

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES  
DEPARTEMENT

BOTSCHAFTERTAGUNG 1967

Referat

von

Herrn Bundesrat Dr. W. Spühler





## TOUR D'HORIZON

Wer Ende August 1967 in einem allgemeinen Tour d'horizon die politische Situation der Welt zu umreissen versucht und sich Gedanken macht, welches die wichtigsten Kräfte sind, welche gegenwärtig und in nächster Zukunft die politischen Ereignisse beherrschen, kann erschrecken ob der Vielfalt der Probleme und Verschiedenheit der Kräfte, die in den verschiedenen Gegenden der Welt am Werke sind. Wie einfach erschienen doch die international in Erscheinung tretenden Kräfte vor hundert Jahren oder um die Jahrhundertwende. Europa war damals das beherrschende Zentrum, geprägt von den politischen Ideen des Nationalismus und den sozialen Konsequenzen des modernen Kapitalismus, drehten sich doch aussenpolitische Auseinandersetzungen fast ausschliesslich um Kolonialbesitz und aussereuropäische Märkte.

Heute ist Europa als Folge des Zweiten Weltkrieges und der ungeheuren wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung der letzten 20 Jahre nicht mehr das politische Gravitationszentrum der Welt. Dieses hat sich von Europa wegbewegt. Dafür erfreut sich Europa allerdings einer Ruhe, an die es früher kaum gewohnt war. Das politische Gravitationszentrum hat sich aus zwei Gründen von Europa entfernt: Einmal weil Europa wirtschaftlich und politisch schwächer geworden ist im Vergleich zu den beiden Supermächten USA und Sowjetunion und andererseits auch weil die grossen Probleme unseres Planeten sich ausserhalb Europas stellen (und unser Weltteil daran nur einen Beitrag leisten kann). Die rein europäischen Fragen, also die wirtschaftliche und politische Integration, die Gestaltung der EWG und ihr Verhältnis zum übrigen Europa, die Wiedervereinigung Deutschlands, das Verhältnis der westlichen Staaten zum kommunistischen Osteuropa sind weltpolitisch gesehen geringere Fragen; sie haben vor allem keine explosive Kraft in sich und eine geringere politische Ausstrahlung auf die übrige Welt als wir anzunehmen geneigt sind.

Die kriegerischen Auseinandersetzungen und Unruhen, die der gegenwärtigen weltpolitischen Situation Ausdruck verleihen, wickeln sich denn auch alle ausserhalb Europas ab, nämlich in Vietnam, in China, im Nahen Osten, im Schwarzen Afrika und in den Vereinigten Staaten.

Es ist offensichtlich, dass die Ursachen, der Verlauf und die Auswirkungen dieser Auseinandersetzungen und Kundgebungen sehr verschieden sind. In allen diesen Ereignissen finden wir aber unter den Verschiedenheiten eine Erklärung und Ursache, die allen gemeinsam ist, nämlich die Unterentwicklung der betroffenen Staaten, Regionen oder Bevölkerungsgruppen.



- 2 -

Es ist bereits ein Schlagwort der politischen Unterhaltung, dass das Problem der Entwicklung das entscheidende Merkmal der Gegenwart geworden ist und dass es allen andern Problemen des menschlichen Zusammenlebens sein Diktat aufzwingt.

Infolge der ungewöhnlichen Fortschritte der Wissenschaft und ihrer Anwendungsmöglichkeiten sowohl in der industriellen als auch in der landwirtschaftlichen Erzeugung hat sich die Verfügungsgewalt des Menschen über die Materie ver Hundertfacht. Die Möglichkeit, die für die Menschen notwendigen Güter zu erzeugen, scheint gegenwärtig unbegrenzt. Diese Tatsache ist an sich erfreulich. Aber ihre soziologischen Folgen sind umso bedeutsamer, als das Wachstum der entwickelten Gesellschaften eine ganz neue Erscheinung ist, die unsere Auffassungen und Denkgewohnheiten und unsere bisherige Haltung gegenüber planender Voraussicht in Frage stellt. Andererseits schafft sie eine Kluft zwischen denen, die zur wissenschaftlichen Entwicklung beitragen, an ihr teilhaben und Nutzen daraus ziehen, und jenen, die abseitsstehen, also zwischen denjenigen, die diese Entwicklung fördern und denen, die zurückgeblieben sind. Und diese Kluft ist sowohl innerhalb der Gesellschaft als auch zwischen den Staaten entstanden. Sie ist ein Problem sowohl der Innenpolitik als auch der Aussenpolitik.

Bis zu Beginn des wissenschaftlichen Zeitalters bestand das Hauptproblem in der Verteilung der Güter dieser Erde, die nicht nach Belieben vermehrt werden konnten und deren Gesamtmenge kaum für die Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungen ausreichte. Diejenigen, welche sich einen ansehnlichen Teil davon nehmen konnten, taten es zum Nachteil der andern. Dem Ueberfluss der Bevorzugten entsprach als notwendiges Gegenstück der Mangel auf seiten der Benachteiligten. Die soziale Frage des 19. Jahrhunderts und des ersten Drittels des 20. Jahrhunderts war nichts anderes als der Kampf des industriellen Proletariates um einen grösseren Anteil am Kuchen des Gesamtertrages.

