

GROUPE DE TRAVAIL  
"HISTORISCHE STANDORTSBESTIMMUNG"

---

CONFIDENTIEL

A conserver comme document classifié confidentiel, dans un lieu sûr ou à renvoyer après lecture au Secrétariat du groupe de travail "Historische Standortsbestimmung", Département politique fédéral, Direction administrative, Section des affaires générales.

No

**50**

P r o c è s - v e r b a l

de la séance du 5 avril 1975

Thème: Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Aussenpolitik in einer sich wandelnden Welt: kleinstaatliche Methoden für den Umgang mit Abhängigkeit

---

Liste de distribution

Membres présents:

- M. l'Ambassadeur Weitnauer, Président
- M. B. Béguin, Adjoint à la Direction de la Radio et Télévision Suisse Romande
- M. le Professeur Daniel Frei
- M. le Professeur J. Freymond

- 2 -

M. le Professeur Gasteyger  
M. le Conseiller aux Etats C. Grosjean  
M. le Conseiller national W. Hofer  
M. le Conseiller d'Etat R. Meylan  
M. l'Ambassadeur P. Micheli  
M. l'Ambassadeur P. Ruegger  
M. l'Ambassadeur M. Troendle  
M. le Colonel commandant de corps E. Uhlmann  
M. le Conseiller fédéral F.T. Wahlen

Membres absents excusés:

M. le Professeur E. Bonjour  
M. le Conseiller national W. Bretscher  
M. le Conseiller aux Etats R. Broger  
M. le Professeur G. Brogginini  
M. le Professeur H. Lüthy  
M. le Conseiller aux Etats O. Reverdin

Invités:

M. le Conseiller fédéral E. Brugger  
M. le Conseiller fédéral P. Graber  
M. le Conseiller fédéral Hans Schaffner  
M. le Conseiller fédéral Willy Spühler

Autres destinataires:

M. l'Ambassadeur P. Jolles  
E. Thalmann  
R. Bindschedler  
E. Diez  
P. Gottret

- 3 -

M. l'Ambassadeur M. Heimo  
 J. Iselin  
 K. Jacobi  
 A. Janner  
 R. Keller  
 P. Languetin  
 Ch. Müller  
 R. Probst  
 F. Rothenbühler  
 F. de Ziegler

M. le Ministre A. Dunkel  
 M. Jaccard  
 E. Moser

M. F. Landgraf, Conseiller du Chef du Département fédéral des  
 finances et des douanes

M. E. Andres, Chef d'information et presse du DPF

M. F. Blankart, Chef du Bureau de l'intégration DPF/DFEP

Service de documentation politique

Archives fédérales

Direktor H.P. Keller, Eidg. Getreideverwaltung, Bern

Dr. G. Winterberger, Direktor des Vororts, Zürich

Dr. P. Aebi, Delegierter des Vororts, Zürich

Autres destinataires à l'étranger:

M. l'Ambassadeur Daniel Gagnebin, Le Caire  
 Olivier Exchaquet, Addis Abeba  
 Etienne Vallotton, Alger  
 Marcel Grossenbacher, Buenos Aires  
 Max König, Canberra

- 4 -

M. l'Ambassadeur Henri Monfrini, Bruxelles  
Claude Caillat, Bruxelles (Mission)  
Emil Stadelhofer, Brasilia  
Emil F. Schnyder, Sofia  
Max Casanova, Santiago  
Heinz Langenbacher, Pékin  
Walter Jaeggi, Copenhague  
Michael Gelzer, Cologne  
Hans Miesch, Berlin DDR  
Jimmy Martin, Abidjan  
Jacques Mallet, Helsinki  
Pierre Dupont, Paris  
Albert Grübel, Paris (Délégation près l'OCDE)  
Alfred Wacker, Strasbourg  
Marcel René Luy, Accra  
Walter Bossi, Athènes  
Albert Weitnauer, Londres  
Gottlieb Gut, Guatémala  
Etienne Suter, La Nouvelle Delhi  
Max Feller, Jakarta  
Charles Wetterwald, Théréan  
Richard Aman, Dublin  
Jacques-Bernard Rüedi, Tel-Aviv  
Arturo Marcionelli, Rome  
Pierre Cuénoud, Tokyo  
Pierre Dumont, Amman  
Hansjörg Hess, Belgrade  
Erwin Bernath, Ottawa  
Richard Pestalozzi, Nairobi  
Auguste Geiser, Bogota  
Etienne Serra, La Havane  
Albert Natural, Beyrouth  
Pierre Thévenaz, Luxembourg  
Peter Erni, Kuala Lumpur  
Jean-Jacques de Tribolet, Rabat

- 5 -

M. l'Ambassadeur Silvio Masnata, Mexico  
 Alfred Fischli, La Haye  
 Frieder Heiner Andres, Lagos  
 Roy Hermann Hunziker, Oslo  
 Oscar Rossetti, Vienne  
 Lucien Mossaz, Islamabad  
 William Frei, Lima  
 Pierre Nussbaumer, Varsovie  
 Giovanni E. Bucher, Lisbonne  
 Pierre-Henri Aubaret, Bucarest  
 Jean Bourgeois, Djeddah  
 Bernard Turrettini, Stockholm  
 Jean Richard, Dakar  
 Samuel Campiche, Madrid  
 François Châtelain, Colombo  
 Théodore Curchod, Pretoria  
 Rudolf Hartmann, Bangkok  
 Jean Denis Grandjean, Prague  
 Charles Masset, Ankara  
 Auguste Hurni, Tunis  
 René Stoudmann, Budapest  
 René Fässler, Moscou  
 Roger-Etienne Campiche, Montévideo  
 Georges Bonnant, Caracas  
 Felix Schnyder, Washington  
 Sigismond Marcuard, New York, ONU  
 Jean-Pierre Weber, Kinshasa  
 André Dominicé, Genève

Secrétariat:

M. E.R. Lang

Procès-verbal:

partie française:	M. François Chappuis
partie allemande:	M. Christian Blickenstorfer

- 1 -

Botschafter Weitnauer

begrüssst die Anwesenden und entschuldigt die Abwesenheit verschiedener Mitglieder, insbesondere Bundespräsident Grabers, der noch in den Ferien weilt. Er gedenkt des seit der letzten Sitzung verstorbenen alt Bundesrates Max Weber und würdigt seinen grossen Beitrag an die Tätigkeit der Arbeitsgruppe, zu deren "Gründungsmitgliedern" er gehörte. Seine Gradlinigkeit, sein Sinn für Mass und Ausgleich sind auch in unserem Kreise zu bester Geltung gekommen.

Der Vorsitzende erteilt das Wort an Herrn Professor Daniel Frei zu seinem einleitenden Referat über das Thema "Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Aussenpolitik in einer sich wandelnden Welt".

Referat (siehe Beilage)

Botschafter Weitnauer

dankt Herrn Professor Frei für seine originellen und interessanten Ausführungen, die eine angeregte Diskussion ermöglichen sollten. Er begrüsst Professor C. Gasteyger als neues Mitglied der Arbeitsgruppe und erteilt das Wort an Botschafter Thalman zu einer ergänzenden Einleitung aus der Sicht des Politischen Departementes.

Botschafter Thalman

Wenn ich den Herrn Vorsitzenden darum gebeten habe, mir nach dem Votum des Referenten das Wort zu erteilen, so geschah dies nicht, um ein Co-Referat zu halten, sondern lediglich, um Ihnen einen kurzen unpräzisen Situationsbericht aus dem Politischen Departement zu geben, der für die Diskussion von Nutzen sein mag.

- 2 -

Zunächst möchte ich meinerseits Herrn Daniel Frei für sein intellektuell bestechendes Exposé danken. Es ist genau diese Art geistigen Exerzitiums, dessen wir heute bedürfen, um den Engpass zu überwinden, in den wir in den letzten Jahren geraten sind.

Seit Ende der 60iger Jahre sind wir uns immer mehr bewusst geworden, dass wir am Ende einer Aera angelangt sind, wo gestützt auf eine wohleingespielte Neutralitätspolitik sozusagen Aussenpolitik von Fall zu Fall gemacht werden konnte.

Die Umwälzungen der Nachkriegszeit - politische Spaltung und fühlbare Abwertung Europas im internationalen Konzert, die dominierende Rolle der Supermächte und vor allem die staatliche Entfaltung der Dritten Welt - hatten schon vorher zur Einsicht geführt, dass mit der Neutralität allein nicht mehr durchzukommen war. Es war durchaus logisch und zeugt von grossem Weitblick, dass Petitpierre der Maxime der Neutralität jene der Solidarität zur Seite stellte. Damit wurde auch schon der Begriff der Abhängigkeit, der zu Recht im Mittelpunkt der Ueberlegungen von Daniel Frei steht, erfasst; denn Solidarität und Abhängigkeit sind - politisch gesehen - Korrelate. Wir sind mit diesem Doppelgespann Neutralität und Solidarität gut gefahren und haben damit viele Klippen der Nachkriegszeit glücklich überwunden.

Dann mussten wir jedoch feststellen, dass eine Akzeleration eintrat, die unsere Methoden und Mechanismen als nicht mehr genügend erscheinen liessen. Dies war einer der Hauptgründe, die Bundesrat Graber schon zu Beginn seiner Amtszeit zur Einsetzung eines Gremiums bewogen, das diesen Problemen auf den Grund gehen sollte. Unter der Leitung von Botschafter Micheli machte sich eine Studien- gruppe an die Arbeit, deren Bericht nächstens abgeliefert werden soll und der dann ausgewertet wird.

- 3 -

Im Bewusstsein der Notwendigkeit eines "streamlining" des Departements bei gleichzeitiger Erhöhung seiner Durchschlagskraft hat sodann eine departementsinterne Arbeitsgruppe - wir gaben ihr den Namen "Florian" - einen Bericht ausgearbeitet, der kurz vor Ostern dem Departementschef übergeben wurde und der wesentliche Vorschläge für die Verbesserung unseres Instrumentariums enthält.

Dies alles genügt nicht. Die Studien und Gespräche über einen neuen aussenpolitischen "approach" müssen namentlich auch auf theoretisch-wissenschaftlicher Grundlage weitergeführt und intensiviert werden. Die heutige Aussprache wird zweifellos wertvolle Erkenntnisse bringen und ist daher hoch willkommen. Wir wissen es auch sehr zu schätzen, dass die schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik zusammen mit dem Forum Helveticum am 2./3. Mai auf Schloss Lenzburg ein Seminar durchführt, wo der uns interessierende Problembereich von kompetenten Fachleuten behandelt werden wird.

Die Energiekrise, die Rohstofffragen, die Wirtschafts- und Währungsprobleme sowie die weltpolitischen Entwicklungen im Nahen Osten, in Indochina, im Mittelmeer und in Portugal und die sich abzeichnenden tiefgreifenden Machtverschiebungen werden auch unserer Aussenpolitik neue Dimensionen aufzwingen. Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung und Multilateralisierung werden wir nolens volens in das Geschehen in einer bisher unbekanntem Masse involviert. Ich bin fest davon überzeugt, dass unsere Antwort auf diese Herausforderung nur in einer aktiveren Aussenpolitik bestehen kann, und zwar im Sinne einer systematischen Entwicklung von Initiativen sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene.

Nun ist es natürlich nicht so, dass wir in den vergangenen Jahren überhaupt keine aktive Aussenpolitik führten, von der Aussenhandelspolitik ganz zu schweigen. Zwei Beispiele aus der jüngsten Zeit verdienen hier kurz erwähnt zu werden, weil sie auch für die Zukunft richtungsweisend sind.

