

ARBEITSGRUPPE
 "HISTORISCHE STANDORTSBESTIMMUNG"

VERTRAULICH

Als vertrauliches Dokument zu behandeln, das an einem sicheren Ort aufzubewahren oder nach Einsichtnahme dem Sekretariat der Arbeitsgruppe "Historische Standortsbestimmung" zurückzusenden ist.

Nr. 61

P r o t o k o l l

der Sitzung vom 19. November 1977 von 09.45 bis 13.15 Uhr
 im "Casino-Saal" des Hotels Bellevue-Palace, Bern

Vorsitz: 1. Herr Botschafter Albert WEITNAUER, Generalsekretär
 des Eidg. Politischen Departements und Präsident
 der Arbeitsgruppe

Thema: "Oeffentliche Meinung und Aussenpolitik"

Referenten: 2. Herr Ständerat Olivier REVERDIN
 3. Herr Bernard BEGUIN, Vizedirektor des westschweizerischen
 Radios und Fernsehens
 4. Herr Professor Daniel FREI

Anwesende Mitglieder:

5. Herr Professor Edgar BONJOUR
6. Herr a. Nationalrat Willy BRETSCHER
7. Herr Professor Gerardo BROGGINI
8. Herr Dr. Waldemar JUCKER
9. Herr Nationalrat Arnold KOLLER
10. Herr Korpskommandant Gérard LATTION
11. Herr Verwaltungsratspräsident Franz LUTERBACHER
12. Herr Professor Herbert LUETHY
13. Herr a. Botschafter Felix SCHNYDER
14. Frau Nationalrätin Gertrud SPIESS
15. Herr a. Botschafter Max TROENDLE

- 2 -

Entschuldigte Mitglieder:

16. Herr Ständerat Raymond BROGER
17. Herr Professor Jean-Claude FAVEZ
18. Herr Professor Jacques FREYMOND
19. Herr Professor Curt GASTEYGER
20. Herr Ständerat Carlos GROSJEAN
21. Herr Nationalrat Walther HOFER
22. Herr Staatsrat René MEYLAN
23. Herr a. Botschafter Paul RUEGGER
24. Herr Professor Roland RUFFIEUX

Eingeladene, anwesend:

25. Herr a. Bundesrat Dr. Willy SPUEHLER

Eingeladene, entschuldigt:

26. Herr Bundesrat Pierre GRABER
27. Herr Bundesrat Ernst BRUGGER
28. Herr a. Bundesrat Dr. Hans SCHAFFNER

Andere Teilnehmer:

29. Herr Botschafter Jean CUENDET
30. Herr Botschafter Paul GOTTRET
31. Herr Botschafter Marcel HEIMO
32. Herr Botschafter Jürg ISELIN
33. Herr Botschafter Antonino JANNER
34. Herr Minister Franz BLANKART
35. Herr Minister Maurice JACCARD
36. Herr François LANDGRAF

Uebrige Protokollempfänger:

37. Herr Bundespräsident Kurt FURGLER
38. Herr Bundesrat Hans HUERLIMANN
39. Herr Bundesrat Rudolf GNAEGI
40. Herr Bundesrat Georges-André CHEVALLAZ
41. Herr Bundesrat Willy RITSCHARD

42. Herr Botschafter Albert WEITNAUER
43. Herr Botschafter Paul JOLLES
44. Herr Botschafter Rudolf BINDSCHEDLER
45. Herr Botschafter Peter BETTSCHARD
46. Herr Botschafter Emanuel DIEZ
47. Herr Botschafter Arthur DUNKEL
48. Herr Botschafter Anton HEGNER
49. Herr Botschafter Klaus JACOBI
50. Herr Botschafter Emilio MOSER
51. Frau Botschafter Francesca POMETTA
52. Herr Botschafter Fritz ROTHENBUEHLER
53. Herr Botschafter Cornelio SOMMARUGA
54. Herr Minister Jean MONNIER
55. Herr Minister Benedikt VON TSCHARNER
56. Herr Minister Jean ZWAHLEN
57. Herr Ernst ANDRES
58. Herr Dr. Gerhard WINTERBERGER
59. Politischer Dokumentationsdienst des EPD
60. Kanzlei der Verwaltungsdirektion des EPD
61. Bundesarchiv
62. Herr Botschafter D. GAGNEBIN, Kairo
63. Herr Botschafter F. BOHNERT, Addis Abeba
64. Herr Botschafter W. FREI, Buenos Aires
65. Herr Botschafter M. GROSSENBACHER, Canberra
66. Herr Botschafter A. HURNI, Brüssel
67. Herr Botschafter C. CAILLAT, Brüssel-Mission
68. Herr Botschafter M. FELLER, Brasilia
69. Herr Botschafter G. DE DARDEL, Sofia
70. Herr Botschafter M. CASANOVA, Santiago
71. Herr Botschafter R. HARTMANN, Kopenhagen
72. Herr Botschafter M. GELZER, Köln
73. Herr Botschafter F. SCHNYDER, Berlin/DDR
74. Herr Botschafter J. MARTIN, Algier
75. Herr Botschafter W. ROCH, Abidjan
76. Herr Botschafter J.A. MALLET, Helsinki

77. Herr Botschafter A. GRUEBEL, Paris-OECD
78. Herr Botschafter A. WACKER, Strassburg
79. Herr Botschafter M.R. LUY, Akkra
80. Herr Botschafter E. VALLOTTON, Athen
81. Herr Botschafter E. THALMANN, London
82. Herr Botschafter E. SUTER, New Dehli
83. Herr Botschafter A. HUGENTOBLE, Bagdad
84. Herr Botschafter Ch.-A. WETTERWALD, Teheran
85. Herr Botschafter R. AMAN, Dublin
86. Herr Botschafter J.-B. RUEDI, Tel Aviv
87. Herr Botschafter P. CUENOUD, Tokio
88. Herr Botschafter G.U. DUBOIS, Amman
89. Herr Botschafter H. HESS, Belgrad
90. Herr Botschafter F. PICTET, Ottawa
91. Herr Botschafter H. MIESCH, Nairobi
92. Herr Botschafter A. GEISER, Bogota
93. Herr Botschafter E. SERRA, Havanna
94. Herr Botschafter A. NATURAL, Beirut
95. Herr Botschafter P. THEVENAZ, Luxemburg
96. Herr Botschafter P. ERNI, Kuala Lumpur
97. Herr Botschafter J.-P. WEBER, Rabat
98. Herr Botschafter S. MASNATA, Mexiko
99. Herr Botschafter A. FISCHLI, Den Haag
100. Herr Botschafter H.-C. CRAMER, Oslo
101. Herr Botschafter R. KELLER, Wien
102. Herr Botschafter L. MOSSAZ, Islamabad
103. Herr Botschafter H. BEGLE, Lima
104. Herr Botschafter P.A. NUSSBAUMER, Warschau
105. Herr Botschafter G.E. BUCHER, Lissabon
106. Herr Botschafter P.-H. AUBARET, Bukarest
107. Herr Botschafter J. BOURGEOIS, Djeddah
108. Herr Botschafter R. CAMPICHE, Dakar
109. Herr Botschafter S.F. CAMPICHE, Madrid
110. Herr Botschafter T. CURCHOD, Pretoria
111. Herr Botschafter P. JACCAUD, Dar es Salaam
112. Herr Botschafter F.H. ANDRES, Bangkok

- 5 -

113. Herr Botschafter W. JAEGGI, Prag
114. Herr Botschafter G. BONNANT, Ankara
115. Herr Botschafter H. LANGENBACHER, Tunis
116. Herr Botschafter R. STOUDMANN, Budapest
117. Herr Botschafter R. FAESSLER, Moskau
118. Herr Botschafter F. CHATELAIN, Caracas
119. Herr Botschafter R. PROBST, Washington
120. Herr Botschafter J.-F.S. MARCUARD, New York-ONU
121. Herr Botschafter H. MUELLER, Hanoi
122. Herr Botschafter R. GODET, Kinshasa
123. Herr Botschafter O. EXCHAQUET, Genf-Mission
124. Herr Botschafter R. BEAUJON, Damaskus
125. Herr Botschafter W. SIGG, Peking
126. Herr Botschafter F. DE ZIEGLER, Paris
127. Herr Botschafter Y. BERTHOUD, Guatemala-City
128. Herr Botschafter W. RIESER, Lagos
129. Herr Botschafter R. WERMUTH, Jakarta
130. Herr E.R. LANG, Rom

Sekretariat: 131. Herr Anton GREBER

Protokoll: 132. Herr Pierre CHRZANOVSKI (französisch)
133. Herr Wilhelm SCHMID (deutsch)

Oeffentliche Meinung und Aussenpolitik

Botschafter WEITNAUER

eröffnet die Sitzung mit einem Hinweis auf das Interesse und die Aktualität des Themas und auf die Bedeutung, die der öffentlichen Meinung nicht nur im innenpolitischen, sondern auch im aussenpolitischen Bereich - er erinnert an die Frage des Beitritts der Schweiz zur UNO - zukommt, und erteilt den drei Referenten das Wort.

Monsieur Olivier REVERDIN

exprime tout d'abord le souhait de ne pas voir son exposé de ce jour entraîner des conséquences aussi explosives que celui qu'il tint il y a quelques années sur la question jurassienne qui fut publié à la suite du vol d'un procès-verbal, et qui valut à son auteur d'acerbés critiques, qu'il accueillit d'ailleurs avec beaucoup d'indifférence, étant donné leur origine.

Monsieur Reverdin part, pour les quelques considérations dont il désire entretenir la Commission, d'une étude qu'il a faite récemment sur la base de documents pour la plupart inédits, concernant la personnalité de Capo d'Istria. L'université d'Athènes l'avait en effet invité à prononcer le discours en hommage à Capo d'Istria, car les professeurs d'Histoire grecs ne parvenaient point à se mettre d'accord sur la personnalité grecque à qui cet honneur pourrait échoir, étant donné que pour les uns, Capo d'Istria, n'ayant pas appuyé dès son début la rébellion contre les Turcs, était un réactionnaire, pour les autres, au contraire, il était le plus grand patriote que la Grèce ait jamais connu. On s'est souvenu alors que Capo d'Istria était également citoyen de Genève et c'est ainsi que l'on se mit d'accord sur la personnalité de Monsieur Reverdin. La recherche que celui-ci entreprit alors l'amena à se replonger dans le passé genevois, à examiner ce qui se passait dans la République et canton pendant que Capo d'Istria s'y trouvait.

- 2 -

En 1826 fut fondé le "Journal de Genève". Dans toute la Suisse, la censure interdisait alors aux journaux de présenter les problèmes de politique étrangère, sauf à Appenzell, ce qui valut un grand rayonnement à l'"Appenzeller Zeitung". Cette prudence s'explique par les circonstances historiques: la Suisse venait de recouvrer son indépendance, c'était l'époque de la Restauration et de la Sainte Alliance. On peut comprendre qu'une Confédération encore mal assurée ait eu cet excès de prudence et ait voulu empêcher les citoyens de s'exprimer sur des sujets qui eussent pu nous valoir des ennuis diplomatiques. Ainsi, le "Journal de Genève", obéissant aux lois, ne traite aucun sujet de politique étrangère. Mais brusquement, la Grèce apparaît. A la faveur des réunions philhelléniques qui se tiennent à Genève, la politique étrangère fait irruption dans la presse, non seulement dans le "Journal de Genève", mais aussi dans d'autres journaux de Lausanne et de Zurich par exemple. Bientôt, la censure devait d'ailleurs être levée à Genève. Mais le "Journal de Genève" était alors un véritable "moniteur du philhellénisme": les nouvelles concernant la Grèce y occupaient une place plus importante que les nouvelles suisses et presque aussi importante que celles concernant Genève même.