Seit einigen Jahrzehnten aber übersteigt in den sogenannten entwickelten Ländern die vorhandene Gesamtmenge der notwendigen Güter die Summe der Bedürfnisse, und die Menge dieser Güter kann mehr oder weniger nach Belieben gesteigert werden. Es handelt sich folglich nicht mehr so sehr darum, den Ertrag der Erzeugung zu verteilen, als die Erzeugung zu lenken, zu verbessern und auszugleichen. Der Ueberfluss für die Reichen bedingt nicht mehr notwendigerweise die Not für die Armen. Im Gegenteil: Der Mechanismus des Marktes bringt es mit sich, dass die Armut ein Hindernis für die Entwicklung der Wirtschaft ist.

Wir wollen nicht übersehen, dass selbst innerhalb der reichen Gemeinschaften die Zahl der Benachteiligten Legion ist. Das sind diejenigen, welche sich dem Rhythmus der wissenschaftlich bestimmten Wirtschaft nicht anpassen können, die nicht jenen Grad von



Intelligenz oder Schulbildung besitzen, der es ermöglicht, den Anforderungen des heutigen Lebens zu entsprechen. Schon lange hatte das Hirn den Muskeln den Rang abgelaufen; doch blieben die Muskeln weiterhin notwendig. Aber in den am meisten technisierten Zivilisationen werden sie unnötig. Es gibt keine Nachfrage mehr nach Muskelkraft, und diejenigen, welche nichts anderes besitzen, sind zur Arbeitslosigkeit und zum Elend verurteilt. Der Fall der amerikanischen Neger ist für diese Erscheinung kennzeichnend. Wir haben gerade diesen Sommer gesehen, wie ihre Unangepasstheit einem so blühenden und mächtigen Lande wie die Vereinigten Staaten ernste Gefahren bereiten kann.

Es wäre jedoch sehr selbstgerecht zu behaupten, das Problem beschränke sich auf Amerika und auf die Negerfrage. Nicht alle Schwarzen sind unangepasst, nicht alle Unangepassten sind Schwarze, und sie leben nicht alle in den Vereinigten Staaten.

Schafft das Problem der Entwicklung selbst in den fortgeschrittensten Gesellschaften Verwirrung, so stiftet es doch am meisten Unruhe auf internationalem Gebiet. Ausser in einigen wenigen Ländern im Norden unseres Planeten herrscht der Mangel überall in der Welt. Dort sind die eben angedeuteten Regeln und Gesetze der Wohlstandsgesellschaft bedeutungslos, weil sie keine Anwendungsmöglichkeit finden. Lebensweise und Lebenshaltung in diesen ungeheuren Gebieten sind - je nach der Gegend - jenen vergleichbar, die man bei uns vor 50, 100 oder 500 Jahren gekannt hat.

Die Konsequenzen des Kontaktes der Bevölkerungen der zurückgebliebenen mit der westlichen, von der modernen wissenschaftlichen Entwicklung geprägten Zivilisation sind ungeheuer und verwirrend.

Es scheint, kurz gesagt, für diese Bevölkerung nur eine Alternative zu geben: entweder unter Opfern und unerhörten Anstrengungen die Methoden zu übernehmen, die zur wissenschaftlich bestimmten Gesellschaft führen, oder dies in einem Ausbruch der Empörung zurückzuweisen, was nur zum Chaos oder zu einer unerbittlichen Tyrannei führen kann. Denn es darf nicht übersehen werden, dass alle diese Bevölkerungen eine sehr hohe Geburtenziffer aufweisen und nur werden fortbestehen können dank den Möglichkeiten der wissenschaftlichen Zivilisation, die sie erschrecken.

Der Krieg in Vietnam, der das Vordringen des Kommunismus in Südostasien verhindern soll, stellt eine Auseinandersetzung zwischen den Vereinigten Staaten und China dar, bei der die Sowjetunion die Abwehr des chinesischen Vordringens begrüsst, aber aus Gründen der kommunistischen Weltbewegung Nordvietnam unterstützen muss. Auch in dieser Auseinandersetzung spielt die Unterentwicklung der beiden Teile Vietnams eine entscheidende Rolle, selbst im Verhältnis der südvietnamischen Bevölkerung zum amerikanischen Helfer.



In China ist gleichzeitig einer jener innern Kämpfe im Gange, in denen seine jahrtausendealte Geschichte reich ist. Das unbestrittene Ziel ist, China innerlich wieder stark zu machen und nach aussen zu einer Position zu verhelfen, die seiner geschichtlichen Grösse entspricht. Das Ziel ist also, China aus seiner technischen und wirtschaftlichen Unterentwicklung herauszuführen. Die traditionalistischen Revolutionäre schlagen unter Führung von Mao-Tse-tung ungeachtet der Entbehrungen und Opfer den "Aufbau aus eigenen Kräften" vor. Ihre Auffassung, dass der Chinese alles kann was die Ausländer können, ja, es im Grunde besser kann, entspricht der jahrhundertealten Ueberheblichkeit und Verachtung gegenüber dem Fremden. Lin Pio hat in seinem ideologischen Manifest erklärt, um China wirksam zu regieren benötige es "einheitliches Denken, revolutionäres Denken, korrektes Denken, d.h. die Gedanken Mao-Tse-tungs". Das ist nichts anderes als was schon Sun Ya-tsen gesagt hat als er schrieb: "China kann stark genannt werden, wenn die Nation frei handeln kann. Um die Nation frei zu machen, müssen wir alle unsere persönlichen Freiheiten opfern." Die Kulturrevolution ist ein Werkzeug industrieller Machtpolitik, die durch eine Erziehungskampagne schmackhaft gemacht wird. Sie ist ein Versuch totaler sozialer Erziehung im Dienste nationalen Aufbaus, ökonomisch ist sie eine Methode der Ausbeutung, wie es übrigens auch der frühere Kommunismus der Sowjetunion gewesen ist.

