

Die internationale Zusammenarbeit und wir *)

I.

Unsere Erde wird in stürmischer Entwicklung eine immer kleinere Einheit. Wissenschaft und Technik verändern die gesamte Struktur von Politik und Gesellschaft; sie schaffen in schnellem Tempo eine grosse funktionelle internationale Gesellschaft mit gleichen Arbeitsmethoden, gleichen Verhaltensweisen. Die Technik führt über das ganze Erdenrund zu übereinstimmenden oder ähnlichen Lebensgewohnheiten. Unsere menschlichen Probleme beginnen sich zu gleichen. Die ersten Zeichen der Gleichförmigkeit kultureller Aeusserungen und Einrichtungen stehen an der Wand. Wir steuern - für manche eine erschreckende Vision - einer Weltzivilisation entgegen.

Ist es da verwunderlich, dass dieser weltweite Integrationsprozess im Schmelztiegel der Zivilisation so etwas wie ein "Weltgewissen" entwickelt, und dass die Angleichung wirtschaftlicher, geistiger, massenpsychologischer Probleme nach dem atemraubenden Experiment einer grossen universellen Ordnung ruft ?

Wir spüren als Folge dieser Entwicklung fast täglich das umfassende Gefühl weltweiter menschlicher Solidarität; die mächtige Interdependenz, die gegenseitige Abhängigkeit unseres Planeten, ist fast physisch spürbar. Der Krieg in Vietnam, eine Revolution in Afrika, eine Katastrophe in Südamerika, die Armut der Entwicklungsländer berühren auch uns. Die Telekommunikationen, Radio und Fernsehen verbinden uns alle immer enger.

Um dieses internationale Leben der gegenseitigen Abhängigkeit zu organisieren, genügen die klassischen Mittel, die Zusammenarbeit zwischen zwei Staaten, nicht mehr. Der einzelne Staat vermag viele Probleme, die auf ihn einstürzen, nicht mehr allein zu lösen;

*) Aus einer Vortragsreihe "Die Schweiz und die internationalen Organisationen" von Dr. Heinz Langenbacher, Sektionschef der Abteilung für internationale Organisationen des Politischen Departements.

er vermag sie insbesondere dann nicht mehr allein zu lösen, wenn ihm, wie dem Kleinstaat, personelle und finanzielle Grenzen gesetzt sind. Gemeinsame Planung, gemeinsame Koordination und Synchronisation, gemeinsame Finanzierung und gegenseitige Hilfe sind zur gebietserischen Notwendigkeit geworden. Denken wir nur an Fragen wie z.B. die Atomforschung, die Eroberung des Weltalls, den Welthandel, die Entwicklungshilfe, den Kampf gegen den Hunger in der Welt. Auf allen diesen Gebieten brauchen wir gemeinsame Anstrengungen, um Erfolg zu haben.

Unser Zeitalter wird deshalb geradezu charakterisiert von der internationalen Zusammenarbeit. Man könnte, wie vom "Zeitalter der Technik", auch vom "Zeitalter der internationalen Organisationen" sprechen. Wie nie zuvor in der Jahrtausende alten Geschichte der Menschheit arbeiten heute alle Länder des Erdballs in Hunderten von internationalen Organisationen gleichberechtigt zusammen, um das Ihre zur Wohlfahrt der Menschheit beizutragen.

II.

Und wir Schweizer ? Zuerst einmal sind wir angesichts der grossräumigen Kulisse der internationalen Zusammenarbeit gut-schweizerisch misstrauisch. Weshalb ?

Vielleicht lebte unser Volk allzu lange hinter dem hohen Schutzwall der Neutralität, den es in einem starken Sicherheitsgefühl als ungefährdet und unantastbar hielt. Wir haben vielleicht allzu lange geglaubt, dass all das, was sich jenseits des "Walles", in der weiten Welt, abspielt, uns im Grunde genommen gar nichts angehe. Wir sind als Jahrhunderte alte Demokraten selbstzufrieden und selbstgerecht geworden.

