltanwendung gemäss Kapitel VII der Charta beinhalten, erteilt (z. B. Überflugsrechte für SFOR für Bosnien²² und KFOR für Kosovo²³). Als UNO-Mitglied wäre die Schweiz gehalten, gemäss Artikel 25 Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit der Charta umzusetzen. Auch nach dem UNO-Beitritt würde die Schweiz folglich solche Operationen weiterhin zumindest nicht behindern.

Sowohl die Unterstützung von UNO-Operationen als auch die aktive Teilnahme daran ist mit unserer Neutralität vereinbar. ²⁴ Das Neutralitätsrecht findet nur auf militärische Auseinandersetzungen zwischen Staaten Anwendung. Schreitet hingegen die UNO in einem Konflikt ein, entsteht eine grundsätzlich andere Situation: Die UNO handelt nicht als Kriegspartei, sondern als durch das Völkerrecht legitimierte Ordnungsmacht. Sie agiert ausschliesslich auf Grund von Beschlüssen des Sicherheitsrates und ausnahmsweise der UNO-Generalversammlung. ²⁵ Diese

²⁰ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), <u>dodis.ch/T2038</u>, *insbesondere die* Botschaft des Bundesrates betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen *vom* 24. *August* 1992, *QdD* 15, *Dok.* 43, <u>dodis.ch/54910</u>.

²¹ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673, sowie die Resolution Nr. 678 des Sicherheitsrats der UNO vom 29. November 1990, UN doc. S/RES/678: «The Security Council [...] [a]uthorizes Member States co-operating with the Government of Kuwait [...] to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area».

²² Zur Erteilung von Transitrechten für Truppen und Material der Implementation Force (IFOR) unter NATO-Kommando in Bosnien-Herzegowina vgl. das BR-Prot. Nr. 1944 vom 4. Dezember 1995, QdD 15, Dok. 45, dodis.ch/62191. Die IFOR wurde mit Resolution Nr. 1088 des Sicherheitsrats der UNO vom 12. Dezember 1996 mit der Stabilisation Force (SFOR) ersetzt, vgl. UN doc. S/RES/1088.

²³ Erst mit der Gründung der Kosovo-Force (KFOR) durch die Resolution des Sicherheitsrats der UNO vom 10. Juni 1999, UN doc. S/RES/1244, gewährte der Bundesrat Transitrechte für die NATO-Intervention im Kosovo, vgl. das entsprechende BR-Prot. vom 14. Juni 1999 im Dossier CH-BAR#E1004-03#2002/157#21* (1-031).

²⁴ Vgl. dazu eine Analyse der Direktion für Völkerrecht des EDA vom 18. März 1992, dodis.ch/62239.

²⁵ Anmerkung im Original: Grundsätzlich hat die Generalversammlung auf Grund der «Uniting for Peace»-Resolution (A/ Res. 377(V) vom 13.11.1950) das Recht, in Fragen des Friedens und der

sind von den UNO-Mitgliedern in der Charta zu diesen Entscheiden ermächtigt worden. Die UNO geht im Auftrag der Völkergemeinschaft gegen jene vor, die den Weltfrieden gebrochen haben oder ihn gefährden. Zwischen der UNO und diesen Parteien kann gar keine Situation entstehen, die mit dem Neutralitätsstatut der Schweiz nicht zu vereinbaren ist. Wer sich in solchen Fällen nicht hinter die Ordnungsmacht stellt, stellt sich auf die Seite des Aggressors. Aus neutralitätspolitischer Sicht rechtfertigt sich für die Schweiz die Unterstützung dieser Massnahmen der UNO unabhängig davon, ob sie der Organisation formell angehört. Diesen kommt eine dem Frieden dienende Ordnungsfunktion zu, die dem Sinn und Geist der Neutralität entspricht.

Selbst eine bewaffnete Teilnahme der Schweiz an einer UNO-Friedensmission steht mit der Neutralität der Schweiz im Einklang. Eine solche Teilnahme wurde vom Parlament mit der Revision des Militärgesetzes²⁶ grundsätzlich möglich gemacht.

Diese sieht vor, dass schweizerische Truppen im Ausland, die im Rahmen einer von der UNO oder OSZE mandatierten friedensunterstützenden Operation tätig sind, zum Selbstschutz und zur Erfüllung des Auftrages bewaffnet werden können. Es ist aber weiterhin so, dass schweizerische Armeeangehörige sich in keiner Weise an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung beteiligen würden.²⁷ Der Entscheid darüber ist unabhängig vom UNO-Beitritt und wird durch diesen nicht präjudiziert. Die Aufstellung eines Schweizer Blauhelmbataillons als Folge des UNO-Beitritts ist nicht vorgesehen. Auch verändert der UNO-Beitritt in keiner Weise das Verhältnis der Schweiz zur NATO, die von der UNO gänzlich unabhängig ist.²⁸

Bereits heute werden Angehörige der Armee (für Unterstützungsaufgaben oder als Militärbeobachter) oder Zivilpersonen (als Zivilpolizisten, Administratoren oder für die humanitäre Hilfe) in UNO-Friedensmissionen oder in von der UNO mandatierten Operationen eingesetzt.²⁹ Solche Einsätze bilden seit Jahrzehnten einen bewährten Teil unseres aussen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums.³⁰

Sicherheit aktiv zu werden, wenn die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats durch Uneinigkeit das Handeln verhindern. Für die Resolution Nr. 377 (V) der Generalversammlung der UNO vom 13. November 1950 vgl. UN doc. A/RES/377(V).

Anmerkung im Original: Vorlage zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz/Bewaffnung); BBI 2000 5144.

²⁷ Anmerkung im Original: Zum Zeitpunkt der Überweisung dieser Botschaft untersteht der vom Parlament am 6. Oktober 2000 verabschiedete diesbezügliche Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum. Vgl. den Bundesbeschluss über das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Bewaffnung) vom 6. Oktober 2000, BBl, 2000, I, S. 5144–5145. Gegen die Gesetzesänderung wurde das Referendum ergriffen. Die Gesetzesänderung wurde jedoch am 10. Juni 2001 in der Volksabstimmung mit 51% Ja-Stimmen angenommen und trat am 1. September 2001 in Kraft.

²⁸ *Vgl.* dazu das Schreiben des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York, Botschafter Staehelin, an den Vorsteher des EDA, Bundesrat Joseph Deiss, vom 26. Mai 1999, dodis.ch/62696.

Für eine ausführliche Übersicht über die personelle und finanzielle Beteiligung an den Friedensmissionen der UNO bis 1998, vgl. QdD 15, Dok. 46, dodis.ch/60381, Kapitel 31 Sicherheit und Frieden.

³⁰ Vgl. die thematische Zusammenstellung Militärische Beobachtungsmissionen, dodis.ch/T2280.

Umsetzung nichtmilitärischer Massnahmen

Die Schweiz wendet faktisch seit 1965 (Massnahmen des Sicherheitsrates gegen Rhodesien) UNO-Wirtschaftssanktionen autonom an.³¹ Seit 1990 hat sich eine Praxis der vollständigen Umsetzung der UNO-Wirtschaftssanktionen etabliert.³² Mit dem neuen Embargogesetz, das vom Parlament im Jahr 2001 behandelt wird,³³ schafft der Bundesrat zudem eine formelle gesetzliche Grundlage für die Umsetzung, die bisher durch direkt auf die Verfassung abgestützte Verordnungen erfolgte. Die Schweiz verletzt durch den Nachvollzug von Sanktionen ihre Neutralität nicht, weil die UNO nicht Kriegspartei ist, sondern wie oben beschrieben im Namen der gesamten Staatengemeinschaft für Recht, Frieden und Ordnung sorgt. Aus diesem Grund bejaht der Bundesrat bereits heute die Vereinbarkeit der Teilnahme an UNO-Wirtschaftssanktionen mit der Neutralität, dies im Einklang mit der herrschenden Völkerrechtslehre und der Staatenpraxis. Als UNO-Mitglied wäre die Schweiz in jedem Fall verpflichtet, die von der UNO beschlossenen verbindlichen nichtmilitärischen Massnahmen mitzutragen.

Die Haltung der UNO zur Neutralität

Die UNO hat die Neutralität ihrer Mitgliedstaaten seit langem akzeptiert: Keiner der europäischen Neutralen (Österreich, Schweden, Finnland, Irland) sah seine Neutralität durch den UNO-Beitritt in Frage gestellt. Die UNO-Generalversammlung hat die Neutralität als sicherheitspolitisches Konzept 1995 sogar ausdrücklich anerkannt und ihren Wert bekräftigt (UNO-Resolution A/Res/50/80A zur Neutralität Turkmenistans). Neutrale Staaten können auch im Sicherheitsrat Einsitz nehmen und damit Mitverantwortung für Frieden und Sicherheit in der Welt übernehmen, wie etwa die Beispiele Österreichs (während des Golfkriegs) sowie Schwedens, Finnlands und Irlands zeigen.