- 4 -

Noch vor der Oelkrise wurde uns bewusst, dass die Verschlechterung, die seit Zerka in unseren Beziehungen zu den arabischen Staaten eingetreten war, nicht nur die Glaubwürdigkeit unserer Neutralitätspolitik in Frage stellte, sondern unseren nationalen Interessen auf die Dauer abträglich sein würde. Wir haben in geduldiger diplomatischer Kleinarbeit versucht, verlorenes Terrain zurückzugewinnen. Der seinerzeit wenig populäre Besuch von Bundesrat Graber in Kairo vermochte die Lage weitgehend zu stabilisieren. Im Laufe des letzten Jahres trat dann aber als Folge eines Zusammentreffens verschiedener Umstände (Khidder-Urteil des Bundesgerichts, erblose Vermögen, UNESCO-Beschluss der Räte, Beitritt zur Internationalen Energieagentur etc.) ein schwerer Rückschlag ein. Durch eine systematische Aufklärungsaktion in den verschiedenen arabischen Kapitalen und in Bern scheint es gelungen zu sein, das drohende Gewitter abzuwenden. Nur Algerien macht uns bewusst weitere Schwierigkeiten.

Ein Beispiel aus dem multilateralen Bereich: Die Konferenz betreffend Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Völlig illusionslos, aber entschlossen, einen aktiven Beitrag zu leisten, haben wir uns in diesen Détente-Marathon eingelassen und dabei sowohl gegenüber Staatengruppierungen als auch den Grossmächten gegenüber unsere eigenen Anliegen und Interessen mit Festigkeit vertreten und darüber hinaus unsere klassische Rolle des Vermittlers mit einigem Erfolg gespielt. Was auch immer das materielle Resultat dieser Konferenz sein mag, so werden wir uns jedenfalls zugutehalten können, dass wir durch unsere Teilnahme wirksam gegen die Isolation, die dem neutralen Kleinstaat immer droht, angekämpft und unsere internationale Stellung im Rahmen der 35 Teilnehmerstaaten gestärkt haben.

Wenn man bedenkt, dass wir es noch bis 1963 abgelehnt hatten, dem - gewiss harmlosen - Europarat beizutreten, so ermisst man an der

- 5 -

KSZE, wie weit wir bereits - in relativ kurzer Zeit - auf dem Wege zu einer aktiveren Aussenpolitik fortgeschritten sind !

Aber ich möchte nochmals betonen, dass wir auf diesem Wege noch viel weiter vorstossen müssen. Dabei wird nach meiner persönlichen Ueberzeugung der Pflege unserer Beziehungen zu den Entwicklungsländern hohe Priorität zukommen.

Dieser Weg wird voller Schwierigkeiten sein. Die grösste Schwierigkeit sehe ich darin, dass jede Aussenpolitik und im besondern eine aktive Aussenpolitik letztendlich vom Parlament und vom Volk mitgetragen werden muss.

Ich bin daher mit der These unseres Referenten, wonach die Abwehraltung der schweizerischen Oeffentlichkeit gegenüber der Aussenpolitik durch geschickt angelegte aussenpolitische Aufklärungsarbeit überwunden werden sollte, völlig einverstanden.

Die bisher gesammelten Erfahrungen geben aber leider zu wenig Zuversicht Anlass. Den ausserordentlich verdienstvollen Anstrengungen, die auf diesem Gebiete z.B. von der schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik und andern Organisationen gemacht worden sind, blieb bis anhin jede Breitenwirkung versagt.

Persönlich bin ich überzeugt, dass nur eine Sensibilisierung und Mobilisierung der Parteien auf aussenpolitischem Gebiet zum Ziel führen könnte. Dann würde es auch im Parlament zu regelmässigen aussenpolitischen Debatten kommen, die in der Oeffentlichkeit einen entsprechenden Widerhall auslösen würden. Stimmt es nicht nachdenklich, dass es in den letzten Jahren im Nationalrat nur ganz sporadisch aussenpolitische Debatten gab, meist im Zusammenhang mit der Behandlung des Geschäftsberichts oder mit konkreten Sachfragen ? Hier müsste m.E. der Hebel angesetzt werden. Ich begrüsse

daher die Interpellation, die Nationalrat Hofer in der Dezember-Session eingereicht hat. Bundespräsident Graber wird darauf in der Junisession in einem umfassenden Exposé antworten. Es ist zu hoffen, dass davon neue Impulse ausgehen werden.

#### Nationalrat Hofer

eröffnet die Diskussion. Als Parlamentarier äussert er sich vorerst zur Forderung nach vermehrter Sensibilisierung der Parteien und Verbände. Das Postulat ist alt und im jetzigen Zeitpunkt angesichts der dringenden aussenpolitischen Probleme schwierig zu verwirklichen. An entsprechenden Beispielen, welche die Schwierigkeit illustrieren, fehlt es nicht. Der Redner denkt etwa an die Gesellschaft für Aussenpolitik, deren Breitenwirkung im Fall des UNO-Beitrittes gering geblieben ist, oder an seinen eigenen Einsatz für das Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit. Seine befürwortende Stellungnahme hat bei den eigenen "Supportern" kein günstiges Echo gefunden.

Der Forderung von Professor Frei nach dezentralisierter, problembezogener Aufklärung über aussenpolitische Interdependenz und Dependenz an der Basis, steht der Redner skeptisch gegenüber. Eigene Erfahrungen im Umgang mit Vertretern der Landwirtschaft, denen er das komplexe Problem der Kontingentierung des Käseimports zu erklären versuchte, lassen ihn am Erfolg einer Aufklärungsmission bei Arbeitern aus der Schuhbranche, deren Betrieb wegen der ungünstigen Konkurrenzlage geschlossen werden musste, zweifeln.

Hinweise auf die Exportindustrie, deren Existenz von möglichst freiem Zugang zu den ausländischen Märkten abhängt, provozieren bei den Vertretern der Binnenwirtschaft Abwehrreaktionen !

- 7 -

Jeder Aktivierung unserer Aussenpolitik sind enge Grenzen gesetzt; eine Aussenpolitik à la Suédoise würde vom Schweizervolk nicht geschätzt.

Nach Ansicht von Nationalrat Hofer liegt das Grundproblem darin, dass das Weltbild des Schweizers nicht mehr mit den heutigen Gegebenheiten, beispielsweise in den Internationalen Organisationen, übereinstimmt. Als Illustration wird auf die kommissionsinterne Diskussion des Berichts über einen eventuellen Beitritt der Schweiz zur UNO verwiesen. Zufälligerweise gruppieren sich die beiden entscheidenden Sitzungen um den Auftritt Arafats vor der UNO - Generalversammlung. Fand sich innerhalb der Kommission vor dem Auftritt des Palästinenserführers eine Mehrheit für einen Beitritt, kehrte sich die Situation nach dessen Auftritt ins Gegenteil !

Am Beispiel des Staatsvertragsreferendums (Nationalrat Hofer ist Präsident der vorberatenden Kommission) erläutert der Redner seine Ansicht, dass Aussenpolitik und direkte Demokratie im Prinzip unvereinbar sind.

In seiner Eigenschaft als langjähriger Dozent für Internationale Beziehungen ist er sich im klaren darüber, dass das direkte Mitspracherecht des Volkes unsere aussenpolitische Bewegungsfreiheit einschränkt; angesichts einer extrem formulierten Volksinitiative, deren bundesrätlicher Gegenvorschlag von Volk und Ständen gutgeheissen werden muss, ist der Parlamentarier jedoch gezwungen, den Text "demokratischer" zu gestalten, als für die Sache gut ist.

M. le Conseiller aux Etats Grosjean

partage les sentiments exprimés par son collègue M. Hofer et avalise les propos tenus par lui.

M. Béguin

craint que le débat ne se cantonne au point 5 du Professeur Frei (ne prêter le flanc dans aucun domaine à des tentatives d'influence extérieure).

Ne faut-il pas rechercher autre chose que le simple maintien du statu quo ? La neutralité n'est pas une fin en soi. Quant à l'indépendance, nous l'avons toujours connue. Elle devrait aussi être un instrument. On devrait utiliser le caractère typiquement suisse pour la défendre. Un hommage à M. Hofer s'impose, pour son soutien à l'aide humanitaire, alors que cette option n'était pas celle de sa famille politique, ni de son milieu. Ne faut-il pas cependant faire preuve de plus d'imagination ? Les ouvriers et les paysans se ressemblent partout. Leur attitude face à la politique extérieure est la même. Ne serait-il pas possible d'avoir un point de vue suisse sur tel ou tel problème ? Le point 13 (compensation positive) est tellement équilibré chez nous qu'on n'arrive que difficilement à s'abstraire de cette mentalité "do ut des". Témoin le problème de la coopération technique. Nous perdons confiance en nous, alors que nous avons quelque chose à apporter, l'esprit de tolérance par exemple. On devrait entendre plus souvent: "Telle action a été exécutée avec succès; c'est un Suisse qui l'a menée à chef".

Botschafter Ruegger

möchte sich im Anschluss an die vorhergehenden brillanten Voten auf einige Randbemerkungen beschränken.

Nach Ansicht des Redners ist die Technik der internationalen Beziehungen in ihrer Gesamtheit in den letzten Jahren zu wenig diskutiert worden; es ist deshalb wünschenswert, dass wir unser Instrumentarium einer Analyse unterziehen. In den letzten Jahrzehnten hat ein Strukturwandel stattgefunden, der auch die Stellung

der Schweiz, die über eine wirkliche Aussenpolitik erst seit ca. 60 Jahren verfügt, nicht unberührt gelassen hat. Botschafter Ruegger ist überzeugt, dass unsere intellektuellen Ressourcen noch bei weitem nicht ausgeschöpft sind. Die Briten verfügen über ein diesbezügliches System, das nachahmenswert sein könnte. Alle leitenden Beamten melden ihre Erfahrungen auch nach ihrem Ausscheiden aus der aktiven Karriere ohne Rücksicht auf Parteizugehörigkeit weiterhin an die Zentrale.

Zu unserer Aussenpolitik zurückkehrend, unterstreicht Botschafter Ruegger die zentrale Bedeutung von Neutralität und Solidarität, wie sie übrigens schon 1918 von Bundesrat Calonder formuliert wurde. Aufgrund eigener Erfahrung weiss der Redner, dass der anfängliche Widerstand gegenüber der Neutralität bei den Grossmächten heute zunehmendem Verständnis Platz macht. Eine Diskussion über eine die Neutralität betreffende Revision der UN-Charta ist heute denkbar. Entscheidend bleibt, dass das Selbstvertrauen in unsere Aussenpolitik und die sie tragenden Maximen eine Stärkung erfährt.

#### Bundesrat Brugger

möchte sein Votum als persönliche Aeusserung verstanden wissen.

1. Die Notwendigkeit einer veränderten aussenpolitischen Konzeption ist bedingt durch ein sich wandelndes Weltbild und als solche unbestritten.
2. Entscheidend bleibt aber die Frage nach der Durchsetzbarkeit einer solchen aussenpolitischen Konzeption. Hier muss dem helvetischen Sonderfall Rechnung getragen werden.

Nach Ansicht von Bundesrat Brugger und aufgrund eigener Erfahrungen ist der Schweizer nicht schlechter informiert als der Bürger eines

anderen Staates. Auch der nationale Egoismus ist nicht grösser als andernorts (z.B. Frankreich).