Maos China erstrebt die Anerkennung als Grossmacht; auf dem Weg zu diesem Ziel hat es erste Erfolge errungen. Sie sind das Ergebnis ausserordentlicher interner Anstrengungen und Opfer auf allen Gebieten, von denen es noch kein Ausruhen geben dürfe. Parallel zur materiellen Leistung meldet sich das chinesische Geltungsbewusstsein, das in ein faszinierendes Phänomen der Selbstüberschätzung ausartet. Radio und Presse verkünden weit und breit, dass Kulturrevolution, Rote Garde und das Erscheinen des Roten Brevariums der Zitate Mao-Tse-tungs die "Welt erschüttern" - obschon Maos Versuch in "moralischem Totalitarismus" gegenwärtig Chinas eigene, nach 1949 neugefundene Struktur erschüttert.

Die technische und wirtschaftliche Entwicklung Chinas bedarf der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse, welche der Westen hervorgebracht hat. Die Kontakte der letzten Jahre auf wissenschaftlicher Ebene mit dem Westen sind aber ein Gespräch unter Technikern geblieben. Peking schirmt seine Elite vor geistiger Ansteckung von aussen und warnt vor den Gefahren der westlichen Konzeption ideologischen Expertentums. Es hängt viel für die Zukunft Chinas und die Beziehungen zum Westen ab, ob es Mao wirklich gelingt, die objektive Welt der wissenschaftlich industriellen Gesetzmässigkeit zu durchsäuern und die chinesischen Wissenschaftler gewissermassen "rot" zu erhalten. Von unserem Standpunkt aus wären wir geneigt, dies zu bezweifeln. Das ist wohl auch die Erklärung für die zuversichtlichen Aeusserungen von Papst Paul VI:

"Malgré tout, l'Eglise catholique regarde toujours avec une immense sympathie vers la Chine ... Aujourd'hui elle est en état de com-



prendre et de favoriser, dans son expression la plus juste, les efforts qui caractérisent la présente phase historique de ce pays et son passage des anciennes formes de culture à des conceptions plus modernes issues de la structure industrielle et sociale actuelle...".

Wenden wir uns einem weiteren Unruheherd, dem Nahen Osten zu, so erkennen wir auch hier die Unterentwicklung als eine der Erklärungen für Krieg und Unruhen in dieser seit vielen Jahrzehnten umstrittenen Weltgegend. Selbstverständlich findet der Krieg zwischen Israel und seiner arabischen Umwelt die erste Erklärung in der Bekämpfung des fremden Eindringlings. Dieser Krieg ist aber ebenso sehr ein Konflikt zwischen dem modernistischen Staat, der eine Oase der Entwicklung darstellt inmitten einer wirtschaftlich, sozial und kulturell zurückgebliebenen Umwelt arabischer Staaten, die ihre Wachstumsprobleme in der Berührung mit der westlichen Zivilisation nicht zu meistern vermögen. Israel gilt hier als Prototyp des westlichen imperialistischen Landes. Die industrialisierten entwickelten Länder Nordamerikas und Europas werden schlechthin als imperialistisch bezeichnet, allen voran natürlich die Vereinigten Staaten.

Den Vereinigten Staaten wird die Ursache ihres ganzen Unglücks zugeschrieben, ihnen vorgeworfen, die Feinde der Araber zu ermutigen, zu beeinflussen und zu bewaffnen. Diese Haltung ist logisch, wenn man Amerika als Sinnbild, Inbegriff und Förderer der wissenschaftlichen Zivilisation ansieht. Andererseits werfen sie der Sowjetunion häufig vor, sie im Stiche gelassen zu haben und beschuldigen sie des geheimen Einverständnisses mit Washington. Nicht nur China und Kuba messen der Koexistenz, so wie Moskau sie betreibt, die Schuld bei. Der Aussenminister Algeriens erklärte kürzlich der Zeitung "Le Monde" gegenüber:

"Notre stratégie et notre diplomatie sont strictement anti-impérialistes, et c'est cela qu'on ne nous pardonne pas. Car nous dénonçons constamment les succès croissants de l'impérialisme qui partout joue et gagne, notamment pas pays interposés. Et nous constatons aussi que la coexistence pacifique se développe essentiellement aux dépens des pays indépendants du tiers monde... A l'ONU nous avons vérifié deux choses: d'une part que les exigences de la coexistence pacifique passaient avant les intérêts des Arabes, deuxièmement que l'organisation de Manhattan est entièrement entre les mains des Américains, qui peuvent, plus que jamais, la manipuler à leur guise."

Im Schwarzen Afrika sind die Stammesfehden, die in den meisten Ländern ausgebrochen sind, ein Hinweis darauf, dass die Präfiguration dieser Staaten durch die ehemaligen Kolonialmächte keine genügend tragfähige Basis gebildet hat für die Widerstandskraft dieser neuen selbständigen politischen Gebilde. Die politische Grundlage ist zu brüchig, um die Entwicklungsprobleme voranzutreiben.



- 6 -

Wirtschaftliche und soziale Rückschläge sind die Folge und drohen, diesen Erdteil ins Chaos zu stürzen.

Auch in Lateinamerika ist die Unterentwicklung derart, dass die Kräfte, die hinter der Konferenz der amerikanischen Solidarität in Havanna stehen, leicht Gehör finden können, wenn sie die direkte Aktion an möglichst vielen Stellen fördert.

