

25. JUNI 1973

Antwort des Bundesrates auf die Interpellation CARRUZZO,
Präsident der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates,
vom 4. Juni 1973 (11669) betreffend Reisen der Bundesräte

I.

Wir sind der Kommission für auswärtige Angelegenheiten dankbar, dass sie uns Gelegenheit gegeben hat, die Auslandsreisen von Mitgliedern des Bundesrates zu begründen, umsomehr als sie ihren Vorstoss nicht mit kritischem Unterton unternommen hat. Die Kommission hat es als nützlich erachtet, dass die Richtlinien, denen die Regierung in dieser Angelegenheit folgt, für einmal mit der nötigen Klarheit vor Ihrem Rat dargelegt werden, und auch wir sind dieser Ansicht.

Der Bundesrat hat diese Richtlinien im Lichte der Kritiken, denen er dieser Tage ausgesetzt war, sehr gründlich untersucht. Er ist nach wie vor davon überzeugt, dass sie den Bedürfnissen unserer auswärtigen Beziehungen entsprechen, Beziehungen, die wir im Interesse der Eidgenossenschaft unterhalten, wie es unsere Aufgabe ist. Deshalb hat der Bundesrat den Vorsteher des Politischen Departementes beauftragt, die Interpellation aufgrund seiner Beratungen wie folgt zu beantworten:

Es ist zweifellos nützlich, vorerst die Tatsachen genau festzuhalten. Die Kommission bezieht sich auf Reisen, die sich ihrer Ansicht nach in letzter Zeit gehäuft hätten. In Wirklichkeit waren in den Jahren 1968 bis 1972 mit grosser Regelmässigkeit pro Jahr durchschnittlich sechzehn Auslandsreisen von Angehörigen des Bundesrates zu verzeichnen. Davon entfielen jeweilen elf auf internationale Konferenzen und fünf auf bilaterale Besuche. Wenn dieses Mittel im Jahre 1972 aus ganz zufälligen Gründen überschritten wurde, da abgesehen von internationalen Konferenzen sich fünf Mitglieder des Bundesrates ins Ausland begeben mussten, so muss man

andererseits darauf hinweisen, dass es dieses Jahr wohl kaum erreicht wird. Die Ursache für ein gewisses Unbehagen kann daher offensichtlich nicht die wirkliche Zunahme von Auslandsreisen sein, sondern vielmehr das Gefühl einer solchen Entwicklung. Dieses Gefühl ist eher durch Zufälle des Timing verursacht worden, das dazu führte, dass vier Reisen (Moskau, Kairo, Stockholm, USA) innerhalb derselben kurzen Zeitspanne durchgeführt werden mussten. Man muss zeitlich ziemlich weit zurückgehen, um eine Periode zu finden, in der weniger Reisen stattfanden als heute, und das ist durchaus nicht erstaunlich.

Seit einigen Jahren schon hat die Regierung die direkten Methoden der modernen Diplomatie übernehmen müssen, die heute die Pflege der auswärtigen Beziehungen aller Staaten bestimmen. Unser Land konnte sich dieser Entwicklung nicht entziehen, ja es konnte nicht einmal versuchen, sie zu bremsen, denn sie hängt ja nicht von ihm ab. Der beschleunigte Ablauf der geschichtlichen Ereignisse stellt für uns eine dauernde Herausforderung dar, auf die wir mit unseren Mitteln so gut wie möglich antworten müssen. Die Diplomatie ist heute, im Zeitalter der Jets und des Telex, nur mehr im Rahmen der modernen technischen Methoden möglich und sinnvoll. Sie muss einbezogen werden in den Zusammenhang der beschleunigten politischen Entscheidungsprozesse und der dauernden Umformung der gesellschaftlichen Strukturen und der internationalen Beziehungen.

Andererseits nimmt die multilaterale Diplomatie unablässig an Umfang und Bedeutung zu und bringt notwendigerweise auch neue Praktiken mit sich. Die Tätigkeit zahlreicher Staatschefs und der meisten Aussenminister ist heute charakterisiert durch Gipfeltreffen, durch Konferenzen von Fachministern und durch die Teilnahme an Sitzungen der internationalen Institutionen. Offenbar gibt man sich bei uns nur ungenügend Rechenschaft darüber, wieviele persönliche Kontakte z.B. die verantwortlichen Vertreter der Staaten bei der UNO, der NATO, dem Gemeinsamen Markt, dem Europarat oder der OECD pflegen müssen, und versteht deshalb auch den neuen Stil nicht, der sich daraus in der Pflege der zwischenstaatlichen

Beziehungen ergibt. Die direkte Begegnung - andere Staaten haben darin schon reiche Erfahrung - wird in Zukunft die Regel sein. Sie begünstigt in grossem Masse das gegenseitige Verständnis, die Annäherung, das Vertrauen und die Diskretion, d.h. die wichtigsten Ziele jeder Diplomatie.