5.2 Das internationale Genf³⁵

Obwohl Sitzstaat, gehört die Schweiz der UNO nicht als Mitglied an. Diese Situation ist unbefriedigend. Als Mitglied könnte sich die Schweiz besser für die Interessen des internationalen Genf einsetzen.

Die UNO hat 1945 ihren europäischen Sitz aus praktischen und politischen Gründen in Genf angesiedelt:³⁶

- Das für den Völkerbund errichtete Gebäude stand zur Verfügung
- Die neutrale, stabile und vom Krieg unversehrte Schweiz bot ein attraktives Umfeld.

264

³¹ Vgl. dazu QdD 15, Dok. 22, dodis.ch/31085, sowie die thematische Zusammenstellung Rhodesien-Sanktionen, dodis.ch/T1571.

³² Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1674.

³³ *Vgl. die* Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 20. Dezember 2000, *BBl*, 2001, *I*, *S*. 1433–1465.

³⁴ Vgl. die Resolution Nr. 50/80A der Generalversammlung der UNO vom 13. November 1995, UN doc. A/RES/50/80A.

³⁵ Vgl. dazu das Schlagwort Die internationale Rolle Genfs, dodis.ch/D982.

³⁶ Tatsächlich hat das Büro der Vereinten Nationen (UNOG) seinen Sitz erst seit 1946 in Genf, vgl. QdD 15, Dok. 6, dodis.ch/45 sowie Dok. 8, dodis.ch/119.

Da die Schweiz nur eines von vielen Ländern war, die nicht der UNO angehörten, spielte die Nichtmitgliedschaft damals keine weitere Rolle.

In der Folge ist in Genf eine beachtliche internationale Gemeinschaft entstanden, zu der heute 19 internationale Organisationen gehören, davon acht aus dem UNO-System. Mehr als 140 Staaten haben zudem Vertretungen in Genf. Rund 32 300 Personen gehören der internationalen Gemeinschaft an.³⁷ Sie ist von lokaler, regionaler und nationaler wirtschaftlicher Bedeutung.³⁸ Jeder zehnte Genfer Arbeitsplatz hängt von der Präsenz der internationalen Organisationen ab. Diese sind eine politische, kulturelle und wissenschaftliche Bereicherung für unser Land und ein Trumpf in unseren internationalen Beziehungen. Genf hat sich mit New York weltweit zum wichtigsten Ort multilateraler Politik entwickelt.

Die Situation der Schweiz als Gaststaat ohne Mitgliedschaft bei der UNO befriedigt nicht. Die Konkurrenz der Städte um die Beherbergung internationaler Organisationen ist sehr hart geworden.³⁹ Es erscheint als offensichtlich, dass die Nichtmitgliedschaft der Schweiz die Attraktivität der UNO-Stadt Genf unnötig belastet. Es entsteht die eigenartige Situation, dass die Schweiz als Gaststaat nicht im UNO-Gastlandkomitee, in dem für sie relevante Fragen besprochen werden, vertreten sein darf.

Die 5. Kommission der Generalversammlung, der alle Mitgliedstaaten angehören, entscheidet über die finanziellen und administrativen Fragen im UNO-Bereich. Dazu gehören die Budgets der Genfer UNO-Organe oder die Anstellungsbedingungen, Saläre, Versicherungen oder Pensionskassenleistungen der UNO-Beamten in Genf. Beschlüsse zu solchen für Genf und die Westschweiz wichtigen Fragen werden ohne die Schweiz gefällt.

Die Schweiz kann sich auch nur beschränkt in Standortentscheide etwa im humanitären oder Umweltbereich einschalten, da diese von den Kommissionen der Generalversammlung und vom ECOSOC präjudiziert werden.

Die Mitgliedschaft würde dies ändern. Der Einsitz in die 5. Kommission erfolgte automatisch. Die Wahl in das Gastlandkomitee und den Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen käme für die Schweiz neu in Frage und würde zu einer realistischen Zielsetzung.

 $[...]^{40}$

³⁷ Anmerkung im Original: Office cantonal de la statistique, Genf 1999.

³⁸ Anmerkung im Original: Siehe Ziffer 4.5.

³⁹ *Vgl. dazu u. a. DDS* 1992, *Dok. 56*, dodis.ch/62551 *sowie* dodis.ch/60767.

⁴⁰ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/53989.

dodis.ch/60379

Abstimmungserläuterungen des Bundesrats¹

VOLKSABSTIMMUNG VOM 3. MÄRZ 2002 ÜBER DEN BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR UNO

Auszug

[Bern, spätestens 3. März 2002]

 $[\dots]^2$

Das Wichtigste in Kürze

Schweiz und UNO: gleiche Ziele

Die Schweiz und die UNO verfolgen dieselben Ziele: Frieden, Sicherheit, Menschenrechte, Beseitigung von Not und Armut, Umweltschutz sowie wirtschaftliche Stabilität. Mit 189 Mitgliedstaaten ist die UNO die wichtigste weltumspannende Organisation. Die Schweiz hat neben dem Vatikan als einziger Staat nur Beobachterstatus. Dabei engagiert sich unser Land in vielen Bereichen der UNO schon heute stark.³ Dennoch hat es in den Entscheidungsgremien der UNO keinen Sitz und keine vollen Rechte.

Was will die Initiative?

Im März 2000 reichte ein überparteiliches Komitee mit 124 772 gültigen Unterschriften die Volksinitiative «für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» ein.⁴ Die Initiative verlangt, dass die Schweiz der UNO beitritt. Sie ermächtigt den Bundesrat, an den UNO-Generalsekretär⁵ ein Gesuch um Aufnahme zu stellen und eine Erklärung abzugeben, wonach unser Land die in der UNO-Charta enthaltenen Verpflichtungen erfüllen wird.⁶

¹ Erläuterungen des Bundesrats zur Volksabstimmung vom 3.3.2002, hrsg. von der Bundeskanzlei, Bern 2002. Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrats wurden von der Bundeskanzlei redigiert. Der Text des Beitrittsgesuches wurde vom Bundesrat am 5. Oktober 2001 auf Antrag des EDA vom 2. Oktober 2001 gutgeheissen und am 24. Oktober 2001 in einer Pressemitteilung veröffentlicht. Am 24. Oktober 2001 entschied der Bundesrat zudem, das Datum der Abstimmung zum UNO-Beitritt auf den 3. März 2002 zu legen.

² Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimilie dodis.ch/60379.

³ Vgl. dazu die Notiz der Direktion für Völkerrecht vom 6. September 1988, dodis.ch/54897.

⁴ Die Volksinitiative war am 8. September 1998 durch ein überparteiliches Komitee, präsidiert von Nationalrat Remo Gysin, lanciert worden. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (2002), dodis.ch/T1773, insbesondere die Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 4. Dezember 2000, QdD 15, Dok. 48, dodis.ch/53989.

⁵ Kofi Annan.

⁶ Für das Beitrittsgesuch vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2250.

Flagge zeigen JA zur Schweiz

3. März

JAZur Zur Manner der School (1988)

Komitee Ja zur Schweiz - Ja zur Uno · Postfach · 6010 Kriens 2 · PC-Konto 60-771089-8 · www.schweiz-ja-uno.ch

Abstimmungsplakat des Komitees «Ja zur Schweiz – Ja zur UNO» für die Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zur UNO vom 3. März 2002, dodis.ch/62975 (Foto: Museum für Gestaltung Zürich, Plakatsammlung, ZHdK, 74-0450).

268 Die Folgen der Initiative

Die Initiative bewirkt, dass die Schweiz ein vollwertiges Mitglied der UNO werden kann. Die Schweiz könnte so ihre Politik in der UNO-Generalversammlung vertreten. Sie könnte dort abstimmen, wählen und gewählt werden. Sie könnte Politik, Ziele und Prioritäten der UNO und ihrer zahlreichen Institutionen, in denen sie bereits heute mitwirkt, besser mitbestimmen. Keine Folgen hat ein UNO-Beitritt für die schweizerische Neutralität. Im Text des geplanten Beitrittsgesuchs wird ausdrücklich bekräftigt, dass die Schweiz auch als UNO-Mitglied neutral bleibt.⁷ Sie wäre nicht gezwungen, an militärischen Operationen der UNO teilzunehmen. Es entsteht keinerlei Verpflichtung, Truppen zu stellen. Unser Land bewahrt seine volle Entscheidungsfreiheit. Die zusätzlichen Kosten der Mitgliedschaft betragen rund 60–70 Millionen Franken pro Jahr.⁸

Standpunkt von Bundesrat und Parlament

Bundesrat und Parlament empfehlen die Volksinitiative zur Annahme.⁹ Der UNO-Beitritt der Schweiz ist überfällig. Es gibt keinen Grund, weiterhin abseits zu stehen. Es entspricht der Würde eines souveränen Staates, seine Interessen in der wichtigsten Organisation der Weltgemeinschaft selbst vertreten zu können. Die globale Vernetzung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft verlangt von unserem Land, mitgestaltend dabei zu sein. Die UNO spielt bei der Suche nach Lösungen für die Probleme unserer Welt eine wichtige Rolle.