La déduction qu'on peut tirer de ce qui s'est passé alors, c'est que l'opinion publique suisse se passionne pour la politique étrangère lorsqu'elle est émue et qu'elle a des raisons morales de se passionner. Les choses n'ont guère changé: l'opinion publique se passionnera difficilement pour les problèmes généraux de la politique étrangère de la Suisse, pour les relations de la Suisse avec les Organisations internationales. En revanche, il est facile d'animer une partie de l'opinion contre Pinochet et son Chili, contre le Chah d'Iran (sans tenir compte du bilan d'ensemble de son oeuvre), contre les Américains lors de la guerre du Vietnam, contre l'Apartheid en Afrique du Sud. Des mouvements d'opinion bien plus larges encore se sont produits lors des événements de Budapest et de Prague: l'opinion dans son ensemble a pris parti pour ce qui lui semblait être une cause: celle de la liberté asservie. Cela a conduit à l'accueil de nombreux

réfugiés, à d'imposantes manifestations, et aujourd'hui encore, à des manifestations du souvenir. De même, il fut un temps où l'opinion suisse avait pris position presque dans son ensemble en faveur d'Israël, pour s'en déprendre largement par la suite, la politique israélienne étant pour beaucoup déroutante. Lors de telles manifestations de sympathie, il est facile aux media d'aller au-devant de l'opinion; il est par contre difficile au Département politique et à notre diplomatie de freiner le mouvement et de recommander la prudence.

Comment expliquer cela? Le vieil adage qui nous recommande de ne pas nous mêler des affaires d'autrui est devenu une forme de sagesse intégrée pour la plupart des Suisses, mais de temps en temps, les sentiments débordent à cause de l'émotion et de l'impression d'avoir une cause morale à défendre. Ces manifestations, cependant, ne constituent pas la politique étrangère d'un Etat. Elles sont occasionnelles et souvent de courte durée. Une nouvelle émotion atténuée souvent les dernières vagues de l'ancienne ou les font disparaître.

Si nous examinons comment les choses se reflètent dans la presse, nous pouvons dire que celle-ci se donne beaucoup de mal, dans notre pays, pour publier en abondance des informations sur ce qui se passe dans le monde: il y a donc un intérêt pour ce genre d'informations. Monsieur Reverdin évoque un séjour en Afrique du Sud où, pendant dix jours, la seule nouvelle étrangère ayant paru sur plus d'une colonne dans la presse était relative à un fait sanglant de la chronique mondaine italienne. Il était strictement impossible, en achetant les journaux sud-africains, d'avoir la moindre idée de ce qui se passait dans le monde. La même impression se dégage à la lecture de journaux australiens. On est mieux informé sur les affaires mondiales en lisant un quotidien local à faible tirage de Suisse qu'en lisant les meilleurs journaux d'Afrique du Sud! Dans ce pays, il n'y a pas d'intérêt pour ce qui se passe dans le monde; cela peut expliquer la surprise actuelle des Afrikaans devant la vague de critiques qui déferlent sur eux: rien ne les y préparait! Plus près de nous, les nouvelles que l'on peut entendre sur "France Inter" et des postes semblables

- 4 -

sont "hexagonales" à 80 %. Il n'y a que fort peu de véritables informations étrangères, en d'autres termes d'informations étrangères sans aucun rapport avec la France.

Il n'y a donc pas lieu, en Suisse, de s'attaquer aux mass media qui donnent une abondante information sur ce qui se passe dans le monde; mais cela ne suffit pas à intéresser la majorité de l'opinion aux problèmes de la politique étrangère de la Suisse. Cela se comprend: il est rare que notre politique étrangère suscite une passion, une adhésion de l'âme et du coeur. Rationnellement, on peut certes être satisfait de la manière dont elle est menée; mais cela ne suffit pas à créer l'enthousiasme qui conduit au désir de participation. Si l'on observe le problème par l'angle des initiatives et des referendums, on s'aperçoit qu'elles portent le plus souvent la marque d'une certaine méfiance envers l'autorité (IDA, traités internationaux), et que rien de positif n'est proposé. Il faut encore noter qu'on semble s'intéresser davantage à notre politique étrangère en Suisse romande qu'outre Sarine.

De manière générale, l'opinion fait confiance au gouvernement et aux Chambres pour la conduite de la politique étrangère, quitte à manifester occasionnellement sa méfiance, comme ce fut le cas lors du vote sur les crédits à l'IDA, où l'opinion, indubitablement mal informée, a jugé en se fondant sur des critères extrêmement sommaires. Mais là encore, les media ne sont pas nécessairement en cause. Il peut se produire que l'opinion refuse de s'informer. L'orateur recourt à une anecdote pour illustrer cette affirmation: Lorsque le CERN s'est installé à Genève, un membre du Conseil d'administration du "Journal de Genève", l'écrivain Jacques Chenevière, s'indignait de ce que le journal n'en ait jamais parlé. Monsieur Reverdin lui présenta alors un dossier contenant 76 coupures du "Journal de Genève" où il était question de l'installation du CERN!

Le problème est donc beaucoup plus un problème de réception que d'information. Dans le cas de l'IDA, ce n'est pas que la presse n'ait pas suffisamment informé, c'est que l'information n'a pas été reçue.

./.

Dans un autre ordre d'idées, il faut bien reconnaître que la politique étrangère de la Suisse, pendant les années qui ont suivi immédiatement la guerre, sans qu'on puisse la comparer à la prudente abstention qui fut de règle les premières années de la Restauration, a cependant bien été fondée sur un principe d'abstention que l'on baptisait "neutralité et solidarité" et où par solidarité, on entendait au premier chef une forme de bienfaisance, et non pas la volonté de participer à la solution des grands problèmes internationaux. Cette retenue s'explique en partie: le monde était en train de panser les blessures provoquées par une guerre à laquelle nous n'avions pas participé, et nous n'avions pas mandat d'intervenir. Ce n'est que la guerre froide, pour des raisons de clivages politiques, qui a commencé à émouvoir les Suisses, et ce furent alors les explosions consécutives aux événements de Budapest et de Prague.

Les engagements de la Suisse à l'étranger sont avant tout des engagements économiques, lesquels ne sont pas jumelés avec une politique étrangère précise. Dans le cas de l'Afrique du Sud, ces engagements économiques sont considérables: un très grand nombre de Suisses se sont établis dans ce pays pour le compte d'entreprises suisses. Ces engagements, nous les trouvons partout, et il arrive qu'ils soient en contradiction avec la politique étrangère que l'on voudrait voir la Suisse conduire pour manifester sa dignité dans la société internationale. Nos engagements à l'étranger sont aussi très largement des engagements spirituels, dus à l'activité de nos missions de toutes confessions, de certaines de nos écoles et de l'activité, dans le passé, de précepteurs suisses: le nombre des souverains du XIXème siècle qui avaient eu des précepteurs suisses est considérable. Il suffit de rappeler à ce propos la connaissance approfondie qu'avait de la Suisse le Tsar Alexandre Ier, connaissance qu'il devait à son précepteur F.C. de La Harpe.

Nos engagements sont également des engagements à l'égard des réfugiés: il y a eu, à certaines époques, beaucoup plus d'audace et de courage, il y a eu un engagement libéral lors de la guerre d'indépendance en

- 6 -

Italie, par exemple, quand des diplomates suisses (le genevois Tourte à Turin) ou des cantons (le Tessin principalement) apportaient leur appui à une cause étrangère: celle du Risorgimento italien. Par la suite, nous devions craindre de plus en plus de tels risques, et notre politique étrangère est devenue une politique d'abstention. En outre, il est assez difficile de faire de la politique étrangère une pomme de discorde en politique intérieure, car le consensus est quasiment général.

C'est dans ces conditions que nous abordons le problème des Nations Unies. Monsieur REVERDIN évoque un souvenir personnel: Lors du vote sur l'adhésion à la S.D.N., en 1920, ses parents l'emmenèrent à la place du Molard, à Genève, où l'on affichait les résultats du scrutin, canton par canton, au fur et à mesure de leur dépouillement. De la foule assemblée jaillissaient des cris de joie pour saluer chaque canton acceptant. Il est évidemment peu probable que de telles scènes se renouvellent lors d'un hypothétique vote sur l'entrée de la Suisse aux Nations Unies!

Nous sommes, et ce sera la conclusion, dans un moment de scepticisme général en ce qui concerne la politique étrangère. Peu de gens croient aux Nations Unies; ce ne sera donc pas un élan qui nous emportera vers elles, mais un froid raisonnement d'opportunité sur les avantages qu'il y a à ne pas rester à l'extérieur (et non sur les avantages qu'il y aurait à être dedans !). Si l'on veut convaincre l'opinion publique, on ne pourra pas se lancer dans de grandes tirades sur la solidarité internationale, car le spectacle de l'Assemblée générale des Nations Unies est un spectacle que la Suisse suit de très loin avec le sentiment que c'est quelque chose de déprimant. Il en va d'ailleurs de même de l'Europe actuellement: l'Europe ne se vend plus, ou du moins se vend mal. Nous sommes dans une période de dépression et c'est en fonction de cet état d'esprit général qu'il faudra préparer l'opinion de manière qu'elle puisse se former un jugement motivé de ce que sont les risques et les avantages d'une adhésion aux Nations Unies.

Monsieur Bernard BEGUIN

n'entend pas, par son exposé, tracer un plan d'action, mais s'attachera à définir des aires de réflexion.

Il faut tout d'abord relever que la politique étrangère est faite par une administration de spécialistes qui tient son pouvoir d'une délégation du peuple ou de l'Etat. Cette administration s'est considérablement développée à l'époque contemporaine: lorsque, pour prendre un exemple suisse, Léopold Boissier entra au Département politique en 1919, celui-ci comptait en tout et pour tout 25 fonctionnaires. Il est frappant de constater que Metternich, lors de la préparation du Congrès de Vienne, écrivait de sa main les instructions à ses diplomates.

L'importance prise par l'administration de nos jours, et que reflètent, dans le langage courant, les expressions de "chancelleries", "dossiers", ou "grands commis", ne parvient cependant pas à empêcher une simplification extrême de la relation peuple-Etat et un certain anthropomorphisme de l'Etat jusque dans le comportement ou la prise de décision; que l'on pense aux expressions gauliennes telles que "l'Angleterre, je la veux toute nue!", succédant à l'image de la "perfidie Albion". Le dialogue entre chefs d'Etat peut parfois frapper, par sa simplicité, comme le montrent les propos échangés entre MM. Eden, Mollet et Pineau lors de la crise de Suez.

On remarque également une évolution dans la représentation de l'Etat, du droit divin de Louis XIV ("l'Etat, c'est moi!") au despotisme éclairé d'un De Gaulle ("les Français sont des veaux") et à la technocratie secrète, illustrée par la phrase rituelle des Conseils des Ministres français, citée par Françoise Giroud: "Cela n'est pas bon à dire aux Français."

L'approche suisse prévoit le contrôle démocratique de la politique étrangère, et cela de plusieurs manières:

- par la voie parlementaire
- par le vote populaire (référendum)
- par la prescience du sentiment populaire aux niveaux du Parlement, du Conseil fédéral et de l'administration.

- 8 -

Il est facile de consulter les parlementaires. Il est facile, mais sans retour, de consulter le peuple. Il est très difficile en revanche de s'assurer que la prescience est juste: c'est ce qui ressort du moins de l'expérience de la TV romande:

Nous savons par les sondages sur nos programmes que le public a trois degrés de vérité lorsque sa dignité personnelle, le sens de la qualité des programmes, est en jeu:

Lorsqu'on lui demande, au sujet d'une émission d'information difficile

- s'il aime un type de programme
- s'il regarde un type de programme
- s'il a regardé une émission

60 % aiment les magazines d'information, 30 % disent qu'ils les regardent, et 18 % sont à l'écoute le soir de l'émission.

Il est très difficile d'extrapoler correctement l'attitude connue des parlementaires - malgré le caractère représentatif de leur mandat - sur l'attitude probable de leurs constituants. S'ils sont parfois timorés - par exemple lorsqu'il s'agit de l'article constitutionnel sur la radio et la télévision - ils sont souvent guidés par une sorte de "noblesse oblige" qui leur fait prendre des risques par rapport à leur électorat. La thèse de Peter Frey sur l'opinion publique et les élites face au suffrage féminin en Suisse est révélatrice de ces déphasages systématiques entre ce que l'on croit être l'opinion des gens et ce qu'elle est vraiment. Au hasard des dates: en 1949, le Conseiller national conservateur catholique Peter von Roten dépose un postulat: "Le Conseil fédéral est invité à présenter aux chambres un rapport sur les moyens les plus appropriés pour étendre aux femmes suisses l'exercice des droits politiques."

En 1951, la Commission du Conseil national présidée par M. Wick, conservateur, invite le Conseil fédéral à présenter aux chambres un projet de revision partielle de la Constitution.

./.

En 1951, aux Etats, la commission présidée par M. Albert Picot donne la parole à l'association pour le suffrage féminin.

