

Der schweizerische Stimmbürger und die Aussenpolitik

von alt Bundesrat *Willy Spühler*

Der schweizerische Stimmbürger
und die Aussenpolitik

Willy Spühler

Die Schweiz hat im Verlauf ihrer Geschichte eine Reihe von Aussenpolitiken durchlaufen. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Schweiz ein neutraler Staat, der sich von den grossen Mächten fernhalten wollte. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die Schweiz in den Krieg zwischen Frankreich und Preussen hineingezogen. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war die Schweiz ein neutraler Staat, der sich von den grossen Mächten fernhalten wollte. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die Schweiz in den Krieg zwischen den USA und der Sowjetunion hineingezogen. In der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts ist die Schweiz ein aktiver Teilnehmer an internationalen Organisationen und Konferenzen.

Die Schweiz hat im Verlauf ihrer Geschichte eine Reihe von Aussenpolitiken durchlaufen. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Schweiz ein neutraler Staat, der sich von den grossen Mächten fernhalten wollte. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die Schweiz in den Krieg zwischen Frankreich und Preussen hineingezogen. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war die Schweiz ein neutraler Staat, der sich von den grossen Mächten fernhalten wollte. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die Schweiz in den Krieg zwischen den USA und der Sowjetunion hineingezogen. In der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts ist die Schweiz ein aktiver Teilnehmer an internationalen Organisationen und Konferenzen.

Vortrag gehalten vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG) am 25. Februar 1977 in Zürich.

Separatdruck aus «Gewerkschaftliche Rundschau» Nr. 7/8, Juli/August 1977.

Der schweizerische Stimmbürger und die Aussenpolitik¹

Willy Spühler

Die Formulierung des Themas erwartet eine Antwort auf die Frage nach der Beziehung des schweizerischen Stimmbürgers zur Aussenpolitik seines Landes. Also des Stimmbürgers, der das Recht hat, mitzureden, sich zu beteiligen an der allgemeinen aussenpolitischen Willensbildung, die massgeblich sein soll für die Behörden, und mitzuwirken am Entscheid im konkreten Einzelfall. Politische Rechte finden in der Demokratie ihren Sinn, wenn sie wirklich auch ausgeübt werden, wenn sie als verantwortungsvolle Pflicht verstanden und als persönliches Engagement des Bürgers empfunden werden.

Bestehen in der Aussenpolitik überhaupt solche *Rechte des Bürgers*, fühlt dieser sich persönlich engagiert? Und vielfach wird gefragt, ist dieses Engagement des Bürgers und sein Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht überhaupt erwünscht? Bringt die Gesamtheit der Bürger die kühle Urteilskraft auf, die in aussenpolitischen Dingen nötig sind? Lässt sich das Volk nicht zu sehr von Gefühlen, von Sympathien und Antipathien anstatt von den wahren Interessen des Landes leiten? Zahllos wären Beispiele anzuführen, wo der Bürger sich leiten lässt von seinem Nationalstolz, von Sympathien für Freiheitskämpfer und freiheitliche Bewegungen, von Abneigungen gegen ausländische Regimes, die unserer Lebensart verabscheuungswürdig erscheinen. Es war denn auch nicht von ungefähr, dass der Schriftsteller und Diplomat Gobineau Mitte des 19. Jahrhunderts, angesichts der leidenschaftlichen Parteinahme des schweizerischen

¹ Alt Bundesrat Willy Spühler hielt diesen Vortrag am 25. Februar 1977 vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG).

Radikalismus für alle Freiheitsbewegungen im Ausland, schrieb: «Toute la politique étrangère de la Suisse n'est qu'un malheureux tissu de provocations insensées et de faiblesse réelle.»