Es besteht heute ein paradoxes Phänomen, paradox allerdings nur auf den ersten Blick: Diese Praktiken, die aus der multilateralen Diplomatie hervorgegangen sind, haben auch zu einer Erweiterung der bilateralen Begegnungen ausserhalb der internationalen Konferenzen geführt. Die Erfahrung hat nämlich den Vorteil persönlicher und direkter Kontakte klar erwiesen. In der Privatwirtschaft sind diese persönlichen Kontakte seit langem ein Faktor besonderer Dynamik; sie werden in Zukunft immer mehr auch auf dem Gebiete der internationalen politischen Beziehungen angewandt werden. Als der Vorsteher des Foreign Office Bern im vergangenen Monat einen offiziellen Besuch abstattete, war dies der 27. Staatsbesuch seit seinem Amtsantritt vor weniger als drei Jahren. Niemand hier zeigt eine Neigung, noch - glücklicherweise - irgendein Bedürfnis, dem Chef einer Diplomatie nachzueifern, die viel weitgehendere Aufgaben hat als die unsere. Trotzdem muss auch unser Land, selbst wenn es nur einer beschränkten Zahl von internationalen Organisationen angehört, die Methode bilateraler Besuche in vernünftiger Masse pflegen. Man braucht diese Begegnungen umso weniger zu fürchten, als sie nichts mit jenen Gipfelkonferenzen gemein haben, an denen sich Staats- oder Regierungschefs treffen, deren Entscheidungen ein Land verpflichten können. Bei uns kann nur der Bundesrat als Kollegialbehörde solch weitgehende Entscheidungen fällen, unabhängig davon, ob sie sich nun auf die auswärtigen Angelegenheiten oder irgendeinen andern Teil unserer Politik beziehen.

Zwei grosse internationale Belange waren es, die beinahe alle bilateralen Besuche der vergangenen Jahre nötig machten, Belange übrigens, in denen die Schweiz im wohlverstandenen eigenen Interesse eine aktive Rolle übernehmen musste, oder denen sie wenigstens nicht fernbleiben durfte. Wir meinen die Verhandlungen

mit der EWG um den Abschluss eines Freihandelsabkommens und die Gespräche zur Vorbereitung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

So verschiedenartig diese beiden Bereiche sind, so haben sie uns doch eines gelehrt: wie hoch das Mass an Kompetenz, wie gründlich die Vorbereitungen der Technokraten und wie umfassend deren Fachkenntnisse auch sein mögen, ihre Verhandlungen müssen auf der Ebene der Regierungen und der Minister weitergeführt werden, dort wo die Entscheidungen gefällt werden.

Die Eidgenossenschaft darf sich glücklich schätzen, äusserst qualifizierte Unterhändler zu besitzen. Das kann aber den Bundesrat nicht davon entbinden, seine Aufgabe auf der ihm eigenen Ebene zu erfüllen, wo allein jene Hindernisse beseitigt werden können, die den Weg jeder grossen Verhandlung versperren.

Vielleicht ist es nicht überflüssig zu unterstreichen, in welcher Weise die diplomatische Anstrengung, die wir im Blick auf das Uebereinkommen von Brüssel unternommen haben, unser Verhalten vor und während der Vorbereitungsgespräche von Helsinki bestimmt hat und wie stark sie gewisse Vorstösse begünstigte, die übrigens nicht erfolglos blieben. In allen Hauptstädten Europas, in denen wir seit 1970 Besuche durchgeführt haben, wurde uns Gelegenheit gegeben, den Willen unseres Landes zur europäischen Zusammenarbeit darzulegen, aber auch die Grenzen, die uns durch gewisse grundlegende politische Gegebenheiten gezogen sind. Zweifellos hat unsere Neutralitätspolitik dadurch ein neues Verständnis gefunden. Mehrere unserer Gesprächspartner haben uns geradezu aufgefordert, die Neutralitätspolitik in den Dienst der andern zu stellen, und zwar besonders im Zusammenhang mit der Entspannung, welche die Staaten der Europäischen Gemeinschaft anlässlich ihres Gipfeltreffens 1969 in Den Haag als eines ihrer Ziele definiert haben. Das hat uns in der Ueberzeugung bestärkt, dass die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa als willkommene Gelegenheit betrachtet werden muss, die Nützlichkeit unserer Neutralitätspolitik zu zeigen.