Unsere neutrale kleinstaatliche Vergangenheit bringt naturgemäss eine andere Belastung mit sich: sie macht es uns oft schwer,

in grösseren Räumen und internationalen Kategorien zu denken und zu fühlen. Wir misstrauen, aus der Sicht des Kleinstaates, auch aus historischer Erfahrung, den unübersichtlichen grossen Räumen, den mächtigen "Riesengebilden" der internationalen Zusammenarbeit, in denen wir unsere Entscheidungsfreiheit teilweise oder auch ganz verlieren könnten. Wir sind misstrauisch aus einem gesunden Instinkt: aus dem Gefühl des Unbehagens des Kleinen beim heutigen Riesenbau von Babel. Wir spüren, dass wir bei diesem gigantischen Werk der internationalen Zusammenarbeit bescheiden wenig zu sagen haben. Gleichzeitig meldet sich die "andere Seele in unserer Brust": wir wissen oder ahnen, dass es bei der internationalen Zusammenarbeit auch um unser Schicksal geht, dass wir in zunehmendem Masse nicht nur Schweizerbürger sind, sondern Teil einer grösseren Gemeinschaft werden. Wir spüren, dass unser Wohlbefinden von morgen untrennbar mit den Ergebnissen verbunden ist, welche die grössere Gemeinschaft, sei sie nun von europäischer oder universeller Dimension, erarbeitet.

Es darf uns in der Tat nicht gleichgültig sein, was um uns herum geschieht. Wir sind in hohem Masse von dieser Umwelt abhängig. Denken wir nur an unsere Wirtschaft, die mit ihrer weltweiten Orientierung steht und fällt. Geben wir uns Rechenschaft, in welcher geographischen Lage wir uns befinden: als kleines Staatswesen im Herzen eines Kontinents, dessen Schicksal wir teilen. Auch unter diesem Gesichtspunkt muss unser Blick auf die Welt gerichtet sein. Und schliesslich bildet auch die demokratische Lebensphilosophie unseres kleinen Staatswesens ein starkes Bindeglied zur Welt: wir müssen mit wachem Interesse verfolgen, wie sich unsere Umwelt, von der wir so vielfältig abhängen, entwickelt, ob sie sich dem freiheitlichen oder dem totalitären Herrschaftsprinzip zuwendet, ob sie sich in einer Form und in einer Richtung bewegt, zu der wir ja sagen können, die unser schweizerisches Dasein garantiert.

Wenn wir aber unsere Welt, von der wir abhängen, in unserem Sinne mitbestimmen und mitformen wollen, dann müssen wir mit dabei sein, müssen unserer Stimme Geltung verschaffen, mithandeln.

Diese Mitarbeit entspricht unserem ureigensten Interesse und ist im besten Sinne ein Stück echter Solidarität mit der Völkergemeinschaft. Wir beweisen, dass wir als Neutrale nicht egoistisch abseits stehen, dass wir der Verantwortung nicht - wie uns hie und da vorgeworfen wird - aus dem Wege gehen, sondern dass wir bereit sind, Beiträge und auch Opfer zu bringen und tatkräftig mitzuhelfen, eine bessere Welt von morgen zu konzipieren und aufzubauen.

Unser internationaler Einsatz ist gleichzeitig ein Stück Landesverteidigung. Wir haben die Armee nötig, um für den Ernstfall gerüstet zu sein. Was mir aber ebenso wichtig, wenn nicht noch wichtiger erscheint, ist unser stetes Bemühen, den Ernstfall überhaupt zu verhindern. Unsere aktive Mitarbeit in der Völkerfamilie, unser Einsatz für Wohlfahrt und Frieden in der Welt, ist ein nicht unwesentlicher Beitrag dazu.

Wie oft hören wir den Vorwurf, die internationale Zusammenarbeit sei ja doch nutzlos und bringe kaum etwas zustande. Sie sei Leerlauf, sei ein Tummelfeld für Idealisten oder Zyniker. Der Aufwand stehe in keinem Verhältnis zum Ergebnis. Doch, wieviel Idealismus und Optimismus setzen wir für unser persönliches Leben ein, ohne zu verzagen, ohne Rücksicht auf persönliche Rückschläge und Lebensleerlauf ? Wieviele nutzlose Anläufe unternehmen wir für unsere eigene Glückseligkeit ! Weshalb wollen wir der Völkergemeinschaft, deren Schicksal wir teilen, bei der Verwirklichung ihrer hohen Lebensideale nicht die gleiche Chance geben und den gleichen Idealismus, den gleichen Optimismus einsetzen ? Wir selbst werden schliesslich die Nutzniesser eines jeden Fortschritts sein.