Es ist ja nicht zu übersehen, dass die Aussenpolitik nicht einseitig machbar ist und politische Lösungen dem ausländischen Partner oder der übrigen Staatenwelt nicht einfach aufgezwungen werden können wie in der Innenpolitik, in welcher ein Mehrheitsentscheid in einer Sachfrage von der unterlegenen Minderheit als verbindlich hingenommen wird. An die Führung der Aussenpolitik sind von Grund auf andere Massstäbe zu legen. Internationale Verhandlungen folgen nicht den gleichen Methoden und Voraussetzungen wie die innenpolitischen Kämpfe und Interessenausmachungen. Die Aussenpolitik muss auf lange Sicht ausgerichtet sein, bedarf einer Gesamtschau und muss sich veränderten Verhältnissen und Ereignissen rasch anpassen können. Flexibilität und Subtilität sind sicher nicht die Wesensmerkmale der Willensbildung und Willensfindung in der direkten Demokratie.

Demokratisierung der Aussenpolitik

Was allgemein für die Politik der Regierung eines demokratischen Staatswesens gilt, gilt nicht minder für ihre Aussenpolitik, nämlich dass diese getragen werden muss von der Zustimmung des Volkes. Und wenn die Aussenpolitik von diesen Grundvoraussetzungen unserer direkten Demokratie ausgeklammert werden sollte, weil wir dem Bürger die aussenpolitische Mündigkeit nicht zutrauen, so rutschen wir ab in die elitäre Demokratie. Wer möchte das wollen? Wie wollen wir überhaupt Aussen- und Innenpolitik bei der zunehmenden internationalen Verflechtung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft fein säuberlich voneinander trennen? *Innen- und aussenpolitische Angelegenheiten durchdringen sich immer mehr.* Die Ausländerpolitik zum Beispiel mag formal eine Angelegenheit der Aussenpolitik sein. Die mannigfaltigen Probleme, die die Anwesenheit von vielen Zehntausenden von Gastarbeitern aufwerfen, sind jedoch eminent innenpolitischer Natur. So ergibt sich schon aus rein praktischer Sicht, dass auch die aussenpolitischen Zielsetzungen und Beschlüsse der Behörden in der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt, begründet und durchgesetzt werden müssen. Müssen wir übrigens nicht auch bei manchen sehr kontroversen Fragen der Innenpolitik Zweifel an der Mündigkeit des Volkes hören? Werden sie nicht dann besonders laut, wenn bei schwierig zu beurteilenden Sachfragen mächtige wirtschaftliche Interessen im Spiel sind? Die gewaltige technische und wissenschaftliche Entwicklung hat das Leben in ungeheurem Mass revolutioniert und konfrontiert die heutige Generation in ihrem Alltag mit so komplexen Situationen und Fragen, die im Grunde viel schwieriger zu

beurteilen sind als die von der Aussenpolitik herangetragenen Probleme. Bürgerinitiativen und rabiate Aktionen von Atomkraftwerkgegnern sind Symptome dafür, dass die Führung von Staat und Gesellschaft eben ganz allgemein schwieriger geworden ist. Wir befinden uns in der grotesken Situation, dass je komplizierter die Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens werden, desto intensiver das Verlangen nach Mitwirkung und Mitbestimmung an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten laut wird, dass aber gleichzeitig die Teilnahme an den Volksabstimmungen bedenklich gesunken ist.

Es sind erst wenige Jahrzehnte her, dass die *Demokratisierung der Aussenpolitik* vom Bundesrat rundweg abgelehnt worden ist. Er konnte sich auf Art. 11 der Bundesverfassung stützen: «Der Bundesrat wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen . . . und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.» Es ist nicht übertrieben zu sagen, dass der Bundesrat in der Aera Motta in der Zwischenkriegszeit eifersüchtig auf seiner aussenpolitischen Alleinherrschaft beharrte. Er wehrte sich gegen die Einsetzung von *ständigen parlamentarischen Kommissionen* und bezeichnete noch 1924 das Mitspracherecht einer solchen Kommission sogar als verfassungswidrig. Erst nach dem Kriege sind zuerst im Nationalrat und dann im Ständerat solche Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten eingesetzt worden und haben langsam die Stellung erungen, die ihnen zukommt. Sie sind ein Bindeglied zwischen Regierung und Parlament, werden vom Bundesrat laufend über den Stand der Beziehungen der Schweiz zum Ausland und zu internationalen Organisationen informiert und ins Vertrauen gezogen. Der Vorsteher des Politischen Departementes nimmt zusammen mit den jeweils zuständigen Chefbeamten an allen Sitzungen der Kommissionen für Auswärtiges teil. Er gibt regelmässig einen «tour d'horizon» über die weltpolitische Lage und über den Stand wichtiger Verhandlungen und Konferenzen. Den Kommissionen ist auch die Vorberatung der der Bundesversammlung vorgelegten Berichte und Anträge des Bundesrates überbunden. Sie üben die dem Parlament zukommende Aufsichtsfunktion aus wie andere ständige parlamentarische Kommissionen. Sie sind heute nicht mehr wegzudenken. Die Aera der diskussionslosen Aussenpolitik und der respektvollen Kopfnickerei gehört der Vergangenheit an.