Was der Bundesrat im jetzigen Zeitpunkt besonders hervorheben will, ist die Unmöglichkeit, die modernen und weltweit gehandhabten Formen der Diplomatie allein in jenen Fällen anzuwenden, in denen brennende Interessen unseres Landes auf dem Spiel stehen. Im weiteren verbietet es auch unsere Neutralitätspolitik, die Besuche lediglich auf Westeuropa zu beschränken und alle Einladungen, die anderswoher kommen, systematisch zurückzuweisen.

Deshalb begab sich der Departementsvorsteher 1969 nach Rumänien und Jugoslawien. Es war sehr angebracht, dass der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes neulich Gelegenheit erhielt, die Besuche des sowjetischen Handelsministers und des sowjetischen Wissenschaftsministers zu erwidern. Abgesehen von der Reise in die Vereinigten Staaten sowie drei weiteren Ueberseereisen und schliesslich der Reise nach Kairo, auf die wir zurückkommen werden, führten alle andern in westeuropäische Städte, und zwar neun- von zehnmal nach Wien, Paris, Strassburg, Brüssel und Stockholm. Was man aber letztlich und vor allem beachten muss, ist die Tatsache, dass unsere Neutralitätspolitik eine wichtige Dimension aufweist, die Disponibilität nämlich, die verlangt, dass wir uns nicht nur zu unseren Nachbarn und Partnern begeben. Wenn wir das, was wir proklamieren, über unsere Reden hinaus wirklich in die Praxis umsetzen wollen, dann müssen wir uns bemühen, überall dabeizusein, nahe den Menschen und den Ereignissen, um sie kennenzulernen und zu verstehen, aber auch um uns selbst bekannt zu machen und unseren guten Willen unter Beweis zu stellen. Es wäre genau so falsch, der Rolle, die unser Land spielen kann, eine unrealistische Bedeutung beizumessen - denn wir bleiben immer auf das Mass unserer Mittel beschränkt -, wie es andererseits unklug wäre, die Wertschätzung, die unsere Präsenz in den verschiedensten Gegenden der Welt geniesst, zu leugnen und zu bestreiten, dass wir dank unserer Politik der Unparteilichkeit, der Ausgewogenheit und der Disponibilität ein Vertrauenskapital gewonnen haben. Wir müssen dieses Kapital erhalten und vergrössern, wir müssen es fruchtbar machen zu unserem und zu der andern Nutzen.

- 6 -

II.

Wir haben uns nun der Reise nach Kairo zuzuwenden.

Die Regionalkonferenz der Botschafter war seit dem vergangenen Jahr geplant und wurde nach unseren internen Regeln am 31. Oktober 1972 bekanntgegeben. Notwendigerweise hatte sie eine Einladung zu einem offiziellen Besuch zur Folge. Diese Einladung wurde nach denselben Regeln am 8. Januar 1973 veröffentlicht. Der Bundesrat hat am 17. Januar darüber beraten. Wenn man behauptet, die Regierung sei zwar über die Reise nach Kairo orientiert worden, habe sie aber nicht gebilligt, dann sind das Wortspielereien, denn man hat hier genau das gleiche Verfahren gewählt wie bei allen andern Reisen von Mitgliedern des Bundesrates. Andererseits impliziert eine solche Reise nach protokollarischem Brauch auch Besuche, die sich entsprechend den allgemeinen Gepflogenheiten und im speziellen nach den Regeln des Gastlandes abgespielt haben. Nebenbei gesagt: Diese Regeln sind den in den westlichen Hauptstädten gepflogenen sehr ähnlich. Es sind dies reine Höflichkeitsbesuche, und es ist wirklich nicht unsere Schuld, wenn gewisse Bilder und Artikel ihnen eine Bedeutung gegeben haben, die jeglichen Bezug zur Realität vermischen lassen, genauso wie sie zu unserem grossen Bedauern die ganze Reise nach Kairo unverhältnismässig aufgebauscht haben. Wohlverstanden: Wir haben dieselben protokollarischen Besuche abgestattet wie Politiker, die vor oder nach uns in Kairo waren. Wir erwähnen unter vielen andern nur den Aussenminister Oesterreichs, der im vergangenen Jahr in Kairo war, sowie den Aussenminister der Bundesrepublik Deutschland, der sich vor wenigen Wochen dort aufhielt.