Die Schweiz macht mit, aber ohne volle Mitbestimmungsrechte Was die UNO tut, geht auch uns an

Die UNO umfasst eine ganze Gruppe von Organisationen, etwa aus dem Gesundheits-, Wirtschafts-, Wissenschafts-, Entwicklungs-, Telekommunikations- und Postbereich. Die Arbeit dieser Institutionen betrifft uns sehr direkt. Deshalb wirkt die Schweiz bereits seit Jahren aktiv mit.¹⁰ Sie unterstützt somit die UNO bei der Lösung konkreter Aufgaben. Viele der Organisationen haben zudem ihren Sitz in der Schweiz. Da die Schweiz aber gerade den zentralen Entscheidungsgremien der UNO nicht angehört, kann sie übergeordnete Entscheide nur ungenügend beeinflussen.

Das Herz der UNO: die Generalversammlung

Die UNO-Generalversammlung ist ein zentrales Organ im UNO-System. Alle Mitgliedstaaten sind in ihr mit gleichen Rechten vertreten. Sie fasst die richtungsweisenden Beschlüsse für das ganze System, formuliert Empfehlungen an die Staaten, bewilligt das UNO-Budget, besetzt Führungspositionen und wägt Inter-

⁷ Zur Frage der Form einer Neutralitätserklärung vgl. das BR-Prot. Nr. 96 vom 27. Januar 1999, QdD 15, Dok. 47, dodis.ch/62546.

⁸ Für den Fall eines UNO-Beitritts wurden Pflichtbeiträge in der Höhe von insgesamt 39 Mio. USD angenommen, was einer Erhöhung der Kosten um 35 Mio. USD entsprach, vgl. dodis.ch/53989, S. 1218–1220.

⁹ *Vgl. den* Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» *vom 5. Oktober 2001, BBI, 2001, I, S. 5731–5732.*

¹⁰ Vgl. dazu die Notiz der Direktion für Völkerrecht vom 6. September 1988, dodis.ch/54897.

essen ab. Die Schweiz hat hier bisher nur Beobachterstatus.¹¹ Das heisst, dass sie die Verhandlungen zwar am Rande verfolgen, aber bei Beschlüssen nicht mitentscheiden kann.

Beitritt bringt Mitsprache

Mit ihrem Beitritt erhält auch die Schweiz in der UNO-Generalversammlung die gleichen Rechte wie alle anderen Staaten. Sie könnte alle Beschlüsse mitgestalten. Sie hätte volle Mitsprache beim UNO-Budget und bei der Verwendung der Beiträge. Sie könnte sich in zahlreiche, von der Generalversammlung abhängige Institutionen wählen lassen.

 $[...]^{12}$

Die UNO schafft Sicherheit

Der UNO-Sicherheitsrat wurde geschaffen, um rasch auf Konflikte reagieren zu können. Er hat 15 Mitglieder: fünf Grossmächte als ständige Mitglieder mit Vetorecht und zehn für je zwei Jahre gewählte Mitglieder, darunter gegenwärtig acht kleinere und mittlere Staaten. Für Beschlüsse sind neun Stimmen nötig. Das Vetorecht – das geschaffen wurde, um Konflikte unter den Grossmächten zu verhindern – wird gegenwärtig überdacht. Der Sicherheitsrat kann wirtschaftliche und militärische Massnahmen ergreifen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wieder herzustellen:

- *Wirtschaftssanktionen*: Dies sind Waffenembargos, Visum- und Geldkontensperren oder auch Handelsblockaden. Es gibt beziehungsweise gab UNO-Sanktionen gegen Irak, ¹³ gegen Jugoslawien unter dem Milosevic-Regime¹⁴ oder gegen das Apartheidregime in Südafrika. ¹⁵ Seit 1965 ¹⁶ vollzieht die Schweiz Wirtschaftsmassnahmen der UNO freiwillig weitgehend nach, seit 1990 ¹⁷ tut sie dies ausnahmslos. Da alle Staaten der Welt solche Massnahmen als rechtmässig anerkennen, sind diese mit unserer Neutralität vereinbar.
- Friedenserhaltende UNO-Operationen: Diese finden im Einverständnis mit den Konfliktparteien statt. Die eingesetzten UNO-Soldaten (Blauhelme) schützen Waffenstillstandslinien, entwaffnen Truppen oder räumen Minen. Alle gegenwärtig laufenden UNO-Operationen gehören zu dieser Kategorie. Die Schweiz wäre als Mitglied nicht verpflichtet, sich mit Truppen an solchen Operationen zu beteiligen.

¹¹ Zum Beobachterstatus der Schweiz bei der UNO in New York seit 1946 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2268.

¹² Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60379.

²¹³ Zur Übernahme der umfassenden Wirtschaftssanktionen der UNO gegen den Irak und Kuwait im Zuge der Golfkrise vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1674 sowie QdD 15, Dok. 40, dodis.ch/54497 und QdD 15, Dok. 41, dodis.ch/56503.

¹⁴ Zur Übernahme der UNO-Sanktionen gegen Jugoslawien vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1681.

¹⁵ Zur Haltung der Schweiz gegenüber der Südafrika-Sanktionen vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1768.

^{16 1965} übernahm die Schweiz das Wirtschaftsembargo der UNO gegen Rhodesien, vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Rhodesien-Sanktionen, dodis.ch/T1571.

¹⁷ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1674

Sie könnte wie heute von Fall zu Fall frei über ihre Teilnahme entscheiden. ¹⁸ Über 60 UNO-Mitglieder haben noch nie an einem militärischen UNO-Einsatz teilgenommen.

– Friedenserzwingende UNO-Operationen: In Situationen wie 1990 nach dem Angriff Iraks auf Kuwait kann die UNO auch ohne Zustimmung der Konfliktparteien militärische Einsätze beschliessen. ¹⁹ An solchen Operationen nähme die Schweiz auch als Mitglied nicht teil. Dies ist mit der UNO-Mitgliedschaft durchaus vereinbar, denn niemand ist gezwungen, sich an militärischen Operationen zu beteiligen.

 $[...]^{20}$

Text des geplanten Gesuchs um Beitritt der Schweiz zur UNO, mit Neutralitätserklärung

Schreiben im Falle einer Zustimmung von Volk und Ständen bei der Abstimmung vom 3. März 2002 über die UNO-Beitrittsinitiative (Übersetzung der französischen Originalfassung)²¹

DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

an

Seine Exzellenz

Herrn Kofi Annan

Generalsekretär der Vereinten Nationen

Sehr geehrter Herr Generalsekretär

Wir haben die Ehre, um die Aufnahme der Schweizerischen Eidgenossenschaft in die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) zu ersuchen. Volk und Stände haben den Bundesrat mit Entscheid vom 3. März 2002 zu diesem Schritt ermächtigt. Wir bitten Sie, das Gesuch dem UNO-Sicherheitsrat und der UNO-Generalversammlung zu unterbreiten.

Gemäss der Bundesverfassung hat die Schweizerische Eidgenossenschaft zum Ziel, die Freiheit und die Rechte des Volkes zu schützen, die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes zu wahren und sich für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung einzusetzen. ²² Die Bundesversammlung und der Bundesrat haben die zur Wahrung der Neutralität des Landes erforderlichen Massnahmen zu treffen. Die Schweiz ist ein neutraler Staat,

¹⁸ *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), <u>dodis.ch/T2038</u>, *insbesondere die* Botschaft des Bundesrates betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen *vom* 24. *August* 1992, *QdD* 15, *Dok.* 43, <u>dodis.ch/54910</u>.

¹⁹ Resolution Nr. 678 des Sicherheitsrats der UNO vom 29. November 1990, UN doc. S/RES/678: «The Security Council [...] [a]uthorizes Member States co-operating with the Government of Kuwait [...] to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area». Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

²⁰ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60379.

²¹ Mit Schreiben der Politischen Abteilung III vom 20. Juni 2002 wurde das Beitrittsgesuch an den schweizerischen Beobachter bei der UNO in New York, Botschafter Jenö Staehelin, übermittelt, vgl. dodis.ch/62675. Botschafter Staehelin übergab das Beitrittsgesuch am 17. Juli 2002 in New York dem UNO-Generalsekretär Kofi Annan, vgl. dodis.ch/62680. Zum Beitrittsgesuch vgl. auch die Zusammenstellung dodis.ch/C2250.

