

Nbq 2570

Jr. Zsch...  
dodis.ch/32126

## Der schweizerische Staatsgedanke in der Aussenpolitik

---

Ustertag-Rede vom 24. November 1963

von Minister Dr. Paul Jolles, Delegierter des Bundesrates für  
Handelsverträge

---

Der Zürcher Historiker Karl Dändliker hat 1880 in seiner Schrift zur 50-jährigen Erinnerung an den Ustertag dieses Ereignis zu jenen gezählt, die man sich nicht nur einprägt, um den Zusammenhang des geschichtlichen Fadens zu erkennen, sondern "die man immer wieder mit neuer Freude genießt, die man miterlebt und mitfühlt, an denen man sich immer wieder erbaut, stärkt und erhebt". So begehen wir heute eine nationale Gedenkstunde besonderer Art, die keiner siegreichen Schlacht und keinem gewaltsamen Umsturz geweiht ist. Die Bedeutung der Volksversammlung zu Uster im Jahre 1830 liegt mehr noch als in der Kühnheit der Tat in der Ueberzeugungskraft und historischen Gültigkeit der politischen Ideen, die hier ausgesprochen wurden.

Der neue Staatsgedanke, der vom Volk erkannt und von Uster aus verbreitet wurde, hat das Wesen der Eidgenossenschaft in wichtigen Zügen geprägt. Unsere Besinnung auf dieses Gedankengut soll heute unter dem Gesichtspunkt der schweizerischen Aussenpolitik erfolgen.

Diese Verbindung ist weniger abwegig, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Wenn sich auch die Uster-Volksversammlung ausschliesslich mit innenpolitischen Misständen des Kantons befasst und Remedur verlangt hatte, so waren es doch europäische Ereignisse, die das Volk in seinem Selbstbewusstsein gestärkt hatten. Am Anfang des Uster-Memorials steht der Hinweis auf die "für ganz Europa höchst wichtigen, in Frankreich stattgefundenen Vorfälle, die auch in unserem gemeinsamen Vaterlande die verschiedenen Begehren und Wünsche aufgeweckt haben." Europa selbst war damals in Gärung und suchte nach neuen politischen Formen und die Schweiz nahm an dieser Auseinandersetzung regen geistigen Anteil.



B 1,6

1963 / G 5752



Die Initiative einer zürcherischen Verfassungsrevision stand somit in Beziehung zu Entwicklungen ausserhalb unserer Landesgrenzen, stellte jedoch die unverkennbar echt schweizerische Lösung dieser allgemeinen europäischen Probleme dar. Der neue Staatsgedanke fand in Uster seinen stärksten Ausdruck, nicht in der Formulierung theoretischer und weltanschaulicher Grundsätze, sondern im Vorgehen selbst: direkte Teilnahme des Einzelnen an der für den Staat massgeblich sein sollenden Willensbildung, Manifestation der politischen Freiheit und Gleichberechtigung, Begehren auf liberale Gestaltung des Wirtschaftslebens. Wie in einer Landsgemeinde, wurde über jeden einzelnen Reformpunkt abgestimmt und das Ergebnis unter Wahrung staatsbürgerlicher Disziplin der Regierung kundgetan: eine wahrhaft eindrucksvolle Manifestation des Willens, eine Nation zu bilden, politische Rechte auszuüben, die Autorität des Staates aus der Gesamtheit des Volkes abzuleiten, dabei aber auch die Rechtsordnung und die Freiheit des Einzelnen zu respektieren! Und die Regierung beugte sich diesem Willen.

Heute wie damals sind in Europa neue politische Ideen im Umlauf. Wiederum sind diese Ideen und Entwicklungen eine Aufforderung an jeden von uns, die Gültigkeit des schweizerischen Staatsgedankens zu überprüfen. Und doch, wie verschieden ist die Situation. 1830 war Europa das unbestrittene Machtzentrum der Welt und das Zentrum der machtpolitischen Auseinandersetzungen. Die führenden und rivalisierenden Grossmächte waren ausschliesslich europäische Staaten. Niemand zweifelte an der Endgültigkeit der national-staatlichen Existenz, wie sie damals nach dem Zusammenbruch des napoleonischen Reiches in besonders ausgeprägter Form vorhanden war. Inmitten dieses Konzerts der europäischen Märkte lag die Schweiz, deren Neutralität vom Wiener Kongress als ein im Interesse Europas liegendes Element des Gleichgewichts anerkannt und verbrieft worden war. Ihre aussenpolitische Stellung war unbestritten.

Heute bietet sich die weltpolitische Szene verändert dar, auf der die Schweiz ihren Platz einzunehmen hat. Das europäische Nationalstaatentum hat sich in zwei Weltkriegen aufgerieben und verblutet. Die politische Macht hat sich in aussereuropäischen Gross-Staaten polarisiert, den Vereinigten Staaten von Amerika, der Sowjetunion und China. Europa sucht nach einer Form, um durch Zusammenfassung aller Kräfte seinen Einfluss zurückzugewinnen, und hat auf wirtschaftlichem Gebiet bereits eindrucksvolle Fortschritte erzielt. Stand damals die Gestaltung der Regierungsform der europäischen Staaten im Zentrum der politischen Auseinandersetzung, ist es heute das Problem der Gestaltung des Verhältnisses dieser Staaten unter sich und gegenüber Dritten, der europäischen/<sup>Staaten</sup>gemeinschaft, der Atlantischen Partnerschaft, des Verhaltens der Industriestaaten zu den Entwicklungsländern. Das Bestreben geht nach Organisation, nach Zusammenschluss. Der neutrale Kleinstaat aber sieht sich vor die Frage seiner Daseinsberechtigung gestellt. "Die Selbstbehauptung der Schweiz in den Spannungen der Gegenwart" lautete das Thema der Ustertag-Rede von 1960, in der unser heutiger Bundesrat Schaffner diese neuartigen Schicksalsfragen erstmals aufgerollt hat. Wie kann sich in diesen neuen Gegebenheiten unser Staatsgedanke, "die Saat, die aus der Furche des Ustertages aufgegangen ist", behaupten ?