A Genève c'est un député catholique, M. Guillermin, qui dépose en 1918 le premier projet de loi constitutionnelle tendant à accorder les droits politiques aux femmes. En 1919 c'est M. Marcel Guinand qui présente un autre projet. En 1930 un député de l'UDE, M. Albaret, fait de même.

"Je suis leur mandataire, donc je les précède" et de loin, comme le montre la comparaison des sondages effectués en 1946 par la NSH sur le suffrage féminin et le résultat du vote parlementaire genevois de 1946 avec le résultat du vote populaire à Zurich d'une part, à Genève d'autre part:

Sondage de la NSH (1946):

parlement genevois (1946):

Suisse allemande:

oui 58.8 non 33.3 nsp 8.4

oui 66 % non 34 %

Suisse romande:

oui 49.5 non 39.3 nsp 11.2

Les votes

Zurich 1947 oui 22,5 non 77,5

Genève 1946 oui 32 non 68

Il y a d'autre part, dans la thèse de Frey, une notion intéressante, celle des élites.

Nous croyons à une sorte de représentativité charismatique de ceux qu'une certaine sociologie appelle "opinion leaders" (il paraît que nous sommes ici des "opinion leaders").

Giuseppe Motta, Max Petitpierre, Henri Guisan, Max Huber, Carl Burckhardt, C.G. Jung, Mgr Charrière qui représentaient chacun un pan de mur important de l'establishment, ont jeté tout leur poids de précurseurs dans une bataille qu'il fallut perdre plusieurs fois encore avant de la gagner.

Et puis le jour arrive où le fruit est mûr. Sait-on comment, sait-on pourquoi? En ce qui concerne les media, il faut honnêtement dire que nous ne savons pas grand'chose de leur effet, qu'il s'agisse de la violence sur les enfants ou des vertus civiques sur les électeurs. Le gros effort de la TV à Renens (30 heures d'émissions locales en quinze jours) n'a pas empêché le taux de participation de baisser de 5 %.

Il y a des phases où, à la suite de circonstances extérieures, un peuple est prêt à accepter l'image qu'on lui propose. Le hérisson, dont parlera M. Frei, convient aux phases de repliement, de resserrement des liens, dues à un danger extérieur.

A d'autres moments, c'est l'ouverture, le libre choix, la contestation, l'asile accordé aux idées nouvelles et aux persécutés. Genève a connu de ces systoles et de ces diastoles qui ont laissé des traces dans son architecture et dans sa mentalité, cité du refuge et cité vigilante. La Suisse aussi,

Pour poursuivre ma métaphore, il est dangereux de faire un massage cardiaque à contre-temps. Parler le langage du repliement, se référer étroitement aux valeurs traditionnelles, alors qu'aucun péril visible ou prévisible n'interdit l'exercice et la formation d'un jugement libre et critique c'est courir le risque très grave de se couper des nouvelles générations, alors que nous devrions leur transmettre ce qu'il y a de permanent dans notre vie publique, c'est-à-dire précisément ce droit de sortir hors les murs lorsque le danger est passé, afin de défendre les murs en connaissance de cause lorsque le danger réapparaît - qui n'est jamais le même.

Même en période de repliement, il faut garder le sens de la continuité. Pensez au cas de conscience du maître d'allemand, pendant la dernière guerre, qui devait maintenir la flamme de la culture allemande, malgré l'abominable escroquerie que le nazisme faisait de cette culture allemande.

Même en période d'ouverture, il faut garder et transmettre le sens de la continuité privilégiée qui nous permet de juger et d'agir en hommes libres. Si la politique étrangère illustre un pays vis-à-vis de

l'extérieur, elle lui renvoie également son image. Ce dialogue avec l'opinion publique, c'est notre sujet d'aujourd'hui.

Françoise Giroud a dit du Conseil des ministres qu'il conclut fréquemment par les mots: "On ne peut pas dire cela aux Français." Monsieur Béguin pense qu'on peut - presque - tout dire aux Suisses, parce que notre politique n'a pas de ces tiroirs secrets qui caractérisent le comportement des grandes puissances. Mais dire est une chose, être compris en est une autre. C'est long de faire comprendre une politique.

D'abord parce que nous posons en principe que nos libertés constitutionnelles permettent à l'opinion publique de s'exprimer librement sur les événements extérieurs. M. l'Ambassadeur Weitnauer a dit, il y a un an, devant la Société suisse de politique étrangère que les relations correctes et amicales avec tous les membres de la communauté des Etats étaient soumises à une certaine épreuve de résistance chaque fois que le comportement des dirigeants dans un pays ou un autre donnait prise à la critique émue de l'opinion publique. "Hier ist zu betonen, dass die Politik der schweizerischen Regierung eines ist, die Reaktion der Volksmeinung ein anderes".

Les journalistes qui sont ici ont fait maintes fois l'expérience de cette tolérance et ils en sont particulièrement reconnaissants aux autorités dont ils ont certainement compliqué la tâche à plusieurs reprises.

Mais il faut bien une fois reconstruire le pont avec l'opinion publique. Cela ne semble pas facile, puisque M. Weitnauer ajoutait:

"Die Aussenpolitik ist eine Kunst, eine kühle Kunst, könnte man beifügen. Mit einem Amüsierprogramm hat sie gar keine Aehnlichkeit. Sie lässt sich auch nicht von heute auf morgen erlernen, sondern setzt lange Erfahrung und ein hohes Mass an Kenntnissen über die politischen und wirtschaftlichen Zustände der Welt voraus."

- 12 -

Nous voici au coeur du problème. Avons-nous oui ou non assez de foi dans le civisme, la culture et le bon sens du peuple suisse, dans la conscience professionnelle et la conscience civique des mass media, pour imaginer que l'administration puisse leur transmettre cette longue expérience, ce haut niveau de connaissance sur la situation politique et économique du monde?

Quand des agitateurs - parfois bien intentionnés, comme tous les paveurs de l'enfer - galvanisent notre jeunesse en lui parlant du Chili, de l'Afrique du Sud, de l'Iran, voire même des pays de l'Est, des multinationales, du Tiers monde et de l'environnement, devons-nous simplement accepter, selon les propres termes de M. Weitnauer, que la politique du gouvernement suisse est une chose, et la réaction de l'opinion publique une autre chose?

Personnellement, Monsieur Béguin ne peut s'en satisfaire. Certes, entre les délibérations de la Curie romaine et le catéchisme d'un curé de campagne, il y aura toujours une différence. Mais il doit y avoir une inspiration commune. Et l'orateur croit sincèrement que la recherche de l'efficacité dans la négociation, qui postule le secret et en tout cas la discrétion, n'exclut pas que la presse, et par elle, progressivement l'opinion publique, prenne conscience des données des grandes options gouvernementales.

L'Ambassadeur Weitnauer l'avait d'ailleurs souhaité dans sa conférence d'il y a un an, lorsqu'il disait qu'à travers les tensions suscitées par la liberté d'expression du public et l'exercice de l'art diplomatique par les autorités, se développait progressivement dans le peuple une meilleure connaissance des problèmes de politique étrangère.

L'orateur se demande malgré tout si de part et d'autre toutes les occasions sont bien saisies de faire progresser cette connaissance. M. Weitnauer a rappelé nos engagements sur le plan des organisations internationales, développement indispensable de notre neutralité si nous gardons à l'esprit l'avertissement qu'il a cité de M. Graber: "La Suisse court les risques les plus graves si elle se ferme sur elle-même ou simplement si elle se montre indifférente à ce qui se passe au-delà

de ses horizons." Cet avertissement se fonde sur une connaissance approfondie des dossiers. Au moment où le retrait américain met en péril le programme de l'Organisation Internationale du Travail, au moment où son directeur général cherche des contributions volontaires pour colmater la brèche, au moment où la presse suisse accorde à cet événement une importance que je n'aurais pas attendue, il aurait peut-être été souhaitable que le Conseil fédéral fasse publiquement connaître son soutien, avec assez de retentissement pour que le peuple suisse entende et comprenne, et que d'autres peuples, préoccupés eux aussi de l'avenir de l'OIT, entendent et comprennent également. Comme l'ont fait les Scandinaves, la Belgique et les Pays-Bas, décidés à soutenir l'action de l'OIT. Dans la formation de l'opinion publique, il ne peut y avoir une seule méthode. L'analyse des comportements collectifs nous montre que l'on peut et que l'on doit aussi s'appuyer sur des élans du coeur, et pas seulement lors des collectes de la Croix-Rouge ou de la Chaîne du Bonheur.

La Suisse exerce le privilège difficile de la démocratie directe, même en matière de politique étrangère. Nous n'avons pas le droit de nous satisfaire du statu quo. Le vide que l'administration ne comble pas est vite rempli par des sources intéressées. Il faut ouvrir les dossiers qui ne sont secrets que par routine, ou parce que le détenteur, hiérarchiquement, ne peut prendre le risque de les ouvrir. Il devrait y avoir dans chaque département un homme de confiance, chargé exclusivement de faire la chasse aux secrets inutiles, et chargé en même temps de prévenir ses chefs des grains qui montent à l'horizon. Un rôle difficile, entre l'ombudsman, le fou du roi, et l'éminence grise. Mais un rôle indispensable si nous voulons arriver à cette unité de conception entre le gouvernement et le peuple que l'Ambassadeur Weitnauer souhaitait il y a un an.

Quant aux media, ils réclameront d'abord, bien sûr, la garantie de leur indépendance. Mais il n'y a pas d'indépendance sans responsabilité, et je pense qu'ils ont une lacune considérable à combler - on le leur a déjà dit (Oscar Reck) dans le domaine de la continuité et de l'approfondissement des informations.

- 14 -

Ce n'est pas une cause perdue car nous savons que les journalistes se lassent de la superficialité, de l'instantanéité d'un certain type d'information.

Mais il faut être deux pour ouvrir un dossier, et cela demande un minimum de confiance réciproque.

Dans le domaine que le président a proposé à la réflexion du groupe de travail, l'orateur emprunte sa conclusion à une vedette des postes périphériques: il y a sûrement quelque chose à faire.

./.

Referat von Professor Daniel FREI:
"Oeffentlichkeit und Aussenpolitik"

Vorbemerkung

Wenn im vorliegenden dritten Referat der heutigen Sitzung das zusammengetragen werden soll, was von wissenschaftlicher Seite zum Thema "Oeffentlichkeit und Aussenpolitik" zu sagen ist, so muss ich zunächst darauf hinweisen, dass wir zu den speziell schweizerischen Erscheinungsformen dieser Probleme leider nur einige wenige, auf jeden Fall zu wenig wissenschaftliche Erkenntnisse besitzen - "wissenschaftlich" verstanden als nach den Regeln der modernen Sozialwissenschaften gewonnene, empirisch abgestützte Erkenntnis. Es sind zwar da und dort empirische Forschungen im Gange; aber wenn Sie von mir bereits heute praktische Folgerungen erwarten, so komme ich nicht darum herum, auf gewisse allgemeine oder in ganz anderem Zusammenhang gewonnene Erkenntnisse zurückzugreifen.

Kognitive Struktur und Information

Eine erste solche allgemeine Erkenntnis bezieht sich auf eine bestimmte Eigenschaft aller Meinungsbildung, nicht nur der Meinungsbildung über schweizerische Aussenpolitik, und sie lautet: Information beeinflusst nicht die Meinungen, sondern umgekehrt - Menschen nehmen wahr, was sie aufgrund ihrer Meinungen (oder Vorurteile) wahrnehmen wollen. Jeder sieht die Welt mit Hilfe einer sog. "kognitiven Struktur", eines "Filters" oder einer "Brille" gewissermassen (1). Piaget hat als erster festgestellt, dass solche kognitiven Strukturen je nachdem sehr einfach oder sehr differenziert sein können (2). Je einfacher eine solche Struktur, desto grösser ist die Neigung, die Welt in zwei grosse Kategorien zu teilen: gut und böse, weiss und schwarz. Was nicht in dieses Schema passt, wird entweder hineingepresst oder erzeugt Unbehagen, und dieses Unbehagen führt zu einer negativistischen, rückzüglerischen Haltung (3).