Hinsichtlich der Mitwirkung des Volkes beim Abschluss von *Staatsverträgen* hat der Bundesrat nach dem Ende des Ersten Weltkrieges seinen früheren Widerstand aufgegeben. 1921 ist die Verfassungsinitiative, durch die gewisse Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden, in der Volksabstimmung von Volk und Ständen angenommen worden. Massgeblich für die Unterstellung ist einzig die Vertragsdauer von mindestens 15 Jahren. Dieses Abstellen auf Dauer und Kündbarkeit eines Vertrages hat weder

grundsätzlich noch in der Anwendung befriedigen können. Bundesrat und Bundesversammlung haben schliesslich nach langwierigen Untersuchungen und Beratungen eine Lösung gefunden, die am 13. März dieses Jahres eindrücklich von Volk und Ständen angenommen worden ist.

Darnach sind inskünftig unbefristete und unkündbare Verträge dem fakultativen Referendum unterworfen, desgleichen der Beitritt zu einer internationalen Organisation. Die Bundesversammlung kann von sich aus weitere Verträge unterstellen. Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften, das sind also UNO und Europäische Gemeinschaft, untersteht dem obligatorischen Referendum. Damit ist eine klare Rechtsgrundlage geschaffen für Umfang und Grenzen der Volksrechte in bezug auf den Abschluss von Staatsverträgen.

Die Aussenpolitik erschöpft sich jedoch nicht in solchen Rechtsakten. Sie besteht nicht einfach aus einem System von Staatsverträgen. Und wie ich schon sagte, Aussenpolitik und Innenpolitik durchdringen sich. Es lässt sich auch nicht übersehen, dass die Führung der Aussenpolitik aus einer bestimmten Haltung heraus erfolgt. Sie ergibt sich aus einer *Konzeption*, die, selbst wenn die Interessen des Landes noch so pragmatisch verfolgt werden, geprägt ist durch den Charakter des Volkes, durch die überlieferten Werte, durch staatspolitische Grundsätze, durch Rechtsvorstellungen, durch gesellschaftliche Anschauungen und kulturelle Affinitäten und durch viele andere Bindungen, die zu rationalisieren manchmal schwer hält.

Diese Grundhaltung hat sich zu bewähren vor den Veränderungen der Welt und der zwischenstaatlichen Beziehungen; sie ist in Übereinstimmung zu bringen mit dem steten Fluss der Ereignisse, die die Welt um uns bewegen und diese einem ständigen Wandel unterziehen. Nehmen wir wirklich genügend Kenntnis von diesem Wandel der Dinge, in den wir einbezogen sind und der den Begriffen unserer aussenpolitischen Vorstellungswelt vielfach einen andern Gehalt als bisher gibt? Der Bürger steht in einem permanenten Prozess aussenpolitischer Bewusstseinsbildung, den zu fördern und zu leiten Aufgabe der Parteien und Behörden ist.

Staatliche Unabhängigkeit

Prüfen wir nun diese Zielsetzungen und die Mittel unserer Politik gegenüber der Welt der übrigen Staaten und Staatengruppierungen. Im Vordergrund steht die Behauptung der *Unabhängigkeit* des Landes gegen Aussen. Sie ist in der Verfassung von 1848 als erster Zweck der Eidgenossenschaft proklamiert worden und behält diese Erstrangigkeit in Geist und Gefühl des Schweizervolkes unverändert. Der schweizerische Staat bedarf nach Aussen keiner Rechtferti-