Aber noch andere Hindernisse des Misstrauens gilt es aus dem Wege zu räumen :

Der Bürger kennt die internationale Zusammenarbeit zu wenig, und wenn man mit etwas nicht recht vertraut ist, misstraut man ihm. Die internationale Zusammenarbeit ist nicht gut überblickbar, nicht ohne weiteres kontrollierbar. Der Schweizer hält jedoch von Haus aus alles gerne unter Kontrolle; er will wissen, worum es geht, was mit

seinem Geld geschieht, ob es auch richtig verwendet wird und "ob es sich auch lohnt". Hier hat vor allem die Information der Verwaltung und der Massenmedien einzusetzen, eine Information, die sich nicht in einer volksfernen Fachterminologie ausdrückt, sondern die eine einfache klare Sprache spricht, die alle verstehen. Hier tut auch eine Belebung der Diskussion in Parteien und Parlament Not, mit dem Ziele, das aussenpolitische Bewusstsein des Bürgers zu stärken und sein Verständnis für die internationale Zusammenarbeit zu schärfen. Erfreulicherweise ist dieses aussenpolitische Interesse und Bewusstsein überall im Lande im Wachsen begriffen.

Es melden sich aber auch oft gute Kenner der Materie zu Wort, die aus einem anderen Grunde, wiederum gut-schweizerisch, der internationalen Zusammenarbeit mit Skepsis begegnen:

Wir sind von Haus aus gewohnt, bei der Suche nach Lösungen auf die Vielgestaltigkeit der Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Wir suchen die Verständigung über konkrete Tatbestände. Eine solche "Massarbeit" ist auch noch möglich, wenn wir zu zweit mit einem anderen Lande verhandeln, nicht mehr aber bei der multilateralen Zusammenarbeit in internationalen Organisationen. Dort ist man gezwungen, die Interessen einer Vielheit von Staaten auf einen Nenner zu bringen. Dies führt unvermeidlich zu schematisch allgemeinen oder schwammigen Formeln, zu weit gefassten Schablonen. Auf differenzierte Verhältnisse kann dabei nicht mehr Rücksicht genommen werden. Auch ist es dabei für einen Kleinstaat oft schwer, sich durchzusetzen und seine Selbständigkeit zu wahren. Es werden jedoch immerhin auch in diesem weiten Rahmen von hundert und mehr Staaten Grundsätze und Formeln erarbeitet, Ideen entwickelt, Ueberzeugungen konfrontiert, Grenzen gesetzt und Normen harmonisiert, die schliesslich zum Fortschritt, zur Verbesserung des Zusammenlebens über das ganze Erdenrund führen. Die Erwartungen dürfen deshalb nicht zu hoch geschraubt werden.

Trotz des gut-schweizerischen Misstrauens bleibt uns keine andere Wahl: auch wir müssen mitmachen ! Der grosse Strom der Weltgeschichte trägt auch uns auf seinem Rücken. Die Zusammenarbeit zwischen Staaten verschiebt sich immer mehr von der bilateralen auf die multi-

laterale Ebene und konzentriert sich in den internationalen Organisationen. Die multilaterale Zusammenarbeit in internationalen Gremien ist die Arbeitsmethode von heute: sie wird noch in vermehrtem Masse die Arbeitsmethode von morgen sein.

III.

Welches sind nun die wichtigsten "Leitsterne" des schweizerischen Beitrages an die internationale Zusammenarbeit ?

Zum ersten müssen wir uns stets im Klaren sein, dass wir ein Kleinstaat sind, der keine Machtpolitik betreiben kann. Dieser Begrenzung müssen wir uns immer bewusst bleiben. Es gibt für uns, auch wenn einem dies manchmal temperamentmässig gegen den Strich geht, auf der internationalen Plattform keine dynamische Entfaltung. Es gibt keine spektakulären Initiativen. Es gibt keine aussenpolitische "Höhenflüge", kein grosses Wort führen. Im Gegenteil, wir müssen immer wieder Abstand davon nehmen, um nicht in politische Strudel hineingerissen zu werden, in denen wir unsere Entscheidungsfreiheit verlieren könnten.