Ein wesentlicher Unterschied besteht indessen darin, dass unsere ausländischen Partner - anders als in der Schweiz - im aussenpolitischen Bereich weitgehend ohne Mitwirkung des Volkes agieren können. In der Schweiz wird sich das Bedürfnis nach aktiver Teilnahme an der Diskussion aussenpolitischer Fragen sowohl seitens des Parlaments als auch des Volkes noch verstärken. Diese Entwicklung erklärt sich ohne weiteres aus der verstärkten internationalen Zusammenarbeit mit ihren direkten Auswirkungen auf die Lösung nationaler Probleme.

Die Situation ist indessen nach Ansicht von Bundesrat Brugger nicht hoffnungslos. Die Abstimmung über das Freihandelsabkommen mit den EG hat einen positiven Ausgang genommen, und zwar bei einer beachtlichen Stimmbeteiligung; es ist mithin gelungen, das Interesse zu wecken und ein Problembewusstsein zu schaffen.

Bei aller gebotenen Vorsicht gegenüber Abstimmungsprognosen ist anzunehmen, dass heute auch einem Beitritt zur internationalen Energieagentur zugestimmt würde. Der Redner zeigt sich auch nicht à priori pessimistisch bezüglich des Ausgangs einer Abstimmung über den Beitritt zur UNO, sofern eine eindeutige Stellungnahme der Landesregierung vorliegt und die Information auf geeignete Weise verbessert werden kann. Es trifft zwar zu, dass vorerst alle Einflüsse aus dem Ausland (Währungsschwankungen, Pornowelle etc.) als bedrohlich oder negativ empfunden werden (nicht zuletzt der "Leerlauf" der internationalen Konferenzen), und dass eine sachgerechte Aufklärung über internationale Zusammenhänge schwierig ist, weil vom Bürger ein grosses Abstraktionsvermögen verlangt wird, das beim Schweizer an sich beschränkt ist; mit einem gezielten Informationseffort wäre die Situation jedoch noch um einiges zu verbessern.

Leider sind die natürlichen Kanäle über die Parteien heute nicht mehr zu benutzen. Die politische Infrastruktur ist überlastet, und da auch das politische Auswahlverfahren in allen Bereichen nicht mehr immer zu befriedigen vermag, sind die Apparate oft auch personell überfordert. Der Durchschnitt ist zwar im allgemeinen nicht schlecht, aber es fehlen bessere oder zusätzliche gute Kräfte.

Die Hauptschwierigkeit besteht für Bundesrat Brugger darin, dass er zwar die Problematik erkennt, indessen nicht zu sehen vermag, wie die Information an die Basis getragen werden kann, solange die vorhandene Infrastruktur blockiert bleibt. Es würde sich lohnen, zur Bearbeitung dieser Probleme eine Studiengruppe einzusetzen. Die Presse ist gut, erreicht aber die Basis ebenso wenig wie die Massenmedien, wie der erfolglose positive Einsatz für die Konjunkturartikel gezeigt hat. Wichtig ist nach Ansicht des Redners nicht nur eine Konzeption für unsere Aussenpolitik, sondern deren Verankerung im Volk. Der Frage nach dem Wie dieser Integration der Basis muss allergrösste Aufmerksamkeit geschenkt werden.

#### Bundesrat Spühler

befasst sich in seinem Votum mit dem Bild, das man sich im Ausland von der Schweiz und vor allem von ihrer Aussenpolitik macht. Er stützt sich dabei namentlich auf die von der "Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland" im Rahmen ihrer Arbeit durchgeführte Umfrage bei Auslandschweizern und Ausländern. Die Auswertung hat ergeben, dass das "Image" allgemein nach wie vor stark von Klischeevorstellungen bestimmt wird. An positiven Komponenten figurieren "Qualität und Präzision", "gut regiertes, stabiles Land" etc. an vorderster Stelle. Von der Tätigkeit des IKRK, von unserm Föderalismus, von unserer Aussenpolitik oder gar den Maximen Solidarität und Disponibilität, welche sie beinhaltet, weiss man da-

gegen wenig. Dass unter den negativen Komponenten "Bankgeheimnis und Business" den ersten Platz einnehmen, überrascht nicht. Interessant ist im Zusammenhang mit der heutigen Diskussion die unterschiedliche Beurteilung der Schweiz aus der Sicht offizieller Kreise (durchwegs positiv) und aus derjenigen der Jugend (Kritik an unserer Neutralität, Vorwurf isolationistischer Tendenzen, etc.).

Bundesrat Spühler anerkennt als Ziel unserer Aussenpolitik die Erhaltung der staatlichen Unabhängigkeit mittels der Neutralität als völkerrechtliche Maxime. Die "Solidarität" hingegen ist kein völkerrechtlicher Grundsatz, sie ist lediglich ein politisches Verhalten, ebenso wie die "Disponibilität". Andere Staaten sind diesen teilweise gar stärker verpflichtet als die Schweiz. Die Disponibilität im Falle des IKRK spielt keine grosse Rolle. Wenn Solidarität unsere Abhängigkeit vom Ausland umschreibt, ist der Begriff akzeptabel, nicht aber als moralische Verpflichtung gegenüber dem Ausland.

Ein aussenpolitisches Verständnis seitens des Schweizervolks setzt eine innenpolitische Wandlung voraus im Sinne einer Wiederbesinnung auf die grundsätzliche Bejahung des Staates. Als Krankheit bezeichnet der Redner die gestörten Beziehungen des Volks zum Staat, welche ihren Ausdruck in einer Verteufelung des Staates schlechthin findet. Die gleichen Kreise, die sich unserer Aussenpolitik widersetzen, torpedieren auch die Innenpolitik (z.B. Nationalrat O. Fischer, der sich gegen jegliche Konjunkturpolitik wie auch gegen die Entwicklungszusammenarbeit und alles andere wendet). Aussenpolitik kann in einer solchen Situation nicht betrieben werden.

In Uebereinstimmung mit Professor Frei glaubt Bundesrat Spühler, dass eine verstärkte Aufklärung der Bevölkerung differenziert zu erfolgen hat. Die Gesellschaft für Aussenpolitik, die aus einem kleinen Kreis vorwiegend beruflich an aussenpolitischen Fragen

interessierter Leute besteht, kann diese Basisarbeit nicht leisten. Zum Vorwurf, die Gesellschaft habe in der Frage des UNO-Beitritts keine Breitenwirkung erzielt, ist festzustellen, dass eine solche niemals erreicht werden wird, solange der Bundesrat (hier das EPD) keine eindeutige Haltung einnimmt. Die Politik des Abwartens bewirkt lediglich Diskussionen im kleinen Kreis und ein Vorsichherschleichen von Entscheidungen. Es hat sich verschiedentlich gezeigt, dass politische Probleme in der Öffentlichkeit erst diskutiert werden, wenn sie durch eine Stellungnahme seitens des Bundesrats oder der Bundesbehörden die notwendige Aktualisierung erfahren haben (z.B. EWG). Die Parteien sind tatsächlich nicht mehr in der Lage, das entscheidende Element der Öffentlichkeitsarbeit zu sein. Schuld daran ist aber nicht nur die Überlastung des Apparates, sondern auch das nachlassende Engagement seitens der Politiker und Parlamentarier.

Auch Bundesrat Spühler ist zusammenfassend überzeugt, dass wir eine gute Aussenpolitik konzipieren können. Das drängende Problem der Verankerung einer solchen Konzeption in der Öffentlichkeit ist damit aber nicht gelöst. Der Bundesrat muss nach Ansicht des Redners (unter Hinweis auf das Engagement Bundesrat Bruggers bei der Vorlage über die Konjunkturpolitik) aktiver werden.

Das im einleitenden Referat angesprochene Verhältnis von Innen- und Aussenpolitik sollte studiert werden.

#### Bundesrat Wahlen

sieht die Hauptschwierigkeit für die Formulierung einer aussenpolitischen Konzeption in der wachsenden Komplexität der internationalen Beziehungen. Er kann den Optimismus von Bundesrat Bruggen bezüglich der Kooperationsbereitschaft seitens des Volkes in aussenpolitischen Fragen nicht voll teilen. Er glaubt eher, dass die Grenzen der direkten Demokratie erreicht sind.

Emotionen können die Aussenpolitik gefährlich beeinflussen, was bei der Neuregelung des Staatsvertragsreferendums berücksichtigt werden muss. Bundesrat Wahlen hofft, dass die vorzuschlagende Neufassung dem Verfassungsartikel nach wie vor eine einschränkende Wirkung verleihen wird.

Die verhängnisvolle Rolle der Emotionen wirkt sich indessen nicht nur auf Verfassungsstufe, sondern erst recht auf der Stufe der Gesetzgebung aus, wie das Beispiel des Gesetzes über die Entwicklungszusammenarbeit deutlich werden liess. Nach Ansicht von Bundesrat Wahlen ist Entwicklungshilfe ein Bestandteil unserer Aussenpolitik, deren Führung dem Bundesrat mit den Artikeln 85 und 102 der Bundesverfassung übertragen ist. Bei den stark wechselnden internationalen Verhältnissen benötigt der Bundesrat in der Gestaltung der Aussenpolitik eine gewisse Ellbogenfreiheit, und es ist grundfalsch, sie oder wichtige Teile davon in das Konzept von Gesetzesparagraphen zu zwingen.

Die aussenpolitische Aufklärung der Bevölkerung ist sehr schwierig, stösst sie doch schon im Parlament auf Grenzen. Es scheint mir wichtiger, den Schwerpunkt der Anstrengungen auf die staatsbürgerliche Erziehung und Aufklärung zu verlegen, um das Verständnis für Funktion und Stellung von Exekutive und Legislative zu fördern. Der Bürger nimmt die Meldungen über korrupte Regierungen und Parlamente zur Kenntnis, auch über Krisen der Demokratie, wie sie heute die USA durchmachen, aber das Gefühl der Dankbarkeit gegenüber den Trägern unserer Institution fehlt weitgehend.

M. l'Ambassadeur de Ziegler

estime que l'effort d'information interne devrait s'accompagner simultanément d'explications à l'usage externe. Le caractère passionnel du monde extérieur l'exige. Jadis, notre neutralité était connue et comprise par nos voisins qui l'avaient testée.

Elle n'est aujourd'hui plus aussi bien comprise par le Tiers Monde par exemple, ce qui rend nécessaire des contacts à l'extérieur. Entre l'excès suédois et la réserve suisse dans le domaine de la politique extérieure, il existe une voie médiane. L'exemple du Chancelier Kreisky, particulièrement les intenses contacts qu'il a eus dans tout le Proche-Orient dernièrement, devrait nous inspirer. Nous devons avoir conscience que le monde ne cesse d'évoluer et que cette évolution rapide ne nous laisse pas intacts.

#### Botschafter Weitnauer

verweist darauf, dass das Schweizervolk in aussenpolitischen Dingen sehr konservativ und einer zu intensiven Verstrickung des schweizerischen Staates in internationale Angelegenheiten durchaus abgeneigt ist. Dies steht in einem merkwürdigen Gegensatz zum Verhalten der schweizerischen Wirtschaft in ihren eigenen Bereichen. Man findet in der Tat unsere Industrieunternehmen, Banken, Versicherungsgesellschaften usw. überall in der Welt vertreten, wo sie nicht nur eine geachtete Stellung einnehmen, sondern ein bedeutendes Mass an Macht und Einfluss ihr eigen nennen.