²² *Vgl. Art.* 2 *Abs.* 1 *und* 4 *der Bundesverfassung vom* 18. *April* 1999, *AS*, 1999, *S.* 2557.

dessen Status im Völkerrecht verankert ist. Für die UNO ist die Neutralität eines Mitgliedstaates mit den in der UNO-Charta enthaltenen Verpflichtungen vereinbar und trägt zur Verwirklichung der Ziele der UNO bei.

Die Schweiz bleibt auch als Mitglied der Organisation der Vereinten Nationen neutral. Gestützt auf diese Ausführungen haben wir die Ehre, im Namen der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu erklären, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Verpflichtungen anerkennt und willens ist, diese Verpflichtungen zu erfüllen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Generalsekretär, des Ausdrucks unserer vorzüglichen Hochachtung.

 $[...]^{23}$

dodis.ch/55178

Discours du Président de la Confédération Villiger devant l'Assemblée générale de l'ONU à New York le 10 septembre 2002¹

[ADHÉSION DE LA SUISSE À L'ONU]

[New York,] 10 septembre 2002

Ι

Par votation populaire du 3 mars de cette année, le peuple suisse a décidé d'adhérer à l'Organisation des Nations Unies.² Vous avez aujourd'hui accepté notre demande d'adhésion. Et je suis fier d'abord que vous accueilliez la Suisse au sein d'une organisation si importante. Je suis fier ensuite de pouvoir confirmer notre volonté d'adhésion, au nom du peuple suisse. Ce jour représente beaucoup pour la Suisse. Comme notre pays réunit quatre cultures et quatre langues nationales, à savoir l'allemand, le français, l'italien et le romanche, je me permettrai de m'adresser à vous dans trois de ces langues.

II.

Je commencerai par remercier tous les membres de l'Assemblée générale d'accueillir la Confédération suisse parmi les Nations Unies. Mes remerciements vont aussi³ au ministre français des affaires étrangères,⁴ à nos pays voisins et à tous les États qui ont déposé ou co-parrainé la résolution d'adhésion. Je remercie également les représentants des groupes régionaux et notre État-hôte pour leurs paroles bienveillantes. Enfin, notre reconnaissance et notre gratitude sont acquises au secrétaire général de l'ONU pour son indéfectible engagement.

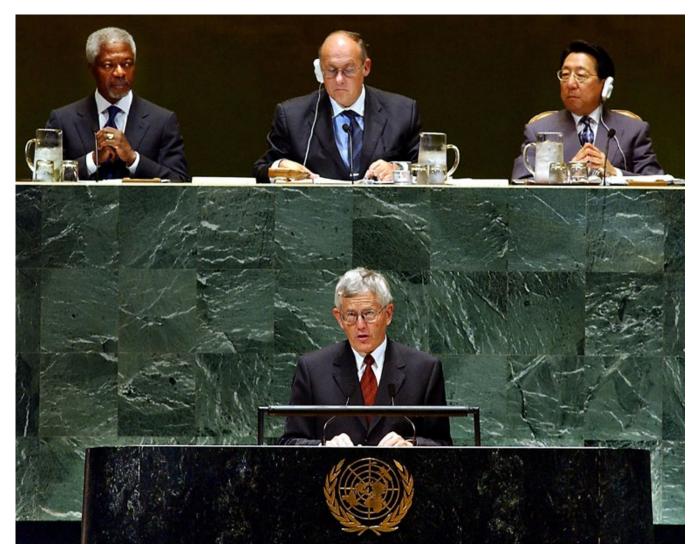
III.

L'Organisation des Nations Unies est plus nécessaire que jamais. Il n'est pas tolérable que perdurent des écarts de richesse à l'échelle planétaire. En de trop

- 3 Note mauscrite: tout particulièrement.
- 4 *Note manuscrite:* mais aussi.

¹ CH-BAR#J1.346#2013/189#1065* (25). Ce discours est prononcé par le Chef du DFF, le Président de la Confédération Kaspar Villiger, le 10 septembre 2002 devant l'Assemblée générale des Nations Unies à New York. La version ici éditée contient les notes manuscrites du Conseiller fédéral Villiger. Une version modifiée du discours est éditée dans le procès-verbal de l'Assemblée générale du 10 septembre 2002, cf. UN doc. A/57/PV.1, pp. 10–13, où les passages en allemand et en italien sont traduits en français. Ce procès-verbal est également disponible en traduction anglaise. Pour les versions française et anglaise du procès-verbal, cf. le facsimilé dodis.ch/55178.

² *Cf.* l'Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 3 mars 2002 *du* 26 avril 2002, FF, 2002, I, pp. 3452–3455. 54,6% *des participants et participantes à la votation ont voté pour une adhésion à l'ONU*, 45,4% *contre. À propos de la votation du 3 mars* 2002, *cf. la compilation thématique* Votation sur l'adhésion à l'ONU (2002), dodis.ch/T1773.



Jan Kavan (en haut au centre) préside pour la première fois une réunion lors de la 57ème session de l'Assemblée générale, mardi 10 septembre 2002 à New York. Le Président de la Confédération Kaspar Villiger (en bas au centre) s'adresse lui pour la première fois à l'Assemblée, au nom de la Suisse en tant que nation membre. Le Secrétaire général Kofi Annan (à gauche) et l'ancien Président de l'Assemblée Han Seung-soo (à droite) entourent Kavan. (Keystone-SDA, AP Photo, Stephen Chernin, 10078070 (RM)).

nombreux endroits du monde, la paix n'est encore qu'un rêve. Trop de conflits sont⁵ résolus non par le droit mais par la force. Poussés par tous ces maux, des millions de personnes fuient leur pays. Le terrorisme est devenu une menace pour le monde entier. L'équilibre écologique d'une grande partie du globe est menacé.

Saurons-nous apporter une réponse à ces problèmes⁶ – sur cette question repose le destin du monde. Ces problèmes sont l'affaire de tous. Un État seul, aussi grand soit-il, n'est pas en mesure de les résoudre. Il est dans notre intérêt à tous qu'une organisation universelle relève le défi. Cette organisation universelle ne peut être que l'ONU. C'est pourquoi l'ONU est si importante pour l'humanité. Nous en étions déjà conscients alors que nous n'en étions pas membres. Aussi,

⁵ Note manuscrite: abordés sous l'angle de la force plutôt que du droit. Cet ajout est très probablement utilisé dans le discours devant l'Assemblée générale, cf. le procès-verbal de l'Assemblée générale dans le facsimilé dodis.ch/55178.

⁶ Note manuscrite: ?

depuis de nombreuses années, nous prenons une part active aux institutions de l'ONU. Le peuple suisse a toujours soutenu cette participation. Un solide partenariat s'est construit au fil des ans. En tant qu'État observateur, nous pratiquions déjà l'esprit de bon voisinage prôné par la Charte des Nations Unies.

IV.

Pourtant l'adhésion pleine et entière n'est pas allée de soi. Nombre de mes concitoyens étaient partagés.

D'un côté, la justice, la paix et la solidarité sont des valeurs phares aussi bien pour notre démocratie que pour l'ONU. Elles sont inscrites dans le préambule de la Charte des Nations Unies et dans celui de la Constitution suisse. Nos objectifs de politique extérieure concordent avec les objectifs de l'ONU. Nous sommes fiers et reconnaissants que Genève soit un des sièges des Nations Unies.⁷ Nous savons aussi depuis toujours combien le droit international est important – d'autant plus pour un petit État qui dispose de peu de moyens de coercition. Nous savons enfin que l'ONU est un instrument incontournable pour tenter de substituer le droit à la force. Toutes ces raisons parlaient pour l'adhésion.

Mais un grand nombre de Suisses doutaient. Ils se demandaient si l'ONU était vraiment en mesure d'atteindre ses buts. Le droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité ne s'accordait pas, pour beaucoup d'entre eux, avec leur conception de la démocratie. Ils craignaient également que l'entrée à l'ONU nuise à notre neutralité, laquelle est profondément ancrée dans l'esprit de notre peuple.

Die Willensnation Schweiz verfügt nicht über die Binderkräfte einer gemeinsamen Kultur und Sprache. Ein Element des nationalen Zusammenhalts ist die direkte Demokratie, also das Recht des Volkes, alle wesentlich politischen Entscheide an der Urne zu fällen. Es war deshalb selbstverständlich, dass nur das Volk über den UNO-Beitritt befinden konnte. Nach einer intensiven und kontroversen innenpolitischen Auseinandersetzung haben Volk und Kantone dem Beitritt zugestimmt. Das Schweizer Volk steht hinter den Zielen und Bestrebungen der Vereinten Nationen. Unsere Vertreter in Ihrer Organisation werden in der UNO konstruktiv und im Sinne des Volkswillens mitarbeiten.

V.