#### Der schweizerische Staatsgedanke in der Aussenpolitik

Versuchen wir vorerst die Richtlinien der schweizerischen Aussenpolitik zu definieren. Dabei möchte ich betonen, dass es nicht meine Absicht sein kann, die Aussenpolitik des Bundesrates zu erläutern oder zu deuten. Es geht vielmehr darum, dass wir uns als Staatsbürger auf die Grundsätze besinnen, die unsere Aussenpolitik bestimmen müssen, wenn sie der schweizerischen Staatsidee entsprechen soll. Dies ist nicht einfach, weil diese Staatsidee vor allem nach innen auf die Verfeinerung unserer politischen Struktur gerichtet ist und nicht nach aussen auf ein Eingreifen in die Welt-

politik. "Zwei Dinge sind es", mit den Worten von Bundesrat Wahlen, "die unserer Aussenpolitik im Vergleich zu andern Ländern eine besondere Note verleihen: die durch unsern föderativen Staatsaufbau, die Vielfalt der Kulturen, Sprachen und Konfessionen bedingte enge Verflechtung der Aussenpolitik mit der Innenpolitik, und die durch unsere Stellung in der Weltwirtschaft stark ausgeprägte Verbindung zwischen Aussenhandel und Aussenpolitik". Das eine Hauptziel der schweizerischen Aussenpolitik besteht somit darin, die Voraussetzungen für das innere Gleichgewicht, das harmonische Zusammenleben verschiedener Kulturen und Religionen in einem föderalistischen Verband zu erhalten. Die Aussenpolitik muss verhindern, dass diese Harmonie durch äussere Einflüsse oder Bindungen gestört oder strapaziert wird. Sie hat von unseren Grenzen Spannungen fernzuhalten, damit die freiheitliche Entwicklung fortgesetzt werden kann. Die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit durch das Mittel der bewaffneten Neutralität soll es der Schweiz weiterhin ermöglichen, ihre Staatskonzeption zu verwirklichen und ihrer innern Struktur treu zu bleiben.

Neben der Abschirmung und Pevahrung ist es aber auch Aufgabe der Aussenpolitik, den Platz der Schweiz in der Gemeinschaft freier Staaten ehrenhaft und konstruktiv auszufüllen, oder, wie die Bundesverfassung es ausdrückt: die völkerrechtlichen Beziehungen der Eidgenossenschaft zu wahren. Unsere Aussenpolitik hat der staatlichen Existenz der Schweiz in der Völkerfamilie einen Gehalt zu verleihen. Sie hat darüber hinaus unserer Wirtschaft die Grenzen offen zu halten, die Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung zu ermöglichen, damit unser prosperierendes Land seine Rolle als Welthandelsnation spielen kann.

Aus diesen beiden Grunderfordernissen lassen sich eine Reihe von Richtlinien ableiten, die den Kurs der schweizerischen Aussenpolitik bestimmen:

Seit Bruder Klaus vermeiden wir Bindungen und Allianzen, die uns in fremde Händel hincinziehen könnten. Wir geben uns damit zufrieden, ein Kleinstaat zu sein und

zu bleiben. Wir versuchen nicht, durch Bündnisse mit mächtigeren Staaten, Einfluss zu gewinnen.

Da wir uns nicht unter den Schutz anderer Staaten stellen wollen, müssen wir stets die Mittel zur Selbstverteidigung - auch der wirtschaftlichen - in unsern Händen behalten. Beim heutigen Grad der wirtschaftlichen Verflechtung wäre es jedoch weder möglich noch sinnvoll, die Autarkie anzustreben. Dieser Grundsatz bedeutet deshalb, dass wir uns die nötige Verhandlungsfreiheit erhalten müssen.

Die schweizerische Aussenpolitik muss vermeiden, zu einer Erhöhung der internationalen Spannungen beizutragen. Unsere auswärtigen Beziehungen müssen universellen Charakter haben und nach allen Seiten korrekt sein. Die Nichtmitgliedschaft bei den Vereinten Nationen enthebt die Schweiz glücklicherweise der Notwendigkeit, <sup>manchen</sup> in internationalen Streitfragen Stellung zu beziehen. Dies bedeutet weder eine Vogel-Strauss-Politik noch Gesinnungsneutralität. Wir können und sollen in weltanschaulichen Fragen, soweit sie unser Land betreffen, absolut und kompromisslos sein. Wenn wir jedoch verlangen, dass die andern Staaten unsere Neutralität und Sonderstellung respektieren, müssen auch wir jeden Anschein der Einmischung vermeiden. Solange wir als Staatsbürger die Fortsetzung der Neutralitätspolitik gutheissen, müssen wir uns als Private in aussenpolitischen Belangen diejenige <sup>der Meinungsäusserung</sup> Massigung auferlegen, die nötig ist, damit wir nicht in offenen Widerspruch mit uns selbst geraten.

Unsere offizielle Zurückhaltung gegenüber weltpolitischen Fragen verbietet uns jedoch nicht, unsere eigene Politik zu erläutern oder gelegentlich unsere Meinung auch aussenpolitisch zum Ausdruck zu bringen, vorausgesetzt, dass dies geschehen kann, ohne in akuten internationalen Auseinandersetzungen die eine Gruppe zulasten der andern zu begünstigen. Der Beitritt der Schweiz zum Europarat und zum Abkommen über das Verbot von Kernwaffenversuchen steht in Einklang mit den erwähnten Grundsätzen.