Wie Bundesrat Spühler ist auch Botschafter Weitnauer der Ansicht, dass die Neutralität für uns kein Idol sein kann, sondern nur ein allerdings sehr bewährtes und nützliches Instrument unserer Aussenpolitik. Innenpolitisch trägt sie sehr zur Ruhe und guten Ordnung unseres Staatswesens bei. Eben weil dem so ist, kann unser Land immer wieder im Interesse der Staatengemeinschaft gute Dienste leisten, die nur einem neutralen Land vom Ansehen der Schweiz anvertraut werden können. Um das zu Tode gerittene Wort dennoch zu wiederholen: "Si la Suisse n'existait pas, il faudrait l'inventer". Ferner ist Botschafter Weitnauer mit einer Aktivierung unserer Aussenpolitik völlig einverstanden. Gerade als kleines Land müssen wir uns allerdings strikt an den Realitäten orientieren,

- 16 -

so wie sie sind und nicht wie wir sie gerne haben möchten. Er erwähnt als praktisches Beispiel die Machtverhältnisse innerhalb den erweiterten EG, deren Politik immer mehr in die Hände eines Direktoriums der drei Hauptmächte Grossbritannien, Frankreich und Deutschland gerät. Dass dies so ist, dass es gut ist und eigentlich nur so sein kann, wenn die Gemeinschaft bestehen und gedeihen will, wird im britischen Foreign Office - in informellen Gesprächen allerdings - ganz offen ausgesprochen. Aus diesen Gründen ist die im Katalog von Professor Frei erwähnte Methode, die sich die Verschweigerung der Welt zum Ziel setzt, etwas unrealistisch, weil die politischen Tatsachen ganz einfach eine andere Sprache sprechen. Aus der bisherigen Diskussion folgert Botschafter Weitnauer, dass unsere Aussenpolitik sich durch einen entscheidenden Pragmatismus auszeichnen sollte. Andererseits sollten wir uns nicht scheuen - wie dies zum Beispiel an der Europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit geschehen ist - unser Gesicht zu zeigen und ganz offen für die Werte einzutreten, die für unser Staatswesen grundlegend sind. Wir sind ein neutrales Land und nehmen unsere Neutralitätspflichten überaus genau; aber wir sind auch ein demokratisches Land, für das die Ideale der Freiheit und Gleichheit keine leeren Worte darstellen. Schliesslich macht Botschafter Weitnauer darauf aufmerksam, dass in der Vergangenheit der Bundesrat, gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung, die Aussenpolitik unseres Landes souverän und unangefochten leitete. Die Reaktion von Parlament und Volk war, dem Bundesrat Vertrauen zu schenken und ihn in seinem Wirken nicht zu stören. Alle Redner haben darauf hingewiesen, dass hier eine Wandlung eingetreten ist. Botschafter Weitnauer nimmt sie einfach als Realität zur Kenntnis, hebt aber hervor, dass, wenn insbesondere das Parlament sich vermehrt mit aussenpolitischen Problemen befassen will, es auch der Eigengesetzlichkeit der Aussenpolitik Rechnung tragen muss. Die Aussenpolitik ist - der Redner bekennt, dass es sich hier um eine seiner Lieblingsformeln handelt - eine

kühle Kunst. Man kann nicht mit Emotionen Aussenpolitik betreiben. Im übrigen bleiben die Spielregeln für die Zusammenarbeit von Bundesrat und Parlament auf aussenpolitischem Gebiet noch zu formulieren. Das Parlament steht seiner allgemeinen Aufgabe nach auch in diesem Bereich dem Bundesrat näher als dem Volk. Dass das Volk gerade in aussenpolitischen Fragen emotional reagiert, können wir nicht ändern; es ist im übrigen auch in andern Ländern so. Aber gewiss haben sowohl Bundesrat Brugger wie Bundesrat Wahlen beide recht, wenn der eine einen verstärkten Einsatz von Behörden und Parteien in der Aufklärung der Bevölkerung über aussenpolitische Themen fordert und der andere dem Ausbau einer systematischen staatspolitischen Erziehung der Jugend das Wort redet.

#### Professor Gasteyger

bedankt sich für die Aufforderung zur Mitarbeit in dieser Kommission.

Zurückkommend auf das einleitende Referat stellt er

1. fest, dass der Konzeption von Professor Frei als nicht explizit formulierte Prämisse das bisherige System von Nationalstaaten zugrunde liegt. Die erwähnte Ineffizienz der meisten internationalen Organisationen rührt daher, dass sie wenig anderes sind als die Uebertragung eines überholten nationalstaatlichen Systems auf die internationale Ebene.

2. Hinzu kommt, dass wir mit einem neuen, als "transnationale Politik" bezeichneten Phänomen (wie etwa die multinationalen Gesellschaften, weltweite Kapitalbewegungen usw.) konfrontiert sind. Sie entziehen sich weitgehend direkter staatlicher Kontrolle; unsere aussenpolitischen Instrumente sind noch nicht darauf eingerichtet. Da Wirkungen und Entscheidungen dieser Phänomene sich klassischen Methoden entziehen, ist eine entsprechende Anpassung

der Instrumente und Konzeptionen unserer Aussenpolitik unumgänglich.

3. Man kann sich fragen, wieweit Weltmächte ihrerseits aufgrund ihrer Grösse eine Anpassungs- und Reformfähigkeit bewahren können. Hier verfügen kleinere und mittlere Länder wahrscheinlich über gewisse Vorteile, weil ihre Szene überblickbarer bleibt. Paradoxerweise stellen aber gerade jene Elemente (wie Demokratie, ein ausgebauter Parlamentarismus, Staatlichkeit), die die innenpolitische Regierbarkeit der Schweiz ermöglichen, Fesseln für eine langfristig angelegte und rasch reaktionsfähige Aussenpolitik dar.

4. Beim Verhältnis von innenpolitischer Konkordanz und aussenpolitischer Lage geht es um die Unterscheidung zwischen kurz- und langfristiger Interessenswahrnehmung. Schwierigkeiten bereitet vor allem die Notwendigkeit, Volk und Parlament von der Bedeutung der langfristigen Interessen zu überzeugen, die allzu oft kurzfristigen oder rein wahltaktischen Ueberlegungen geopfert werden.

Professor Gasteyger glaubt nicht an die Möglichkeit einer grösseren Anteilnahme weiter Kreise der Bevölkerung an unserer Aussenpolitik. Trotzdem sind Aufklärung und bessere Integration des Bürgers wichtig, um bei entscheidenden Sachfragen eine Polarisierung zu verhindern. Diese Aufgabe muss aber primär von der politischen Führung wahrgenommen werden.

#### Botschafter Probst

nimmt die Gelegenheit wahr, seine Erfahrungen im Zusammenhang mit der ihm zugefallenen Rolle als Vorsitzender und Sprecher der westlichen Staatengruppe an der soeben zu Ende gegangenen UNIDO-Generalkonferenz in Lima, die im Verlaufe der Diskussion erwähnt worden war, zu erläutern. Sowohl an der vorbereitenden Tagung vom Januar in Wien als auch in Lima selbst hatte er dieses ihm ange-tragene Amt, obwohl es der Methode Nr. 20 (Mitwirkung an inter-

nationaler Problemlösung) aus dem Katalog von Professor Frei entspricht, zunächst abgelehnt, um nicht mit Methode Nr. 14 (Konfliktvermeidung) in Widerspruch zu geraten und um den Fussangeln der Methode Nr. 16 (Zerlegen in "politische" und "nichtpolitische" Aspekte) aus dem Wege zu gehen. Auf Drängen der anderen westlichen Staaten fiel die Wahl, nachdem die Zustimmung Berns eingeholt worden war, aber schliesslich doch auf den Vertreter der neutralen Schweiz, in der Erwartung, dass es diesem am ehesten gelingen könnte, dem Risiko einer Konfrontation auszuweichen. Die Konferenz verlief nach dem üblichen Schema von Plenarsitzungen mit unverbindlicher "déclaration générale" über Kommissionen und Redaktionsgremien bis zur kleinen, aber ausschlaggebenden Präsidialgruppe (westliche Vertreter: Irland als Präsidialstaat der EG, Schweiz als Sprecherin der Gruppe B in ihrer Gesamtheit), denen jeweils die Suche nach Lösungen der noch anstehenden Probleme oblag. Unsere Neutralität ermöglichte es der schweizerischen Delegation, die Uebereinstimmung in bezug auf Formeln herbeizuführen, die nicht einseitig einer einzigen Staatengruppe zugute kamen, sondern auch den Bedürfnissen der anderen Gruppen Rechnung trugen. Diese Bemühungen haben es erlaubt, die Konferenz, die eine Zeitlang in eine Konfrontation auszuarten drohte, zwar nicht mit einem vollen Konsens, aber doch mit einem annehmbaren Kompromiss, der als halber Erfolg gewertet werden kann, zu buchen. Diese Aktivität der Schweiz im multilateralen Rahmen könnte sich angesichts der Tatsache, dass der neue Exekutivdirektor der UNIDO Algerier ist (früheres Regierungsmitglied, sodann Generalsekretär der OPEC) und für unsere Schützenhilfe zum Gelingen der Konferenz Erkenntlichkeit zeigte, vielleicht auch bilateral auf unser gespanntes Verhältnis zu Algerien mildernd auswirken. Jedenfalls hat sich die Methode Nr. 20 aus dem Katalog von Professor Frei einmal mehr als gangbarer Weg für unsere Aussenpolitik erwiesen; die Wirkungschancen können noch gesteigert werden.

Botschafter Troendle

gibt den Anwesenden davon Kenntnis, dass das Thema der heutigen Sitzung auch einziges Aufsatzthema bei der diesjährigen Aufnahmeprüfung in den diplomatischen Dienst gewesen ist. Das Resultat kann angesichts des erhöhten Schwierigkeitsgrads als passabel bezeichnet werden, wobei überraschenderweise nur in einer einzigen Arbeit auf die Interdependenz von Innen- und Aussenpolitik hingewiesen worden ist.

Nationalrat Hofer

verweist in Ergänzung zu Botschafter Probst auf seine Erfahrungen im Europarat, wo schwierige Berichterstattungen (z.B. Portugal, Griechenland, Naher Osten) ebenfalls gerne neutralen Ratsmitgliedern übertragen werden. Die Tatsache, dass sich die Neutralen auch immer wieder bereit zeigten, heikle Aufträge zu übernehmen, hat ihre Stellung aufgewertet.

Botschafter Thalmann

unterstreicht in seinem Schlusswort die Nützlichkeit der Diskussion für die Anwesenden Vertreter des EPD, wo man versuchen werde, so viel als irgendwie möglich weiter zu verwerten.

M. le Professeur Freymond

se propose de revenir sur l'exposé du Professeur Frei et tout d'abord sur une question de méthode. Cet essai de structuration des méthodes est celui des "Political Scientists". Il est utile, mais il existe d'autres approches. Certaines personnes formulent les options en dilemmes. D'autres envisagent la multiplicité des cas, des solutions, donc des démarches. Plus il va de l'avant, plus le Professeur Freymond est encore davantage l'historien qu'il n'a jamais cessé d'être. La qualité de jugement des grands hommes d'Etat s'explique parce qu'ils assument l'histoire des nations comme un continuum. Il ne faut jamais perdre de vue la perspective historique. A ceux qui affirment que depuis la fin de la guerre tout est nouveau, le Professeur Freymond répond: "Non, rien n'est nouveau". Il n'y a rien de neuf dans le problème de la dépendance ni dans celui de l'indépendance. Nous nous sommes simplement crus plus indépendants que nous ne l'étions en réalité, ce qui nous met présentement sur la défensive. Or, sans être plus léniniste que Lénine, il est bon de rappeler que dans la défensive les contradictions s'aggravent. Les remèdes se situent moins au niveau du peuple qu'à celui des élites. Celles-ci doivent procéder à une autocritique. Trop souvent isolées de l'extérieur, elles n'ont pas suivi l'évolution des sociétés. C'est avec une certaine tristesse que le Professeur Freymond déplore le manque de curiosité des élites à ce que font les autres, trop occupées elles-mêmes de ce qu'elles font.