Die Dinge liegen so einfach, wie wir sie eben darlegten, und kein noch so böswilliger Kommentar kann daran etwas ändern.

Die Mitglieder des Bundesrates und ihre engsten Mitarbeiter können sich nichts Besseres wünschen, als dass sie ihre Aufgaben im Rahmen einer gewissen Diskretion erfüllen können, geschützt vor allzu grosser Publizität, die ihre Aufgabe oft erschwert, die aber

andererseits, wie es scheint, von unseren modernen Kommunikationsmitteln nicht mehr zu trennen sein wird.

Nun zu den verschiedenen Zielen der Reise. Vorerst sei darauf hingewiesen, dass sie im gleichen Sinne unternommen wurde wie die Besuche der Aussenminister unserer Nachbarstaaten, die wir eben erwähnten.

Es gilt zu beachten, dass das Mittelmeerbecken für uns eine ganz besondere Bedeutung hat. Unsere Versorgung, und nicht nur jene mit Erdöl, hängt weitgehend von dieser Wasserstrasse ab. Auch wenn wir selbst nicht direkt an dieses Meer grenzen, ist es doch eine unserer lebenswichtigen Achsen. Deshalb können uns auch die Ereignisse, die dessen südliche und östliche Gestade in dauernde Unruhe stürzen, nicht unbeteiligt lassen.

Das "Pulverfass" Naher Osten muss uns beunruhigen, und wir würden uns grossen Risiken aussetzen, wenn wir den Konflikt nicht aus der Nähe verfolgten. Der gehaltvolle Dialog, der sich zwischen unseren Botschaftern in den Ländern des Nahen Ostens angebahnt hat - eine einzigartige Gelegenheit übrigens, um die verschiedenartigen Informationen, Beurteilungen und Vermutungen der einzelnen gegeneinander abzuwägen -, hat den einen wie den andern, wohlverstanden auch den Chefbeamten aus Bern, erlaubt, letztlich eine viel profundere und sachgerechtere Vorstellung unserer Diplomatie zu gewinnen, eine Idee auch ihrer möglichen Entwicklung und ihres adäquaten Verhaltens.

Die Konferenz hätte nicht annähernd so gute Resultate erbracht, wären ihr nicht eine Vielzahl direkter Kontakte vorausgegangen, wie sie eine offizielle Begegnung mit sich bringt und die durch nichts anderes ersetzt werden können.

Wenn wir von Kontakten reden, dann meinen wir nicht nur jene auf Ministerebene. Sie wurden vielmehr auch ausgeweitet auf Persönlichkeiten aus der Geschäftswelt, auf Mitglieder der Aegyptisch-Schweizerischen Gesellschaft wie auch unserer Kolonie. Sie haben die

Substanz des Dialogs, um nicht zu sagen die Auseinandersetzung, zwischen unseren Botschaftern und Diplomaten spürbar bereichert.

In gleicher Weise wollten wir aber mit unserer Reise nach Kairo auch ein genaues und ausgewogenes Bild unserer Neutralitätspolitik geben. Wir wollten zeigen, dass unsere Reisetätigkeit sich nicht auf die entwickelte Welt beschränkt und dass wir die Existenz von mehr als 100 Millionen Arabern als einen wichtigen politischen und menschlichen Faktor einschätzen. Vergessen wir nicht, welch reiches und altes Erbe diese arabischen Völker weiterführen! Es scheint uns aber auch, wie gesagt, von grosser Bedeutung, dass man in jenen Gegenden eine realistische Vorstellung von der Gegenwart der Schweiz hat, einer Schweiz nicht nur als vager Abstraktion, sondern einer solidarischen und disponiblen Schweiz, die sich getreu ihrer Neutralitätspolitik um die Welt wie auch um Aegypten bemüht.

Jene - es sind zwar nur wenige - die behaupten, unsere Reise sei mit einer solchen Politik nicht vereinbar, verwechseln in Wirklichkeit die Werte. In Anbetracht unserer langjährigen engen Beziehungen mit Israel war es für die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität unbedingt notwendig, dass wir einmal auch Kontakte mit der andern Seite aufnahmen, und zwar unter dem Zeichen des gegenseitigen Vertrauens und des gegenseitigen Verständnisses. Wir sind überzeugt, dass das Unternehmen unserem Land einen Goodwill eingebracht hat, der nicht unterschätzt werden darf.