Das aussenpolitische Ziel der Schweiz, ein Element der Entspannung zu bilden und als solches respektiert zu werden, bedingt gleichzeitig die Bereitschaft, dieses Privileg zum Nutzen der Völkergemeinschaft einzusetzen, durch Uebernahme von Vermittlerfunktionen, Leistung guter Dienste und Erfüllung humanitärer Aufgaben.

Der beste Schutz des Schwachen ist das Recht. Als Kleinstaat hat die Schweiz ein eminentes Interesse am Ausbau des Völkerrechts und darf sich ihrerseits in keinen Rechtsbruch drängen lassen, wie gross auch der momentane politische oder sogar moralische Druck sein mag. Was wären z.B. die Folgen gewesen, wenn die Schweiz nach Kriegsende nicht mit der Entschiedenheit Minister Walter Stuckis, dessen Andenken wir kürzlich geehrt haben, gegenüber den Siegermächten bei der Verhandlung des Washingtoner Abkommens auf der Gewährleistung des völkerrechtlichen Grundsatzes der vollen Entschädigung der deutschen Eigentümer beharrt hätte?

Der wichtige Grundsatz der Pflege der völkerrechtlichen Beziehungen bedingt, dass unsere Aussenpolitik Hand bietet zur Zusammenarbeit auf wirtschaftlichen, kulturellen, technischen und wissenschaftlichen Gebieten. Wir haben bei der Entwicklungshilfe, der Finanzhilfe, der internationalen Währungspolitik Solidaritätspflichten zu erfüllen.

Dies sind, glaube ich, die wichtigsten Grundzüge der schweizerischen Aussenpolitik und mir scheint, dass sie aus schweizerischer Sicht folgerichtig und vernünftig sind und kaum ernsthaft in Frage gestellt werden können. Ist aber die Stellung, die sie der Schweiz in der Welt verschaffen, gegenwärtig nicht ziemlich umstritten? Dann müssen wir uns mit dieser Kritik auseinandersetzen. Wir stehen in einer sich wandelnden Umwelt vor neuen Bewährungsproben und dürfen - auch an einem Ustergedenktage - nicht rückwärtsblickend der Selbstgefälligkeit verfallen.

### Die schweizerische Aussenpolitik im Weltbild der Gegenwart

Die Stellung der Schweiz - wir geben uns gerne bescheiden mit dieser Tatsache zufrieden - steht nicht im Brennpunkt der politischen Auseinandersetzungen der Gegenwart. Trotzdem tritt unser Land, vor allem durch seine weltweiten wirtschaftlichen Beziehungen, ins Blickfeld der Völker und Regierungen, die mit den neuen Problemen der Wiedererstarkung Europas, seiner Stellung zwischen West und Ost, seinem Verhältnis zu den zu nationalstaatlichem Bewusstsein erwachten Entwicklungsländern und mit der Schaffung neuer internationaler Organisationsformen ringen. Unsere Aussenpolitik hat der Beurteilung aus der Sicht dieser grossen Gegenwartsfragen standzuhalten.

### Die Schweiz angesichts der europäischen Integration und der Atlantischen Partnerschaft

Die Konzentration der wirtschaftlichen und militärischen Macht auf aussereuropäische Gross-Staaten wird durch die Tatsache beleuchtet, dass heute mehr als ein Drittel der Getreideproduktion und gut die Hälfte der Stahlerzeugung und des Erdöls der Welt auf die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion entfallen. Das militärische Uebergewicht dieser beiden, sich mit entgegengesetzten politischen Systemen und Weltanschauungen drohend gegenüber stehenden Mächte wirkt besonders auf dem Gebiet der Atombewaffnung erdrückend. Diese Situation hat den belgischen Aussenminister Spaak veranlasst auszurufen: "Die Zeit der europäischen Nationalstaaten von 9-10 Millionen Einwohnern, aber auch die Zeit der Staaten von 40-50 Millionen Einwohnern ist vorbei! Um bestehen, um handelnd in die Geschicke eingreifen zu können, müssen wir in einer grösseren, einer europäischen Gemeinschaft aufgehen!" Von jenseits des Atlantik antwortete der Präsident der Vereinigten Staaten mit dem Angebot der Atlantischen Partnerschaft, die ein politisch geeintes, mit einer einzigen Stimme sprechendes Europa erheische, als den zweiten Pfeiler der westlichen Welt.

Aus dieser Sicht erscheint gelegentlich die Entschlossenheit der Schweiz, ihre Eigenständigkeit zu wahren, als nicht ganz ernst zu nehmend und anachronistisch. Von der Bewunderung, dass es uns gelungen ist, unsere Unversehrtheit in zwei Weltkriegen zu wahren,

reicht die Einschätzung unserer Haltung über eine gewisse, durchaus verständliche Bitterkeit mancher europäischer Kleinstaaten, denen es nicht vergönnt war, an unserem Los der Unverschrtheit teilzunehmen, bis zur herben Kritik. Dabei wurde weniger der Vorwurf erhoben, die Schweiz sei nicht bereit, im Ost/West-Konflikt Stellung zu beziehen - im Gegenteil, die Haltung der öffentlichen Meinung wurde oft als übertrieben, als "excès de zèle" empfunden. Es war vielmehr unser Beharren auf Souveränität und Eigenstaatlichkeit, das Anstoss zu erregen schien. Man fragte sich, ob die mangelnde Bereitschaft der Schweiz, sich einer supranationalen Ordnung einzufügen und Einschränkungen der Hoheitsrechte in Kauf zu nehmen, lediglich auf mangelnde politische Einsicht eines von den grossen geschichtlichen Strömungen abgelegenen Kleinstaates zurückzuführen sei oder auf nacktem Egoismus beruhe, der unter dem NATO-Schild der andern ein Schmarotzerdasein fristen wolle. Die Schweiz, so hiess es, wolle keinen politischen Preis bezahlen, obschon auch sie der Vorteile einer Stärkung der westlichen Welt teilhaftig werde. Natürlich waren dies nur vereinzelte Stimmen und nicht Aeusserungen der Regierungen. Diese aber zeigten sich diesseits und jenseits des Atlantik wenig beflissen, der schweizerischen Konzeption Rechnung zu tragen. Wir passten nicht ins politische Zukunftsbild.

