

NATIONALRAT

13.6.1968

Geschäftsbericht des Politischen Departementes für 1967

Votum von Herrn Bundespräsident Willy Spühler

- S.2 ff Verwertung Berichte von Botschaften (zur Verfügungstellung an Parlamentarier);
- S.3 ff Anerkennung geteilter Staaten;
- S.7 ff Interpretation Neutralitätspolitik bei internationalen Konferenzen;
- S.8 ff Freiwillige der Entwicklungshilfe.

Zur Bemerkung von Herrn Nationalrat Akeret betreffend die ständigen und anhaltenden Grenzschwierigkeiten in Chiasso kann ich nur wiederholen, dass der Bundesrat auf diplomatischem und anderem Wege, wie er dies schon seit langem getan hat, die italienischen Behörden von der Notwendigkeit der Besserung der Verhältnisse zu überzeugen sucht. Es liegen hier zum Teil legislative Schwierigkeiten vor, insofern Gesetze durch das italienische Parlament geändert werden müssen. Die Wahlen haben hier eine erhebliche Verzögerung gebracht. Es ist zu hoffen, dass im Laufe dieses Jahres durch die Revision dieser Gesetze eine Besserung eintritt. Irgendwelche Versprechen in dieser Hinsicht kann ich jedoch nicht abgeben; doch bin ich dankbar, dass im Rate auf diese Verhältnisse hingewiesen worden ist, wird doch damit die Bedeutung der Frage auch zu Handen der italienischen Oeffentlichkeit zum Ausdruck gebracht.

Ich danke der Kommission ebenfalls, dass sie das Problem der Koordination jener Stellen, welche die Auslandswerbung betreiben, in der Oeffentlichkeit angeschnitten hat. Eine engere Koordination dieser Bemühungen würde zweifellos auch die diesbezüglichen Bestrebungen des Politischen Departements unterstützen. Herr Akeret hat darauf hingewiesen, wie schwer es in unserem Lande hält, die Koordination selbständiger schweizerischer, d.h. auf eidgenössi-



- 2 -

schem Gebiet tätiger Organisationen zustande zu bringen, weil die Autonomie dieser Organisationen bekanntlich immer sehr gross geschrieben wird. Sie dürfen aber versichert sein, dass wir auf dem Gebiete der Koordination Fortschritte machen. Ich hoffe, dass die Diskussion in Ihrem Rate ebenfalls dazu beitragen wird, das Verständnis der Leiter dieser Organisationen zu vermehren.

Zur Verwertung der Berichte der Botschaften ist zu sagen, dass eine Studie im Gange ist, wie diese Berichte, die ja in der Regel wertvolle Hinweise über die Verhältnisse im Residenzland des betreffenden Botschafters enthalten, nicht nur für den momentanen Gebrauch verarbeitet werden können. Es geht darum, den Inhalt dieser Berichte nicht nur aufzustapeln, sondern jederzeit verfügbar zu halten. Hierzu müssen moderne Methoden der Wissenschaft und Technik zu Hilfe gezogen werden. Auch dieses Problem ist im Studium begriffen.

Die Frage, ob diese Berichte, soweit sie nicht geheimen Charakter haben, den Parlamentariern zur Verfügung zu stellen sind, werden wir prüfen. Wir wollen auch untersuchen, ob es nicht angezeigt wäre, ein regelmässiges Bulletin des Politischen Departements herauszugeben, in dem nicht nur die Bemerkungen und Hinweise der Berichte der Botschaften in den verschiedenen Ländern enthalten wären, sondern auch andere Angaben der Zentrale selber über Ereignisse, die unser Land betreffen. Die Herausgabe eines solchen Bulletins würde natürlich einige Kosten verursachen. Zudem möchte ich Ihnen nicht verhehlen, dass der Personalbestand des Politischen Departementes, der keine Erhöhung erfahren hat, an einer Grenze angelangt ist, wo jede kleine Erweiterung der Tätigkeit eine Vermehrung des Personalbestandes erfordern wird.