In unserem Beitrittsgesuch haben wir auf die Neutralität der Schweiz hingewiesen.⁸ Sie ist in ihrem Grundgehalt eine prinzipielle Absage an Krieg und Gewalt zur Bewältigung von Konflikten. Sie ist seit Jahrhunderten eine Maxime unserer Aussenpolitik. Sie war aber immer auch ein Mittel der nationalen Kohäsion.⁹ In Zeiten grosser europäischen Konflikte wäre unser Land der vier Kulturen ohne

⁷ Cf. QdD 15, doc. 6, dodis.ch/45, et doc. 8, dodis.ch/119, ainsi que le projet de lettre du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, au Secrétaire général de l'ONU, Trygve Lie, en annexe du procès-verbal délibératif de la 78ème séance du Conseil fédéral du 22 octobre 1946, dodis.ch/49072.

⁸ Für das Beitrittsgesuch vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2250, insbesondere das Schreiben des EDA an Jenö Staehelin, Botschafter bei der Mission der Schweiz bei der UNO in New York vom 20. Juni 2002, dodis.ch/62675. Das Beitrittsgesuch wurde dem UNO-Generalsekretär Kofi Annan am 17. Juli 2002 in New York übergeben, vgl. dodis.ch/62680.

⁹ Note manuscrite: des nationalen Zusammenhalts.

Neutralität möglicherweise auseinandergebrochen. Aus allen diesen Gründen bedeutet die Neutralität unserem Volk viel.

Aber unsere Neutralität ist keine egoistische. Sie verschliesst nicht die Augen vor Unrecht und Armut. Sie verbietet uns nicht, die Stimme dort zu erheben, wo Unrecht benannt werden muss. Unsere Neutralität ist gepaart mit Solidarität, welche in unserem Volk ebenso tief verankert ist. Die Schweiz wird sich nicht an allfälligen friedenserzwingenden Operationen beteiligen. Aber sie wird zur Verfügung stehen, wo es um friedenserhaltende oder humanitäre Einsätze geht.

À la veille du premier anniversaire de la tragédie du 11 septembre, je voudrais affirmer qu'il n'y a jamais eu¹⁰ – qu'il n'y aura jamais de neutralité envers le terrorisme ni envers le crime. C'est pourquoi la Suisse participe activement à la lutte contre le terrorisme.

VI.

Ispireremo la nostra collaborazione in seno all'ONU ai nostri valori basilari: pace, democrazia, dignità dell'essere umano, neutralità e solidarietà. Ci impegneremo a favore della tutela dei diritti dell'uomo e della dignità umana anche nelle situazioni di guerra. Siamo fautori di un buon governo, della tutela dell'ambiente, di uno sviluppo sostenibile e di sane condizioni quadro per un'economia mondiale aperta. Questi valori e interessi sono condivisi anche dall'ONU.

La Suisse est un petit pays, mais, forte de plusieurs siècles d'indépendance, elle a confiance en elle-même. Elle n'hésitera jamais à faire entendre sa voix, même si cette voix est dérangeante. Néanmoins, ce sera toujours pour défendre les valeurs dont je viens de parler.

Cependant la Suisse connaît la valeur de la modestie et est consciente de ses limites. Si nous parvenons, par notre contribution, à ce que les idéaux de l'ONU deviennent plus tangibles, si nous réussissons, avec vous, à apporter notre pierre à la construction d'un monde meilleur, alors nous aurons nous aussi gagné à être membres de l'ONU. C'est pour moi une joie et un honneur de vous affirmer la volonté de la Suisse de participer activement aux travaux des Nations Unies.

277 Appendix / Appendice

Im vorliegenden Band sind 50 Dokumente publiziert, die durch die zahlreichen Querverweise und Verknüpfungen im Anmerkungsapparat und in den digitalen Registern auch als Orientierungshilfe zu weiteren Dokumenten, Themen, Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen dienen.

Dans le présent volume sont publiés 50 documents qui, grâce aux nombreux renvois et liens dans l'appareil d'annotation et dans les index numériques, servent également de guide pour d'autres documents, thèmes, personnes, organisations et noms géographiques.

Nel presente volume sono pubblicati 50 documenti che, attraverso numerosi riferimenti incrociati e rimandi presenti nell'apparato delle note e nei registri digitali, servono anche da guida per ulteriori documenti, argomenti, persone, organizzazioni e denominazioni geografiche.

Abkürzungen Abréviations Abbreviazioni



dodis.ch/dds/abbreviationes

Unter dem angegebenen Link befindet sich eine vollständige Liste aller Abkürzungen, die in den Publikationen der Forschungsstelle Dodis vorkommen.

Ce lien renvoie à une liste complète de toutes les abréviations qui apparaissent dans les publications de Dodis.

Questo link rimanda a un elenco completo di tutte le abbreviazioni utilizzate nelle pubblicazioni del centro di ricerca Dodis.

Table méthodique Tavola metodica



dodis.ch/index/des/qdd15

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches thematisches Verzeichnis der Dokumente des vorliegenden Bandes sowie aller Dokumente zur UNO in der Datenbank Dodis.

Ce lien renvoie à une table méthodique dynamique des documents du présent volume et de tous les documents en lien avec l'ONU dans la base de données Dodis.

Questo link rimanda a una tavola metodica dinamica dei documenti del presente volume come pure di tutti i documenti sull'ONU che si trovano nella banca dati Dodis.

Verzeichnis der benutzten Dossiers Liste des dossiers utilisés Elenco dei dossiers utilizzati



dodis.ch/index/dos/qdd15

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches Verzeichnis der benutzten Archivdossiers des vorliegenden Bandes sowie aller Dokumente zur UNO in der Datenbank Dodis.

Ce lien renvoie à un index dynamique des dossiers d'archives utilisés pour le présent volume ainsi que pour tous les documents sur l'ONU dans la base de données Dodis.

Questo link rimanda a un elenco dinamico dei dossiers d'archivio utilizzati per il presente volume come pure per tutti i documenti sull'ONU che si trovano nella banca dati Dodis.

279 Register

Index

Indici

Unter den angegebenen Links befinden sich dynamische Register der Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen, die in den Dokumenten des vorliegenden sowie in jenen zur UNO in der Datenbank Dodis erwähnt sind.

Ces liens renvoient aux index dynamiques des personnes, organisations et noms géographiques mentionnés dans les documents du présent volume ainsi que dans ceux sur l'ONU dans la base de données Dodis.

Questo link rimanda agli indici dinamici delle persone, delle organizzazioni e delle denominazioni geografiche menzionate nei documenti del presente volume e nei documenti sull'ONU che si trovano nella banca dati Dodis.

Personen Personnes Persone

dodis.ch/index/bio/qdd15



Körperschaften Organisations Organizzazioni

dodis.ch/index/org/qdd15



Geografische Bezeichnungen Noms géographiques Denominazioni geografiche

dodis.ch/index/geo/qdd15



Die folgende Aufstellung führt Organisationen, Organe und Programme des UNO-Systems auf, in denen die Schweiz Mitglied ist oder an die sie finanzielle Beiträge leistete bzw. leistet.¹ Nicht erfasst werden Friedensmandate und sonstige ad hoc Missionen. Die Daten zu den Beiträgen der Schweiz an die Organisationen und Programme der UNO orientieren sich am Zeitpunkt, zu welchem eine erstmalige Beteiligung erfolgte. Der Permalink verweist auf die Datenbank Dodis, wo sich weiterführende Informationen und eine Vielzahl von Dokumenten mit thematischem Bezug zu den jeweiligen Entitäten befinden. Einige Sonderorganisationen der UNO wurden vom Völkerbund übernommen (z. B. ILO) oder waren schon seit dem 19. Jahrhundert eigenständige internationale Organisationen (z. B. ITU oder UPU), die nach dem Zweiten Weltkrieg ins UNO-System integriert wurden. In etlichen dieser Organisationen war die Schweiz bereits vor der Entstehung der UNO Mitglied.

Hauptorgane

Gründung 1945²

UNGA (<u>dodis.ch/R570</u>) – United Nations General Assembly, New York Mitgliedschaft der Schweiz seit 2002

UNSC (dodis.ch/R222) – United Nations Security Council, New York Mitgliedschaft der Schweiz 2023–2024

ECOSOC (dodis.ch/R218) – Economic and Social Council, New York Mitgliedschaft der Schweiz 2011–2012, 2015–2016, 2020–2021

ICJ (dodis.ch/R212) – International Court of Justice, Den Haag Beitritt der Schweiz zum Statut 1948

¹ Stand 30. Juni 2022. Eine laufend aktualisierte Liste befindet sich auf unserer Website unter Dokumentation, dodis.ch/W30341.

² Gründung der Hauptorgane mit der Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen am 26. Juni 1945. Die Charta trat am 24. Oktober 1945 in Kraft. Zu den Hauptorganen der UNO gehören auch das Sekretariat und der Treuhandrat. Letzterer ist jedoch seit der Entlassung des letzten Treuhandgebietes (Palau) 1994 inaktiv.