Concernant l'information, le Professeur Freymond pense qu'elle doit être diffusée dans le cadre de petits groupes. Il estime nécessaire de réagir contre la tendance à nous replier en "hérisson". Qu'il s'agisse du Tiers Monde, des Arabes, des Nations Unies, nous devons nous organiser pour créer un courant d'opinion favorable à une politique d'ouverture qui ne sombre cependant pas dans l'opportunisme.

La Suisse doit absolument maintenir la "respiration internationale" sans laquelle elle ne peut vivre.

### Professor Frei

ergreift die Gelegenheit, für die überaus vielfältige Fülle von Gedanken, Ergänzungen und Korrekturen, die im Anschluss an sein Referat geäußert wurden, zu danken. Er greift nochmals die beiden wichtigsten Themen auf, auf die sich die Diskussion bisher konzentriert hat: das Problem der aussenpolitischen Aufklärung und das Verhältnis zwischen Aussen- und Innenpolitik.

"Aussenpolitische Aufklärung" heisst weniger "Verbesserung der Information" als vielmehr "Weckung und Belebung des Interesses für Aussenpolitik", und "Interesse" bedeutet vor allem Ernstnehmen der aussenpolitischen Probleme. Nun ist es allerdings so, dass die aussenpolitischen Gegenstände zu abstrakt und nicht mit den fünf Sinnen zu greifen sind, und dass das Interesse des Durchschnittsbürgers sich vor allem auf Gegenstände richtet, die der sogenannten "Primärerfahrung" zugänglich sind. Dazu gehören zur Zeit die Sicherung des Arbeitsplatzes, die Fremdarbeiterfrage und die Teuerung - nicht jedoch aussenpolitische Gegenstände. Um das aussenpolitische Interesse zu wecken und zu beleben, müssen darum aussenpolitische Gegenstände auf die Ebene der Primärerfahrung heruntergeholt werden, d.h. es müssen anhand von konkreten Beispielen Zusammenhänge zwischen aussenpolitischen Problemen und der Primärerfahrung zugänglichen Aspekten aufgezeigt werden.

Die Frage, wer sich als Träger einer solchen aussenpolitischen Aufklärungsarbeit eignet, ist nicht leicht zu beantworten. Sicher sind es nicht die politischen Parteien, denn diese finden sich nicht nur in einer Situation der Ueberlastung, sondern sie eignen sich auch darum nicht, weil die Aussenpolitik für Parteipolitiker kein Rende-

ment abwirft: Man wird nicht wegen, sondern allenfalls trotz seiner Fähigkeiten auf aussenpolitischem Gebiet ins Parlament gewählt (einzige Ausnahme: Nationalrat Schwarzenbach...). Dasselbe gilt mutatis mutandis für die Presse. Die Mobilisierung von Parteien und Presse ist höchstens eine Folge, nicht jedoch eine Ursache und ein Instrument aussenpolitischer Aufklärung.

Schwerer wiegt der Gegensatz zwischen dem Bedarf nach einer aktiveren Aussenpolitik und den Gegebenheiten unserer direkt-demokratischen Innenpolitik. Hier wäre ein gründliches Neuüberdenken in der Tat erforderlich. Dabei ginge es im speziellen um die Frage, welchen innenpolitischen Stellenwert man der herkömmlichen quietistischen Aussenpolitik im Sinne neutralen "Stillesitzens" noch zubilligen will. Die traditionelle innenpolitische Funktion der Neutralität - die "Sterilisierung" konfessioneller und ethnisch-linguistischer Gegensätze in Perioden europäischer Verwicklungen - besteht heute nicht mehr. Geblieben ist die Funktion der Neutralität als eines innenpolitischen Komforts, der der Konkordanzdemokratie manche Belastung erspart, indem man - wenigstens in den Augen des Volks und z.T. auch des Parlaments - dank der Neutralität keine Entscheidungen zu fällen braucht. Aber das totale Stillesitzen im Sinne von "Nichtentscheiden" geht heute allenfalls noch in bezug auf ein Problem wie den Schwangerschaftsabbruch an - nicht jedoch auf dem Gebiet der Aussenpolitik, von deren Führung immer mehr die Existenz unserer Lebensgemeinschaft überhaupt abhängt.

Die verantwortlichen Politiker müssen darum aus der Reserve heraustreten, selbst wenn sie sich dadurch erhebliche politische Kosten verursachen; denn zusätzliche Beliebtheit erwirbt man damit zugunsten der Masse nicht. Bismarck hat einmal eine bestimmte Aussenpolitik als "Selbstmord aus Angst vor dem Tode" bezeichnet. In Abwandlung dieses Wortes könnte man sagen, dass der Schweiz heute eine andere Gefahr droht: "ausserpolitischer Interessenverzicht

aus Angst vor dem Volke".

Botschafter Weitnauer

dankt den beiden Schlussvotanten und allen Teilnehmern an der regen Diskussion. Ein Thema für die nächste Sitzung, die voraussichtlich im November stattfinden wird, ist noch nicht bestimmt. Denkbar wäre es, nach der "Relance de l'Europe" über die "Relance de l'Atlantisme" zu sprechen. Auch "Aussenpolitik und Information des Volkes" wäre ein mögliches Thema.

\* \* \* \* \*

\* \*

\*

ARBEITSGRUPPE  
 "HISTORISCHE STANDORTSBESTIMMUNG"

Beilage zum Protokoll der  
 Sitzung vom 5. April 1975

Referat von Herrn Professor D. Frei

Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Aussenpolitik in einer sich wandelnden Welt: 20 kleinstaatliche Methoden für den Umgang mit Abhängigkeit.

Einführung

Das Thema, über das nachzudenken Sie mir aufgetragen haben, besitzt im Grunde enzyklopädische Dimensionen. Eine Beschränkung ist darum unumgänglich, und ich möchte Ihnen - im Einvernehmen mit dem Präsidenten - vorschlagen, einmal jene besonderen Probleme der schweizerischen Aussenpolitik in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu rücken, die sich aus der Kleinstaatlichkeit unseres Landes ergeben.

Wenn nicht alles täuscht, werden gerade diese Probleme uns in absehbarer Zukunft immer mehr zu schaffen machen. Der Kleinstaat, diese politische Lebensgemeinschaft mit knappen materiellen und personellen Ressourcen, findet sich bekanntlich immer tiefer in ein Dilemma verstrickt: Er sollte und möchte Leistungen erbringen - Leistungen wie die Sicherung der wirtschaftlichen Wohlfahrt, die Funktionsfähigkeit einer sich um tausend Einzelfragen kümmernden politischen Willensbildung und administrativen Willensausführung, Vorbereitungen für eine eigene Landesverteidigung, die Ausbildung von Kadern, um all das angemessen zu besorgen, usw. - allein, er sieht sich oft an der äussersten Grenze seiner Leistungsfähigkeit und immer häufiger auch überfordert.

Er sucht darum die Lösung seiner Probleme vermehrt in der Zusammenarbeit mit Partnern ausserhalb des Landes. Damit beschert er sich aber gleich noch ein zweites Dilemma: nämlich das der Abhängigkeit. Er muss sich die begehrten Leistungen von aussen beschaffen, und damit ist er in wachsendem Mass auf seinen Partner angewiesen, von

- 2 -

ihnen abhängig. Die kleinstaatliche Aussenpolitik ist darum, so betrachtet, zu einem guten Teil nichts anderes als Umgang mit Abhängigkeit.

## 20 Methoden

Die Schweiz hat ein sehr vielfältiges Instrumentarium von Methoden zum Umgang mit Abhängigkeit entwickelt, und sie vermochte diese bisher in geschickter Kombination einzusetzen. Diese Methoden möchte ich nun einmal in einer vielleicht etwas ungewohnten querschnittartigen Schau kurz und ohne Anspruch auf Vollständigkeit darstellen. Dabei geht es mir vor allem darum, ihre aktuelle und erwartbare künftige Bedeutung einzuschätzen. Daran anknüpfend möchte ich dann im zweiten Teil meines Referats einige Folgerungen ziehen und Thesen über die Möglichkeiten, Grenzen und Konfliktpotentiale der künftigen Schweizer Aussenpolitik formulieren.

1. Die erste und zweifellos die einfachste der insgesamt 20 beobachtbaren Methoden (sie finden Sie übrigens am Schluss der Beilage) besteht darin, die faktische Abhängigkeit radikal zu beseitigen durch eine drastische Beschneidung unserer Nachfrage nach Leistungen. "Frugaleres Leben", "Gürtel enger schnallen", "enger zusammenrücken", "weniger heizen", "Sparta", "Rosskur" und andere Begriffe mögen hier als Stichwörter dienen, und Sie wissen, dass diese Methode zur Ueberwindung von Abhängigkeit in der aktuellen Diskussion auf der äussersten Rechten wie (wenn auch aus ganz anderen Motiven) auf der äussersten Linken ihren Platz hat. Dass sie keinen grösseren Anklang findet, hängt mit der ja allzu offensichtlichen Tatsache zusammen, dass ein solcher Rückzug in heroisch-selbstgenügsame Autarkie auch eine bestimmte Lastenverteilung nötig macht, und das müsste unerträgliche innenpolitische Konflikte entfesseln oder aber einen geschlossenen nationalen Opferwillen voraussetzen, wie er wohl kaum und

schon gar nicht durch nostalgische Beschwörung allein geweckt werden könnte.

2. Sinnvoller ist die Kompensation der kleinstaatlichen Abhängigkeit durch die Substitution bestimmter Ressourcen. Statt z.B. viel Abhängigkeit schaffende Rohenergie zu verbrauchen, kann man seine technologischen Ressourcen mobilisieren und sich, wie die Schweiz dies tut, im Rahmen der internationalen Energieagentur auf die Erforschung besserer energetischer Nutzungsverfahren konzentrieren. Solche Kompensationen sind ferner möglich in organisatorischer Hinsicht durch die Schaffung einer besonders effizienten Verwaltung, in politischer Hinsicht durch Hochhaltung eines hohen Grades an innerer Stabilität, in moralischer Hinsicht durch Suche nach einem möglichst intensiven und breiten Konsens für alle Regierungsmassnahmen. Es scheint, dass vieles, was in unserem Land oft als Traditionalismus und "heilige Kühe" kritisiert wird, durchaus geeignet ist, die Schwäche der Kleinheit sinnvoll wettzumachen. Von diesen Möglichkeiten hat die Schweiz bisher ausgiebig Gebrauch gemacht - ich nenne lediglich das durch ein Maximum an politischer Kontinuität, Konservatismus und Stabilität erworbene Vertrauenskapital, das unserer Bedeutung als Finanzplatz zugrunde liegt. Es scheint mir indessen fraglich, ob noch wesentliche neue Bereiche für solche Kompensationen erschlossen werden können.