- 3 -

Schliesslich hat Herr Akeret den Wunsch angebracht, ich möchte einige Ausführungen über die Voraussetzungen für eine Anerkennung geteilter Staaten machen. Ich bin gerne bereit, Ihnen dazu einige grundsätzliche Hinweise zu geben. Die Lage der zweigeteilten Länder ist durch folgende gemeinsame Züge charakterisiert: Die Teilung ist ein Ergebnis des Kalten Krieges, wobei sich jeweils eine Seite des betreffenden Landes auf die kommunistischen Mächte und die andere Seite auf die westlichen Mächte stützt. Die Teilung ist nicht aus eigenem Antrieb erfolgt und entspricht nicht dem Volkswillen. Sie ist das Ergebnis äusserer Umstände. Die Demarkationslinien zwischen den beiden Teilen eines solchen Landes sind willkürlich. Die Trennung war ursprünglich nur als vorläufiger Notbehelf gedacht und sollte auf Grund eines Friedensvertrages oder nach Abhaltung allgemeiner Wahlen rückgängig gemacht werden. Diese vorläufigen Lösungen haben sich jedoch verfestigt, so dass sich in jeder Zone sehr unterschiedliche Rechtsordnungen, Gewohnheiten und Lebensformen entwickelt haben. Somit nimmt die Teilung, da die Aussichten auf Wiedervereinigung, vielleicht mit Ausnahme Vietnams, sehr gering sind, einen dauerhaften Charakter an. Das sind ungefähr die einzigen Charakteristika, welche die Länder, die man als geteilte Staaten bezeichnet, gemeinsam aufweisen. Sie reichen nicht aus, um die sich stellenden Probleme en bloc zu behandeln. Das Völkerrecht liefert uns, was die Anerkennung der geteilten Staaten anbetrifft, keine Richtlinien. Nach völkerrechtlichem Grundprinzip kann pro Staat nur eine Regierung anerkannt werden. Man müsste also in erster Linie feststellen - und hier liegt die ganze Schwierigkeit der Frage -, ob es sich bei den geteilten Ländern um einen Staat mit zwei Regierungen oder um zwei neue Staaten handelt. Die Anerkennung und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen sind völkerrechtlich erst zulässig, wenn ein Staat oder eine Regierung vorhanden ist, das heisst, wenn sich die neue Ordnung durchgesetzt hat. Die Anerkennung darf somit erst bei Friedensschluss oder wenigstens bei Eintritt eines neuen taktischen und vermutlich dauerhaften Zustandes erfolgen. Das Völker-

recht kennt weder eine Pflicht zur Anerkennung noch ein Recht auf Anerkennung. In dieser Hinsicht geben letztlich politische Erwägungen des eigenen Landes, also im konkreten Falle der Schweiz, den Ausschlag. Will man von der Anerkennung eines Staates Abstand nehmen, so muss man darauf verzichten, mit ihm diplomatische oder konsularische Beziehungen zu unterhalten. Man muss sich in diesem Falle auf de-facto-Beziehungen beschränken, beispielsweise auf solche Handels-, Spezial- oder vielleicht gar politische Delegationen, welche jeden formellen Charakters entbehren.

Das Prinzip der Nichteinmischung in die Angelegenheiten anderer würde, wenn mit aller Strenge angewandt, dazu führen, dass wir keinen Teil der gespaltenen Staaten anerkennen dürften, während das Prinzip der Universalität uns verpflichtet, beide Teile anzuerkennen.