gung. Diese liegt in seiner langen Existenz und im unverminderten Willen seiner Bürger zur Eigenstaatlichkeit. Wenn etwa in einem hohen Gedankenflug von einer besonderen *Mission* des schweizerischen Staates gesprochen und das Nationalgefühl zu einem Sendungsbewusstsein gesteigert wird, so mag dem eidgenössischen Selbstgefühl dadurch geschmeichelt sein. Dass damit die Gefahr der *falschen Selbsteinschätzung*, ja der Überheblichkeit, verbunden ist, wird gerne übersehen. Auf dem Boden dieser missionarischen Vorstellung hat sich auch das schweizerische Sonderfalldenken genährt. Die Erfahrung lehrt, dass dieses aussenpolitisch nur allzusehr zu Illusionen verleitet und zu Enttäuschungen führt. Bleiben wir ruhig bei der sehr kühlen und offen nationalegoistischen Wahrheit, dass wir unsere staatliche Unabhängigkeit deswegen durch alle Risiken hoch halten, weil wir glauben, auf diese Weise unserem Fühlen und Wollen am angemessensten leben zu können. Dass unsere Unabhängigkeit nicht bloss dazu dienen darf, unser Leben innert unseren nationalen Grenzen so einzurichten, wie es uns als richtig erscheint, sondern uns darüber hinaus dem Menschen ausserhalb unseres Territoriums verpflichtet, das allerdings ist eine Konsequenz der heutigen Zeit und der heutigen Bedingungen des Zusammenlebens der Völker.

Wir sind mit der übrigen Welt, und zwar nicht nur mit den uns umgebenden Ländern, in einem Mass gegenseitiger und wechselseitiger Abhängigkeiten verknüpft, dessen wir uns in unserem täglichen Leben gar nicht bewusst sind. Wohl ist jedermann bekannt, dass unsere täglichen Lebensbedürfnisse nur gedeckt werden dank der Einfuhr von Rohstoffen, Nahrungsmitteln und Fabrikaten aus dem Ausland, und dass wir diese Güter nur bezahlen können dank der Ausfuhr von Erzeugnissen unserer Industrie und dank zahlreicher Dienstleistungen unserer Hotellerie, unserer Bahnen, der Versicherungen und Banken. Für die Rohstoffe ist die Schweiz zu fast 100 Prozent vom Ausland abhängig, in der Energieversorgung allein zu 82 Prozent, in bezug auf die Nahrungsmittel zu 45 Prozent und die Arbeitskräfte zu 27 Prozent. Diese starke Auslandabhängigkeit auf der Versorgungsseite ist um so gravierender als auch der Absatz der in unserem Land hergestellten Güter in enormem Masse vom Ausland abhängt. Unsere wichtigsten Industrien liefern 60 bis 95 Prozent ihrer Produkte ins Ausland. Fast drei Fünftel des Exportes gehen in das nicht-kommunistische Europa und weitere 16 Prozent in aussereuropäische Staaten. Wie sehr aber durch diese wirtschaftlichen Verknüpfungen politische, soziale, kulturelle, wissenschaftliche Verflechtungen, Bindungen, Einflüsse, Rücksichtnahmen und Abhängigkeiten entstehen, wird im allgemeinen viel zu wenig realisiert.

Der Bundesrat hat in seinen erstmaligen Richtlinien für die Regierungspolitik, das heisst im Jahre 1968, auf diesen Umstand den

gung. Diese liegt in seiner langen Existenz und im unverminderten Willen seiner Bürger zur Eigenstaatlichkeit. Wenn etwa in einem hohen Gedankenflug von einer besonderen *Mission* des schweizerischen Staates gesprochen und das Nationalgefühl zu einem Sendungsbewusstsein gesteigert wird, so mag dem eidgenössischen Selbstgefühl dadurch geschmeichelt sein. Dass damit die Gefahr der *falschen Selbsteinschätzung*, ja der Überheblichkeit, verbunden ist, wird gerne übersehen. Auf dem Boden dieser missionarischen Vorstellung hat sich auch das schweizerische Sonderfalldenken genährt. Die Erfahrung lehrt, dass dieses aussenpolitisch nur allzusehr zu Illusionen verleitet und zu Enttäuschungen führt. Bleiben wir ruhig bei der sehr kühlen und offen nationalegoistischen Wahrheit, dass wir unsere staatliche Unabhängigkeit deswegen durch alle Risiken hoch halten, weil wir glauben, auf diese Weise unserem Fühlen und Wollen am angemessensten leben zu können. Dass unsere Unabhängigkeit nicht bloss dazu dienen darf, unser Leben innert unseren nationalen Grenzen so einzurichten, wie es uns als richtig erscheint, sondern uns darüber hinaus dem Menschen ausserhalb unseres Territoriums verpflichtet, das allerdings ist eine Konsequenz der heutigen Zeit und der heutigen Bedingungen des Zusammenlebens der Völker.