Was bedeutet das nun für die Schweiz? Zunächst: Wir müssen unterscheiden zwischen Information und kognitiver Struktur. Gewiss gehören unsere Bürger zu den bestinformierten der Welt. Gewiss widmet keine Presse einen so hohen Anteil der Aufmerksamkeit dem Geschehen im Ausland wie die Schweizer Presse - aber all das ändert nichts daran, dass der Raster, durch den hindurch unsere Bürger all das wahrnehmen, vielleicht sehr einfach ist - jedenfalls nicht wesentlich differenzierter als die kognitive Struktur anderer Völker. Die Tradition des Neutralitätsdenkens und des gegen-den-Strom-Schwimmens führte begreiflicherweise dazu, das Weltbild auf ein Gegenüber von "wir und die anderen" zu reduzieren - wobei die "anderen" ja im Grunde alle gleich und ausserdem gar nicht so wichtig erscheinen.

Dies führt mich zu meiner ersten praktischen Folgerung: Wer die Einstellung der Schweizer Oeffentlichkeit zur Aussenpolitik positiv beeinflussen möchte, braucht nicht mehr Information zu vermitteln, sondern muss ein differenzierteres Weltbild anbieten, d.h. sich grundsätzlich zur "Lage der Welt" äussern und diese in ihrer Vielfalt und Komplexität darstellen. Geeignete Mittel dazu sind z.B. der Staatskundeunterricht sowie Grundsatzserklärungen des Departementschefs und von Chefbeamten im Parlament, in Vorträgen, in Botschaften an die Räte usw.

Aussenpolitisches Interesse und Informationsflut

Daran anknüpfend nun gleich eine zweite Feststellung: Nach allem, was man weiss, gibt nicht das Interesse für einen bestimmten Politikbereich Anstoss für bessere Informiertheit, sondern die Ursache-Wirkungskette läuft auch hier genau umgekehrt: Es ist die positive Einstellung zu etwas, die zu besserem Wissen führt, und besseres Wissen erst führt zum Interesse (4). Also ist es sinnlos, über das weitverbreitete aussenpolitische Desinteresse zu klagen; sondern es gilt, zunächst eine positive Einstellung zur Aussenpolitik zu wecken.

Nun wird freilich die Aussenpolitik, ja die Politik überhaupt im emotionalen "Budget" des einzelnen Bürgers angesichts der immer weiter anschwellenden Informationsflut und Reizüberflutung arg konkurrenziert - konkurrenziert durch Familie, Beruf, Unterhaltung, Sport und vieles andere mehr (5). Wenn in der psychologischen Rechnung des Einzelnen auch die Aussenpolitik einen Platz bekommen soll, so muss man dem Einzelnen eben zeigen, was ihm Aussenpolitik nützt und was es ihn kostet, Aussenpolitik zu vernachlässigen.

Das ist freilich äusserst schwierig. Denn die aussenpolitischen Geschäfte zeichnen sich bekanntlich durch einen hohen Grad an Komplexität und Undurchschaubarkeit aus. Ferner treffen die Wirkungen, die "feedbacks", aussenpolitischer Entscheide stets sehr viel später ein als die "feedbacks" innenpolitischer oder persönlicher Entscheide (z.B. eine Gemeindeabstimmung über den Steuerfuss oder die bauliche Umgestaltung einer Strassenkreuzung). Die daraus zu ziehende Folgerung ist klar: Die aussenpolitische Informationstätigkeit nach einem aussenpolitischen Entscheid ist ebenso wichtig wie die Anstrengungen vor ihm, und zwar geht es darum, möglichst handgreifliche "feedbacks" aufzuzeigen. Konkret: Es genügt nicht, nach einer Referendumsabstimmung wie jener über den IDA-Kredit während drei Tagen des Ereignisses in Trauer zu gedenken und dann zum nächsten Geschäft überzugehen, sondern es wäre nachher - auch Jahre nachher - zu zeigen, welche Weltbankaufträge z.B. an welche Schweizer Firma deswegen gestrichen oder gefährdet und wieviele Arbeitsplätze dadurch verloren gegangen sind. Die Forderung nach Information "ex post" gilt im übrigen selbstverständlich nicht bloss für aussenpolitische Referenda, sondern auch und noch mehr für jeden Akt aussenpolitischen Entscheidens.

Primärerfahrung ansprechen

Dazu gehört gleich noch eine weitere Folgerung: Wenn die Auswirkungen der Aussenpolitik für den Einzelnen zu wenig sichtbar und schon

gar nicht greifbar sind, also sich der sog. "Primärerfahrung" des Durchschnittsbürgers entziehen, so sollte versucht werden, systematische Bezüge zwischen der Aussenpolitik und dem Bereich der Primärerfahrung des Einzelnen herzustellen. Gute Beispiele dafür finden sich in dem vom Dienst für Technische Zusammenarbeit ausgearbeiteten Informationsmaterial für Schulen, wo in einfachen Worten dargelegt wird, wie z.B. das Schicksal von Menschen im "fernen Afrika" mit dem Inhalt des Kochtopfs auf dem Herd der Mutter zuhause zusammenhängt. Aehnliches wäre auch in anderen Bereichen denkbar; das internationale Leben liefert bei genauerem Zusehen Erscheinungen genug, wo grenzüberschreitende Bewegungen von Menschen, Gütern, Geld und Informationen durchaus handgreiflich sichtbar werden (6). Man müsste solche Erscheinungen systematisch sammeln und in einem mittel- und langfristigen Informationskonzept verwerten.

Bilder mit affektivem Symbolwert benützen

Ich möchte nun nochmals auf meine einleitend gemachte allgemeine Feststellung zurückkommen, dass Interesse und Wissen in erster Linie von der tieferliegenden emotionalen Grundhaltung abhängen. Die Hauptaufgabe einer Informationstätigkeit, die etwas verändern will, liegt offensichtlich auf dieser Ebene, der Ebene der Emotionen und des Affektiven. Schmidtchen und andere haben gezeigt, dass durch politische Informationen u.a. zwei tief verankerte emotionale Grundhaltungen angesprochen und aktiviert werden: das Bedürfnis nach Beweglichkeit oder Freiheit und das Bedürfnis nach Geborgenheit (7). Wenn eine Information so formuliert wird, dass sie einen der beiden Grundwerte beeinträchtigt, so reagiert der Betreffende mit hoher Wahrscheinlichkeit negativ. Es missfällt ihm beispielsweise, sein Bedürfnis nach Beweglichkeit eingeschränkt zu sehen durch multilaterale Kontrolle der von ihm zur Verfügung gestellten Entwicklungshilfegelder, und er reagiert ablehnend. Es missfällt ihm auch, wenn man ihm allzu unvermittelt klarmacht, dass die Schweiz wirtschaftlich immer mehr vom Ausland abhängt, und er reagiert mit rückzüglerischem Trotz.

Die praktische Folgerung daraus lässt sich wiederum ohne Mühe ziehen: Das Argumentationsinventar in der aussenpolitischen Informationstätigkeit ist sorgfältig so abzustimmen, dass es die beiden affektiven Grundwerte "Freiheit" und "Geborgenheit" positiv trifft. Dazu einige Beispiele: Bei Entwicklungshilfenvorlagen wäre darauf hinzuweisen, dass die Schweiz damit einen Beitrag zum Schutz der "sozialen Weltumwelt", einen Beitrag zur "weltpolitischen Wildbachverbauung" (8), einen Beitrag zur "Sicherheitspolitik" im Grunde (9) leistet und damit die eigene Geborgenheit erhöht. Selbst das klassische Symbol der schweizerischen Aussenpolitik, das Bild des Igels, wäre in diesem Sinn neu zu interpretieren: Der Igel, der die Stacheln nach aussen kehrt - das mag bisher gut gegäng^{en} sein; aber der Igel im Sog der Dynamik unserer Zeit, der Igel auf der Autobahn - da genügt Einrollen nicht mehr, man muss sich sputen, muss beweglicher werden ... Es gibt im politischen Bewusstsein der Schweizer einen grossen Symbolvorrat, der mit etwas Phantasie in diesem Sinne wiederbelebt werden könnte und, am richtigen Ort, zur richtigen Zeit und dem richtigen Publikum gegenüber angewandt, von Nutzen wäre.

Kognitive Dissonanz

Im Grunde wird der Bürger, so ist mit guten Gründen zu vermuten, für solche Hinweise dankbar sein. Denn längst und immer mehr bricht ein Unbehagen über unsere Aussenpolitik auf, das in seinen Wurzeln auf einen tieferliegenden Tatbestand zurückreicht, der in den Sozialwissenschaften mit dem Begriff der "kognitiven Dissonanz" umschrieben wird (10). Darunter versteht man die Nichtübereinstimmung zwischen Wissen und Tun, zwischen innerer Ueberzeugung und äusserem Handeln. Ein Grossteil unserer Oeffentlichkeit hält nationale Werte hoch, die in einer Zeit der Isolierung, ja der Einsamkeit ihre Berechtigung hatten. Dem steht eine Welt gegenüber, in der die Atombombe alle gleichermassen in ihrer Existenz bedroht, in der die Interdependenz, ja Dependenz aller und besonders kleiner Staaten mit und von den andern nicht mehr geleugnet werden kann, in der das elektronische Verbundsystem des "global village" (Mc Luhan) überall sofort

- 20 -

über alles Betroffenheit schafft. Dergleichen muss in der Tat dissonant erscheinen.

Gemäss dem Gesetz der kognitiven Dissonanz erzeugt dies Unbehagen, und Unbehagen wird reduziert, indem man entweder sein Handeln oder seine Ueberzeugung ändert. Es dürfte klar sein, dass sich in unserer Aussenpolitik das Handeln in der Verflochtenheit nicht mehr ändern lässt - die Gegebenheiten lassen uns nämlich keine andere Wahl. Wir können ja nicht einfach unsere Exportwirtschaft stilllegen und auf Importe verzichten. Nur eine kleine Minderheit vermag dies nicht einzusehen und will die Dissonanzen lösen, indem man das Rad der Zeit aussenpolitisch zurückdreht, beispielsweise durch den Wunsch nach rückgängig wirksamer Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum.

Die Mehrheit dagegen sieht die Lage, wie sie ist, empfindet aber gerade darum intensive Dissonanz. Hier liegt indessen eine grosse Chance. Forschungen über kognitive Dissonanzen haben ergeben, dass Informationen mit dem Ziel der Ueberredung nur dann wirksam werden, wenn sie die vorhandene Dissonanz vermindern. Also lautet die praktische Folgerung: Aussenpolitisch informieren heisst, das aussenpolitische Bewusstsein der Schweizer selbst zu verändern, und zwar in Richtung auf einen Dissonanzabbau gegenüber den Tatsachen der interdependenten Welt. Konkret bedeutet dies eine verstärkte Betonung der Komponenten "Solidarität", "Disponibilität" und "Partizipation" in der Darstellung unserer Aussenpolitik.

Als flankierende Massnahme mit Blick auf jene Minderheit, die Dissonanz löst, indem sie die Wirklichkeit leugnet, wären gleichzeitig drastische Darstellungen der tatsächlichen Lage - der Lage des Kleinen, der mit allen anderen im selben Boot sitzt - zu pflegen. Negativ ausgedrückt: Es wäre auf jeden Fall falsch, einerseits den Grad unserer Verflochtenheit mit der internationalen Umwelt zu ignorieren oder herunterzuspielen und andererseits zu betonen, die Prinzipien unserer Aussenpolitik seien seit eh und je die gleichen. Damit würde das vorhandene Unbehagen mittelfristig lediglich verschärft, weil aufgestaut.

./.

Antizipation der Volksmeinung - ein Informationsproblem in umgekehrter Richtung

Was ich bisher sagte, betraf die Information, die an die Öffentlichkeit als Adressatin hinausgeht. Nun gibt es freilich noch eine Kehrseite des Informationsproblems im Spannungsfeld Aussenpolitik-Oeffentlichkeit: die Erfassung der Volksmeinung durch jene, die aussenpolitische Entscheide vorbereiten und fällen. Nur in sehr seltenen Fällen kommt ja der Stimmbürger mit einem Referendum direkt zum Zuge. In der überwiegenden Zahl aller Fälle dagegen erfolgt der Einfluss der Oeffentlichkeit und die Beschränkung des aussenpolitischen Bewegungsspielraums durch die Oeffentlichkeit auf dem Weg der Vermutung, der Antizipation dieser Meinung durch jene, die den Entscheid vorbereiten. Solche Vermutungen können zutreffen oder auch nicht. Eine Umfrage im EPD hat ergeben, dass 32 % der Chefbeamten der Ansicht sind, der Departementschef sei am besten in der Lage, die öffentliche Meinung in Sachen Aussenpolitik richtig zu erfassen und zu beurteilen; 39 % verlassen sich auf ihre eigene Lagebeurteilung, und nur 19 % benützen die Auswertungsarbeiten der Sektion Information und Presse an erster Stelle.