Die Diskussion über die schweizerische Haltung setzte ein, als unser Land den geeigneten Weg suchte, um seine Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa, die zur Zeit der OECE als konstruktiver Beitrag gewürdigt wurde, auch angesichts der Integrationsbewegung im gleichen Geiste fortzusetzen. Je klarer die Schweiz ihre Vorstellungen für eine Assoziation mit der EWG umriss - und sie liess keinen Zweifel darüber offen, dass diese Zusammenarbeit nur unter voller Wahrung der Neutralität und der innerstaatlichen Struktur erfolgen könne -, desto direkter wurde die Frage der Vereinbarkeit mit dem politischen Endziel der EWG gestellt. Aus Brüssel und aus Strassburg, aber auch aus Washington wurden Zweifel laut, ob die Assoziation der Schweiz und der andern europäischen Neutralen nicht zu einer Verwässerung des politischen Gehalts der EWG, zu einer Bremsung des so wichtig erachteten politischen Elans für eine Einigung Europas führen könnte. Kam in der



Haltung der Schweiz nicht eine nationalistische Denkweise zum Ausdruck, die es um jeden Preis zu überwinden galt ? Würde ein Entgegenkommen gegenüber den <sup>zwar bevölkerungsmässig</sup> unbedeutenden neutralen Kleinstaaten nicht die Disziplin gefährden, die von den andern Mächten gefordert werden musste ? Wäre es nicht gerade an diesen Nutznießern einer neuen und gefestigten Ordnung in Europa, mit dem guten Beispiel voranzugehen, statt einen Sonderfall zu plädieren ?

Natürlich fehlte es nicht an verständnisvolleren Stimmen, die den Wert der schweizerischen Neutralität in einer spannungsgeladenen Welt erkannten. Nach der diskreten und erfolgreichen Vermittlertätigkeit der Schweiz in den französisch-algerischen Gesprächen hiess es, wenn die Schweiz nicht existierte, hätte man sie erfinden müssen. Die tatkräftige Vertretung der amerikanischen, der argentinischen und guatemaltekischen Interessen in Kuba zeigte, dass solche Aufgaben nur von einem Staat erfolgreich erfüllt werden können, der dank seiner Neutralität ein Vertrauensverhältnis zur revolutionären Regierung herzustellen in der Lage ist. Schon die Bereitschaft der Schweiz, aus ihrer Reservestellung heraus die mit der Kongo-Aktion der Vereinten Nationen verbundenen zivilen Aufgaben mittragen zu helfen - unser Land stellte von allen europäischen Staaten das grösste Kontingent an Fachleuten -, sowie die Erfüllung politisch exponierter Aufgaben durch schweizerische Persönlichkeiten, etwa in Angola und auf dem Gebiet des Flüchtlingswesens, selbstverständlich aber auch die Tätigkeit des Internationalen Rotkreuzkomitees, hatten zur Anerkennung des Nutzens eines neutralen Landes mit freiheitlicher Gesinnung beigetragen.

Ausschlaggebend für eine realistischere Einstellung gegenüber der schweizerischen Aussenpolitik dürfte jedoch auch die Ueberzeugung gewesen sein, dass sich die Schweiz, sei ihre Haltung historisch gesehen nun richtig oder falsch, durch keinen Druck von ihrer Neutralität werde abbringen lassen. Da dem so ist, hätte es keinen Sinn, ihren Willen zur Zusammenarbeit in der von ihr als tragbar erachteten Form zurückzuweisen. Dies würde keine Stärkung, sondern eine Schwächung der freien Welt bedeuten. Da zudem Oesterreich und Schweden gegenüber der Integration ihre Neutralitäts-

erfordernisse in gleicher Weise festlegten, wurde das Problem in einen breiteren politischen Rahmen gerückt. Ein Wechsel in der Neutralitätspolitik der Schweiz und Schwedens hätte Oesterreich und Finnland exponiert und zu einer Verschiebung im Vorfeld der Mächtegruppierungen führen und zusätzliche politische Spannungen auslösen können, die schwerer wiegen würden als der entsprechende Kräftezuwachs des europäischen oder atlantischen Verbandes. Wäre es da nicht besser, die Rolle der neutralen Staaten als Hüter einer gesamteuropäischen Konzeption zu wahren? Diese Einsicht dürfte mit dem Bestreben stärker werden, die West/Ost-Spannung nicht zu einer endgültigen Scheidung der beiden Blöcke erstarren zu lassen, sondern die Verbindungen offen zu halten.

Wenn heute die Kritik des Auslandes an der schweizerischen Neutralitätspolitik mit Blick auf die europäische Integration und die Atlantische Partnerschaft am Abflauen ist, hängt dies vor allem mit der Wandlung der politischen Szene zusammen. Nach grossen Kriegen sind die Einigungsbestrebungen immer am stärksten. 1815 war es die Heilige Allianz, 1918 der Völkerbund und 1945 die Vereinten Nationen, die dem Bestreben Ausdruck verliehen, eine Wiederholung der erlebten katastrophalen Zerstörungen auszuschliessen. Mit der Regeneration der Kräfte entstehen neue, komplexere Situationen, die in der politischen Natur des Menschen wurzeln. Der Weg zur politischen Integration Europas hat beim Erreichen der ersten Anhöhe den Blick auf eine steinige, lange und schwierige Route zum fernen Gipfel freigegeben. Niemand kann heute behaupten, die Haltung der Neutralen sei hier ein ernsthaftes Hindernis.