Wir sind mit der übrigen Welt, und zwar nicht nur mit den uns umgebenden Ländern, in einem Mass gegenseitiger und wechselseitiger Abhängigkeiten verknüpft, dessen wir uns in unserem täglichen Leben gar nicht bewusst sind. Wohl ist jedermann bekannt, dass unsere täglichen Lebensbedürfnisse nur gedeckt werden dank der Einfuhr von Rohstoffen, Nahrungsmitteln und Fabrikaten aus dem Ausland, und dass wir diese Güter nur bezahlen können dank der Ausfuhr von Erzeugnissen unserer Industrie und dank zahlreicher Dienstleistungen unserer Hotellerie, unserer Bahnen, der Versicherungen und Banken. Für die Rohstoffe ist die Schweiz zu fast 100 Prozent vom Ausland abhängig, in der Energieversorgung allein zu 82 Prozent, in bezug auf die Nahrungsmittel zu 45 Prozent und die Arbeitskräfte zu 27 Prozent. Diese starke Auslandabhängigkeit auf der Versorgungsseite ist um so gravierender als auch der Absatz der in unserem Land hergestellten Güter in enormem Masse vom Ausland abhängt. Unsere wichtigsten Industrien liefern 60 bis 95 Prozent ihrer Produkte ins Ausland. Fast drei Fünftel des Exportes gehen in das nicht-kommunistische Europa und weitere 16 Prozent in aussereuropäische Staaten. Wie sehr aber durch diese wirtschaftlichen Verknüpfungen politische, soziale, kulturelle, wissenschaftliche Verflechtungen, Bindungen, Einflüsse, Rücksichtnahmen und Abhängigkeiten entstehen, wird im allgemeinen viel zu wenig realisiert.

Der Bundesrat hat in seinen erstmaligen Richtlinien für die Regierungspolitik, das heisst im Jahre 1968, auf diesen Umstand den

Finger gelegt, wenn er erklärte, «der Begriff der Unabhängigkeit hat gerade seit Ende des letzten Krieges eine gewisse *Relativierung* erfahren. In einem Zeitalter der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit und Durchdringung auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet kann von einer absoluten Unabhängigkeit nur noch mit Vorbehalt gesprochen werden. Der Umstand, dass jeder in vermehrtem Masse als früher auch auf den andern angewiesen ist, führt dazu, dass die Wahrung der Unabhängigkeit auch die Sicherstellung eines gewissen Gleichgewichts in der zunehmenden Interdependenz umfasst». Und vier Jahre später hat der Bundesrat eindeutig erklärt, die *Unabhängigkeit* «*habe nicht mehr den gleichen Sinn, der ihr früher zukam.*» Diese Relativität der Unabhängigkeit ist Ausdruck der in der ganzen Welt gleichermaßen in Erscheinung tretenden Tatsache, dass die lebenswichtigen Probleme eines Landes in der Regel nicht mehr solche sind, die nur *ihm* eigen sind, sondern an die Türe aller Staaten pochen. Zahllose Beispiele wären zu nennen. Vor allem der grosse Katalog der verschiedensten Umweltprobleme, wie die Belastung der Atmosphäre durch die Industrie, den Verkehr, die Heizungen der städtischen Agglomerationen, die Verschmutzung der Flüsse, Seen und Meere, die Abwasserreinigung, die Erhaltung der klimabestimmenden grossen Wälder, besonders in den Tropengebieten, der Schutz der vom Aussterben bedrohten Tierwelt, dann die Probleme der Ausbeutung der Meere durch Fischfang und Nutzung des Meeresbodens, ferner die Raumschiffahrt und die Wetter- und Nachrichtensatelliten, weiter die Sicherung der Rohstoffversorgung der Welt auch für die Zukunft, und die dabei zutage tretenden Interessengrundsätze zwischen Rohstoffländern und Industrienationen. Dies ist den im Wohlstand dahinlebenden Völkern auf der nördlichen Halbkugel unseres Planeten überscharf ins Bewusstsein gedrungen, als im Oktober 1973 die Erdölkrise unvermittelt hereinbrach und nicht nur Preisfragen, sondern die Erdölversorgung auch für die Zukunft aufwarf.