3. Daran anknüpfend ergibt sich die klassische Methode der Spezialisierung auf besonders günstig herstellbare Leistungen und deren Tauschs gegen andere begehrte Leistungen. Auf dem wirtschaftlichen Gebiet hat sich diese Methode für unser Land bisher bewährt, wenn gleich zu sagen ist, dass die weltwirtschaftlichen, vor allem weltwährungspolitischen Risiken die damit vergrösserte Interdependenz oft in eine nicht erwünschte zusätzliche Dependenz umstülpen. Fataler ist der Umstand, dass im weltweiten Geflecht des "do ut des" niemand von uns so abhängig ist wie wir von den andern, und schon gar nicht sind es jene, von denen wir hauptsächlich abhängen, nämlich die

Grossen, die ja gerade dank ihrer Grösse nur einen kleinen Bruchteil der von ihnen benötigten Leistungen von der Schweiz beziehen, die aber ebenfalls dank ihrer Grösse die für uns wichtigsten Partner sind. Naheliegenderes Beispiel: die Grossen der EG. Ausserdem scheint auf manchen Gebieten - Forschung (organische Chemie!), Dienstleistungen (Versicherungen, Bankwesen, Tourismus) usw. - der "Kostenvorteil" der Schweiz allmählich verlorenzugehen, d.h. er wird von anderen, die ebenfalls unter Leistungsdruck stehen, allmählich aufgeholt. Die Abnahme solcher Vorteile müsste langfristig eigentlich bedeuten, dass die Stellung der Schweiz im Interdependenznetz sich relativ verschlechtert. Ueberhaupt steckt im Begriffe der "Interdependenz" vielleicht mehr Wunschdenken und Beschwörung als Realität: Die Realität heisst für uns mehr und mehr Abhängigkeit.

Wo Abhängigkeiten unvermeidbar sind, stellt sich nun die Frage nach den Möglichkeiten zum Widerstand gegen sie. Hierzu die zweite Gruppe von Methoden:

4. Bereiche, die mit der Aussenwelt in besonders intensivem Kontakt stehen, sind im Innern der Schweiz gegeneinander "abgeschottet": Wenn der Uhrenexport einen Rückschlag erleidet, wird die chemische Industrie dadurch nicht berührt, und wo eine bestimmte Partei dem ideologischen Sog einer grossen internationalen Bewegung erliegt, bleiben die Folgen dank dem Vielparteiensystem beschränkt. Einflüsse von aussen, die die Abhängigkeit mit sich bringt, bleiben sektoral begrenzt, also abgeschottet. Freilich fragt sich auch hier, wie lange noch die ständig steigende Mobilität und beschleunigte Kommunikation eine solche sektorale Abschottung eines äusseren Einflusses zulässt. Viele aussenerzeugte Tendenzen - von der Rohstoffverteuerung bis zur Jugendunrast der sechziger Jahre - haben die allzu niedrigen Dämme zwischen den einzelnen Sektoren sofort überspült. Die Fähigkeit der Schweiz, auf solche Weise die unangenehmen Folgen der Abhängigkeit zu bewältigen, dürfte künftig eher abnehmen als wachsen.

5. Wirksamer ist vielleicht die Undurchschaubarkeit unserer hochgradig informellen, auf gegenseitiger persönlicher Bekanntschaft und meist unsichtbar funktionierenden Kontakten beruhenden Willensbildung. Fremde Einmischungsversuche finden keine Ansatzfläche und prallen ab, lösen allenfalls in der schweizerischen Presse eine Reaktion milder Entrüstung über das "plumpe" Vorgehen aus. "So macht man es hier nicht" - aber zu wissen, wie man es eigentlich macht, setzt allzu viele Intimkenntnisse unseres politischen Lebens voraus. Allerdings: Wenn der Druck massiv genug ist, so schlägt er, wie im Fall der Auslieferung der in Regensburg inhaftierten Attentäter von Kloten, trotzdem augenblicklich durch alle diese komplexe Sicherungen hindurch. Das zeigt, von welchem fragwürdigem Wert diese fünfte Methode ist.

6. Das häufig beklagte, mehr oder weniger vollständige Fehlen einer aussenpolitischen Diskussion in der Schweiz bildet eine spezielle und intensiviertere Variante dieser Methode. Wo nicht öffentlich diskutiert und gestritten wird, ist weder viel Information erhältlich noch Einflussnahme möglich. In aussenpolitischen Entscheiden sind Versuche der Einflussnahme von aussen also doppelt erschwert. Doch pflegen heute bekanntlich aussenpolitische Fragen vermehrt an innenpolitische Probleme zu rühren, und von daher sind künftig vermehrte aussenpolitische Debatten zu erwarten: Die Auseinandersetzung um die Gastarbeiterpolitik wirkte sich auf die Meinungsbildung über das Freihandelsabkommen mit den EG aus, und die Möglichkeiten einer schweizerischen Beteiligung an der internationalen Lösung von Wirtschafts- und Währungsfragen stehen und fallen mit der inneren konjunkturpolitischen Handlungsfähigkeit.

7. Die Vermeidung von "Brückenköpfen" bildet eine weitere Methode zur Abwehr äusserer Einflüsse. Organisierte Gruppen oder Einzelne, die als offensichtliche Exponenten äusserer Einflüsse gelten, werden mit verblüffender Regelmässigkeit an den Rand gedrängt oder als Kuriosa abgetan, so etwa die PdA. Wo Schweizer Staatsbürger Interessen

ausländischer Einflussfaktoren wahrnehmen, ergeben sich wahrscheinlich selten Loyalitätskonflikte, und der Typus des 100% exklusiv seiner Company und sonst niemandem verpflichteten Managers dürfte unter Schweizern eher selten zu finden sein. Gerade das Milizsystem, das jedem, der in der Schweiz etwas erreichen will, zusätzliche Rollenverpflichtungen auferlegt, gewährleistet stets noch ein Mindestmass an Integration in der nationalen Gemeinschaft.

8. Die bisher wirksamste, wenn auch künftig immer weniger brauchbare Methode ist zweifellos die geistige Abschirmung gegenüber äusseren Einflüssen durch die Betonung und Hochhaltung nationaler Besonderheiten. Dies reicht von der Pflege eines trotzig-widerborstigen Nationalbewusstseins und einer unter dem Zeichen des Igels stehenden geistigen Landesverteidigung bis hin zur schlichten Verdrängung äusserer Einflüsse durch Verweigerung aussenpolitischer Informationen. Während im allgemeinen stets über die angeblich "mangelnde Transparenz" der Bundesverwaltung geklagt wird, weist man paradoxerweise ausgerechnet im aussenpolitischen Bereich jede Informationsanstrengung als angeblichen "politischen Bevormundungs- und Belehrungsversuch" zurück. Man schlägt dann, wie mit der hysterischen Reaktion auf den Vorschlag zur Bildung einer aussenpolitischen Informationskommission, jeweils das EPD, meint aber natürlich im Grunde die ungeliebten äusseren Einflüsse.

Die bisher genannten Methoden sind, wie angedeutet, nur beschränkt wirksam. Wo Abhängigkeiten nun einmal unvermeidlich sind, kann der Kleinstaat immerhin versuchen, sie optimal zu gestalten. Hierzu die nächste Gruppe von Methoden:

9. So liegt es nahe, die Abhängigkeit in möglichst viele kleine Abhängigkeiten aufzuspalten und zu streuen. Der Ruf nach grösserer regionaler und universaler Ausgeglichenheit unserer Aussenbeziehungen gehört zum Standardinventar der Kritik unserer Aussenpolitik. Indessen steht natürlich von vornherein fest, dass der Streuungsgrad sich auf

den meisten Sektoren kaum beliebig gestalten lässt, ebenso wenig wie sein Gegenteil, die

10. Konzentration der Abhängigkeiten auf besonders wohlgesinnte Partner: Diese drängt sich dann auf, wenn dem Kleinstaat die Alternative der Streuung vergleichsweise zu wenig einbringt, oder nicht durchführbar ist, so im Fall der Schweiz das Mitmachen im Bündnis der Oelkonsumenten. Streuung wie Konzentration ergeben sich in erster Linie aus der Zugänglichkeits- und Preissituation, und darüber kann kein Versuch politischer Steuerung, nicht einmal der konsequenteste Dirigismus, hinwegsehen.

11. Als Alternative zu beiden Methoden bietet sich die Erzeugung von Leistungen ausserhalb des eigenen Territoriums an, so dass die Belastungen durch Infrastruktur und Zufuhr/Absatz nicht in der Schweiz selbst anfallen, sondern lediglich noch die Nettoleistung entgegengenommen zu werden braucht. Dafür nenne ich etwa die Begriffe des "geheimen Imperiums" der "Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland" oder des "Offshore Banking". Obwohl die politischen Gestaltungsmöglichkeiten hier ebenfalls beschränkt sind und Instrumente wie die Investitionsrisikogarantie oder besonders vorteilhafte Bilanzvorschriften für Konzerne kaum ein grosses Mass an Steuerung ermöglichen, scheint das Interesse an dieser Lösung zu wachsen. Die Frage freilich ist, welche Sektoren davon Gebrauch machen können und innerhalb der einzelnen Sektoren welche Firmen. Leistungen, die im Hinblick auf das Problem der Abhängigkeit besonders grosse Tragweite haben, kommen hierfür kaum in Frage.

12. Wo Abhängigkeiten unvermeidlich sind, kann der Kleinstaat ferner versuchen, sie in negativer Weise zu kompensieren, d.h. er distanziiert sich jener Macht gegenüber, von der er auf einem Sektor am meisten abhängt, auf einem andern Sektor. Bekanntlich hat vor allem Schweden bisher von dieser Methode Gebrauch gemacht: Jene Macht, auf die Schweden auf wirtschaftlicher Ebene letztlich angewiesen ist, wird

auf verbaler Ebene immer wieder getadelt, gehe es nun um Vietnam oder um Chile. Eine schweizerische Anwendung dieses Prinzips bildet die kritische Stellungnahme gegenüber Kissinger's Gedankenpiel um eine bewaffnete Intervention in Oelstaaten, die ausdrücklich mit dem Argument eines kompensatorischen Ausgleichs zur Annäherung an die Internationale Energieagentur begründet wurde.

13. Die positive Kompensation andererseits besteht darin, sich nicht gegenüber der Quelle der Abhängigkeit zu distanzieren, sondern den allfälligen Gegenspieler dieser Quelle mit entgegenkommenden Gesten zu beruhigen, um Gegendruck zu vermeiden. So hat Finnland just in der Zeit, wo es mit den EG über ein Freihandelsabkommen verhandelte, der Sowjetunion wertvolle Dienste bei der Förderung der sowjetischen Vorstellungen im Rahmen der KSZE erwiesen. Positive wie negative Kompensationen sind offenbar immer dann angezeigt, wenn die Macht, von der der Kleinstaat mehr oder weniger abhängt, in einem Konflikt mit einer anderen Macht steht. Angesichts der zunehmenden Komplexität und Vervielfachung von grossen und kleinen Konfliktsfronten in einer multipolaren Welt dürften diese beiden Methoden zusehends an Bedeutung gewinnen. Dabei ist jedoch im Auge zu behalten, dass sie lediglich der Milderung einseitiger Abhängigkeiten dienen, ohne diese im Prinzip beseitigen zu können, und dass sie keineswegs etwa der Idee der Neutralität und einer falsch verstandenen Forderung nach Aequidistanz entspringen.

Die folgende Gruppe von Methoden gilt der Gestaltung des Verhältnisses zu den Quellen der Abhängigkeit selbst.