Die historische Vielfalt Europas beginnt sich mit der Persönlichkeit des französischen Staatschefs wieder stärker zu manifestieren. Die innenpolitischen Entwicklungen in den EWG-Staaten weisen in verschiedene Richtungen und werden kaum ohne Einfluss auf die Aussenpolitik bleiben. Die Hoffnung, durch einen wirtschaftlichen Verband eine politische Einheit herbeizuführen, hat nach dem Scheitern der Verhandlungen mit Grossbritannien eine schwere Erschütterung erlitten. Die Parallelität der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung erweist sich keineswegs als zwangsläufig.

Das Problem ist jedoch damit nicht etwa gelöst. Die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas durch den fortschreitenden Ausbau des Wirtschaftsgebietes der EWG einerseits und der EFTA andererseits kann nicht rückgängig gemacht, sondern sie kann nur überwunden werden. Sie muss es auch im Hinblick auf die übrige Welt, die Vereinigten Staaten und die Entwicklungsländer, die ebenfalls durch die Umlenkung der traditionellen Handelsströme betroffen werden. Das europäische Problem ist auch ein Weltproblem. Die nächstes Jahr bevorstehende Verhandlungsrunde im GATT und die Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen haben ihre besondere Bedeutung dadurch erhalten, dass sie berufen sind, die Auswirkungen der europäischen Integration auf die übrige Welt zu mildern. Dieses Ziel reicht somit in politische Zusammenhänge hinein. Dadurch verschieben sich auch die Fronten für die Schweiz, die sich plötzlich in eine wirtschaftliche Vermittlerrolle zwischen die EWG und die Vereinigten Staaten gerückt sieht. Diese Aufgabe ist Bundesrat Schaffner an der letzten Ministerkonferenz des GATT zugefallen, wohl eine der bedeutendsten Handelskonferenzen der letzten Jahre.

Inzwischen bleibt, wie Sie wissen, das Assoziationsgesuch der Schweiz gegenüber der EWG aufrechterhalten, als Mahnung, dass das europäische Problem weiterhin der Regelung harret. Während unser Nachbarstaat Oesterreich den eingeschlagenen Weg heute allein weiterschreitet, richten wir vorerst unser Augenmerk auf die kommenden weltweiten Auseinandersetzungen. Wir sind entschlossen, uns dort für Lösungen einzusetzen, die die Welthandelsprobleme in ihrer Gesamtheit anpacken, einer grösseren Freizügigkeit im ganzen europäischen Wirtschaftsraum den Weg bereiten und der übrigen Welt den Zugang zu diesem Markt, der ständig an Bedeutung gewinnt, erleichtert. Hoffen wir, dass diese Initiativen nicht im Keim erstickt werden, sondern aus dem heute festgefahrenen innereuropäischen Gespräch hinausführen.

## Das Verhältnis zu den Entwicklungsländern

Wechseln wir nun den Aussichtspunkt und betrachten wir die schweizerische Aussenpolitik, wie sie sich unter dem Blickwinkel des andern grossen Phänomens unserer Zeit, des politischen Erwachens der Entwicklungsländer darbietet. Die Aussicht ist eine völlig andere.

Im Zuge der Auflösung der alten Kolonialreiche sind in den letzten Jahren in Afrika und Asien nicht weniger als 43 souveräne Staaten neu entstanden. Es sind meist Kleinstaaten, die ihre Unabhängigkeit erkämpfen oder erdauern mussten und die von tiefem Misstrauen gegen jede Manifestation von Macht und fremde Einmischung erfüllt sind. Soweit sie die Geschichte unseres Landes kennen, scheint sie ihren eigenen Aspirationen verwandt zu sein. Wir sollten die politische Reife dieser Staaten nicht unterschätzen. Die meisten von ihnen haben verstanden, dass sie durch Anlehnung an das östliche oder an das westliche Allianzsystem für ihre neue Unabhängigkeit wenig zu gewinnen haben. Die Debatten in den Gremien der Vereinten Nationen und im GATT haben gezeigt, dass das Interesse dieser Länder an ideologischen Auseinandersetzungen schwindet, weil sie die Gefahr erkennen, dadurch von der Erreichung ihrer unmittelbaren Ziele abgelenkt zu werden. Diese sind, wie bei uns, nach innen gerichtet, auf die Schaffung einer bessern sozialen Struktur und einer lebensfähigen Wirtschaft. Die Schweiz erscheint als Land, das mit geringen Naturschätzen und in einer gefährlichen Umwelt aus eigener Kraft sich eine demokratische Ordnung geschaffen und eine blühende Wirtschaft aufgebaut hat. Die soziale Aufgeschlossenheit der Schweizer Kolonien in vielen dieser Länder trägt dazu bei, diesen Ruf zu fördern. Unsere Haltung gegenüber der europäischen Integration, die den meisten dieser Länder gleich uns die Gefahr einer wirtschaftlichen Benachteiligung bringt, ist nicht unbeachtet geblieben. Ostafrikanische Staaten haben schweizerische Experten für ihre Verhandlungen mit der EWG erbeten. Togo, das noch keinen eigenen diplomatischen Dienst besitzt, lässt sich in Nigeria nicht etwa durch einen afrikanischen Bruderstaat, sondern durch die Schweiz vertreten. Ruanda hat soeben seine Wirtschaftsplanung einem Schweizer anvertraut, und dass der König von Libyen während Jahren

einen schweizerischen Berater hatte, dürfte im Kanton Zürich bestens <sup>bekannt</sup> /sein. Als unser Land sich letztes Jahr um den Konsultativ-Status in der Wirtschaftskommission für Afrika bewarb, fehlte es nicht an afrikanischen Ländern, die die Patenschaft für unsere Kandidatur übernehmen wollten und die den Anlass benützten, uns spontan ihre Achtung und Freundschaft zu bezeugen.