Bei dieser nüchternen Feststellung der Kleinstaatlichkeit dürfen wir uns aber doch stets bewusst sein, dass unser kleines Land, auch wenn es politisch weder nach Einfluss noch Verantwortung mit den Grossen verglichen werden darf, weltwirtschaftlich ein beachtliches internationales Kapital in Händen hält. Dieses Kapital gilt es insbesondere in einer Welt, in der die Bedeutung des wirtschaftlichen Faktors im weltpolitischen Kräftespiel zugenommen hat, vernünftig und wohlproportioniert einzusetzen.

Dies gilt auch für das moralische Prestige unseres Landes, wobei wir - ein weiterer "Leitstern" - nicht vergessen dürfen, dass der moralisch einwandfreie Standpunkt für ein kleines neutrales Land oft wichtiger sein kann als politische oder wirtschaftliche Interessen. Die Vertretung des moralischen Standpunktes auf der internationalen

Plattform kann gleich wie das stete Bemühen um Mässigung und Objektivität mithelfen, Vertrauen zu erwerben. Immer wieder ergeben sich hier Gelegenheiten, unsere schweizerische Gesinnung durch die Tat zu dokumentieren. Insbesondere für den Neutralen ist es ja überaus wichtig, sich im Hinblick auf die Zukunft Vertrauen zu schaffen. Denn nur wenn wir das Vertrauen der Völkergemeinschaft gewinnen und erhalten, wird es uns möglich sein, als Neutrale die Friedensdienste zu leisten, die man von uns - etwa auf dem Gebiete der guten Dienste oder der Vertretung fremder Interessen - erwartet. Unsere Mitarbeit in den internationalen Organisationen eignet sich auf vorzügliche Weise, einen Beitrag zur Schaffung dieser Vertrauensbasis zu leisten und damit gleichzeitig eine Verpflichtung zu erfüllen, die sich aus unserer Neutralität ergibt.

Wir wissen, dass die Hauptanstrengungen unseres Landes nicht den äusseren Verhältnissen, sondern unserer Ordnung im Innern, dem Zusammenleben unserer vielfältigen Willensnation gelten. Mit anderen Worten: der Milchpreis liegt unserem eidgenössischen Herzen näher als die friedenserhaltende Operation der UNO auf Zypern. Aus diesem Bedürfnis, unsere Verhältnisse im Innern wohl zu ordnen, ergibt sich aussenpolitisch das Interesse, Spannungen und Konflikte von unserem Lande fernzuhalten. Es muss deshalb bei unserer internationalen Zusammenarbeit stets zu unseren vornehmsten Aufgaben gehören, uns mit aller Kraft für die Lösung von Gegensätzen und Spannungen einzusetzen und mitzuhelfen, Konflikte zu vermeiden.

Hat uns die Erfahrung unserer Geschichte für diese Aufgabe der Mässigung und des Ausgleiches nicht ein besonderes schweizerisches "Talent" mit auf den Weg gegeben ? Durch Jahrhunderte haben wir uns in der Eidgenossenschaft um den Ausgleich zwischen verschieden gear teten Bevölkerungsgruppen und Regionen bemüht und dabei die Technik des Kompromisses gelernt. Diese kunstvolle Technik der sorgfältigen Balance, unter Respektierung des Andersartigen, der wir in hohem Mas-

se verdanken, dass unser eidgenössisches Zusammenleben spielt, ist immer wieder auch ein nützlicher schweizerischer Beitrag an die Zusammenarbeit in den internationalen Organisationen.

Doch dürfen wir dabei nicht in pädagogischem Uebereifer zur "internationalen Schulmeisterei" herabsinken (auch wenn das berühmte-berüchtigte schweizerische "Schulmeistern", wie es bei uns im täglichen Leben immer wieder anklingt, oft unserer Sorge um die Gemeinschaft, somit einem Verantwortungsgefühl entspringt). Auf der internationalen Plattform müssen alle "Belehrungen" des Kleinstaates, muss die Vermittlung der eigenen Erfahrung, wenn sie Wirkung haben soll, wohl dosiert, im psychologisch richtigen Augenblick und auf die jeweilige Situation abgestimmt erfolgen. Unsere Ratschläge müssen aber auch in einem ausgewogenen Verhältnis zu unserer üblichen Aktivität in der betreffenden internationalen Organisation stehen.