Im weitern - und das ist besonders zu betonen - kommt dem Bundesrat die verfassungsmässige Pflicht zu, die Interessen des Bundes und seiner Bürger zu verteidigen, so dass er naturgemäss denjenigen Zonen, in denen diese Interessen am stärksten sind, seine besondere Aufmerksamkeit widmet. In diesem Zusammenhang muss er natürlich dem Verhalten der in Frage stehenden Regierung, ihrem Wunsch, Kontakte mit ihr zu unterhalten, und ihrem Willen, für die von ihren Vorgängern eingegangenen Verpflichtungen die Verantwortung zu übernehmen, Rechnung tragen. Ignorieren kann er ferner auch nicht Doktrinen, auf Grund derer sich Regierungen weigern, mit Staaten, welche die andere Regierung anerkannt haben, diplomatische Beziehungen aufzunehmen oder fortzusetzen. Das Problem wäre sicher nicht gelöst, falls die Anerkennung der andern Hälfte des Landes den Abbruch der schon bestehenden Beziehungen mit der ersten Hälfte nach sich ziehen würde.

Umgekehrt kann der Bundesrat auch nicht einfach abwarten, bis sich die Situation geklärt hat; denn diese Trennungen, welche nun schon seit Jahren bestehen, scheinen dazu bestimmt zu sein, noch lange anzudauern. Wie Sie sehen, ist die Situation ausserordentlich komplex. Es handelt sich darum, in allen diesen Fällen Lösungen zu finden, welche sowohl den Rechtsregeln als auch der politischen Wirklichkeit Rechnung tragen.

Nun noch zur Frage, die Herr Nationalrat Grolimund in bezug auf die Vorgänge in Nigeria aufgeworfen hat. Wir sind uns sicher alle einig, dass das, was sich in Nigeria abspielt, eine Tragödie ist. Wir haben geprüft, ob und wie der Bundesrat seine guten Dienste anbieten könnte. Vor allem haben wir in humanitärer Hinsicht entsprechende Beschlüsse gefasst und natürlich nicht nur einer, sondern beiden Parteien über das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und das Schweizerische Rote Kreuz unsere Hilfe zuteil werden lassen. Ich möchte darauf hinweisen, dass Herr Nationalrat Eisenring eine dringliche Kleine Anfrage eingereicht hat. Der Bundesrat wird zu diesem Vorstoss am Ende der gegenwärtigen Session formell Stellung nehmen. Ich glaube, dass bis dahin weitere Bemerkungen nicht unbedingt notwendig sein werden.

Herr Nationalrat Masoni hat mit Recht darauf hingewiesen, dass die Wissenschaftspolitik ein zentrales, verschiedene Departemente der Bundesverwaltung betreffendes Anliegen geworden ist, und dass sich deshalb die Frage stellt, ob nicht eine zentrale Stelle für diese wissenschaftlichen Angelegenheiten notwendig sei. Es ist darauf hinzuweisen, dass eine solche zentrale Stelle, wenigstens teilweise, bereits im Wissenschaftsrat besteht. Doch sind die Bestrebungen und die Verfolgung dieses Problems innerhalb der Bundesverwaltung noch nicht zusammengefasst. Es wird deshalb geprüft, ob nicht z.B. die Stelle eines Delegierten für Fragen der Wissenschaft zu schaffen wäre.

Es ist auch richtig, dass heute die wissenschaftspolitischen Fragen Gegenstand von zahlreichen Konferenzen sind und dass man heute bereits von einer internationalen Wissenschaftspolitik sprechen kann. Herr Nationalrat Chavanne hat deshalb mit Recht auf die Bedeutung der Wissenschafts-Attachés hingewiesen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Wissenschafts-Attachés vermehrt werden sollen. Er hat deshalb die Schaffung solcher Stellen in Tokio und Moskau beschlossen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Verfolgung der wissenschaftlichen For-

- 6 -

schung in den wichtigen Industrieländern nicht nur für unsere Wissenschaft, sondern vor allem auch für deren Anwendung in der Industrie von grosser Bedeutung ist.