Dieses Ansehen, das die Schweiz in den jungen Staaten und auch in Lateinamerika genießt, verpflichtet unsere Aussenpolitik, vor allem unsere Aussenhandels- und Wirtschaftspolitik. Diese Länder erwarten von uns, dass wir auf ihre Probleme eintreten und ihren Anliegen und handelspolitischen Aspirationen ein offenes Ohr schenken. Dabei kann die schweizerische Entwicklungshilfe - Teil der gemeinsamen Verantwortung der Industrieländer für die schwächeren Glieder der Völkergemeinschaft - durchaus auch eigene Wege verfolgen. Ihr Schwerpunkt liegt auf wirtschaftlichem und handelspolitischem Gebiet, in der Gewährung des freien Zugangs zum importkräftigen schweizerischen Markt mit niedrigen Fiskalbelastungen und in der privaten schweizerischen Unternehmertätigkeit in den Entwicklungsländern. Durch den Ausbau allseitiger diplomatischer Beziehungen und den Abschluss von Rahmenabkommen für die technische Zusammenarbeit und den Investitionsschutz sollen diese Beziehungen gefördert werden. Selbst Staaten wie Guinea, die sich Europa und der westlichen Welt nicht allzu verbunden fühlen, haben zum Abschluss derartiger Abkommen Hand geboten und somit Rechtsnormen der westlichen Welt übernommen, weil diese von einem neutralen Kleinstaat und somit frei von jeglichen politischen Erwägungen in Vorschlag gebracht wurden. Die Wirksamkeit der technischen Hilfe kann durch Wahrung der schweizerischen Identität erhöht werden. Es ist somit sicher richtig, wenn der Bund neben der Leistung finanzieller Beiträge an internationale Fonds, die diese Mittel anonym einsetzen, auch die Durchführung grösserer bilateraler Projekte übernimmt, vorzugsweise in kleinen Entwicklungsländern, wie z.B. Nepal, Ruanda und Peru, die mit ähnlichen topographischen Schwierigkeiten zu kämpfen haben wie wir.

### Internationale Zusammenarbeit

Eine weitere Erscheinung, die die Weltpolitik der Nachkriegsjahre kennzeichnet, ist die Interdependenz. Während des Krieges wurde von einem amerikanischen Staatsmann das Schlagwort der "one world" geprägt. Politisch sind wir davon noch weit entfernt, aber wirtschaftlich ist dieses Wort zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Die rasende Entwicklung der Verkehrstechnik hat den Weltball zum Schrumpfen gebracht; fortschreitende Industrialisierung hat zur immer wachsenden internationalen Arbeitsteilung und damit zur gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit geführt; Wissenschaft und Technik haben einen Stand erreicht, wo internationale Zusammenarbeit nicht nur für den Erfahrungsaustausch, sondern auch zur Meisterung der damit verbundenen Gefahren unerlässlich ist. Man denke an die Regelung des Flugverkehrs oder den Schutz der Gewässer vor Verseuchung durch radioaktive Abfallstoffe. Diese Tatsachen haben das Solidaritätsbewusstsein erhöht und zur Schaffung neuer Gremien der internationalen Zusammenarbeit geführt. Heute bestehen mehr als 100 derartige Organisationen, von denen gut zwei Drittel nach 1944 gegründet wurden. Sie haben zweifellos nicht nur die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem und technischem Gebiet erleichtert, sondern gelegentlich auch in Zeiten politischer Spannung das Gespräch zwischen feindlichen Mächten aufrechterhalten. So haben sich im Höhepunkt der West/Ost-Spannung Russland und die Vereinigten Staaten an den internationalen Konferenzen für die friedliche Verwendung der Atomenergie beteiligt, Wissenschaftler und Informationen ausgetauscht und Tuchfühlung gewahrt.

Wie wird die schweizerische Teilnahme an diesen internationalen Organisationen beurteilt? Wahrscheinlich ausreichend, aber kaum sehr beeindruckend. Zwar ist die Schweiz sämtlichen Spezialorganisationen der Vereinten Nationen, mit Ausnahme des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, beigetreten. Sie spielt jedoch eine bescheidenere Rolle als etwa Schweden, ergreift selten Initiativen für die Gestaltung von Programmen und bewirbt sich im Gegensatz zu andern Ländern nie aktiv um internationale Posten.

Zwar weigern wir uns in der Regel nicht, Aufgaben zu übernehmen, aber warten, bis sie uns aufgetragen werden. Die schweizerische Zurückhaltung wird daher in Zeiten, wo man den Neutralen eine grössere Funktion zudenken möchte, oft bedauert. Es sind wohl weniger staatspolitische Erwägungen als der schweizerische Sinn für das Greifbare und Praktische, die diese Zurückhaltung erklären. Unsere Mitwirkung ist dort am grössten und aktivsten, wo es um wirtschaftliche Belange geht, die unsere handelspolitische Stellung direkt oder indirekt berühren, wie früher bei den Arbeiten der OECE und heute der EFTA und dem GATT. Hier tritt die Schweiz als handelnder Partner auf, der oft eigene konstruktive Lösungsvorschläge vorbringt. Auch auf dem Währungssektor beteiligt sich die Schweiz an bilateralen und multilateralen Kreditaktionen zur Verhinderung oder Behebung ernsthafter Störungen der internationalen Währungsstabilität. Damit ist aber der Leistungsbereich unserer Aussenpolitik in den internationalen Organisationen nicht erschöpft und wir könnten auch auf andern Gebieten der internationalen Zusammenarbeit als neutraler Staat zur allgemeinen Entwicklung einen gedanklichen Beitrag leisten. Hier sollten föderalistische Rücksichtnahmen nicht zum Verzicht auf konstruktives Wirken führen ! Zwar darf die personelle und auch die finanzielle Belastung, die für einen Kleinstaat wie die Schweiz aus der Vielzahl der internationalen Organisationen erwächst, nicht unterschätzt werden, doch stellt die Tatsache, dass zahlreiche dieser Organisationen ihren Sitz in der Schweiz gewählt haben, für uns einen gewissen Vorteil dar. Umso erstaunlicher mag es anmuten, dass ihre Arbeiten nicht tiefer in unser politisches Bewusstsein eingedrungen sind.