Auf dem Nährboden der Unterentwicklung mit dem Hintergrund der blühenden Ueberfluss-Gesellschaft in Nordamerika und Europa regen sich in Südamerika, im Schwarzen Afrika, im Nahen Osten der arabischen Länder und auf dem südlichen Teil des asiatischen Kontinentes die Kräfte des irrationalen Nihilismus. Ob und wie weit diese in diesen Gebieten eine bestimmende Kraft werden, kann nicht zuletzt vom Verlauf der Ereignisse in China abhängen. Wenn dieses seine revolutionäre Linie dem eigenen Volke aufzunötigen vermag, wenn es ihm trotz seiner Armut gelingt, einen festgefügteten Staat zu errichten und seine Nuklearmacht so weit zu entwickeln, dass es die lebenswichtigen Punkte der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten zu erreichen vermöchte - was China unverwundbar machen würde - so könnte es die Nihilisten aller Weltteile wirksam unterstützen und ermutigen. Das Chaos könnte sich ölfleckenartig ausbreiten und Leben und Entwicklung der fortgeschrittenen Länder ernstlich stören. Es ist eben diese Möglichkeit, welche die Hartnäckigkeit der Amerikaner in Vietnam erklärt.

Dieser Möglichkeit ist entgegenzuhalten, dass die Extremisten jedoch nur eine Minderheit bilden, die in Lateinamerika äusserst gering, im Nahen Osten schwach, in Afrika zusammenhanglos und in China selbst sehr angefochten ist.

Was die Schwarzen der Vereinigten Staaten anbetrifft, so spüren sie fast alle, dass es für sie keine andere Lösung gibt als die Eingliederung ins amerikanische Leben; mehr als die Hälfte von ihnen haben sie erreicht, und die grosse Mehrheit der andern strebt sie an. Der Rest ist, mit Ausnahme einer ganz kleinen Zahl von hitzköpfigen Führern, eine sehr elende, sehr schlaffe und unkämpferische Menschenmasse. Sie ist verzweifelter Ausbrüche fähig; aber es fehlen ihr Willen, Entschlusskraft und Urteilsvermögen.

Nichtsdestoweniger wird Amerika innenpolitisch peinvolle Jahre erleben und international an Prestige einbüßen, wenn es nicht eine gehörige Anstrengung unternimmt, um das Elend von ungefähr 30 Millionen seiner Bürger zu mindern, von denen - man kann es nicht genug betonen - 4/5 Weisse sind.

Welches sind die Kräfte, die der Bewegung des Nihilismus und der Auflösung entgegengestellt sind? Das sind einmal die Vereinigten Staaten.

Ihre Macht ist fast unvorstellbar. Ihr Bruttosozialprodukt macht fast die Hälfte desjenigen der übrigen Welt aus



(740 Milliarden Dollar gegenüber 1525 Milliarden). Ausser Kanada und Australien verfügen nur sie über einen beträchtlichen Getreideüberschuss. Die meisten übrigen Länder erzeugen zuwenig Getreide und sind unbedingt auf amerikanische Zufuhren angewiesen; die Chinesen bedürfen derjenigen Kanadas und Australiens. Die militärischen Kräfte der Vereinigten Staaten sind imstande, an allen Punkten der Welt und an mehreren gleichzeitig einzugreifen. Ihre politische Ordnung ist standfest, und nach menschlichem Ermessen ist ihr System der beiden abwechselnd an der Macht befindlichen Parteien nicht bedroht.

Andererseits ist infolge der Gesetze der Kernwaffenstrategie ein Krieg zwischen Atom-Grossmächten undenkbar geworden. Die Sowjets scheinen sich dessen durchaus bewusst zu sein; denn sie haben sich schon mehrmals zurückgezogen, wenn sie sich vor einem unmittelbaren Zusammenprall mit den Vereinigten Staaten sahen. Unter diesen Umständen wäre es normal, wenn Moskau sich mit Washington zu verständigen suchte; denn die Konfrontationen sind bisher stets zu Fehlschlägen geworden. Im übrigen hat die Sowjetunion, die eine technisch-wissenschaftliche Zivilisation nach amerikanischem Muster entwickelt, jedoch einen grossen Rückstand aufzuholen hat, entschieden mehr zu gewinnen, wenn sie mit ihrem Rivalen zusammenarbeitet als wenn sie ihn herausfordert. Um nämlich in diesem letzteren Unternehmen Erfolg zu haben, müsste sie - da ein offener Krieg unmöglich ist - sich mit den wichtigsten Ländern der "dritten Welt" verbünden, um Washington zu isolieren. Dieser Plan, der lange im Kreml gehätschelt und einmal sogar von Chruschtschew offenherzig dargelegt wurde, scheitert an der harten Tatsache, dass die Sowjetunion nicht die Mittel und Möglichkeiten hat, der "dritten Welt" die Lebensmittel, industriellen Lieferungen und Kapitalien zu verschaffen, die diese benötigt, und dass sie auch nicht in der Lage ist, die natürlichen Erzeugnisse der "dritten Welt", deren Kaffee, Kakao, Erdöl und Mineralien aufzunehmen. Unter diesen Verhältnissen scheint es dem sowjetisch-amerikanischen Wettbewerb bestimmt zu sein, sich zu mildern und in eine Art von Aktionsgemeinschaft überzugehen - wie es übrigens natürlich wäre unter Ländern, die auf dieselbe wissenschaftliche Zivilisation angewiesen sind, welche nicht zur Blüte kommen kann, wenn sich rings um sie das Chaos ausbreiten sollte.

Diese Zusammenarbeit erscheint nicht unmöglich; denn offenbar hat die Sowjetunion begriffen, dass der Stoss des Nihilismus sie ebenso hart treffen könnte wie ihren amerikanischen Rivalen.