282 Sonderorganisationen

FAO (dodis.ch/R575) – Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom – Gründung 1945³

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1946

ICAO (dodis.ch/R748) – International Civil Aviation Organization, Montreal – Gründung 1944⁴

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1947

IFAD (dodis.ch/R30942) – International Fund for Agricultural Development, Rom – Gründung 1977⁵

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1977

ILO (dodis.ch/R224) – International Labour Organization, Genf – Gründung 1919⁶

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1920

IMF (dodis.ch/R593) – International Monetary Fund, Washington D. C. – Gründung 1945⁷

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1992

IMO (dodis.ch/R16163) – International Maritime Organization, London – Gründung 1948⁸

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1955

 \mathbf{ITU} (dodis.ch/R900) – International Telecommunication Union, Genf – Gründung 1865 9

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1866

UNESCO (dodis.ch/R574) – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris – Gründung 1945¹⁰

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1949

³ FAO: Die Gründungsidee geht auf die Konferenz der Vereinten Nationen in Hot Springs 1943 zurück. 1945 wurde die Verfassung unterzeichnet und trat gleichzeitig in Kraft.

⁴ ICAO: Unterzeichnung des Abkommens 1944, Inkrafttreten des Abkommens und Eingliederung ins UNO-System als Sonderorganisation 1947.

⁵ IFAD: Beschluss zur Gründung an der Welternährungskonferenz von 1974. 1977 wurde die Gründungsresolution verabschiedet.

⁶ ILO: Gründung 1919 als Organ des Völkerbundes, Überführung ins UNO-System als Sonderorganisation 1946.

⁷ IMF: Beschluss zur Gründung an der Konferenz von Bretton Woods 1944, Unterzeichnung des Gründungsabkommens 1945. 1947 nahm der IMF seine operative Tätigkeit auf.

⁸ IMO: Gründung durch Abkommen 1948, Inkrafttreten des Abkommens 1958. 1959 nahm die IMO ihre operative Tätigkeit auf.

⁹ ITU: Die 1865 gegründete International Telegraph Union sowie die 1906 gegründete International Radiotelegraph Union fusionierten 1932 zur ITU. Durch ein Abkommen von 1947, welches 1949 in Kraft trat, wurde die ITU als Sonderorganisation ins UNO-System eingegliedert.

¹⁰ UNESCO: Gründung durch Unterzeichnung der Verfassung 1945, Inkrafttreten der Verfassung 1946.

UNIDO (dodis.ch/R23120) – United Nations Industrial Development
 Organization, Wien – Gründung 1966¹¹
 Mitgliedschaft der Schweiz seit 1985

UNWTO (docs.ch/R32785) – World Tourism Organization, Madrid – Gründung 1946 12

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1976

UPU (dodis.ch/R731) – Universal Postal Union, Bern – Gründung 1874¹³ Mitgliedschaft der Schweiz seit 1875

WHO (dodis.ch/R216) – World Health Organization, Genf – Gründung 1946¹⁴ Mitgliedschaft der Schweiz seit 1948

 $WIPO\ (\underline{dodis.ch/R15614})$ – World Intellectual Property Organization, Genf – Gründung 1967^{15}

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1970

WMO (dodis.ch/R10888) – World Meteorological Organization, Genf – Gründung 1947¹⁶ Mitgliedschaft der Schweiz seit 1949

Weltbankgruppe

IBRD (dodis.ch/R586) – International Bank for Reconstruction and Development, Washington D. C. – Gründung 1944¹⁷ Mitgliedschaft der Schweiz seit 1992

IDA (dodis.ch/R16862) – International Development Association, Washington D. C. – Gründung 1960¹⁸
Mitgliedschaft der Schweiz seit 1992

¹¹ UNIDO: Gründung durch Resolution Nr. 2152 (XXI) der UNO-Generalversammlung vom 17. November 1966, UN doc. A/RES/2152(XXI). Status als Sonderorganisation der UNO 1979, Inkrafttreten neue UNIDO-Verfassung 1985.

¹² UNWTO: Gründung 1925 als International Union of Official Tourist Publicity Organizations, welche 1947 in International Union of Official Travel Organizations (IUOTO) umbenannt wurde. 1975 nahm die IUOTO die Statuten der World Tourism Organization (WTO) an und wurde 1976 ins United Nations Development Programme (UNDP) integriert, bevor ihr 2003 der Status als Sonderorganisation der UNO verliehen wurde.

¹³ UPU: Gründung 1874 als General Postal Union, Inkrafttreten des Abkommens 1875. Umbenennung in Universal Postal Union 1878. 1948 wurde die UPU zur Sonderorganisation der UNO.

¹⁴ WHO: Gründung durch Verfassung 1946, Inkrafttreten der Verfassung 1948.

¹⁵ WIPO: Vorgängerorganisation waren die United International Bureaux for the Protection of Intellectual Property, gegründet 1893. Gründung der WIPO durch Konvention 1967, Inkrafttreten der Konvention und Aufnahme operativer Tätigkeit 1970, Überführung ins UNO-System als Sonderorganisation 1974.

¹⁶ WMO: Gründung als International Meteorological Organization (IMO) 1873, 1947 folgt Konvention für World Meteorological Organization (WMO), Inkrafttreten der Konvention 1950. Überführung ins UNO-System als Sonderorganisation und Aufnahme operativer Tätigkeit 1951.

¹⁷ IBRD: Gründung durch Abkommen 1944, Ratifikation des Abkommens 1945, Aufnahme operativer Tätigkeit 1946.

¹⁸ IDA: Gründung durch Abkommen 1960.

IFC (dodis.ch/R10462) – International Finance Corporation, Washington D. C. –
 Gründung 1956¹⁹
 Mitgliedschaft der Schweiz seit 1992

Programme und Fonds

UNDP (dodis.ch/R23121) – United Nations Development Programme, New York – Gründung 1965²⁰

Beteiligung der Schweiz seit 1966

UNEP (dodis.ch/R22883) – United Nations Environment Programme, Nairobi – Gründung 1972²¹

Beobachterstatus der Schweiz seit 1973, Beteiligung der Schweiz seit 1975

UNFPA (dodis.ch/R26828) – United Nations Population Fund, New York – Gründung 1969²²

Beteiligung der Schweiz seit 1976

UN-HABITAT (dodis.ch/R31300) – United Nations Human Settlements Programme, Nairobi – Gründung 1978²³ Beteiligung der Schweiz seit 1978

 \mbox{UNICEF} (dodis.ch/R8974) – United Nations Children's Fund, New York – Gründung 1946^{24}

Beteiligung der Schweiz seit 1947

WFP (dodis.ch/R23763) – World Food Programme, Rom – Gründung 1961²⁵ Beteiligung der Schweiz seit 1963

¹⁹ IFC: Gründung 1956 als Institution der Weltbank.

²⁰ UNDP: Gründung durch Resolution Nr. 2029 (XX) der UNO-Generalversammlung vom 22. November 1965, UN doc. A/RES/2029(XX). Aufnahme operativer Tätigkeit 1966.

²¹ UNEP: Gründung durch Resolution Nr. 2997 (XXVII) der UNO-Generalversammlung vom 15. Dezember 1972, UN doc. A/RES/2997(XXVII). Aufnahme operativer Tätigkeit 1973.

²² UNFPA: Gründung eines Treuhandfonds 1967, Aufnahme operativer Tätigkeit 1969. Seit 1972 ist das UNFPA ein Nebenorgan der UNO-Generalversammlung.

²³ UN-HABITAT: Gründung des United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS) 1978 als Resultat der ersten UN Conference on Human Settlements and Sustainable Urban Development von 1976. Durch Resolution Nr. 56/206 der UNO-Generalversammlung vom 26. Februar 2002, UN doc. A/RES/56/206, wurde UN-HABITAT zum eigenständigen Programm der UNO.

²⁴ UNICEF: Gründung durch Resolution Nr. 57 (I) der UNO-Generalversammlung vom 11. Dezember 1946, UN doc. A/RES/57(I). 1947 Aufnahme operativer Tätigkeit als temporäre Organisation, seit 1953 ständige UNO-Organisation.

²⁵ WFP: Gründung durch Resolution Nr. 1714 (XVI) der UNO-Generalversammlung vom 19. Dezember 1961, UN doc. A/RES/1714(XVI). Aufnahme operativer Tätigkeit 1963) zunächst beschränkt auf drei Jahre. 1965 wird das WPF zum ständigen UNO-Programm.