#### Gültigkeit des schweizerischen Staatsgedankens in der Aussenpolitik.

Das Bild der heutigen aussenpolitischen Stellung der Schweiz weist Licht und Schatten auf. Wir dürfen daraus schliessen, dass unsere Haltung ständig neu auf ihre innere Rechtfertigung überprüft, gelegentlich auch vermehrt nach aussen erläutert werden muss. Besteht zwar kein Grund, der Selbstzufriedenheit zu verfallen, so

liegt noch weniger Anlass vor, an unserem Staatsgedanken irre zu werden. Mit dem raschen Wechsel der weltpolitischen Konstellation ändern sich auch die Anfechtungen, denen die Schweiz ausgesetzt ist. Der aussenpolitische Kurs eines neutralen Kleinstaates kann diesen Ausschlägen des Pendels nicht folgen, sonst würde unser Staatsschiffchen - von dem aus wir das Wetter gewiss nicht bestimmen können - gefährlich hin und her getrieben. Hier hilft nur Stetigkeit und Gradlinigkeit in Treue zur eigenen Staatsidee.

Wie rasch die Politik der Mächte und damit ihre Einschätzung der schweizerischen Aussenpolitik sich wandeln kann, wird aus Beispielen der letzten 20 Jahre, der kurzen Spanne meiner eigenen Erfahrung, deutlich. 1943, im Zeichen der militärischen Allianz der Vereinigten Staaten mit der Sowjetunion, wurde das Fehlen diplomatischer Beziehungen der Schweiz zu diesem Staat - wohl zu Recht - als politische Belastung bezeichnet. Acht Jahre später, im Höhepunkt des kalten Krieges, verhängte der Westen strenge Kontrollen über den Osthandel. Jetzt wurde die Schweiz - diesmal zu Unrecht - dem Vorwurf ausgesetzt, dieses Kontrollsystem zu durchlöchern und Ersatzlieferant zu sein. 1946 stand unser Land im Verdacht der Siegermächte, seine Neutralität zu missbrauchen, um deutsche Vermögen dem Zugriff der Alliierten zu entziehen und dadurch eine Remilitarisierung zu begünstigen. In den letzten Jahren nun glaubten manche uns den Rat erteilen zu müssen, mit Deutschland und den andern europäischen Nachbarstaaten eine politische Einheit anzustreben. Schon zeichnen sich jedoch wirtschaftspolitische Spannungen zwischen den Vereinigten Staaten und der EWG sowie innerhalb dieser Gemeinschaft ab, die unser Beharren auf handelspolitischer Bewegungsfreiheit als durchaus angebracht erscheinen lassen.

Das Ziel der schweizerischen Aussenpolitik ist hier in Uster vor drei Jahren trefflich formuliert worden: "Was diese schweizerische Politik der Unabhängigkeit und Eigenstaatlichkeit anstrebt, ist nicht nur, dem Lande die Freiheit von äusserem Zwang zu erhalten, sondern ihm ein Höchstmass an Wirkung in der Welt zu sichern". Für beides stellt die immerwährende bewaffnete Neutralitätspolitik der Schweiz weiterhin das geeignete Mittel dar. Sie hält zur freien



Entfaltung der politischen Kräfte im eigenen Haus die Spannungen fern und öffnet die Fenster zur Ausstrahlung nach allen Richtungen. Unsere Unabhängigkeit verdient gewahrt zu werden, solange unsere Nation einen politischen, moralischen und ideellen Inhalt hat.

Hier liegt die Voraussetzung. Solange diese erfüllt ist, kann niemand erwarten, dass wir uns als Vorleistung auf einen ungewissen Verschmelzungsprozess mit einer grösseren Gemeinschaft einlassen, auf deren Gestaltung wir als Kleinstaat keinen wesentlichen Einfluss nehmen könnten. Bleibt die Frage, ob die Erhaltung der Unabhängigkeit ohne politische und militärische Bindungen möglich ist. Die Antwort lautet je nach Einschätzung der Wahrscheinlichkeit eines Atomkrieges und unserer strategischen Lage: "ebenso gut" oder "ebenso wenig". Das Schicksal, das bündnisgeschützte Staaten erlitten haben, kann jedenfalls kein grösseres Vertrauen einflössen als die eigene Wehrhaftigkeit.