Somit lautet meine letzte Folgerung: Die angemessene, d.h. weder zu weit noch zu wenig weit gehende Berücksichtigung der Oeffentlichkeit in der Gestaltung der Aussenpolitik steht und fällt damit, ob der Departementschef und seine Mitarbeiter über die richtigen Instrumente und hinreichenden Kontakte zur Erfassung dieser Oeffentlichkeit verfügen und sie gebrauchen. Es steht mir nicht an, diese Frage aufzuwerfen; sie wäre indessen eine gelegentliche Ueberprüfung wert.

Schlussbemerkung

Sechs der sieben Thesen, die ich jetzt, aus den bis heute vorliegenden wissenschaftlichen Materialien Folgerungen ziehend, aufgestellt habe, betreffen die Art und Weise, wie die aussenpolitische

Information gestaltet werden müsste. Ich beschränke mich in meinen Ausführungen auf diese inhaltlichen Aspekte und verzichte darauf zu sagen, wer und welche Institutionen denn als Träger einer solchen Informationspolitik in Frage kommen und an welche Adressaten sie sich im einzelnen wenden könnte. Ich verzichte auch darauf zu sagen, welche Kanäle, welche Medien dafür einzusetzen wären. Das ist bekanntlich ein weites Feld. Vielleicht vermag die Diskussion hierzu noch einige Klärungen zu bringen.

Literaturhinweise

- (1) Vgl. dazu Bernhard Seiler (Hrg.): Kognitive Strukturiertheit, Stuttgart 1973, S. 12 f.
- (2) Ebenda, S. 28.
- (3) Ebenda, S. 41 f.
- (4) Empirisch belegt bei Andreas Giger: Der politische Bürger - Eine sozialpsychologische Analyse politischen Verhaltens, Zürich 1976, S. 64 f.
- (5) Ebenda, S. 205 und 218 f.
- (6) Vgl. z.B. den äusserst anregenden systematischen Inventarisierungsversuch solcher Erscheinungen bei Chadwick F. Alger: "'Foreign' Policies of the U.S. Publics", in: International Studies Quarterly Bd. 21 (1977), Nr. 2, S. 277 - 318.
- (7) Siehe dazu ausführlich Daniel Frei (Hrg.): Aussenpolitik und Oeffentlichkeit in der direkten Demokratie - Ein Gespräch mit Experten (= Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 4), Bern 1977.
- (8) Karl W. Deutsch, in: ebenda, passim.
- (9) Gerhard Schmidtchen: Schweizer und Entwicklungshilfe - Innenansichten der Aussenpolitik, Bern 1971, S. 114 f.
- (10) Vgl. dazu Leon Festinger: Conflict, Decision and Dissonance, Stanford 1964.

Oeffentlichkeit und Aussenpolitik: Folgerungen
aus wissenschaftlicher Sicht

These 1

Benötigt wird nicht mehr Information, sondern eine Differenzierung der "kognitiven Struktur".

These 2

Die aussenpolitische Informationstätigkeit nach einem aussenpolitischen Entscheid ist ebenso wichtig wie die Anstrengung vor ihm. Dabei sind möglichst handgreifliche "feedbacks" jener Entscheidungen zu zeigen.

These 3

Es sollte versucht werden, systematisch Bezüge zwischen der Aussenpolitik und der Primärerfahrung des einzelnen Bürgers zu zeigen.

These 4

Die Argumentation ist in der aussenpolitischen Informationstätigkeit stets so zu wählen, dass sie die beiden gefühlsmässigen Grundwerte "Freiheit" und "Geborgenheit" anspricht.

These 5

Aussenpolitisch informieren heisst die Dissonanz zwischen den traditionellen nationalen Werten und der Tatsache der interdependenten Welt abbauen, und zwar durch vermehrte Betonung der Komponenten "Solidarität", "Disponibilität" und "Partizipation" in der Darstellung unserer Aussenpolitik.

These 6

Gleichzeitig ist - mit dem selben Ziel - die Tatsache der Interdependenz vermehrt und drastisch vor Augen zu führen.

These 7

Information über die Oeffentlichkeit und ihre aussenpolitischen Präferenzen ist ebenso wichtig wie die Information der Oeffentlichkeit selbst, besonders dort, wo jene Präferenzen als Entscheidungsgrundlagen vorweggenommen werden.

Botschafter WEITNAUER

dankt für die abgerundeten Referate, die den mannigfaltigen Aspekten des Themas gerecht geworden seien, und eröffnet die Diskussion.

a. Botschafter SCHNYDER

ist als (neuer) Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik am Sitzungsthema brennend interessiert, sei doch der Brückenschlag zwischen Aussenpolitik und öffentlicher Meinung die raison d'être der Gesellschaft, die sich - mit zwar beschränktem, aber doch auch nicht zu unterschätzendem Erfolg - Themen wie dem UNO-Beitritt und der IDA gewidmet habe und für die in den Vorträgen enthaltenen Fingerzeige für ihre Weiterarbeit dankbar sei.

a. Botschafter Schnyder vertritt die These, dass die Beziehungen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern, vorausgesetzt, dass die Ost-West-Spannung unter Kontrolle bleibe, für unseren Planeten und damit für die Schweiz schicksalshafte Bedeutung annehmen werde. Die öffentliche Meinung müsse deshalb dazu gebracht werden, dieser Frage Beachtung zu schenken. Um dies zu erreichen, sei es wichtig, die psychologischen Voraussetzungen der öffentlichen Meinung zu berücksichtigen, und hier vertritt Botschafter Schnyder folgende Auffassung: Zwar sei die schweizerische Öffentlichkeit irrationalen Einflüssen ausgesetzt; aber sie reagiere letztlich mit Vernunft und Verantwortungsbewusstsein: Eine Geschichte der Referenden würde ihr gesundes und sinnvolles Verhalten belegen; es gebe Episoden in der Geschichte, die bewiesen, dass für die Schweiz wesentliche Strömungen gelegentlich eher vom Volk ausgingen als von der Regierung. Botschafter Schnyder konstatiert keineswegs ein Desinteresse der öffentlichen Meinung an aussenpolitischen Fragen, wohl aber eine gewisse Skepsis, weil das Weltgeschehen komplex und geheimnisumwittert sei: Der Wunsch nach Freiheit sei gross, Freiheit auch von der eigenen Regierung; man wolle Herr über sein eige-

nes Schicksal sein; die Gestaltung des Lebens durch staatliche Massnahmen werde abgelehnt. Daher müsse die Aussenpolitik so geführt werden, dass die Bewegungsfreiheit des Bürgers nicht eingeschränkt werde, und dies sei der Regierung auch gelungen: Die Art, wie das Verhältnis zu Europa gestaltet worden sei, sieht Botschafter Schnyder als ein Musterbeispiel einer erfolgreichen schweizerischen Aussenpolitik, Teilnahme an der europäischen Wirtschaft ohne politische und institutionelle Einschränkungen. Leider sei es so, dass erfolgreiche politische Aktionen wie diese in der öffentlichen Meinung wenig Echo fänden; sie beschäftige sich eher mit Krisen und Widersprüchen.

Das Interesse für aussenpolitische Fragen müsse durch Information geweckt und erhalten werden. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit etwa müsse die Regierung offen operieren; der Schweizer müsse erfahren, dass die Mittel so eingesetzt werden, wie er es für richtig hält, nämlich für konkrete, sinnvolle und nützliche Projekte. Dies tue die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit; gegen ihre Projekte seien denn auch keine Vorbehalte feststellbar. Auch im multilateralen Bereich wäre vermehrt konkrete Information zu begrüssen, so etwa über die Folgen der IDA-Abstimmung, darüber, ob die Ablehnung des Kredites zu einem Rückgang von Industrieaufträgen geführt habe.

a. Botschafter Schnyder hält fest, dass die Schweizer keineswegs die Isolation wollen: Sie wollen offenbar mit Vorliebe dort dabei sein, wo sie einen Sonderstatus erhalten können, so etwa als weiteres Beispiel für eine befriedigende Lösung den schweizerischen Beobachterstatus bei Weltbank und Währungsfonds. Es gelte, die schweizerische Neutralität als Einrichtung darzustellen, die dazu dient, die Türe zur Aussenwelt offen zu halten. Vor allem sei daran zu denken, dass der Schweizer auch im multilateralen Bereich nach seinem Gradmesser der Präzision, Verantwortung und Zuverlässigkeit urteile.

- 26 -

Botschafter WEITNAUER

heisst Botschafter Schnyder als Neumitglied willkommen und beglückwünscht ihn zu seiner temperamentvollen Jungfernrede.

Monsieur BROGGINI

tient à relever qu'il ne participe ni à la formation de l'opinion publique, ni à celle de la politique étrangère. L'orateur évoque en premier lieu un problème de méthodologie: alors que Monsieur Reverdin et Monsieur Béguin ont pris comme point de départ de leurs exposés le concept d'opinion publique tel qu'on le comprend couramment et ont abordé la question de l'information politique à travers les media, son collègue, le professeur Frei a procédé de façon différente: il a élaboré un véritable code de règles sur la manière d'informer l'opinion publique en matière de politique étrangère. Cette méthode paraît à Monsieur Broggin receler un danger certain: Celui d'aboutir à la création d'un véritable instrument politique, un ministère de l'information, aux fins d'expliquer au public comment accepter la politique étrangère du gouvernement.

Ce code de conduite est dangereux, car il mène à considérer l'opinion publique comme un objet à manipuler par un système, alors qu'au contraire, l'opinion publique est un pouvoir autonome: il doit avoir la possibilité de se former une opinion libre. On doit laisser à des interprétations nouvelles des valeurs la possibilité de s'exprimer, de contraster, de s'opposer même au pouvoir politique. Ce qu'il faut au contraire chercher à maintenir et à perfectionner, c'est l'interaction de ces deux pouvoirs que sont les institutions d'une part, l'opinion publique d'autre part: chacun doit pouvoir prendre connaissance de ce que pense et fait l'autre.

Dans un autre ordre d'idées, Monsieur Broggin souligne le danger qu'il y a à identifier la politique étrangère avec ce que fait le Département politique et rien que le Département politique. Pour l'opinion publique, tout ce qui touche à la présence suisse à l'étranger est aussi de la politique étrangère: lorsqu'un procureur zurichois décide d'expulser une terroriste, il prend une décision de politique étrangère, qu'il ne veuille ou non; de même, lorsque le Conseil fédéral extradie un criminel de guerre, il fait de la politique étrangère, même si c'est le DFJP

./.

qui est compétent en matière de procédure d'extradition; enfin, lorsqu'un établissement industriel contrôlé par une maison suisse se rend responsable d'une catastrophe écologique en Italie, cela concerne la politique étrangère. Chacun de ces éléments de la politique étrangère au sens large est à surveiller: il faut éviter que tous ces phénomènes en viennent à échapper au contrôle politique.

Botschafter WEITNAUER

nimmt zu den drei von Professor Brogginì aufgeworfenen Punkten kurz wie folgt Stellung: Von der Schaffung eines Informationsministeriums könne nicht die Rede sein, und Professor Frei werde das auch nicht gemeint haben. - Es sei richtig, dass nicht nur die Regierung auf Bundesebene, sondern auch Organe der Kantone und der Gemeinden aussenpolitisch relevante Entscheidungen treffen könnten; das hänge mit unserem politischen System zusammen: In Moskau z.B. wären Entscheidungen wie die von Professor Brogginì zitierten einzig und allein von der Zentralregierung gefasst worden. - Der Bundesrat wisse, dass er das Volk hinter sich habe, wenn er sich für die Verteidigung der moralischen Grundwerte einsetze. Aber er dürfe hier nur so weit gehen, als es die Neutralität erlaube: Sie setze Grenzen, welche die Schweiz für ihre Existenz, ihr Ueberleben braucht.

Intervention de M. l'Ambassadeur HEIMO:

Le sujet que nous examinons aujourd'hui peut être abordé de différentes façons. J'aimerais pour ma part fermer quelque peu l'angle d'approche. La politique étrangère comprend plusieurs volets. L'un d'entre-eux me touche de plus près. C'est la coopération au développement, ou plutôt pour le développement, une politique qui s'appuie autant sur l'aspect intérêt national que sur la composante solidarité, voire disponibilité de notre politique extérieure. Elle s'adresse très directement à 114 pays au moins sur les quelques 150 qui existent. Mais elle les concerne tous.