285 Forschungs- und Ausbildungsinstitute

UNICRI (dodis.ch/R25264) – United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Turin – Gründung 1968²⁶ Beteiligung der Schweiz seit 1969

UNIDIR (dodis.ch/R35297) – United Nations Institute for Disarmament Research, Genf – Gründung 1980²⁷ Beteiligung der Schweiz seit 1985

UNITAR (dodis.ch/R23674) – United Nations Institute for Training and Research, Genf – Gründung 1963²⁸ Beteiligung der Schweiz seit 1965

UNRISD (dodis.ch/R25263) – United Nations Research Institute for Social Development, Genf – Gründung 1963²⁹
Beteiligung der Schweiz seit 1968

Andere Institutionen

ITC (dodis.ch/R25701) – International Trade Center, Genf – Gründung 1964³⁰ Beteiligung der Schweiz seit 1964, Mitgliedschaft der Schweiz seit 1995

UNAIDS (dodis.ch/R33925) – Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, Genf – Gründung 1994³¹ Beteiligung der Schweiz seit 1999

UNCTAD (dodis.ch/R23118) – United Nations Conference on Trade and – Development, Genf – Gründung 1964³² Mitgliedschaft der Schweiz seit 1964

²⁶ UNICRI: Festlegung von organisatorischen Richtlinien für das United Nations Social Defence Research Institute UNSDRI) durch Resolution Nr. 1086B (XXXIX) des ECOSOC vom 30. Juli 1965, UN doc. E/RES/1086B(XXXIX). Gründung des Instituts 1968, Umbenennung in UNICRI 1989.

²⁷ UNIDIR: Gründungsbeschluss durch UNO-Generalversammlung 1978, Gründung und Aufnahme operativer Tätigkeit 1980. Staut durch Resolution Nr. 39/147 der UNO-Generalversammlung vom 17. Dezember 1984 angenommen, UN doc. A/RES/39/147.

²⁸ UNITAR: Gründung durch Resolution Nr. 1934 (XVIII) der UNO-Generalversammlung vom 11. Dezember 1963, UN doc. A/RES/1934(XVIII). Aufnahme operativer Tätigkeit 1965.

²⁹ UNRISD: Gründungsbeschluss 1963, Aufnahme operativer Tätigkeit 1964.

³⁰ ITC: Vorgängerorganisation der ITC war das International Trade Information Centre des GATT, welches 1964 gegründet worden war. 1968 gründeten GATT und UNCTAD die Tochtergesellschaft ITC.

³¹ UNAIDS: Gründung durch Resolution Nr. 1994/24 des ECOSOC vom 26. Juli 1994, Aufnahme operativer Tätigkeit 1996.

³² UNCTAD: Resolution Nr. 1785 vom 8. Dezember 1962 der UNO-Generalversammlung, UN doc. A/RES/1785 (XVII), ermöglicht erste Welthandelskonferenz 1964. Gründung als eigenständige Organisation 1964.

UNHCR (dodis.ch/R8974) – United Nations High Commissioner for Refugees,
 Genf – Gründung 1950³³
 Beteiligung der Schweiz seit 1951

UNRWA (dodis.ch/R9768) – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Amman – Gründung 1949³⁴ Beteiligung der Schweiz seit 1949

UNDRO (doi.org/10.1071/j.ch/ – United Nations Disaster Relief Organization, Genf – Gründung 1971doi.org/10.1071/j.ch/ – United Nations Disaster Relief Organization, Genf – Gründung 1971doi.org/10.1071/j.ch/ – United Nations Disaster Relief Organization, Genf – Gründung 1971https://doi.org/10.1071/j.ch/ – United Nations Disaster Relief Organization, Genf – Gründung 1971https://doi.org/10.1071/j.ch/ – United Nations Disaster Relief Organization, Genf – Gründung 1971https://doi.org/10.1071/j.ch/ – United Nations Disaster Relief Organization, Genf – Gründung 1971https://doi.org/10.1071/j.ch/ – United Nations Disaster Relief Organization, Genf – Gründung 1971https://doi.org/10.1071/j.ch/ – United Nations Disaster Relief Organization of the properties of the properties

Beteiligung der Schweiz 1976–1992

UN Women (dodis.ch/R38956) – United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, New York – Gründung 2010³⁶ Beteiligung der Schweiz seit 2012

Verwandte Organisationen

CTBTO Preparatory Commission (dodis.ch/R38957) – Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, Wien – Gründung 1996³⁷
Mitgliedschaft der Schweiz seit 1999

IAEA (dodis.ch/R9676) – International Atomic Energy Agency, Wien – Gründung 1956³⁸
Mitgliedschaft der Schweiz seit 1957

ICC (dodis.ch/R33924) – International Criminal Court, Den Haag – Gründung 1998³⁹ Beitritt der Schweiz zum Statut 2002

³³ UNHCR: Gründung durch Resolution Nr. 428 (V) der UNO-Generalversammlung vom 14. Dezember 1950, UN doc. A/RES/428(V), Aufnahme operativer Tätigkeit 1951.

³⁴ UNRWA: Gründung durch Resolution Nr. 302 (IV) der UNO-Generalversammlung vom 8. Dezember 1949, UN doc. A/RES/302 (IV). Aufnahme operativer Tätigkeit 1950.

³⁵ UNDRO: Gründung 1971, Eingliederung des UNDRO 1992 ins Departement of Humanitarian Affairs (DHA) des UNO-Generalsekretariats, das heutige UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

³⁶ UN Women: Gründung 2010, Aufnahme operativer Tätigkeit 2011.

³⁷ CTBTO Prep Com: Die Vorbereitungskommission wurde 1996 gegründet und wird solange bestehen, bis der Kernwaffenteststopp-Vertrag (CTBT) in Kraft ist und die CTBTO gegründet werden kann.

³⁸ IAEA: Statut 1956 angenommen, in Kraft getreten 1957.

³⁹ ICC: Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshof seit 1998 offen zur Unterzeichnung, Inkrafttreten des Statuts 2002.

IOM (dodis.ch/R10492) – International Organization for Migration, Genf – Gründung 1951⁴⁰

Mitgliedschaft der Schweiz seit 1954

 ${f ISA}$ (docs.ch/R36942) – International Seabed Authority, Kingston – Gründung 1994⁴¹

Mitgliedschaft der Schweiz seit 2009

ITLOS (dodis.ch/R36943) – International Tribunal for the Law of the Sea, Hamburg – Gründung 1994⁴² Mitgliedschaft der Schweiz seit 2009

OPCW (dodis.ch/R34500) – Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, Den Haag – Gründung 1997⁴³
Mitgliedschaft der Schweiz seit 1997

WTO (dodis.ch/R18497) – World Trade Organization, Genf – Gründung 1995⁴⁴ Mitgliedschaft der Schweiz seit 1995

Regionalkommissionen

UNECE (dodis.ch/R1871) – Economic Commission for Europe, Genf – Gründung 1947⁴⁵ Mitgliedschaft der Schweiz seit 1972

⁴⁰ IOM: Gründung 1951 als Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME). Namensänderung zum Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM) im Jahr 1952, zum Intergovernmental Committee for Migration (ICM) 1980 und schließlich zur Internationalen Organisation für Migration (IOM) 1989. Eingliederung der IOM durch Resolution Nr. 70/296 der UNO-Generalversammlung vom 5. August 2016, UN doc. A/RES/70/296, als verbundene Organisation der UNO.

⁴¹ ISA: United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 geschlossen, Inkrafttreten des Abkommens und Gründung ISA 1994.

⁴² ITLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 geschlossen, Inkrafttreten des Abkommens und Gründung ITLOS 1994.

⁴³ OPCW: Unterzeichnung Chemiewaffenkonvention Chemical Weapons Convention (CWC) 1993, Inkrafttreten 1997.

⁴⁴ WTO: Unterzeichnung der Schlussakte der Uruguay-Runde des GATT 1994, Inkrafttreten 1995.

⁴⁵ UNECE: Gründung durch Resolution Nr. 36 (IV) des ECOSOC vom 28. März 1947, UN doc. E/RES/36(IV).