Es ist allerdings schwierig, entsprechend geschulte Leute zu finden. Hier liegt das Haupthindernis, um dem Begehren, dem gegenüber der Bundesrat ja nicht negativ eingestellt ist, auch entsprechend Nachachtung zu verschaffen. Aber ich darf Herrn Nationalrat Chavanne versichern, dass der Bundesrat auch weiterhin bestrebt ist, dieser modernen Forderung der Wissenschaftspolitik nicht nur im Innern, sondern auch gegenüber aussen seine Aufmerksamkeit zu schenken.

- 7 -

Herr Nationalrat Eisenring hat eine Frage aufgeworfen, die eine Konferenz des Jahres 1968 betrifft und deshalb an sich nicht zum Geschäftsbericht 1967 gehört. Ich bin dennoch bereit, sie zu beantworten.

Es geht um die Frage, ob ein schweizerischer Vertreter an einer internationalen Konferenz die Neutralitätspolitik so eng interpretieren soll oder muss, dass er sich auch jeder verbalen Stellungnahme zu enthalten hat, wo es um menschliche Grundrechte geht.

Ich habe die Auffassung, dass es Dinge gibt, bei denen auch ein Vertreter unseres Landes nicht schweigen darf. Hierbei kommt es darauf an, wie er sich ausdrückt. Wenn es um die Grundrechte des Menschen geht, kann auch ein Vertreter der Schweiz an einer internationalen Konferenz nicht einfach schweigen. Er hat als Delegierter eines zivilisierten Staates eine Stellungnahme zu beziehen. Dies gilt heute gegenüber der Apartheid so gut wie früher gegenüber andern Verletzungen der Menschenrechte, etwa der Sklaverei (womit nicht eine Analogie, sondern ein weiteres Beispiel genannt sei). In einer Zeit, da das Bewusstsein in der ganzen Welt ob dieser Frage beunruhigt ist, wäre einem schweizerischen Vertreter, der aus Gründen der Neutralität einfach geschwiegen hätte, zu Recht kein Verständnis entgegengebracht worden.

Herr Botschafter Lindt hat von uns zwar Instruktionen, aber nicht den fertigen Text seiner Rede erhalten. Was er erklärt hat, decke ich, ohne einen Vorbehalt gegenüber dem Gesagten anzubringen. Wenn er sich darauf beschränkt hat, moralisch eine rassistische Ueberzeugung zu verurteilen, so liegt das im Rahmen dessen, was unser Volk selber denkt. Damit sind die Beziehungen zu dem Lande, das einer solchen Ueberzeugung huldigt, keineswegs gestört. Auch habe ich nicht feststellen können, dass die Exporte, Importe und die Investitionen dadurch beeinträchtigt worden wären. Es besteht deshalb bei gewissen Wirtschaftskreisen kein Grund, sich zu beklagen.