Je ne pense pas que les constatations que l'on peut faire, s'agissant de l'attitude de l'opinion publique à l'égard de notre politique de coopération au développement, respectivement de ce qui peut être fait pour améliorer l'image de cette politique dans la population, soient nécessairement applicables toutes à la politique étrangère dans son ensemble. Mais les dissemblances ne sont pas telles qu'elles empêcheraient toute transposition.

Dans une perspective "opinion publique", la coopération pour le développement se situe en Suisse "entre deux chaises". L'ère des pionniers en même temps que l'ère des générosités humanitaires, altruistes, charitables appartient pour le plus grand nombre au passé. Mais, par ailleurs, la coopération pour le développement n'a pas été "intérieurisée" par une opinion publique qui, en majorité, soit la conteste soit l'ignore, n'en ayant pas découvert la ou les vraies significations; elle n'a pas été "institutionnalisée" non plus en tant qu'élément permanent de la politique extérieure de la Suisse: "La coopération au développement n'est pas encore assez généralement reconnue, assez respectable, pour s'être assurée une place assise dans le train des mesures gouvernementales. Beaucoup s'attendent encore à la voir descendre à la prochaine station. Certains n'ont pas hésité à tirer la sonnette d'alarme pour essayer de la faire sortir plus vite."

Pourquoi cette incompréhension? Une large fraction de la population ne comprend pas, ne peut pas ou ne veut pas comprendre les raisons de notre coopération au développement qui ont noms solidarité, intérêt réciproque et surtout interdépendance. Certes nombreux sont aujourd'hui ceux qui en Suisse ont pris conscience du phénomène de l'interdépendance, d'une interdépendance internationale inéluctable et qui va croissant. Malheureusement, cette interdépendance est d'abord ressentie de façon négative, comme une dépendance qui hérissé et qui irrite, qui signifie perte de souveraineté, vulnérabilité accrue, voire sujétion.

Or l'interdépendance est un des caractères dominant du monde actuel; plus encore elle le sera du monde de demain. Tous, nous devrions la ressentir de façon positive. L'interdépendance est chose complexe, diversifiée. Ayant sa face d'ombre, elle est aussi source de progrès dans la mesure où elle signifie, à l'échelle internationale, complémentarité des ressources, des facteurs de production, des besoins et des possibilités, donc promesse d'une division internationale du travail créatrice et d'échanges fructueux. Bien entendu, cette interdépendance doit être gérée par le système des relations internationales, par les organisations internationales qui en sont les piliers, et ceci pour tous et au bénéfice de tous, pays en développement y compris. Tout effort visant à atténuer les inégalités, à instaurer un meilleur équilibre dans les relations internationales, tel celui que représente la coopération pour le développement, accroît les chances d'une meilleure gestion de l'interdépendance et se situe, dès lors, dans le droit fil d'une politique ordonnée au maintien et à la consolidation de la prospérité et de la paix. Ceci l'opinion publique - mais pas seulement elle - a apparemment de la peine à le comprendre, à comprendre que la solidarité des nations et des hommes devant le destin de la communauté répond à une réalité, est une nécessité. Ou si elle le comprend, elle en refuse les implications dans la mesure notamment où dans ces implications figurent quelques "sacrifices" (qui n'en sont du reste pas, à mon sens).

Ceci nous place devant le problème de l'information. Il est plus facile de définir le contenu de l'information désirable que d'assurer son efficacité. Pour que l'information soit efficace, elle doit en effet atteindre son destinataire. Il faut dès lors que ce destinataire soit en "état de réceptivité" au moins passif, si possible actif. En d'autres termes, l'information doit être au moins accueillie, ce qui présuppose un minimum de confiance et d'intérêt, mieux souhaitée, sinon sollicitée. Est-ce le cas pour ce qui concerne la coopération pour le développement? Si l'on fait abstraction du groupe des convaincus, la réponse sera sans doute négative pour la majorité de nos populations. Ce qui est certain, c'est que l'information en matière de coopération pour le développement est nécessaire, qu'elle doit être améliorée, qu'elle doit être renforcée. L'important, l'urgent, est moins de savoir pourquoi - nous le savons dans une certaine mesure compte tenu de l'éventail des opinions sur le rôle de la coopération pour le développement - que comment. C'est là que se situe le problème le plus difficile: trouver les voies et moyens d'une politique d'information des pouvoirs publics dans le système politique suisse.

a. Nationalrat BRETSCHER

führt aus, dass er sich mit dem aktuellen und politisch brisanten Sitzungsthema schon vor Jahren beschäftigt habe und damals im Bereich der Aussenpolitik ein starkes Gefälle festgestellt habe zwischen dem Bundesrat, dem Parlament, das dem Bundesrat in den meisten Fällen folgt, und dem Volk, Dann gebe es noch das Gefälle zwischen der öffentlichen Meinung und der veröffentlichten Meinung: Die Massenmedien seien gut informiert, aber sie kämen beim Bürger nicht mehr an und hätten meistens keinen Einfluss auf seine Entscheidungen - a. Nationalrat Bretscher erinnert an den IDA-Kredit.

Herr Bretscher nimmt einen Ausdruck seines frühern Kollegen Pierre Béguin auf, der von der "Suisse des bastions" und der "Suisse des routes" gesprochen hat, und stellt im Schweizer das Wirken von zwei Seelen fest: Die eine Seele sei geprägt von den Gefahren und Bedrohun-

gen einer alten Geschichte und reagiere mit Ressentiment auf alles Unvertraute und weise es von sich; die andere Seele sei durch die Bedürfnisse des intensiven Verkehrs mit der Umwelt geprägt und von jeher weltoffen gewesen. Die erste Seele komme in der Igelstellung zum Ausdruck (wobei Herr Bretscher daran erinnert, dass es gerade die Generation, die den Weltkrieg durchgemacht habe und mit der man die Igelstellung in besonderen Zusammenhang bringe, gewesen sei, die nachher die Schweiz zur Welt hin - Beitritt zum Marshallplan - geöffnet habe); seit die Welt noch viel unheimlicher, die menschliche Existenz noch prekärer geworden ist (Gefahr des Atomkrieges), fühle sich das Schweizervolk mehr denn je verunsichert und habe sich die Haltung des "Zurückweichens" noch verstärkt. Dies erklärt das grosse Misstrauen eines Teils des Schweizervolkes gegenüber den internationalen Organisationen, die als undurchsichtig erscheinen, deren Effizienz nicht offensichtlich ist und von denen man die Ausübung eines indirekten oder direkten Einflusses auf die Schweiz befürchtet. Das Staatsvertragsreferendum könnte unter diesen Umständen, würde es von demagogischen Bewegungen ausgenützt, zu einer Blockierung der schweizerischen Aussenpolitik führen.

Ein Patentrezept für die Sicherung einer wirksamen Zusammenarbeit von Regierung und Volk in der Aussenpolitik gebe es nicht. Was die Information betreffe, so müsse sie wohl verbessert und vertieft, nicht vermehrt werden. Für den Zeitungsmann gebe es hier allerdings eine Schwierigkeit: Er könne noch so überzeugt sein von der UNO, so müsse er doch auch stets wieder über das in ihr herrschende Durcheinander, ihre Politisierung und Polarisierung berichten und könne nicht jedesmal auch noch auf die absolute Notwendigkeit des Bestehens dieses internationalen Forums hinweisen.

Die Suche nach den Möglichkeiten, die bestünden, um die Reaktionsweisen des Publikums gegenüber dem, was man ihm als Bild der Welt bietet, zu verbessern: das sei ein Thema, das die Arbeitsgruppe sicher weiterhin beschäftigen müsse.

- 32 -

a. Nationalrat Bretscher stellt abschliessend fest, dass die Grundwerte "Freiheit" und "Gerechtigkeit", von denen Professor Frei in seiner vierten These spricht, mit Erfolg durch die schweizerische Integrationspolitik und im Freihandelsabkommen verteidigt worden seien, indem die schweizerischen wirtschaftlichen Interessen gewahrt und gleichzeitig ein Eingriff von aussen vermieden wurde. Das war ein Glücks- und Ausnahmefall; vielleicht, so hofft a. Nationalrat Bretscher, werde sich auch für den Beitritt in die UNO doch in nicht allzu ferner Zukunft eine günstige Konstellation ergeben.

Frau Nationalrätin SPIESS

wirft die Frage der praktischen Konsequenzen auf, die aus den Diskussionen der Arbeitsgruppe gezogen werden könnten, um eine profundere Information zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Offensichtlich sei besonders der UNO-Beitritt angesprochen; sie fragt, ob es nicht sinnvoll wäre, Professor Freis Thesen zum Beispiel an Chefredaktoren weiterzugeben und sie in Gremien zu diskutieren, die sich mit der Information auf dem Gebiete der Aussenpolitik beschäftigen.

Botschafter WEITNAUER

begrüssst Oberstkorpskommandant Lattion als Neumitglied.

Le Commandant de Corps LATTION

exprime l'intérêt qu'il a ressenti pour les différentes déclarations et surtout pour les exposés d'introduction. Il se propose de tracer un parallèle entre l'information au sujet de la politique étrangère et l'information à la troupe, dont la méthodologie vient d'être soumise à un réexamen critique en profondeur. Les experts chargées de cette tâche se sont en effet aperçus que les thèmes à discuter étaient abordés dans un style tout à fait in-

./.

adéquat. Quelquefois même, l'altitude des thèmes dépassait les possibilités d'assimilation ou de compréhension de ceux qui devaient recevoir l'information: on ne peut s'adresser à un auditoire de 300'000 "récepteurs" d'information de la même manière qu'on s'adresserait à une élite restreinte. Ces informations tombaient souvent sur un terrain inculte, qu'il s'agisse de sujets aussi divers que les problèmes de défense, les questions de sécurité ou les principes démocratiques.

Il s'agit donc, pour combler cette lacune, d'améliorer la structure de l'enseignement: il y a, chez les jeunes, une inaptitude manifeste à saisir l'histoire contemporaine et les faits contemporains. Cela, c'est le problème fondamental. Quant au problème formel, celui de la langue, on en vient à bout plus facilement en la modernisant, en la concrétisant, en se refusant aux grandes envolées abstraites. Cette rénovation du langage permet par exemple au TNP de faire passer avec succès les grands textes français du XVIIème siècle qui ne rencontreraient à coup sûr aucun écho s'ils étaient joués à la manière d'avant guerre. Le choix du vecteur est essentiel, et c'est à un mauvais choix qu'il faut attribuer l'échec de l'expérience tentée à Renens, dont Monsieur Béguin se faisait l'écho: on a tiré sur cette commune avec de la grosse artillerie, alors que de la mitraille aurait suffi: tracts et discussions étaient dans ce cas le vecteur approprié, et non l'intervention massive de la télévision.

Présenter la substance de manière à susciter l'attention, la passion même, est également une condition essentielle à la bonne réception de l'information. Combien d'articles de presse semblent édulcorés, aplanis, neutres par rapport aux faits passionnants qu'ils sont censés reproduire! C'est la différence, par exemple, entre nombre d'articles pourtant bien documentés et les bulletins du DPF dont la substance est d'un très vif intérêt.

Les personnes chargées de distribuer l'information croient généralement bien connaître l'opinion publique, mais leur connaissance se fonde sur le jugement d'intermédiaires ou sur des tests. Au DMF, où l'on a plus l'occasion d'écouter ceux qui forment cette opinion pu-

- 34 -

blique, on constate que leurs intérêts sont souvent fort différents de ceux de l'élite. Cette constatation est à la base de la modernisation du service "Armée et foyer", véritable service d'information qui emploie des moyens nouveaux, sans pour autant tomber dans les travers de la presse de boulevard.

En résumé, si l'on veut accélérer le processus de formation de l'opinion, il faut prendre un ensemble de mesures portant à la fois sur la substance et sur le vecteur, sur le fond et sur la forme, et cela sans qu'il s'agisse de "manipuler" l'opinion.

Laut Verwaltungsratpräsident LUTERBACHER

ist die Aussenpolitik für die meisten Bürger die Sache des diplomatischen Dienstes, der über die Erhaltung der Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz wacht und dafür besorgt ist, ihr Ansehen - so, wie es sich der Schweizer vorstellt - im Ausland zu mehren.