Wichtigste Voraussetzung für den Erfolg der Neutralitätspolitik ist, dass sie in den Augen der Welt als zuverlässig und glaubwürdig erscheint. Dies bedingt, dass alle Bindungen vermieden werden, die ihre Aufrechterhaltung im entscheidenden Moment beeinträchtigen könnten. Andererseits erfordert die Erhaltung unserer wirtschaftlichen Lebensfähigkeit ein hohes Mass an Austausch und Zusammenarbeit. Die schweizerische Aussenpolitik muss den Anspruch auf Eigenständigkeit mit der Bereitschaft zu konstruktiver Zusammenarbeit zu verbinden wissen. Dabei müssen wir uns daran gewöhnen, dass in einer schrumpfenden Welt sich das Netz der wechselseitigen Beziehungen verdichtet und neue, multilaterale Formen des zwischenstaatlichen Verkehrs geschaffen worden sind. Auch wir haben diesen Verhandlungsstil zu meistern. Zahlreich sind die vertraglichen Verpflichtungen, die wir eingehen müssen, um unsererseits die schweizerischen Interessen im Ausland wahren zu können, sei es durch Beitritt zu Konventionen über Verkehrs-, Patent- oder Kulturfragen, sei es durch Mitwirkung am Ausbau grösserer Wirtschaftsräume oder an der Schaffung eines internationalen Kodex des guten handelspolitischen Verhaltens. Mehr als die Hälfte des Welthandels entfällt heute bereits auf regional organisierte, mit Konventionen ausgestattete Märkte.

Das Eingehen von Verpflichtungen zur Einhaltung bestimmter Regeln unterhöhlt jedoch nicht schon an sich die politische Unabhängigkeit. Die hervorragende Studie von Professor Paul Guggenheim über die internationalen Organisationsformen und die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, die dem diesjährigen Juristentag vorgelegt wurde, dürfte endlich Klarheit geschaffen haben, wo die verfassungsmässigen Grenzen liegen. Angesichts der institutionellen Organisationsformen, die in die Richtung der Supranationalität weisen, sind diese Unterscheidungen natürlich besonders wichtig. Wesentlich ist juristisch und politisch, dass die Bindungen, die die Schweiz eingeht, staatsvertraglichen Charakter haben, unsere Verhandlungsfreiheit gegenüber andern Staaten nicht beeinträchtigen, überdies kündbar sind, und ausschliessen, dass der Schweiz durch Mehrheitsentscheid ohne ihre Zustimmung wesentliche neue Verpflichtungen auferlegt werden können. Alle unsere Verträge, auch die Stockholmer Konvention über die europäische Freihandelsassoziation, entsprechen diesen Erfordernissen, die wiederholt vom Bundesrat in formeller Weise unsern Partnern bekanntgegeben wurden, so beim Beitritt der Schweiz zur OECE, und letztes Jahr bei der Begründung des schweizerischen Assoziationsgesuches in Brüssel. Eine Ausnahme bilden einzig die Schiedsverträge, in denen sich die Schweiz gemeinsam mit ihrem Vertragspartner im Fall einer Streitfrage einem Schiedsspruch unterwirft. Die aktive Vertragspolitik zur Weiterbildung des Völkerrechts stellt einen wesentlichen Bestandteil unserer aussenpolitischen Ziele dar.

Der Wille zur Wahrung des Staatsgedankens in der Aussenpolitik setzt voraus, dass diese Staatsidee lebendig und rein erhalten bleibt. Werfen wir zum Schluss noch einen Blick ins eigene Haus ! Die Winterthurer scheuten 1830 nicht davor zurück, zu Fuss nach Uster zu wandern, um hier ihre politische Meinung an einer Volksversammlung kundzutun. Stimmt es nicht nachdenklich, wenn heute der Gang zur Urne von vielen als zu beschwerlich empfunden wird ? Bietet sich unser Föderalismus dem Ausland noch immer als makellose Lösung des Gleichgewichts zwischen verschiedenen Kulturen, Religionen und Gemeinwesen dar, wenn es nicht gelingt, etwa die Jurafrage auf friedlichem Weg zu lösen und durch Zusammenwirken

von Bund, Kantonen und Gemeinden unsere Gewässer und unser Trinkwasser rein zu halten ? Wir fühlen uns gerne als Vorbild des kommenden Europas, als "démocratie témoin", und es gibt Stimmen, die eine aktivere Verfechtung unserer politischen Ideen im Europa-Gespräch befürworten. Wäre es nicht naheliegender, unsere politischen Kräfte für die Stärkung des Staatsgedankens in der Schweiz und die Erhaltung seiner ideellen Werte einzusetzen ? Durch die Besinnung auf diese Werte wird gleichzeitig unser Blick für die Beurteilung der politischen Vorgänge in der Welt und die Unterscheidung zwischen Grundsätzen und Methoden geschärft. Droht nicht Gefahr, dass die verschiedenen Wirtschaftsgruppen unseres Landes im Wettlauf der entfesselten Hochkonjunktur die Grunderfordernisse zur Erhaltung eines leistungsfähigen Staatswesens aus den Augen verlieren ? Ist nicht eine gesunde, ausgeglichene Wirtschaft der beste Garant der Unabhängigkeit ? Wenn wir uns mit Hilfe von beinahe 800'000 Fremdarbeitern und Milliarden-Beträgen von Fremdkapital zu einem Wirtschaftskoloss auf tönernen Füßen aufblähen, laufen wir ernste Gefahr, im Falle handelspolitischer Rückschläge die Herrschaft über unser eigenes Schicksal zu verlieren.

Unsere politische Sonderstellung hat nur Anspruch darauf, international respektiert zu werden, wenn unsere Beweggründe klar und durchsichtig bleiben. Unser Hinweis auf die Notwendigkeit, die eigenständige Staatsstruktur zu wahren, darf nicht als Vorwand für materielle Sonderinteressen entlarvt werden.

Die Heimat muss so erhalten bleiben, dass wir sie lieben können. Dies gilt für unsere politische Haltung, aber auch für unser Landschaftsbild, für unsere Flüsse und Seen.

In diesem Bewusstsein lasst uns auseinandergehen, wie die Helden in Meinrad Inglins Schweizer Spiegel, von denen es heisst: "Sie waren einig und rühmten das Vaterland".

Und vergessen wir nicht: Am besten preisen wir unser Vaterland mit Taten !