Herr Nationalrat Bachmann hat auf das Problem der Freiwilligen der Entwicklungshilfe hingewiesen und den Wunsch geäußert, dass geprüft werde, ob nicht auch die Freiwilligen der privaten Organisationen eine etwas grössere Unterstützung erhalten könnten. Ich bin sehr gerne bereit, diese Frage erneut zu prüfen, möchte aber doch die von Herrn Nationalrat Bachmann genannte Besoldung von Fr. 12'000.-, welche die vom Bund in solche Gebiete geschickten Freiwilligen angeblich erhalten sollen, korrigieren. Die Freiwilligen erhalten eine Rücklage, die ihre Wiedereingliederung ins Erwerbsleben erleichtern soll. Diese beträgt je nach der Dauer des Einsatzes, dem Alter, den Soziallasten und der Ausbildung zwischen Fr. 210.- und Fr. 450.- pro Monat. Sie macht also bei einem zweijährigen Einsatz im Durchschnitt Fr. 5'000.- bis Fr. 6'000.- aus oder aufs Jahr umgerechnet etwas weniger als Fr. 3'000.-. Da der Freiwillige keinen Lohn erhält, kommt der Bund für seine sämtlichen Auslagen bei einer bescheidenen Lebensführung auf. Die Höhe der Lebenskostenentschädigung richtet sich nach den Verhältnissen am Einsatzort. Dazu kommen dann noch die Reisekosten, die Versicherung, Werkzeuge, eventuell Fahrzeuge. Die Kosten der freiwilligen Einsätze bei den privaten Organisationen variieren sehr stark. Es werden auch nicht generell gleiche Grundsätze über die Art der Entschädigung an diese Freiwilligen seitens der Hilfsorganisationen aufgestellt und praktiziert. So ist es z.B. nicht allgemein üblich, den privaten Freiwilligen nach Beendigung ihrer Mission eine Rücklage auszuhändigen. Ferner muss die entsendende Organisation bisweilen nicht für die Kosten am Einsatzort aufkommen, indem der Freiwillige einer Institution zur Verfügung gestellt wird, welche für seinen Unterhalt selber sorgt. Gemäss einer mit den privaten Organisationen getroffenen Abmachung, die Herr Nationalrat Bachmann selbst genannt hat, wird für jeden Freiwilligen ein Beitrag von Fr. 3'000.- pro Jahr, bei Verheirateten ein solcher von Fr. 4'500.- ausgerichtet. Dieser Betrag ist unabhängig von den effektiven Kosten, die der einzelne Freiwillige der Organisation verursacht. Der Beitrag wird auch nicht an die Freiwilligen direkt ausgerichtet, sondern an die entsendende Orga-

nisation. Dieser steht es also frei, wofür sie den Beitrag verwenden will. Die Meinung ist allerdings, dass er in erster Linie für die Verbesserung der Versicherungsverhältnisse und zur Erleichterung der Wiedereingliederung ins Berufsleben in der Schweiz dienen soll. Das System der Pauschalbeträge hat sich bei privaten Organisationen bewährt. Ich glaube nicht, dass wir uns von diesem Grundsatz abkehren sollten; doch werden wir, wie gesagt, gerne prüfen, ob eine Anpassung gerechtfertigt sei. Herr Nationalrat Leu hat darauf hingewiesen, dass in unserer Volke mit Recht ein Junktim zwischen den Ueberschüssen unserer Milchwirtschaft und dem Elend in den Hungergebieten hergestellt wird. Die Bundesversammlung hat bekanntlich im Rahmen ihrer Beschlüsse vom 31. Oktober 1967 einen Sonderkredit von 5 Millionen Franken für zusätzliche Lieferungen von Milchprodukten an internationale Hilfswerke eröffnet. Sie wissen ferner, dass auch zahlreiche Parlamentarier zu Gunsten einer Bereitstellung weiterer Kredite für denselben Zweck interveniert haben. Herr Nationalrat Leu hat ausgeführt, dass bereits eine Konferenz stattgefunden hat, bei der Vertreter der privaten Hilfsorganisationen das Problem mit Vertretern der verschiedenen Bundesstellen besprochen haben. Die Lösung der Frage wird dadurch etwas erschwert, dass es nicht nur um die Zurverfügungstellung von Milchpulver geht, sondern auch um die Vergütung der Verpackungs- und Transportkosten. Die Angelegenheit wird zur Zeit von uns geprüft. Ich nehme an, dass der Bundesrat in den nächsten Tagen in dieser Sache einen Beschluss fassen wird. Es wird daran gedacht, einen zusätzlichen Sonderkredit von ungefähr 10 Millionen Franken zu Lasten der laufenden Milchrechnung zu eröffnen. Die effektiven Mehraufwendungen sind dann bei den Nachtragskreditbegehren 1968, zweite Serie, zu berücksichtigen.

Herr Nationalrat Leu darf beruhigt sein: Wir werden so rasch wie möglich die notwendigen praktischen Massnahmen ergreifen. Wir müssen aber feststellen, dass die Hilfsorganisationen ihrerseits auf Schwierigkeiten im Versand und in der Verteilung stossen. Wir werden uns in dieser Hinsicht helfen müssen.