Die Forderung nach besserer Information sei zu bejahen; aber jegliche Information komme zu spät, wenn sie erst in dem Moment gegeben werde, da der Bürger mit einem konkreten Projekt konfrontiert sei und darüber zu entscheiden habe. Vielmehr müsse kontinuierlich informiert werden, so dass sich der Bürger einen Orientierungsrahmen schaffen könne.

Botschafter WEITNAUER

begrüssst Nationalrat KOLLER als Neumitglied.

Nationalrat KOLLER

erklärt, es scheine ein schweizerisches Grundparadox zu sein, dass die Bevölkerung einerseits an internationalen Fragen äusserst interessiert sei, andererseits aber Bevölkerung und Parlament an ihrem aussenpolitischen "abstentionnisme" festhielten. Es sei indes

./.

zu bedenken, dass Neuerungen in der Schweiz jedenfalls in Volksabstimmungen erst eine Chance hätten, wenn eine Notlage entstanden sei. Auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik zum Beispiel habe man eine zehnjährige Notlage erleben müssen, bevor jetzt ein erweiterter Konjunkturartikel vorliege, der in der kommenden Volksabstimmung eine gute Chance haben dürfte. In der Frage des UNO-Beitritts sei es dagegen bisher nicht gelungen, die Notwendigkeit und Dringlichkeit überzeugend darzulegen.

Im übrigen fänden sich erschreckend wenig Parlamentarier, die sich für die Aussenpolitik engagierten. Die Politiker hätten eben ein Sensorium dafür, womit sich Staat machen lasse, und die Aussenpolitik gehöre kaum dazu. Es müsse ein Weg gefunden werden, das Parlament mehr an der Aussenpolitik teilhaben zu lassen: Es laufe gegenwärtig Gefahr, sich zwischen Stuhl und Bank zu finden, zwischen der Regierung einerseits und dem Volk andererseits, dessen Rechte auf diesem Gebiet ausgebaut wurden, während die Rolle des Parlaments nicht neu definiert worden sei.

Professor LUETHY

bemerkt zur siebenten These von Professor Frei, sie enthalte eine doppelte Frage: nach der Möglichkeit, die öffentliche Meinung im Sinn einer behördlich gewünschten aussenpolitischen Haltung zu lenken - oder aber, zuerst diese öffentliche Meinung zu erforschen, um ihr die behördliche Haltung anzupassen. Die Chancen, durch gelenkte Information das sehr tief gesunkene Prestige der UNO in der schweizerischen - vor allem deutschschweizerischen - öffentlichen Meinung kräftig aufzubessern, oder auch die einstige Begeisterung für internationale Entwicklungshilfsorganisationen wieder zu erwecken, hält er nicht für gross, und das Argument, die Schweiz könne wirklich nicht mehr draussen bleiben, wo nun wirklich schon alle Welt bis zum letzten entkolonisierten Erdenwinkel dabei sei, könnte sich in der schweizerischen Mentalität als kontraproduktiv erweisen.

Die Institution des Referendums über Staatsverträge habe sich gelegentlich für die schweizerische Aussenpolitik als gute Karte erwiesen,

die sich zugunsten des Sonderfalls Schweiz ausspielen liess, die wichtige Bindungen nicht ohne Zustimmung des Volkes eingehen könne; das berühmteste Beispiel eines erfolgreichen Ausspielens dieser Karte sind die Verhandlungen über den Beitritt zum Völkerbund (noch bevor das Staatsvertragsreferendum verfassungsmässig rechtskräftig geworden war). Es sei fraglich, ob eine der damaligen Londoner Erklärung entsprechende Sonderstellung der Schweiz je eine Chance hätte, von der UNO gebilligt zu werden. Die Argumentation, ein ähnlicher Neutralitätsvorbehalt sei bei der UNO gar nicht nötig, weil die formell unendlich viel schärferen Sanktionsbefugnisse des Sicherheitsrats dank dem Vetorecht der Gründer-Grossmächte ohnehin nie spielen würden, habe sich soeben im Fall Südafrika als unbrauchbar erwiesen.

Eine Volksbewegung für einen UNO-Beitritt sei jedenfalls nicht zu erwarten. Professor Lüthy hält es für fragwürdig, von einer bestehenden öffentlichen Meinung über diese Frage auszugehen, die es zu erforschen gälte; es gebe vor allem ein mit Informationen überfüttertes Publikum, in dem ein wirklicher Meinungsbildungsprozess erst in Gang kommen würde, wenn Bundesrat und Parlament die Initiative ergreifen. Gerade für die Aussenpolitik kann nicht Meinungsforschung, sondern nur Staatsraison der Ausgangspunkt des Entscheidungsprozesses sein. Wenn er mit wirklicher Ueberzeugung eingeleitet wird, kann es gelingen, die Oeffentlichkeit von der Notwendigkeit dieser Entscheidung zu überzeugen.

Für Botschafter WEITNAUER

lautet die kruziale Frage: "Was wird von uns erwartet?" Die Arbeitsgruppe werde eine bedeutende Rolle zu spielen haben, nicht nur im Zusammenhang mit dem UNO-Beitritt, sondern auch sonst in den schwierigen Zeitläufen, die uns bevorstehen. Ueber die Weisheit oder die Torheit, das Volk in den aussenpolitischen Entscheidungsprozess einzuschalten, will Botschafter Weitnauer nicht entscheiden; dies sei einfach eine Tatsache, mit der man leben müsse.

Monsieur TAVEL

se propose d'évoquer un secteur de l'opinion publique particulièrement important pour l'avenir: la jeunesse, et plus particulièrement la classe d'âge qui se situe entre 15 et 30 ans. Cette "tranche" de l'opinion est d'autant plus importante qu'elle est encore malléable, alors que l'observation et l'expérience rendent l'orateur sceptique sur la possibilité d'influencer ou de faire changer d'opinion les citoyens d'un "certain" âge.

Monsieur Tavel souligne le potentiel de sérieux et d'ouverture d'esprit que l'on trouve chez la jeunesse, et cela même dans un environnement aussi "primesautier" que celui de Genève. Il est tout à fait possible de convaincre un jeune du bien fondé d'une opinion même traditionnelle et conservatrice, à la condition d'être bien équipé, de se donner beaucoup de peine et surtout d'être soi-même convaincu de sa validité. En politique étrangère cependant, la position de la Suisse ne peut être défendue avec succès qu'en supposant une connaissance et une compréhension préalables de la situation internationale, problème que le Commandant de Corps Lattion a déjà souligné.

Quant aux canaux par lesquels il faut faire passer l'information, la presse et les partis ont perdu de leur importance: les jeunes ne lisent pas la première et ne croient plus aux seconds. Restent deux milieux possibles: l'éducation et l'armée. Mais il ne suffit pas d'informer: il faut consacrer beaucoup de temps au dialogue. Dans les collèges de Genève, ce dialogue a déjà lieu. Enfin, pour que ce dialogue contribue à apporter à la jeunesse le "background" que mentionnait le Commandant de Corps Lattion, il doit être préparé et dirigé par des personnes intellectuellement bien préparées.

a. Botschafter TROENDLE

hält aussenpolitische Entscheidungen mit Rückwirkungen auf das innere staatliche Leben für nicht möglich, ohne dass sie von der Mehrheit des Volkes getragen würden. Aber bei aussenpolitischen Handlungen ohne unmittelbare Rückwirkungen höre diese Notwendigkeit zumindest dann auf, wenn eine möglicherweise emotionell geladene öffentliche Meinung im Widerspruch zur Staatsraison steht.

Die Beziehungen zur Umwelt seien differenzierter und vielfältiger geworden, und es müsse festgestellt werden, dass in dieser Situation das Politische Departement seine Funktion als Kontrollorgan der Aussenpolitik nicht mehr voll erfüllen könne. Andere Departemente und Ämter trafen aussenpolitische Entscheide (Ausweisungen, Pseudo-Spionagefälle), die mit der Staatsraison im Widerspruch stünden. Das gleiche gelte auch für die kantonale Ebene, wo man in der Vergangenheit zu nachgiebig gewesen sei, indem man ohne Not Strafverfolgungskompetenzen an die Kantone abgetreten habe. Es wäre wünschbar, wenn das Politische Departement über den Gesamtbundesrat die aussenpolitischen Zügel wieder voll in die Hände bekäme.

Zur Erklärung von a. Nationalrat Bretscher für die Zurückhaltung der schweizerischen öffentlichen Meinung gegenüber dem Ausland führt a. Botschafter Troendle noch ein weiteres Element hinzu: Die jungen Schweizer, meint er, stünden heute nicht mehr unter dem Druck zur Auswanderung; der Wunsch, ins Ausland zu gehen und etwas Neues zu erleben, habe abgenommen: Sie hätten als Schüler und Studenten ihre Auslandsreisen absolviert und begegneten später dem Ausland mit Blasiertheit und Desinteresse.

Botschafter WEITNAUER

dankt für den Appell an das Politische Departement, der eigentlich ein Aufruf an den Bundesrat zur Führung sei.

Die Welt, fährt Botschafter Weitnauer fort, sei für viele unheimlich, unvorhersehbar, sonderbar geworden; man begreife vieles nicht mehr: Man verstehe nicht, wie gleichzeitig Rezession und Inflation herrschen können, woher die Arbeitslosigkeit (15 Millionen im OECD-Raum) kommt, warum die früher so erfolgreichen Rezepte z.B. von Lord Keynes nicht mehr anwendbar sind. Das Problem "Energie" sei nicht gelöst, ebenso wenig wie jenes der Entwicklungshilfe, die nicht nur aus der relativ problemlosen technischen Hilfe bestehe. Das Ost-West-Verhältnis sei noch in voller Entwicklung; man wisse nicht, was auf die Gerontokratie in Moskau folgen werde, und China gebe mehr Rätsel auf denn je. Es sei nicht verwunderlich, dass die Jugend etwas zynisch geworden sei; und

unter diesen Umständen müsse man sich fragen, wie eine Aussenpolitik, die ohne die öffentliche Meinung nicht zum Tragen komme, mit Vernunft und Erfolg geführt werden könne.

In Beantwortung dieser Frage hält Botschafter Weitnauer fest, dass der Schweizer auf zwei Motive ansprechbar sei, auf das Motiv des eigenen Interesses und auf das Motiv: "Es kann einfach nicht mehr so weitergehen." Das Frauenstimmrecht verdanke seine schliessliche Annahme dem zweiten Motiv, während eine grosse Mehrheit dem Freihandelsabkommen mit der EG zustimmte, weil es offenkundig den schweizerischen Interessen diene: Es brachte wirtschaftliche Vorteile ohne politische "Nachteile", ohne Beeinträchtigung der Neutralität. Es bestehe die Hoffnung, dass die Schweizer sich schliesslich für den UNO-Beitritt aussprechen werden, weil sie es nicht mehr annehmbar finden, dass die Schweiz mit weniger Rechten als die PLO auf dem Beobachterschemel Platz nehmen muss, während viele andere unbedeutendere Staaten Vollmitglieder sind.

Botschafter Weitnauer geht mit jenen einig, die sagen, der Schweizer sei nicht zuwenig, sondern eher zuviel informiert, aber es fehle ihm zum Teil an Interesse: Tief im Inneren habe er immer noch das Gefühl, er könne sich von der Welt ausschliessen. Aber dieser Nikolaus-von-der-Flüh-Komplex, die Weigerung, sich in sogenannte fremde Händel einzumischen, sei je länger je weniger haltbar. Dazu geselle sich jedoch eine weitere Gegebenheit: Der Schweizer sei zwar überaus konservativ, kenne aber auch den Reiz der Abenteuerlichkeit, sei besonders auf wirtschaftlichem Gebiet unternehmungslustig und in allen Ecken der Welt anzutreffen. Es könnte daher sehr wohl sein, dass er, wenn die Schweiz einmal UNO-Mitglied ist, Freude an der Uebernahme immer zahlreicherer internationaler Missionen bekommen werde.

Botschafter Weitnauer ist nicht pessimistisch; er ist aber der Meinung, dass noch viel Zeit verfliessen werde, bis die Hürde genommen sei.