Globale Innenpolitik – Multilaterale Aussenpolitik

Wenn wir die hier nur aufgezählten Probleme auch nur oberflächlich bedenken, so ist uns klar, dass es nicht nur Fragen sind, die in vielen Ländern auftreten, sondern gleichzeitig Fragen, die entweder die Kraft eines betroffenen Landes allein überfordern, oder die überhaupt nur weltweit, in einer globalen Zusammenarbeit zu lösen sind. Es sind ihrem Wesen nach meistens eigene, sogenannte innere Probleme der Länder, und normalerweise wären sie früher, unter quantitativ bescheideneren Verhältnissen, Gegenstand der Innenpolitik gewesen. Da sie aber wie ausgeführt weltweit, global auftreten, spricht man von ihnen als Problemen der globalen Innenpolitik. Es ist Staatsgrenzen überschreitende Innenpolitik. Der

Ausdruck «*globale Innenpolitik*» macht die Realität der Probleme klar; er entspricht nicht der juristischen Realität, indem die Lösung der Probleme nicht im Rahmen einer staatlichen Einheit erfolgt. Diese Situation ist vergleichbar mit der Lage in der Schweiz, wenn ein innenpolitisches Problem, das alle oder eine grössere Zahl von Kantonen betrifft, nicht durch die Zentralgewalt auf dem Wege der Bundesgesetzgebung, sondern durch die Kantone selber im Rahmen eines interkantonalen Konkordates eine Ordnung findet.

Das Hinauswachsen vieler eigentlich innerer Probleme der einzelnen Staaten über deren Grenzen hinaus führt dazu, dass die zwischenstaatlichen Beziehungen aus dem bilateralen Kontakt zu *multilateralen Dimensionen* gestiegen sind. Die Diplomatie ist davon selbstverständlich nicht unberührt geblieben. Die Zahl der Beamten, die in den Aussenministerien sich mit bilateralen Geschäften von Land zu Land beschäftigen, hat abgenommen, dafür ist die Zahl derer, die multilateral tätig sind, grösser geworden. Diese Verschiebung der Gewichte kommt auch im Eidgenössischen Politischen Departement eindeutig zum Ausdruck.

Die Intensivierung und neue Dimension der aussenpolitischen Beziehungen führen zwangsläufig zur Vervielfachung von internationalen Konferenzen, und zwar nicht nur von Regierungsstellen, sondern auch seitens wissenschaftlicher und beruflicher Organisationen. Solche Konferenzen sind nicht einfach die Ausgeburt einer wilden Reiselust, sondern ein Symptom für die Internationalität der Probleme, welche das Funktionieren der Staaten und die Zukunft der menschlichen Gesellschaft betreffen. Das gleiche gilt für die erhebliche Zahl von offiziellen internationalen Organisationen und Institutionen, die nach dem Kriege entstanden sind, viele davon im organisatorischen Rahmen der Vereinten Nationen.