Aus dem Schatz unserer eigenen Erfahrungen bieten sich weitere Empfehlungen an, die für unsere internationale Zusammenarbeit von Nutzen sein können: so etwa die vielfältig bestätigte Ueberzeugung, dass das Recht der beste Garant der internationalen Ordnung, der beste Freund des Kleinen und Schwachen und die solideste Basis des Zusammenlebens der Völker überhaupt ist. Diese schweizerische Erfahrung ist ein besonders wertvoller Rat für die jungen Völker der Dritten Welt. Das saubere schweizerische Rechtsempfinden, dem wir in der Vergangenheit soviel zu verdanken haben, ist deshalb auf der internationalen Plattform stets ein zuverlässiger Begleiter. Auch wenn einem der Sturm der Rechtlosigkeit oft ins Gesicht schlägt, dürfen wir nicht verzagen und nicht müde werden, dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen.

Einer anderen gut-schweizerischen Tradition entspricht unser steter Einsatz für die Wirksamkeit der internationalen Organisationen und ihrer Tätigkeit. Dazu gehört die Beschränkung auf das Wesentliche, das Masshalten und Sparen, der Einsatz für eine sinnvolle Organisation, Planung und Koordination, die Verhinderung der Aufblähung und "Schaumschlägerei" und die Förderung eines natürlichen Wachstums.

Unter diesem Gesichtspunkt der maximalen Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit versuchen wir auch immer wieder der Politisierung der Debatten technischer Organisationen und internationaler Fachkonferenzen entgegenzutreten. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben ja zur Genüge gezeigt, wie sehr Konferenzarbeit und Einsatzfähigkeit internationaler Organisationen durch politische Streitigkeiten beeinträchtigt oder überhaupt verunmöglicht werden.

Eine andere historische erhärtete Erfahrung des schweizerischen Weges bietet sich, hauptsächlich an die Adresse der Ungeduldigen und Ungestümen, an: die Einsicht, dass gesunde Lösungen auch auf internationalem Boden - und besonders hier -, wenn sie dauerhaft sein sollen, Zeit brauchen und organisch wachsen müssen, ob es sich dabei um einen Integrationsprozess im regionalen oder universellen Rahmen handelt.

Schliesslich sei auf einen letzten Grundsatz hingewiesen, der sich bei unserer internationalen Zusammenarbeit immer wieder gut bewährt: wir setzen uns in erster Linie dort ein, wo wir effektiv etwas zu bieten haben, wo wir einen spezifisch schweizerischen Beitrag leisten können. Es wäre wenig sinnvoll, um jeden Preis den internationalen "Hansdampf in allen Gassen" spielen zu wollen, sondern wir müssen uns vielmehr auf die Beiträge beschränken, die für die Anderen und das gemeinsam gesetzte Ziel - etwa gestützt auf unsere eigenen Erfahrungen - wertvoll und von wirklichem Nutzen sind. Auch hier: Beschränkung auf das Wesentliche, auf das Wirksame. Im übrigen scheint es mir wichtig, dass wir uns auch in diesem Felde zur schweizerischen Qualitätsarbeit bekennen, denn ein kleines Land, dessen Einfluss Grenzen gesetzt sind, erhält durch die hohe Qualität seiner Mitarbeit zusätzliche Wirkungsmöglichkeiten.

Und eine allerletzte Einsicht: auch dieses Stück Aussenpolitik muss sich auf das aussenpolitische Bewusstsein des Volkes stützen und von seinem Verständnis getragen werden. Unsere Tätigkeit in den internationalen Organisationen muss, um Aussicht auf Erfolg zu haben, mit der Auffassung der Mehrheit unseres Volkes im Einklang stehen. Unsere Stellung in der Völkergemeinschaft kann deshalb nie besser sein als wir Schweizer selbst sind.

Bern, den 3. August 1967.