- 40 -

Auch a. Bundesrat SPUEHLER

hält fest, dass der Schweizer über das Geschehen jenseits der Landesgrenzen informiert sei; die Zeitungen, auch die kleinen, brächten viele aussenpolitische Nachrichten. Auf der anderen Seite sei seine Grundhaltung in aussenpolitischen Fragen defensiv: Auch die von Professor Frei formulierten Grundwerte "Freiheit" und "Geborgenheit" seien defensiven Charakters. Dieser Aufsichtsbezogenheit könne man mit besserer Information beikommen, mit einer Information, die sich nicht nur nach dem Geschehen von Tag zu Tag richtet, sondern auf ein Ziel hin arbeitet. Ein kontinuierlicher aussenpolitischer Bildungs- und Aufklärungsprozess, der schon in der Schule beginnt, sollte dem Stimmbürger zu einer gewissen Sicherheit in der Beurteilung der Probleme, die sich der Schweiz in ihrer Beziehung zur Welt stellen, verhelfen.

Die musterhafte Regelung des schweizerischen Verhältnisses zu Europa sei gelungen, weil es nicht um Ideologien ging, sondern um konkrete wirtschaftliche Fragen, und weil sich alle Bundesräte und ganz besonders die Vorsteher der beiden direkt betroffenen Departemente dafür einsetzten: Den Vorwurf, der Bundesrat mache sich durch ein Engagement in solchen Fragen der Manipulation schuldig, hält a. Bundesrat Spühler nicht für berechtigt; im Gegenteil, der Bundesrat könne sich nicht "au-dessus de la mêlée" halten, sondern er müsse führen.

Dass die Aussenpolitik viel mehr als früher ins Gedränge der Innenpolitik geraten sei, könne nicht mehr geändert werden, und das gelte auch für die von den Herren Broggin und Troendle zitierten Beispiele. Zusammenfassend sieht es a. Bundesrat Spühler als die Aufgabe der Information zu versuchen, die aussenpolitischen Interessen in Uebereinstimmung zu bringen mit den aussenpolitischen Notwendigkeiten.

Minister BLANKART

stellt fest, die Information im Integrationsbereich sei erfolgreich gewesen; sie sei nach dem Schema durchgeführt worden, das Professor Frei vorgelegt habe, was relativ einfach gewesen sei, da die Materie den im Schema dargelegten Erfordernissen entsprochen habe. Allerdings sei das Bedürfnis nach Information über das Verhältnis Schweiz-EG noch nicht befriedigt; es herrsche hier weiterhin ein sehr grosses Interesse in der schweizerischen Oeffentlichkeit.

Minister Blankart warnt vor einer disparaten Information: Sei einmal eine sachgerechte und überzeugende Sprachregelung gefunden, sollte man sich daran halten. Eine differenziertere und gezielte Information müsse zudem jenen zukommen, die direkt betroffen sind (er erwähnt in diesem Zusammenhang die Synthesenberichte des Integrationsbüros, die auch ausserhalb der Verwaltung eine grosse Verbreitung finden).

Zum Problem des "feedback" bemerkt Minister Blankart folgendes: Man habe erwartet, dass nach der eingehenden Kampagne, die der Abstimmung über das Freihandelsabkommen vorausging, das öffentliche Interesse an dieser Materie sinken werde; aber das Gegenteil sei eingetreten: Man wolle heute über die materiellen Auswirkungen des Freihandelsabkommens sowie über die künftig einzuschlagende Politik informiert sein.

Man höre oft, wie Bürger die Meinung vertreten, früher oder später bleibe der Schweiz nichts anderes übrig, als der Gemeinschaft beizutreten. Im Unterschied zur UNO-Problematik bestehe hier ein verhältnismässig weitverbreiteter Fatalismus, der eigentlich erstaunlich sei. Bei der Erläuterung der offiziellen EG-Politik sei deshalb stets wieder auf die Gründe des schweizerischen Nicht-Beitritts und auf die Voraussetzungen, unter denen ein solcher ohne Satellisierung möglich sei, hinzuweisen.

Professor FREI

beschränkt sich darauf, aus der grossen Fülle angesprochener Gesichtspunkte und aufgeworfener Fragen lediglich vier Aspekte herauszugreifen:

1. Wer sich um die Verbesserung aussenpolitischer Information bemüht, braucht sich weder des "ausserpolitischen Marketing" noch des "Agitprop" verdächtigen zu lassen. Das Bemühen um eine bessere Information beruht im Gegenteil auf zwei in staatsbürgerlicher Sicht dringlichen Forderungen: Erstens haben jene, die im Spannungsfeld der direkten Demokratie Entscheide vorzubereiten haben, einen legitimen Anspruch darauf, ihren Dialog mit der Oeffentlichkeit in optimaler Weise zu gestalten. Zweitens besteht in der Oeffentlichkeit selbst, wie treffend gesagt worden ist, in Bezug auf die Aussenpolitik ein Zustand der "Verunsicherung". Information bedeutet in dieser Lage für die Oeffentlichkeit eine echte Hilfe zur Ueberbrückung kognitiver Dissonanzen.
2. Informationspolitik ist immer ein zweiseitiges Schwert. Man kann nie sagen: Massnahme A hat die Wirkung B (solche Sätze gibt es nur im Lehrbuch!). Sondern je nach kognitiven und emotionalen Voraussetzungen wirkt die Information A auf Bürger X so, auf Bürger Y anders. Die Folgerung daraus lautet: Es ist eine differenzierte Informationspolitik anzustreben, und zwar differenziert nach Adressaten.
3. Da die beiden Grundwerte "Freiheit" und "Geborgenheit" zueinander in einem Gegensatz stehen, gestaltet sich die Abstimmung der aussenpolitischen Argumentation auf diese beiden Werte besonders schwierig. Insbesondere ist auf die innenpolitische Komponente des Wertes "Freiheit" zu achten: Zuviel oder ungeschickte Aufklärung der Oeffentlichkeit stösst auf das Gefühl, man werde von den Behörden "gegängelt" oder "bevormundet", d.h. der Wert "Freiheit" wird in seiner innenpolitischen Dimension als bedroht empfunden.
4. Prof. Lüthys These: "Man muss die Dinge in Bewegung setzen", möchte Prof. Frei mit Nachdruck zustimmen. In der Aussenpolitik ist am Anfang nicht das Wort, sondern die Tat! Allein, die Oeffentlichkeit reagiert auf Taten zwangsläufig bremsend - nämlich infolge der ureigenen Natur des Referendums und der Referendumsdemokratie. Das Referendum ist seiner Natur nach eine Institution des Misstrauens, des Verneinens, des Bremsens. Es gibt den Neinsagern überproportionales Gewicht. Hier stellt sich die Frage, wie die Befürworter und Stützen aussenpolitischer Entscheide besser mobilisiert werden könnten; der gute Wille ist durchaus da - aber er schläft. Dieser gute Wille dürfte heute gerade auch bei der Jugend im Wachsen begriffen sein; diese Jugend denkt keineswegs, wie manche befürchten, zynisch, sondern idealistisch, oft überidealistisch im Sinn der in den USA zu beobachtenden "new morality". Die Chancen für aussenpolitische Taten stehen also günstig; es gilt sie zu nutzen. ./.

Monsieur Bernard BEGUIN

se déclare très rappé par les paroles du Commandant de Corps Lattion sur le langage: En effet, nous parlons latin. Il y a tout le problème du langage à réétudier. Les articles consacrés dans les années 20 à la politique étrangère se contentaient d'un langage élitiste dont on ne saurait se satisfaire aujourd'hui si l'on veut éviter les "accidents" à l'occasion des votes populaires. Cette évolution se manifeste déjà dans la présentation des affiches reproduisant les manchettes des journaux: il a fallu s'adapter à la civilisation de l'automobile et, au grand dam de certains puristes, recourir à des formules-choc en caractères énormes, ces manchettes devant pouvoir être lues depuis la voiture.

Alors, pour éviter que des distorsions fâcheuses ne se présentent au cours de ce procédé simplificateur, il faudrait à l'administration des orateurs, des informateurs plus actifs qui sentent venir la distorsion possible et s'empressent d'y porter remède.

Enfin, Monsieur Béguin déplore un certain immobilisme qu'il observe chez nous: il y a en Scandinavie, en Hollande, en Belgique une plus grande mobilité des hommes et des idées, le passage d'un fonctionnaire d'un service national à un service international, par exemple, y est plus fréquent et plus naturel que chez nous. Cela peut conduire à des conséquences importantes en politique étrangère, témoin la rapidité avec laquelle le gouvernement hollandais a accepté de combler une partie du trou budgétaire créé par le départ des U.S.A. de l'OIT. Il faut y prendre garde: nous n'avons plus le monopole de l'image du petit pays neutre au service de la communauté internationale!

Monsieur Olivier REVERDIN

exprime son accord avec le concept de "structures cognitives" qu'évoquait le professeur Frei et l'illustre d'une expérience personnelle. Se trouvant à Athènes lors de la guerre d'Espagne, il tomba sur un passage de Thucydide, où sont évoqués les pro-

phéties que colportaient les devins, et auxquelles chacun accordait créance selon qu'elles s'accordaient ou non avec ses passions. Juste après cette lecture, Monsieur Reverdin acheta un journal d'extrême droite qui annonçait la prise de Malaga et d'Almeria par les franquistes. Se rendant ensuite à l'Institut français, il montra le journal au directeur de celui-ci, un homme de gauche, qui ne voulut accorder aucun crédit à ces nouvelles, aucun communiqué des Républicains n'ayant confirmé la chute de Malaga. Thucydide avait raison: l'information tombe sur un terrain constitué par un ensemble d'idées, de passions, de préjugés qui font qu'elle est reçue ou refusée, interprétée d'une manière ou d'une autre.

A propos des remarques du Commandant de Corps Lattion sur le langage, Monsieur Reverdin recourt à l'exemple des films de Pagnol, dont les acteurs, comme Fernandel, passent encore très bien aujourd'hui, mais pas une Oriane Demazis, avec son style Comédie française des années 20. Seul un style dépouillé, direct, porte aujourd'hui.

Pour ce qui est de l'adhésion de la Suisse à l'ONU, il s'agit d'une partie qui sera difficile! Photographier notre observateur sur son strapontin? L'effet pourrait fort bien se retourner contre les intentions de ceux qui proposent de fouetter ainsi l'orgueil des Suisses. "C'est comme ça que l'on nous traite? dira-t-on. Nous n'avons rien à faire à Manhattan. Claquons la porte!" Si le suffrage féminin a fini par passer, ce n'est certainement pas à cause de la comparaison Suisse-Yémen, mais parce qu'à l'intérieur du pays, le fruit était mûr.

Pour convaincre les Suisses d'entrer aux Nations Unies, il faut leur prêcher le mariage de raison. Il faut trouver le moment où la solitude pèsera davantage au célibataire que ne le séduit l'indépendance. C'était relativement simple en ce qui concernait l'accord de libre-échange avec la CEE, à cause des intérêts économiques. Ce sera plus long et plus difficile pour l'ONU. Et ce ne sera pas avec des "trucs de marketing" qu'on arrivera à persuader l'opinion. Là aussi, il faudra persévérer jusqu'à ce que le fruit soit mûr: alors, il tombera de lui-même.

Nous nous trouvons dans une situation étrange où le paradoxe d'une insularité continentale nous menace en permanence. Dans le passé, nos mercenaires étaient nos marins: ils apportaient l'air de large à ceux qui étaient restés au pays. Aujourd'hui, ce rôle est souvent repris par les Suisses de l'étranger, ou par ceux qui se rendent fréquemment à l'étranger; mais les récits qu'ils rapportent sont parfois inquiétants. Le risque est donc grand de voir le Suisse se barricader dans son insularité hérissonnée: "Si c'est comme ça, hors de nos frontières, restons chez nous!"

Beaucoup de gens ne se rendent absolument pas compte de ce qu'est le monde actuel ou du moins n'en tirent pas, pour la Suisse, les conséquences logiques. Il y a donc bien du travail en perspective pour que les structures cognitives puissent accueillir les nouvelles au bon moment.

Une suggestion sur le plan parlementaire: le tourisme actuel à l'enseigne de l'Union interparlementaire, c'est de l'amateurisme, du gaspillage. Il serait plus efficace de faire assister ou participer des parlementaires aux vraies négociations, aux pourparlers qui conduisent à des décisions. On les associerait ainsi à la vraie politique étrangère. Mais bien sûr, cela risque de gêner les diplomates, qui verraient sans plaisir cette intrusion dans leur magasin de porcelaine!