Aber selbst wenn alle entwickelten Länder zusammenstehen, um sich der Woge der Auflösung zu erwehren, welche die "Dritte Welt" zu überfluten droht, ist es nicht sicher, dass es ihnen gelingt, sie einzudämmen. Denn sie können nicht wie mit einem Zauberstabe eine technische und wissenschaftliche Gesellschaft in Bevölkerungen, die in keiner Weise darauf vorbereitet sind, entstehen lassen. Die Hilfe, die sie zu leisten imstande sind, kann stets nur gerade ein Linderungsmittel sein, und sie wird nur dann sichtbare



Früchte tragen, wenn die Unterentwickelten tatkräftig an die Aufgabe herangehen und jenen Weg einschlagen, der die Länder des Nordens zum materiellen Erfolg geführt hat. Da es sich indessen um ein langfristiges Werk handelt, das der Geduld und Ausdauer bedarf, ist zu befürchten, dass ihre Ungeduld und ihr gegenwärtiges Elend diese Menschen irremachen.

Ich glaube, dass die Entwicklung der internationalen Lage unter diesen Perspektiven untersucht werden muss, und dass diese Sicht der Dinge uns zeigt, in welchem Grade das Weiterbestehen oder die Verschärfung des Ost-West-Konfliktes, des russisch-amerikanischen Gegensatzes verderblich wäre. Die entwickelten Länder haben nicht mehr Zeit, miteinander zu streiten, wenn Hunger und Zersetzung die übrige Welt bedrohen.

Unter diesem Gesichtswinkel betrachtet erscheint die Uneinigkeit der europäischen Länder in vielen wichtigen Fragen der Weltpolitik, insbesondere in der Frage der europäischen Einigung bedenklich. Es hat mich beeindruckt, wie sehr der amerikanische Aussenminister Dean Rusk anlässlich meines Besuches in Washington sich beunruhigt zeigte über den Isolationismus Europas, wie er sich ausdrückte, d.h. über die Abkehr Europas von den politischen Entwicklungen in der Welt. Die Teilnahme der USA in den beiden Weltkriegen sei nicht ein gefühlbetonter, sondern ein politischer Entschluss gewesen. Die Isolation Europas werde die Isolation in den USA fördern. Es stimme bedenklich, dass Grossbritannien eine Reduktion seines Truppenbestandes und die Deutsche Bundesrepublik eine Reduktion ihrer Verteidigungsauslagen ankündigen. Europa habe auch der Nahost-Krise keine ernsthafte Aufmerksamkeit gewidmet, obschon der Krisenherd nur ungefähr eine halbe Flugstunde entfernt lag. Auch für die Ereignisse in Afrika lege Europa eine fast völlige Gleichgültigkeit an den Tag. Die europäische Haltung sei durch "Sicherheit, Gelassenheit und Trägheit" gekennzeichnet. Es klang nahezu bitter, als Rusk erklärte, die Amerikaner seien nicht willens, die Landsknechte für die ganze Welt zu spielen. Wenn sich Europa als uneteiligter Zuschauer in der Mitte zwischen der Sowjetunion und den USA betrachte und glaube, bloss schon dadurch einen Zusammenstoss zu verhindern, so gebe es sich einer Täuschung hin. Europa sei nicht eine dritte Welt, es könne den Problemen nicht entgehen.

Auch wer gegenüber der amerikanischen Politik in manchen Fragen eine kritische Haltung einnimmt, kann der geschilderten Einschätzung der europäischen Politik nicht die Folgerichtigkeit absprechen. So sehr die Vorstellungswelt von General de Gaulle der politischen Selbstbesinnung Europas förderlich gewesen sein mag, so fragwürdig sind die Auswirkungen seines konsequenten Antiamerikanismus und seiner hartnäckigen Vorstellung von der kontinental-europäischen Vorherrschaft Frankreichs auf die Kraft und den Zusammenhalt der westlichen Welt.

Europas Rolle in der Welt wird auch in Zukunft be-



deutend sein können, aber nur dann, wenn es ihm gelingt, das ganze Europa ohne Ausnahme wirtschaftlich kraftvoll zusammenzufassen und politisch einen Grad der Einheit zu finden, der seiner Vielfalt gerecht wird. Aber auch dann muss es seiner Grenzen bewusst bleiben. Diese Grenzen der realen Macht weder Frankreichs noch Europas erkennen zu wollen, ist der in der Geschichte schwerwiegende Vorwurf an die Adresse der gaullistischen Vision von der Grösse und Führungsrolle Frankreichs, die selbst in ihrer Beschränktheit nur in einem Klein-Europa und bei einem geteilten Deutschland denkbar ist. Deshalb ist de Gaulle kein Einiger Europas und weltpolitisch wohl ein Katalysator, aber nicht eine synthetische Kraft.



## DIE GUTEN DIENSTE

Eine Frage, die eingehender erörtert zu werden verdient, ist diejenige der guten Dienste der Schweiz. Seit langem gilt es als ausgemachte Tatsache, dass unser Land auf diesem Gebiete eine besonders begünstigte Stellung einnehme und seine Politik der aktiven Neutralität dort am besten zum Ausdruck bringen könne.