14. Am wichtigsten ist die systematische Vermeidung von Konflikten. Der Kleinstaat hat bekanntlich zu wenig Macht, um seine Interessen nachhaltig zu vertreten - er kann z.B. keine Marinefüsilieriere zum Schutz seiner Auslandsinvestitionen entsenden. Konfliktparteien gegenüber, von denen er nicht abhängig ist, versucht er darum möglichst nicht Stellung zu nehmen; wo er abhängig ist, nicht mehr als

unbedingt nötig. Auch diese Methode dürfte angesichts der wachsenden Komplexität von Konfliktsfronten künftig an Bedeutung gewinnen, wobei freilich ein hohes Mass an Flexibilität erforderlich ist, um dort, wo sich eine Teilnahme erübrigt, sich einer solchen zu enthalten, und gleichzeitig dort, wo der Kleinstaat sich in einer delikatsten Abhängigkeitssituation befindet, eben doch durch angemessene Parteinahme seine eigenen Interessen gebührend zu wahren. Eine solche Flexibilität oder, wenn man will: selektive Neutralität, dürfte nicht zuletzt aus Gründen der innenpolitischen Verständlichkeit nicht leicht aufrechtzuerhalten sein.

Kleinststaaten werden sich stets einer extrem vorsichtigen Verhandlungstaktik bedienen. Dazu gehört in erster Linie das Hinausschieben von Entscheidungen oder positiv ausgedrückt: das Offenhalten von Optionen. Ein Musterbeispiel dafür ist die schweizerische Verhandlungslinie gegenüber den EG: Unsere gegenwärtige Vertragslage ist ausbaufähig, falls die EG in Richtung politische Union fortschreiten sollten, und sie trägt den Notwendigkeiten hinreichend Rechnung, falls die EG bleiben, was sie heute sind. Je rascher sich freilich politische Vorgänge abspielen - und dies ist in einer stets komplexer werdenden multipolaren Welt zu erwarten -, umso seltener bieten die Situationen solchem Hinhalten Raum.

16. Zur spezifisch kleinstaatlichen Verhandlungstaktik gehört auch das Zerlegen von Verhandlungskomplexen, am auffälligsten sichtbar in Gestalt des schweizerischen Insistierens auf der Unterscheidung von "politischen" und "nichtpolitischen" Fragen oder von "Politik" und "Wirtschaft". Dies gestattet eine eigentliche Halbierung von Problemen. Allerdings machen die "neo-merkantilistischen" Politisierungstendenzen der internationalen Wirtschaftsprobleme wie die bekannten Entwicklungen im Schosse der internationalen Organisationen und vor allem auch der sogenannten Spezialorganisationen diese Trennung von "Politik" und "Geschäft" immer seltener durchführbar, so dass man sich die Frage stellen muss, ob es einen Sinn hat, weiterhin auf

diese Trennung zu insistieren und nicht vielmehr die Foren der internationalen Organisationen auch, wie das fast alle anderen Staaten tun, zu verbalen Kompensationen im Sinn der 12. und 13. Methode zu benutzen.

17. Dieser Methode entspricht auf der Ebene der Führung der kleinstaatlichen Aussenpolitik die Vielzahl von Akteuren. Die Dezentralisierung des aussenpolitischen Handelns ist in der Schweiz bekanntlich sogar institutionell verankert, indem Aussenhandel und Diplomatie von verschiedenen Departementen betreut werden; was immer an kritischen Gründen gegen diese potenzierte "Gewaltenteilung" vorgebracht werden mag - für den Umgang mit Abhängigkeit verdient diese Lösung den Vorzug. Sie findet im ausserinstitutionellen Bereich ihre Fortsetzung durch das Vorhandensein der 5. Schweiz und zahlreicher privater Kontakte und schliesslich auch in der halboffiziellen Funktion von Wirtschaftsverbänden, die im Notfall subsidiär eingesetzt werden können, wo immer der offizielle Kanal blockiert ist. Andererseits birgt diese Vielheit der Akteure die Gefahr in sich, dass der Kleinstaat mit vielen Stimmen spricht und diese von einem geschickten Kontrahenten gegeneinander ausgespielt werden können. Darum bedarf der Kleinstaat einer besonders intensiven Loyalität dieser ausserinstitutionellen Akteure - deshalb wohl auch die Pflege eines intensiven "Schweizergeistes" in unseren Auslandschweizerkolonien.

18. Schliesslich hat der Kleinstaat die Möglichkeit, in jenen Bereichen, in denen seine mächtigen Partner Schwächen zeigen, gezielt Stärken zu entwickeln. Das gilt vor allem für die dem gegenseitigen Verhältnis gewidmete Aufmerksamkeit und die Qualität in der Pflege dieses Verhältnisses: Grosse Länder widmen kleinen nur zweitrangige Aufmerksamkeit, kleine Länder dagegen können alle Kräfte auf die grossen konzentrieren, von denen sie abhängen. Dies äussert sich z.B. in der Qualität des Verhandlungspersonals: Die Grossen senden den Kleinen ihre Dominicks oder wissen oft nicht, wer eigentlich in der Schweiz Bundespräsident ist, die Kleinen dagegen setzen im Verkehr

mit den Grossen ihre besten Leute ein.

Die letzten beiden Methoden, die ich erwähnen möchte, zielen auf eine Beeinflussung der internationalen Umwelt selber ab, da ja deren Klima die Abhängigkeit der Schweiz wesentlich bestimmt.

19. Die idealste Lösung bildet die Veränderung der Welt im schweizerischen Sinn, die "Verschweizerung der Welt". Zahlreiche Spielarten eines internationalen Missionsbewusstseins zeugen davon: demokratische, humanitäre, föderalistisch-völkerversöhnende Sendungsansprüche bis hin zum aktuellen Vorschlag einer Institutionalisierung des erzschweizerischen Prinzips der Schiedsgerichtsbarkeit in Europa. Diese Methode schafft einen doppelten Vorteil: Erstens wird dadurch der Versuch gemacht, die internationale Umwelt dem schweizerischen Klima anzupassen, und wo dies, wie zu erwarten, nicht gelingt, werden wenigstens laufend Rechtfertigungsgründe für die Existenz der Schweiz hervorgebracht und verbreitet.

20. Konkreter, aber nicht weniger auf die Veränderung der internationalen Umwelt in unserem Sinne hin abzielend, ist schliesslich die Mitwirkung an den übernationalen Ansätzen der Problemlösung - soweit solche überhaupt bestehen. Es wird, zumindest in diesem Kreis, überhaupt nicht bestritten, dass die Schweiz ihre diesbezüglichen Möglichkeiten vermehrt ausnützen sollte. Die Bedeutung dieser Methode wird wachsen. Sie ist für die Schweiz in allen jenen Bereichen interessant, in denen sie eindeutig unterlegen ist oder im Alleingang nichts ausrichten kann, wie etwa bei der internationalen Inflationbekämpfung; auf Gebieten dagegen, wo sie selbst einiges zu bieten hat, empfiehlt sich ein Mitmachen wohl nur, wenn sie dabei entsprechende Mitbestimmungskompetenzen erhält.

Soweit mein Ueberblick über die 20 Methoden, die uns zur Verfügung stehen und die bisher in wechselnder Kombination eingesetzt wurden. Sie werden bemerkt haben, dass ich die Methode der Neutralität

- 12 -

dabei eigentlich nicht erwähnt habe. Mir scheint nämlich die Neutralität in ihrer schweizerischen Erscheinungsform vielmehr ein Gemisch aus verschiedenen der erwähnten zwanzig Methoden zu sein - ein Gemisch von Konfliktvermeidung (14), Offenhalten und Hinauszögern von Entscheiden (15), isolationistischer Abschirmung gegen aussen (8) und negativer oder positiver Kompensation (12,13). Je nachdem, welche "Ingredienz" der schweizerischen Neutralität man betont, erscheint sie je wieder in anderem Licht, und je nachdem wird auch jeder aussenpolitische Entscheid, den unsere Behörden fällen, von irgend einer Seite her kritisiert.

Ich möchte nun aber zu wichtigeren Fragen übergehen, nämlich: Welche Methoden bieten aller Voraussicht nach künftig vermehrte Möglichkeiten? Und: Welche Methoden schaffen umgekehrt neue Probleme? In meinen folgenden Ausführungen steckt viel persönliche Einschätzung und persönliches Urteil, oft in thesenartiger Zuspitzung; sie haben natürlich nur den Sinn, die Diskussion einzuleiten. Ich nehme das Negative vorweg:

#### Methoden, die Probleme verursachen werden

Problematisch in der ersten Gruppe von Methoden ist vor allem die dritte: Es geht hier um die Erhaltung unserer Wettbewerbsfähigkeit. Wird die Schweiz künftig noch Dinge und Dienstleistungen besser und kostengünstiger zu produzieren in der Lage sein als andere Länder? Die wirtschafts- und forschungspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten auf diese Grösse sind schon von dem hier zur Verfügung stehenden Instrumentarium her beschränkt. Und wo die Instrumente - etwa die kreditpolitische Begünstigung der Exportwirtschaft oder die staatliche Finanzierung angewandter Forschung und Entwicklung - vorhanden wären, sind sie ausgerechnet dann, wenn sie am dringendsten gebraucht würden, aus innenpolitischen Gründen umso schwieriger anwendbar: Sie werden ja in Zeiten benötigt, wo das Schweizer Wirtschaftssystem unter Druck gerät, und in solchen Situationen einzelne Sektoren gezielt zu bevorzugen, ruft der geschlossenen Empörung seitens aller jener,

die in Schwierigkeiten geraten sind und "auf deren Rücken" die Sanierung ausgetragen werden soll. Unsere ganze politische Kultur ist nun eben einmal darauf angelegt, dem Schwachen zu helfen und dem Starken zu misstrauen und nicht umgekehrt. Es wird wahrscheinlich erst in einer sehr ernstesten Lage innenpolitisch möglich sein, die durch die äussere Abhängigkeit nötigen wirtschaftspolitischen Massnahmen zu treffen.

Noch ausgeprägter liegen innenpolitische Kräfte zu praktisch sämtlichen Methoden der zweiten Gruppe quer: Denn einmal stellt die zunehmende innenpolitische Verankerung vieler aussenpolitischer Themen die Wirksamkeit der Methoden 4 bis 5 immer mehr in Frage, und sodann haben die Methoden der isolationistischen Selbstkapselung und des aussenpolitischen Nichtwissenwollens eine gewisse Eigengesetzlichkeit entwickelt, die mit einer Mehrzahl anderer Methoden, etwa solcher der Gruppen III und IV, unvereinbar ist. Der Testfall, anhand dessen die Schweiz zur Zeit diese "Quadratur des Zirkels" durchzuexerzieren hat, ist die Reform des Staatsvertragsreferendums. Deren Befürwortern geht es wohl weniger um die direktdemokratische Mitwirkung an aussenpolitischen Entscheiden als um die Vermeidung innerstaatlicher Rechtssetzung auf dem Wege internationaler Konventionen. Hier steht m.E. nur ein Weg offen: nämlich das Bestreben, diese pauschale emotionale Abwehrhaltung zu ersetzen durch die Bereitschaft, die einzelnen Sachfragen unserer Aussenbeziehungen je speziell und rational zu prüfen. Mit andern Worten: Es geht - trotz allem - um eine intensivierte Aufklärung der Oeffentlichkeit über aussenpolitische Probleme.