Es versteht sich von selbst, dass die Reise nach Kairo eine andere nach Jerusalem nach sich ziehen wird. Wir haben sie schon im vergangenen Oktober, zusammen mit unserer Regionalkonferenz, angekündigt. Der Besuch wird im kommenden September stattfinden. Die bilateralen Diskussionen werden von denselben protokollarischen Gesprächen umrahmt sein. Wir versprechen uns auch von ihnen ebenso nützliche Informationen, wie wir sie in Kairo gewonnen haben.

Kaum war unser Entscheid bekannt, uns nach dem Nahen Osten zu begeben, da haben einige allzu schnell daraus geschlossen, es

handle sich dabei um einen geheimen Vermittlungsversuch, obwohl der Pressedienst des Politischen Departementes im gleichen Zeitpunkt, d.h. am 20. Februar, ^{anlässlich} der Publikation eines Communiqués das Gegenteil bekanntgegeben hat und obwohl wir diese Information am 28. März bei der Bekanntgabe unserer Reise nach Israel durch den Vizekanzler anlässlich einer Bundesratssitzung bestätigt haben.

Man muss in erster Linie darauf achten, Vermittlung nicht mit Guten Diensten zu verwechseln. Fälle von Vermittlung sind äusserst selten. Die Guten Dienste erheben einen weit bescheideneren Anspruch. Trotzdem können sie, je nach den Umständen, sehr nützlich sein. Nur sie gehören in jene Kategorie von Diensten, die ein Land wie unseres zu leisten vermag. Dazu müssen wir aber immer bereit sein, in welcher Weltgegend auch immer es sei. Weiter ist es aber auch notwendig, dass die streitenden Parteien solche Guten Dienste ausdrücklich wünschen, was nur möglich ist, wenn wir das Vertrauen der einen wie der andern Seite besitzen.

Wie überall sonst müssen wir auch im Nahen Osten disponibel sein, um auch einen noch so kleinen ^{Friedens} dienst zu leisten, wenn es die Umstände eines Tages von uns verlangen. Die Ambitionen einer Diplomatie, die sich bemüht, den andern, aber in erster Linie auch dem eigenen Land nützlich zu sein, können nicht darüber hinausgehen. So bemessen unsere Ambitionen sind, so schliessen sie doch die Absenz, die Indifferenz und die Passivität aus.

Doch es ist jetzt an der Zeit, vom Besonderen wieder auf das Allgemeine zurückzukommen. Zusammenfassend möchte der Bundesrat folgendes festhalten:

Wenn der Bundesrat die direkten Methoden der modernen Diplomatie übernommen hat, dann ist er damit nicht einfach einer neuen Mode gefolgt. Er passte sich ganz einfach, im Rahmen der gegebenen Mittel und Bedürfnisse, jener Arbeitsweise an, die in Zukunft bestimmend sein wird und die auch ihre Probe bestanden

hat. Der Bundesrat wird nur mit Mass, ja mit Zurückhaltung, davon Gebrauch machen. Er wird sein Möglichstes dafür tun, um zu vermeiden, dass die Reisen seiner Mitglieder zur gleichen Zeit stattfinden oder sich in allzu kurzen Abständen folgen, wie es in diesem Frühjahr durch ein ausserordentliches Zusammentreffen verschiedener Umstände der Fall war. Er kann aber andererseits auch nicht völlig darauf verzichten, ohne die Aufgaben zu vernachlässigen, für die er die Verantwortung trägt. Der Bundesrat ist weit davon entfernt zu übersehen, dass die Auslandbesuche immer auf gewisse Vorurteile und Kritiken stossen werden, allzu oft auf recht kleinliche und dürftige. Ohne die Unpopularität zu suchen, ist der Bundesrat bereit, sie auf sich zu nehmen, wenn es um die Wirksamkeit seiner Handlungsweise geht.

Er ist ferner davon überzeugt, dass innenpolitische Faktoren, wie etwa persönliche Angriffe, die darauf abzielen, Unruhe in die Führung der Aussenpolitik zu bringen, nichts anderes erreichen, als dem Staat zu schaden. Sie können das an vielen Beispielen andernorts studieren.

Unter dem Vorbehalt der verfassungsmässigen Rechte der Bundesversammlung ist es Aufgabe des Bundesrates, die Aussenpolitik der Schweiz zu definieren. Er ist auch für ihre Durchführung verantwortlich. Die Aussenpolitik, die er gegenwärtig führt, wird von niemandem ernstlich in Frage gestellt. Es gibt nur eine mögliche Aussenpolitik für die Schweiz, es ist jene, die der Bundesrat führt, und sie verdient Ihr Vertrauen.