Diese Auffassung ist richtig; unrichtig aber, darauf übertriebene Hoffnungen gründen zu wollen. Gewiss verbessert sich jeweils unsere diplomatische Stellung, wenn wir an der Beilegung von Streitigkeiten in erspriesslicher Weise mitwirken können; aber andererseits ist es auch Tatsache, dass die Möglichkeiten unseres Wirkens beschränkt sind. Zudem ist es ein Gelände, das Fussangeln und Fallstricke aufweist und auf dem unser Ruf, wenn nicht unsere Neutralität Schaden erleiden kann. Wir brauchen uns nur unsere unangenehme Situation in Korea zu vergegenwärtigen, wo wir als die Neutralen einer der Parteien betrachtet werden können.

Schliesslich sind wir auch nicht die einzigen, die eine Vermittlerrolle zu spielen imstande sind. Der Anwärter auf eine solche sind viele, und sie finden sich nicht nur unter den neutralen oder bündnisfreien Staaten. Auch die Grossmächte können ihre guten Dienste leihen oder als Vermittler auftreten. In Taschkent hat die Sowjetunion den Beweis erbracht für die Fähigkeit der Grossmächte, zu vermitteln.

Immerhin ist es richtig, dass die streitenden Parteien nach Möglichkeit die mächtigen Vermittler meiden und lieber die guten Dienste der schwachen und desinteressierten Staaten in Anspruch nehmen.

Dieses Element, so wichtig es ist, genügt aber nicht. Damit um die guten Dienste eines kleinen Staates nachgesucht wird, ist es zudem nötig, dass dessen Unparteilichkeit - und nicht nur seine Neutralität - nicht angezweifelt wird. In der Welt des 19. Jahrhunderts, wo Europa den ersten Platz einnahm und seine rechtlichen und sittlichen Auffassungen sozusagen überall anerkannt waren, bot die Neutralitätspolitik der Schweiz genügende Gewähr.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts spielen sich die Auseinandersetzungen im allgemeinen zwischen Ländern verschiedener Ideologie oder Rasse ab. Infolgedessen erweckt die Schweiz, als freiheitliches und weisses Land, trotz seiner einwandfreien Handhabung der Neutralität ganz von selber das Misstrauen der totalitären Systeme und der farbigen Völker. Wir sind ein Volk des Westens,



- 11 -

und die Orientalen wie die Kommunisten nehmen von vornherein an, dass unsere Regungen durch diese Tatsache bedingt sein würden. Sie bezweifeln also unsere Fähigkeit, unparteilich zu sein, selbst wenn sie an die Lauterkeit unserer Absichten glauben.

Man sieht daher, dass bei zahlreichen Konflikten die guten Dienste, die Vermittlung oder der Schiedsspruch von Mächten der gleichen Region in Anspruch genommen werden. Dies ist vor allem in Afrika der Fall, wo häufig die regionalen Organisationen oder der mässigende Einfluss des Kaisers von Aethiopien angerufen werden. Der offensichtlichsste Erfolg dieser Verbindung wurde 1963, anlässlich des algerisch-marokkanischen Konfliktes, erzielt. Vor kurzem war es Ghana, das versuchte, die verschiedenen nigerianischen Führer miteinander auszusöhnen, allerdings ohne Erfolg.

In Asien waren es die Philippinen und Thailand, die sich beim Gegensatz zwischen Indonesien und Malaysia ins Mittel legten. Man erinnert sich auch der Rolle der Colombo-Gruppe beim Versuch, den chinesisch-indischen Konflikt beizulegen.

Wenn auch verschiedene dieser Versuche nicht zum Ziele führten, bleibt doch die Tatsache bestehen, dass die guten Dienste der Weissen selten in Anspruch genommen worden sind, wenn es möglich war, um diejenigen von Staaten gleicher Rasse nachzusuchen.

Im übrigen muss festgestellt werden, dass die UNO trotz all ihren Fehlschlägen und Mängeln doch das Schlichtungsorgan Nummer eins bleibt und dass es fast immer durch ihre Vermittlung geschieht, wenn Feuereinstellungen angeordnet oder Unternehmen zur Erhaltung des Friedens ins Werk gesetzt werden. Man darf sogar beifügen, dass der Krieg in Südostasien wahrscheinlich deshalb eine solche Ausdehnung angenommen hat, weil China und die beiden Vietnam nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind. In Manhattan vollzieht sich eine Schlichtung nicht nur während der Vollsession oder in den Wandelgängen. Der Generalsekretär oder andere Persönlichkeiten versuchen manchmal, persönlich einzugreifen, wenn sie es nicht von Amtes wegen tun können.

Die guten Dienste der Schweiz können daher, wenn es sich um Schlichtungen und Versuche zur Beilegung von Streitigkeiten handelt, fast nur dann in Betracht kommen, wenn die regionalen Organisationen unwirksam sind, Vermittler von gleicher Rasse wie die Streitparteien sich nicht finden lassen und die UNO lahmgelegt oder behindert ist. Dann auch als Beihilfe im Dienste des UNO-Generalsekretärs. Es handelt sich hier um einen neuen Fall, aus dem noch nicht alle Lehren zu ziehen möglich ist. Die Mission Thalmann, die rein informatorischen Charakter hat, war aus zwei Gründen möglich: in erster Linie wegen des persönlichen Vertrauens, das der Chef der Abteilung für Internationale Organisationen in UNO-Kreisen geniesst, und in zweiter Linie wegen des Umstandes, dass die Schweiz als Nicht-Mitglied an der Abstimmung über die von Pakistan eingebrachte



Jerusalem-Resolution nicht teilgenommen und sich so weder in den Augen der Israeli noch der Araber kompromittiert hat.