The United Nations System

UN PRINCIPAL ORGANS

GENERAL

ASSEMBLY

SECURITY COUNCIL

ECONOMIC AND

SECRETARIAT

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

COUNCIL⁶

Subsidiary Organs

- · Disarmament Commission
- · Human Rights Council
- International Law Commission
- Joint Inspection Unit (JIU)
- Main Committees
- Standing committees and ad hoc bodies

Funds and Programmes¹

UNDP United Nations Development

- UNCDF United Nations Capital Development Fund
- UNV United Nations Volunteers

UNEP⁸ United Nations Environment

UNFPA United Nations Population Fund **UN-HABITAT**⁸ United Nations Human Settlements Programme

UNICEF United Nations Children's Fund WFP World Food Programme (UN/FAO)

Research and Training

UNIDIR United Nations Institute for Disarmament Research

UNITAR United Nations Institute for Training and Research

UNSSC United Nations System Staff College

UNU United Nations University

Other Entities

ITC International Trade Centre (UN/WTO)

UNCTAD^{1,8} United Nations Conference on Trade and Development

UNHCR¹ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees

UNOPS¹ United Nations Office for Project

UNRWA¹ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

UN-WOMEN¹ United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women

Related Organizations

CTBTO Preparatory Commission Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization

IAEA^{1,3} International Atomic Energy Agency

ICC International Criminal Court

IOM¹ International Organization for Migration

ISA International Seabed Authority

ITLOS International Tribunal for the Law of the Sea

OPCW³ Organization for the Prohibition of Chemical Weapons

WTO^{1,4} World Trade Organization

Peacebuilding Commission

HLPF

High-level Political Forum on Sustainable Development

Subsidiary Organs

- · Counter-Terrorism Committee
- · International Residual Mechanism for Criminal Tribunals
- · Military Staff Committee

- Peacekeeping operations and political missions Sanctions committees (ad hoc)
- Standing committees and ad hoc bodies

SOCIAL COUNCIL

TRUSTEESHIP

Functional Commissions

- Crime Prevention and Criminal Justice
- Narcotic Drugs
- Population and Development
- · Science and Technology for Development
- Social Development
- Statistics
- Status of Women
- · United Nations Forum on Forests

Regional Commissions⁸

ECA Fconomic Commission for Africa

ECE Economic Commission for Europe

ECLAC Economic Commission for Latin America and the Caribbean

ESCAP Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

ESCWA Economic and Social Commission for Western Asia

Departments and Offices⁹

EOSG Executive Office of the Secretary-General

DCO Development Coordination Office

DESA Department of Economic and Social Affairs

DGACM Department for General Assembly and Conference Management

DGC Department of Global Communications

DMSPC Department of Management Strategy, Policy and Compliance

DOS Department of Operational Support

DPO Department of Peace Operations

DPPA Department of Political and Peacebuilding Affairs

DSS Department of Safety and Security

OCHA Office for the Coordination of **Humanitarian Affairs**

OCT Office of Counter-Terrorism

ODA Office for Disarmament Affairs

OHCHR Office of the United Nations High Commissioner for Human

OIOS Office of Internal Oversight Services

OLA Office of Legal Affairs

OOSA Office for Outer Space Affairs

OSAA Office of the Special Adviser on Africa

SRSG/CAAC Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed

SRSG/SVC Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict

SRSG/VAC Office of the Special Representative of the Secretary-General on Violence Against Children

· Committee for Development Policy

Other Bodies¹⁰

- Committee of Experts on Public Administration
- Committee on Non-Governmental Organizations
- · Permanent Forum on Indigenous Issues

UNAIDS Joint United Nations Programme on HIV/AIDS

UNGEGN United Nations Group of Experts on Geographical Names

UNGGIM Committee of Experts on Global Geospatial Information Management

Research and Training

UNICRI United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute

UNRISD United Nations Research Institute for Social Development

UNDRR United Nations Office for Disaster Risk Reduction

UNODC¹ United Nations Office on Drugs and Crime

UNOG United Nations Office at Geneva

UN-OHRLLS Office of the High Representative for the Least Developed Countries. Landlocked Developing Countries and Small **Island Developing States**

UNON United Nations Office at Nairobi

UNOP² United Nations Office for Partnerships

UNOV United Nations Office at Vienna

Specialized Agencies 1,5

FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations

ICAO International Civil Aviation Organization

IFAD International Fund for Agricultural Development

ILO International Labour Organization

IMF International Monetary Fund

IMO International Maritime Organization ITU International Telecommunication Union

UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNIDO United Nations Industrial Development Organization

UNWTO World Tourism Organization

UPU Universal Postal Union

WHO World Health Organization

WIPO World Intellectual Property Organization

WMO World Meteorological Organization

WORLD BANK GROUP⁷

- IBRD International Bank for Reconstruction and Development
- IDA International Development Association
- IFC International Finance Corporation

- 1 Members of the United Nations System Chief Executives Board for Coordination (CEB).
- 2 UN Office for Partnerships (UNOP) is the UN's focal point vis-a-vis the United Nations Foundation, Inc.
- 3 IAEA and OPCW report to the Security Council and the General Assembly (GA). 4 WTO has no reporting obligation to the GA, but contributes on an ad hoc basis
- to GA and Economic and Social Council (ECOSOC) work on, inter alia, finance and development issues. 5 Specialized agencies are autonomous organizations whose work is coordinated through ECOSOC (intergovernmental level) and CEB (inter-
- secretariat level). 6 The Trusteeship Council suspended operation on 1 November 1994, as on 1 October 1994 Palau, the last United Nations Trust Territory, became independent.
- 7 International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) and Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) are not specialized agencies in accordance with Articles 57 and 63 of the Charter, but are part of the World Bank Group.
- 8 The secretariats of these organs are part of the UN Secretariat.
- 9 The Secretariat also includes the following offices: The Ethics Office, United Nations Ombudsman and Mediation Services, and the Office of Administration

10 For a complete list of ECOSOC Subsidiary Bodies see un.org/ecosoc.

This Chart is a reflection of the functional organization of the United Nations System and for informational purposes only. It does not include all offices or entities of the United Nations System.



UNO-Generalsekretär Kofi Annan (Mitte) schüttelt die Hände von Bundespräsident Kaspar Villiger (links) und des Vorstehers des EDA, Bundesrat Joseph Deiss (rechts), im Konferenzraum des Generalsekretärs am 10. September 2002. Gleichentags wurde die Schweiz in einer Zeremonie offiziell in die Vereinten Nationen aufgenommen (Keystone-SDA, AP Photo, Kathy Willens, 10073000 (RM)).

Quaderni di Dodis - fonti

Die Quaderni di Dodis sind eine Open-Access-Publikationsreihe in den Bereichen Zeitgeschichte und Aussenpolitik. In drei Unterreihen werden wissenschaftliche Monografien und Sammelbände (Studi), thematische Quelleneditionen (Fonti) sowie Biografien (Memorie) publiziert. In der Unterreihe Fonti sind bisher folgende Bände erschienen:

Bernd Haunfelder (Hg.)

Aus Adenauers Nähe. Die politische Korrespondenz der schweizerischen Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland 1956–1963

Bernd Haunfelder (Hg.)

Österreich zwischen den Mächten. Die politische Berichterstattung der schweizerischen Vertretung in Wien 1938–1955

Thomas Bürgisser und Sacha Zala (Hg.) «Die Revolte der Jungen».
Die Berichterstattung der Schweizer Diplomatie über die globale Protestbewegung um 1968

P.-Y. Donzé, C. Hauser, P. Lottaz et A. Maître (éd.) «Journal d'un témoin». Camille Gorgé, diplomate suisse dans le Japon en guerre 1940–1945

Marc Dierikx and Sacha Zala (eds.)

When the Wall Came Down. The Perception of German Reunification in International Diplomatic Documents 1989–1990

Sacha Zala et Marc Perrenoud (éd.) La Suisse et la construction

du multilatéralisme, vol. 2. Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918–1946

Sacha Zala und Flurina Felix (Hg.)

Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 3. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002

Beat Hodler (Hg.)

«Unsere jungen Ambassadoren». Internationaler Jugendaustausch aus schweizerischer Perspektive 1950–1989

Daniel Marc Segesser, Wolfgang Weber und Sacha Zala (Hg.)

Sehr geteilte Meinungen. Dokumente zur Vorarlberger Frage 1918–1922



Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 3

Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002

Sacha Zala und Flurina Felix (Hg.)

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Schweiz ein wichtiger Motor für die Konstruktion des Multilateralismus und die Kodifizierung des Völkerrechts. Nach 1945 bekundete sie aber grosse Mühe, ihre Position in der neuen bipolaren Weltordnung zu finden. Als Legitimation ihres Abseitsstehens konstruierte die Schweiz einen engen Neutralitätsbegriff, der den Beitritt zu den Vereinten Nationen lange Zeit verunmöglichte. Eine erste Volksabstimmung über den Beitritt zur UNO scheiterte 1986 deutlich. Das veränderte internationale Umfeld nach 1990 begünstigte den erfolgreichen Verlauf einer zweiten UNO-Abstimmung, so dass die Schweiz als letzter souveräner Staat am 10. September 2002 den Vereinten Nationen beitrat.

Im Band werden fünfzig Dokumente zur komplexen Beziehungsgeschichte der Schweiz zur UNO präsentiert. Dank der Verknüpfung mit zahlreichen weiteren Dokumenten und Informationen in der Datenbank Dodis wird der Band zu einem wertvollen Kompass für weitere Forschungen.

Sacha Zala (*1968), Prof. Dr., Historiker, Direktor der Forschungsstelle Dodis und Professor an der Universität Bern.

Flurina Felix (*1991), M.A., Historikerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Forschungsstelle Dodis.





Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