Dabei stellt sich freilich die sehr behutsam zu beantwortende Frage nach dem Inhalt und den Kanälen dieser Aufklärungsaufgabe. Wenn meine Diagnose stimmt, so wäre, was den Inhalt betrifft, auf jeden Fall der pauschale Hinweis auf die Interdependenz oder Dependenz, auf das "Raumschiff Erde" und andere schöne Bilder, zu vermeiden, denn derlei pauschale Beschwörungen rufen nur der nicht minder pauschalen isola-

- 14 -

tionistischen Trotzreaktion. Vielmehr wären so weit als möglich präzise Einzelprobleme darzustellen. Damit würde die Abhängigkeit im öffentlichen Bewusstsein ihre alldruckerzeugende Bedrohlichkeit verlieren und den Stellenwert eines Problems, einer klar fassbaren Aufgabe, erhalten, die es zu bewältigen gilt. Auch bei der Wahl der Kanäle ist auf die Empfindlichkeit Rücksicht zu nehmen, wie sie sich seit einiger Zeit etwa im Phänomen der "Neinwelle" ausdrückt und im aussenpolitischen Bereich ohnehin jede Informationsanstrengung als "Bevormundung" und "Belehrung" missverstehen lässt. Besser als behördlich zentralisierte Aufklärung wäre folglich die dezentralisierte, und zwar ausgehend von jenen Punkten, an denen die konkreten Probleme der Interdependenz und Dependenz tatsächlich anfallen, angefangen bei der geschlossenen Schuhfabrik bis hin zum internationalen Informationsaustausch der Biochemiker. Es ginge darum, die unendliche Fülle dieses überall schlummernden konkreten Informationsmaterials über die grenzüberschreitenden Bezüge der verschiedensten Tätigkeitsbereiche zum Fliessen zu bringen. Das wird sicher nicht von selbst passieren, sondern bedürfte der stimulierenden und koordinierenden Funktion eines Organs wie beispielsweise der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik.

Methoden, denen vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt werden könnte

Ich möchte nun noch jene Methoden besonders beleuchten, denen meines Erachtens vermehrte Aufmerksamkeit gewidmet werden könnte, und zwar sind dies jene, deren Bedeutung künftig allgemein wächst und deren politische Gestaltbarkeit gross ist, also die negative und positive Kompensation (12,13) in Verbindung mit einer stärkeren Anlehnung an jene, auf die man im Sinne der Methode 10 ganz besonders angewiesen ist. Es liegt auf der Hand, dass diese Methoden in Widerspruch stehen zu den Methoden der Konfliktvermeidung (14) und des Zerlegens von Verhandlungskomplexen in "politische" und "nichtpolitische" Gegenstände (16). Wenn ich die These aufstelle, dass in den schweizerischen Aussenbeziehungen vermehrt ein in diesem Sinn aktiver Kurs gesteuert werden könnte, so verstehe ich dies natürlich nicht "à la

suédoise" oder gar in einer Schweden übertreffenden Form. Auch meine ich nicht, dass die Methode der konstanten Konfliktvermeidung und damit der Glaubwürdigkeit der Neutralität und die Methode der Trennung "politischer" von "nichtpolitischen" Gegenständen nicht nach wie vor erstrebenswert seien - nur scheint mir hier eine Relativierung am Platz.

Diese Relativierung ergibt sich aus der ja schon mehrfach ausgesprochenen Vermutung, dass die Welt zunehmend komplexer wird, d.h. dass wir es nicht mehr nur mit einer einzigen Konfliktfront wie dem West-Ost-Gegensatz oder dem lange prophezeiten, aber in so simpler Form gar nie sichtbaren Nord-Süd-Gegensatz zu tun haben werden, sondern mit einer Vielzahl gleichzeitig wirksamer und einander überkreuzender Konfliktfronten: Ost-West- wie Nord-Süd-Konflikt bleiben und werden überlagert durch andere Gegensätze, in Westeuropa etwa durch den Gegensatz zwischen progressiven und konservativen Demokratien, ausserhalb Europas durch eine wachsende Zahl regionaler und lokaler Spannungs- und Konfliktsituationen. In einer solchen Welt ist es schon aus rein statistischen Gründen nicht sehr wahrscheinlich, dass die Schweiz allen Konflikten gegenüber neutrales Desinteresse zeigen kann; sie wird in vielen, ob sie es wahrhaben will oder nicht, aufgrund ihrer Abhängigkeit von oder ihrer Interdependenz mit den Konfliktparteien indirekt engagiert sein. Von den Konfliktparteien (oder jeweils wenigstens von einer Konfliktpartei) aus gesehen gilt sie weder als neutral, noch haben ihre Beteuerungen oder Bemühungen um eine "glaubwürdige Neutralität" irgend einen Sinn. Solche Situationen werden, wenn nicht alles täuscht, in absehbarer Zeit immer häufiger eintreten. Die Schweiz verlöre dann nichts, wenn sie so handelte, wie es ihr ständiges Abhängigkeitsdilemma und ihre daraus sich ergebenden Interessen jeweils gebieten - also unter anderem, falls nötig, auch mit negativen und positiven Kompensationen vor allem verbaler Art gegenüber den Quellen der Abhängigkeit und deren Gegenspielern, und sie wäre frei, im komplexen Geflecht sich überkreuzender Konfliktfronten jene Balance zu suchen, die ihren

Bedürfnissen jeweils optimal entspricht, Dass sie dabei ihr Aktionsfeld von vornherein auf den sogenannten sachlichen und "nichtpolitischen" Bereich beschränken soll, ist nicht ohne weiteres einzusehen. Wieso kann nicht, wenn es die Interessen gebieten, einem in Sachfragen sich ergebenden Engagement eine entsprechende politische Korrektur gegenübergestellt werden? Ein Verzicht auf einen der beiden Handlungsbereiche wäre auch ein Verzicht auf einen Teil der gerade beim Kleinstaat ja ohnehin prekären "bargaining-power". Im erwähnten Fall der Distanzierung von amerikanischen Interventionsandeutungen als Kompensation zum Beitritt zur Energieagentur ist dies ja bereits einmal geschehen, und die Politisierungstendenzen im Schosse der Spezialorganisationen konfrontieren unsere Delegierten ohnehin immer häufiger mit Entscheidungssituationen solchen Zuschnitts.

Wenn ich die Szene richtig interpretiere, so gehen wir heute davon aus, dass die möglichst universelle Erhaltung des Bildes von der Glaubwürdigkeit der neutralen Schweiz in der Hierarchie unserer aussenpolitischen Ziele einen ziemlich hohen Stellenwert einnimmt, und wir sind jedesmal betrübt oder empört, wenn wir feststellen, dass andere - seien es nun sowjetische ZK-Mitglieder, äthiopische Oberste oder arabische Chefredakteure - uns den Gefallen nicht tun, die Glaubwürdigkeit unseres Neutralitätsvorbehaltes zu bestätigen. Wir konzentrieren dann einen erheblichen Teil unserer Anstrengungen darauf, darüber zu diskutieren, was wohl getan werden könnte, um die Glaubwürdigkeit und Makellosigkeit unserer Neutralität wieder herzustellen. Hier möchte ich nun die vielleicht etwas ketzerische Frage stellen, ob dergleichen Anstrengungen nicht Fehlinvestitionen sind und ob nicht die Situation, die uns zusehends mit Betrübnis oder Empörung erfüllt, einmal als Realität ernst genommen werden sollte. Dies wäre die Voraussetzung dafür, dass man seine Kräfte dazu benützt, aus dieser Realität das jeweils Beste zu machen - unter anderem auch mit dem Gebrauch bisher eher zurückhaltend eingesetzter Methoden einer flexibleren, aktiveren Aussenpolitik.

Natürlich sind einer solcherart aktivierten Aussenpolitik wiederum Grenzen gesetzt, und zwar durch die innenpolitischen Gegebenheiten. Es ist schwerlich zu erwarten, dass die Oeffentlichkeit einem solchen aktiven Kurs in der Aussenpolitik mit ebenso grossem Desinteresse und Ignoranz gegenüberstehen würde wie heute. Vielmehr wäre damit zu rechnen, dass das aussenpolitische Verhalten in die intensive Kernzone des innenpolitischen Wirbelsturmes einbezogen würde. Allein, dieser Prozess ist meines Erachtens ohnehin unvermeidlich, einmal weil, wie schon erwähnt, immer mehr aussenpolitische Gegenstände in diese innenpolitische Konfliktszone hineinragen und, zweitens, weil eine breitere Bewusstwerdung und Diskussion um die Aussenpolitik ja auf jeden Fall nötig ist. All das bedeutet zwangsläufig eine neue, starke Belastung unserer Konkordanzdemokratie, der bisher mit der praktisch vollständigen Ausklammerung der Aussenpolitik jede Belastung von dieser Seite her erspart blieb.

Aber hier muss man wohl wieder einmal die alte, klassische Frage nach dem Primat der Aussen- oder der Innenpolitik stellen: Das bisherige Ausklammern der Aussenpolitik aus der innenpolitischen Auseinandersetzung trug uns ein Jahrhundert lang einen Gewinn an innenpolitischem Komfort ein. Zu fragen wäre heute: Wiegt der Verzicht auf die aktivere Wahrnehmung immer handfester werdender aussenpolitischer Interessen mittel- und langfristig diesen relativ kleinen innenpolitischen Gewinn überhaupt auf ?

Vielleicht müssen wir im Sog der Abhängigkeit, in dem wir stecken, diese Frage schon sehr bald beantworten, und zwar, wie ich meine, mit einem eindeutigen "NEIN".

	bisherige und aktuelle Bedeutung	künftige Wirkungs- chancen (Tendenz)	Gestaltbarkeit durch Politik
<u>20 kleinstaatliche Methoden für den Umgang mit Abhängigkeit</u>			
<u>I Methoden, die Bedarf und Zusammensetzung der konsumierten Leistungen betreffen</u>			
1 Selbstgenügsamkeit	gering	abnehmend	beschränkt
2 Kompensation durch andere Ressourcen	mässig	konstant oder abnehmend	beschränkt
3 Nutzung des komparativen Kostenvorteils, Spezialisierung und Tausch	gross	abnehmend	beschränkt
<u>II Methoden zur Abwehr oder Minimierung äusserer Einflüsse</u>			
4 sektorale "Abschottung" äusserer Einflüsse	gross	abnehmend	beschränkt
5 keine Ansatzfläche für äussere Beeinflussungsversuche	gross	abnehmend	mässig
6 Fehlen einer ausserpolitischen Diskussion	gross	konstant	mässig
7 Vermeidung von "Brückenköpfen"	gross	abnehmend	gross
8 geistige Abschirmung gegenüber äusseren Einflüssen	gross	abnehmend	gross
<u>III Methoden zur Gestaltung der Abhängigkeit</u>			
9 Aufspaltung und Streuung	gross	abnehmend	beschränkt
10 Konzentration	mässig	abnehmend	mässig
11 Erzeugung von Leistungen ausserhalb des eigenen Territoriums	mässig	zunehmend	beschränkt
12 negative Kompensation	gering	zunehmend	gross
13 positive Kompensation	mässig	zunehmend	gross
<u>IV Methoden, die das Verhältnis zu den Quellen der Abhängigkeit betreffen</u>			
14 Konfliktvermeidung	gross	zunehmend	gross
15 Offenhalten von Optionen	gross	abnehmend	gross
16 Zerlegen von Verhandlungskomplexen in "politische" und "nichtpolitische"	gross	abnehmend	gross
17 Vielzahl von institutionellen und ausserinstitutionellen Akteuren	gross	abnehmend	gross
18 Konzentration der Aufmerksamkeit	gross	abnehmend	mässig
<u>V Methoden zur Beeinflussung der globalen Umwelt</u>			
19 "Verschweizerung der Welt"	gross	abnehmend	gross
20 Mitwirkung an übernationaler Problemlösung	mässig	zunehmend	gross