Es ist verfrüht zu sagen, ob mit der Mission Thalmann - die vorläufig keinen Auftrag von guten Diensten im engeren Sinne enthält - ein neues Kapitel in unseren internationalen Beziehungen und unserem Verhältnis zur UNO beginnt, oder ob es sich um einen einzelnen Ausnahmefall handelt. Jedenfalls aber darf darin eine Valorisierung unserer Neutralität erblickt werden.

Welche Folgen auch immer dieses neue Element zeitigen wird, so müssen wir doch festhalten, dass unsere Möglichkeiten auf dem Gebiete der Friedensschlichtung begrenzt bleiben.

Wir bekommen aber noch eine weitere Begrenzung zu spüren auf dem weit weniger politischen, fast ausschliesslich technischen Gebiet der Vertretung fremder Interessen. Während des Krieges von 1939 - 45, als die Schweiz einer der wenigen übriggebliebenen neutralen Staaten war, vereinigte sie zahlreiche Mandate auf sich. Nach dem Kriege wurden ihr neue Vertretungen übertragen, vor allem durch Staaten, die einige Jahre zuvor mit unserem Lande gute Erfahrungen gemacht hatten.

Aber während der letzten Nahostkrise wurden wir inne, dass die Macht der Gewohnheit weniger Gewicht besass als Erwägungen mehr politischer Natur. Es haben sich verschiedene Tendenzen abgezeichnet. Die Vereinigten Staaten neigen gegenwärtig offenbar dazu, die Vertretung ihrer Interessen den Nationen anzuvertrauen, deren Einfluss auf das betreffende Land ihnen als der stärkste erscheint. Aus diesem Grunde dürften sie Spanien gewählt haben, um sie in Kairo zu vertreten; Spanien anerkennt Israel nicht und umwirbt die Araber. In Irak dagegen hätten sie ihr Mandat gerne der Türkei anvertraut, die es jedoch ablehnte. Sie wandten sich daraufhin an Belgien. Bezüglich Algeriens richteten sie sich an uns, zweifellos in Anbetracht unserer Rolle beim Abschluss der Abkommen von Evian.

Was Israel anbetrifft, so hat es uns nur zwei Mandate anvertraut, nämlich in Ungarn und in Guinea. Seine Politik geht sichtlich dahin, die Zusammensetzung der Schutzmächte möglichst heterogen zu gestalten.

Eine weitere Bemerkung drängt sich auf: wir haben wenig Mandate in Ländern, wo wir durch Geschäftsträger vertreten sind. Von vielen zu beschützenden Staaten wird also der Rang der Mission der Schutzmacht in Betracht gezogen.

Kommunistische und "progressistische" Staaten wenden sich praktisch nie an uns. Schweden und Finnland sind im allgemeinen die Vertreter der osteuropäischen Länder, Indien und Pakistan diejenigen der arabischen Länder.



- 13 -

Es ist somit klar, dass wir kein Monopol mehr für die Vertretung fremder Interessen besitzen und uns auf diesem Gebiet einer starken Konkurrenz gegenübersehen.

Das sind die Tatsachen, denen es Rechnung zu tragen gilt.

Will das besagen, dass uns diese Entwicklung schwere Nachteile bringt? Ich glaube nicht, denn es wohnt ihr weder eine Missachtung der Neutralitätskonzeption noch ein besonderes Misstrauen gegen uns inne, wie dies die Mission Thalmann beweist. Sie scheint mir lediglich darauf hinzuweisen, dass es nicht genügt, neutral zu sein, um zur Leistung guter Dienste aufgefordert zu werden.

Es ist daher angebracht, zu untersuchen, ob wir nicht etwas gegen diesen Lauf der Dinge tun können.

Was die Schlichtungsbemühungen anbelangt, so glaube ich, dass es falsch wäre, die fehlende Anziehungskraft unserer guten Dienste durch unseren Eifer wettmachen zu wollen und Schritte zu unternehmen, um unsere Eignung als Vermittler geltend zu machen.

Die Beispiele der Vermittlertätigkeit des Vatikans, von Generalsekretär U Thant, Polens und Schwedens, Fanfani's und des Präsidenten de Gaulle beweisen einerseits, dass es an Kandidaten für die Vermittlung nicht fehlt, und andererseits, dass es nicht genügt, sich dafür anzubieten, um auch genehm zu sein.

Sofern es sich nicht um Grossmächte handelt, drängen sich die Vermittler nicht auf. Sie werden von den Beteiligten ausgewählt nach subjektiven Gesichtspunkten und nach Erwägungen, die je nach den Umständen wechseln.

Einem neutralen Staate, welcher sich der Begrenztheit seines Einflusses bewusst ist, wird es daher angemessen sein, zur Verfügung zu stehen, d.h. in der Lage zu sein, von den Parteien angehört zu werden, wenn sie die Stimme der Versöhnung zu hören wünschen. Wie aber können diese Grundsätze in die Wirklichkeit übertragen werden, und wie können sie auf die ganz bestimmten Situationen angewandt werden in den beiden heissesten Krisenherden, nämlich in Südostasien und im Nahen Osten?

In Vietnam erscheinen unsere Aussichten auf den ersten Blick sehr gering, da zwischen Washington und Hanoi zahlreiche mittelbare und unmittelbare, offene und geheime Verbindungen bestehen. Und doch gibt es einige Faktoren, die zur Annahme berechtigen, dass wir nicht notwendigerweise ausgeschaltet bleiben müssen. Die Kriegführenden berufen sich in erster Linie auf die Genfer Uebereinkommen, und eine Konferenz sollte denn auch ordentlicherweise in Genf abgehalten werden. Unsere Eigenschaft als eventuell empfangendes



Land könnte uns einigen Kredit verschaffen, und es könnte unsere Intervention gewünscht werden für die Herstellung gewisser diskreter Fühlungen, zur Veranstaltung gewisser vorbereitender und einleitender Zusammenkünfte. Es handelt sich hier jedoch um eine sehr ungewisse Annahme.

Wenden wir nun unser Augenmerk dem Mittleren Osten zu. Es unterliegt keinem Zweifel, dass dort unsere Möglichkeiten - als Staat - auf politischer Ebene zu handeln, schwach sind. Tatsächlich befindet sich in der Levante das Problem in den Händen der Vereinten Nationen; vielleicht werden einzelne schweizerische Persönlichkeiten, als Gehilfen der UNO, eine Rolle spielen können. Zudem sind die Verhältnisse in besonderer Weise dadurch belastet, dass hier die Sowjetunion und Amerika einander gegenüberstehen. Die Sowjetunion verfolgt hier gewisse Ziele und hat sich mit ihrem Prestige engagiert. Amerika ist im gleichen Falle. Zwischen ihnen hat kein Vermittler Platz.

Gewiss braucht es einen solchen zwischen Jerusalem und den arabischen Hauptstädten. Aber offensichtlich haben weder Israel noch die Araber das Spiel in Händen, trotz ihrer eifersüchtigen Betonung der Unabhängigkeit. Es kann keine Regelung zwischen ihnen erfolgen, wenn die grossen Mächte nicht intervenieren und wahrscheinlich sogar Zwang auf sie ausüben, sei es direkt, oder durch die Organisation der Vereinten Nationen.

Dagegen hat das IKRK im Nahen Osten, ganz im Gegensatz zu Vietnam, fast unbegrenzte Möglichkeiten der Betätigung. Die Million von Flüchtlingen in diesen Gebieten kann wohl nur auf die genannte Stelle zählen; denn dem UNRWA kommt vor allem die Rolle des Lebensmittelverteilers zu. In den von Israel besetzten Gebieten ist das IKRK der einzig mögliche Vermittler zwischen den arabischen Staaten, den Wortführern der Flüchtlinge und den israelischen Behörden. Die Umstände haben es genötigt, Funktionen auszuüben, welche über den Rahmen der Genfer Konventionen hinausgehen und ihm ausser seinen normalen Befugnissen noch viele Aufgaben aufgeladen, die eigentlich einer Schutzmacht zukämen. Das IKRK ist deshalb so wertvoll, weil es ausschliesslich aus schweizerischen Staatsangehörigen besteht, das heisst, aus Bürgern eines neutralen Landes.

Ich habe noch zu bemerken, dass wir in Verbindung mit dem Hilfswerk des IKRK Gelegenheit hatten, gewisse Schritte zu unternehmen, die in den Bereich der guten Dienste gehören, und dass weitere nicht ausgeschlossen sind.

Es fehlt heute die Zeit, um auf diese erregenden Episoden einzugehen und die Dreiheit Schweiz-IKRC-Neutralität des näheren zu untersuchen. Das Gesagte genügt indessen, um einige Schlüsse zu ziehen.



- 15 -

Wir haben gesehen, dass die Schweiz nicht oft Gelegenheit hatte, an Schlichtungsaktionen teilzunehmen, und dass sie sich auf diesem Gebiete einer erheblichen Konkurrenz gegenüber sah. Wir gewahrten ferner, dass, wo sie überhaupt solche Aussichten hat, es stets im Zusammenhang mit humanitären Fragen und im Rahmen einer gewissen Wechselbeziehung mit dem IKRK der Fall ist. In Vietnam besteht die Möglichkeit, dass wir aufgefordert werden, gewissermassen die Rolle des IKRK zu vertreten, woraus sich vielleicht bedeutsamere Entwicklungen ergeben könnten. Im Nahen Osten dagegen könnte uns eher in den Spuren des IKRK eine Aufgabe erwachsen.

Die Lehre daraus scheint mir klar zu sein. Der Weg der guten Dienste geht für uns im allgemeinen über die humanitären Hilfswerke, und häufig ergibt sich für uns in der engen Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz die Möglichkeit, zu handeln. Wir können einander beistehen.

Der Verlust unseres Monopols auf dem Gebiete der Vertretung fremder Interessen darf in uns nicht ein Gefühl der enttäuschten Erwartung aufkommen lassen. Diese rückläufige Entwicklung ist auf Erwägungen allgemein politischer Art der schutzsuchenden Staaten zurückzuführen und nicht auf irgendeine Entfremdung.

Dennoch wäre es entschieden wünschenswert, dass diese Bewegung nicht weitergreife. Aber selbst dann dürften wir nicht versuchen, uns irgendwie aufzudrängen. Was wir tun können, wird nicht sogleich Früchte tragen und uns nicht einen sicheren Erfolg verbürgen.

Die einzige Möglichkeit des Handelns besteht für uns, wie auf dem Gebiete der Schlichtungsversuche, darin, zu zeigen, dass wir zur Verfügung stehen und die erforderliche Eignung besitzen.

Mit andern Worten: die beteiligten Staaten sollten davon überzeugt werden, dass wir das nötige Personal haben, um sofort zusätzliche Aufgaben zu übernehmen. Sie müssten sicher sein, dass es sich immer um befähigte Beamte handeln würde und dass unsere Dienste technisch einwandfrei sind. Schliesslich wäre zu prüfen, ob wir nicht in all den Staaten, wo fremde Interessen vertreten werden könnten, Missionen von gleichem Range unterhalten sollten wie unsere etwaigen Konkurrenten.