Soweit die schweizerischen Behörden der Überzeugung waren, die Tätigkeit dieser Organisationen habe eher einen unpolitischen Charakter und der Grundsatz der Neutralität stehe einer Mitgliedschaft der Schweiz deshalb nicht im Wege, ist unser Land meist von Anfang an diesen Organisationen beigetreten. Die Tätigkeit dieser Organisationen und Institutionen ist so weitreichend, dass hier nicht darauf eingetreten werden kann. Ihre Nützlichkeit steht ausser Zweifel. In vielen Fällen ist das Funktionieren des modernen zwischenstaatlichen Lebens ohne sie schlechthin nicht denkbar. Ihre Tätigkeit ist allerdings häufig genug verhältnismässig wenig bekannt und das Bild, das man über sie verbreitet, sehr oft eigenartig verzerrt. Durch die Massenmedien erfährt man von ihnen, wenn etwas Auffälliges zu melden oder kritisch zu beleuchten ist. Wer möchte behaupten, dass diese Berichte immer von Verständnis oder gar von Wohlwollen getragen seien. Es will mir scheinen, wir seien allzu leicht bereit, den Massstab *unserer* Lebensart und unsere eigenen Werte an andere Völker und ihre Repräsentanten zu legen. *Etwas*

mehr Toleranz und Verständnis, wenn aus fremden Kontinenten eine ganz verschiedene Welt des Denkens, Fühlens und Handelns uns gegenübertritt, würde nicht nur der Sache dienen, sondern wäre auch zu unserem eigenen Vorteil. Zugegeben, es ist nicht immer leicht, und die Mahnung zur Einfühlung in fremdes Denken kann nur allseitig sein.

Schweizerische Sonderfallmentalität

Mit unserer aus historischer Sicht verständlichen, lange geübten politischen Abkapselung haben wir uns doch etwas entfremdet und haben manchmal allzusehr Mühe, mit der Welt zu leben, wie sie ist. Wirtschaftlich haben wir dies durchaus verstanden, politisch fällt es dem Schweizervolk schwer.

Es ist offensichtlich, dass viele noch Mühe haben, sich von der Vorstellung der Schweiz als einem *Sonderfall* in der Völkerfamilie freizumachen. Sicher fällt die schweizerische Eidgenossenschaft in mancher Hinsicht durch starke Besonderheiten auf: Das problemlose Zusammenleben von Volksgruppen verschiedener Sprachen und Religionen, der Föderalismus und die Form der direkten Demokratie mit Referendum und Initiative, das Milizsystem unserer Armee, die Unabhängigkeit der Bundesregierung, unsere Neutralität und vieles andere mehr. Wer sich in der Welt umsieht, wird jedoch unschwer einzelne Elemente dieser Eigenheiten auch bei andern Nationen und Staaten vorfinden. Wir dürfen uns jedenfalls nichts darauf einbilden und müssen achtgeben, dass spätere Generationen uns nicht vorwerfen können, wir hätten, wie Karl Schmid einmal sagte, «die Überzeugung vom Sonderfall Schweiz wie ein Brett vor dem Kopf gehabt». In unseren Beziehungen zur Welt kommt es nicht darauf an, ob *wir* uns als Sonderfall wännen, sondern ob die andern dies akzeptieren und darauf Rücksicht nehmen. Dem ist jedoch nicht so. Wer mit dem «Sonderfall Schweiz» die Vorstellung verbindet, wir könnten unabhängig von der allgemeinen wirtschaftlichen, politischen, kulturellen Verpflichtung unser Sonderdasein pflegen, der irrt sich gewaltig. *Der Sonderfall Schweiz interessiert das Ausland kaum, wohl aber der Beitrag der Schweiz zu den Problemen der Welt.*

Schweizerische Neutralität

Die aussenpolitische Sonderfallmentalität hängt weitgehend mit der *Neutralitätspolitik* zusammen. Die Neutralität ist seit Jahrhunderten im Denken des Schweizervolkes tief verwurzelt. Es ist für die Existenz der Schweiz von grösster Wichtigkeit gewesen, dass der Wiener Kongress von 1815 die von ihr selber angenommene Neutralität als im Interesse Europas liegend anerkannt hat. Die Auffas-

sungen über den Sinn der Neutralität in ihrer politischen Anwendung haben allerdings im Laufe der nachmaligen Zeit sehr geschwankt. Während in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Neutralität den liberalen Radikalismus in manchen Parteinahmen nicht hinderte, erschien sie dem Durchschnittsbürger in der Zeit nach der revidierten Verfassung von 1874 als ein «Schutzwall, hinter dem er in völliger Sicherheit seinen friedlichen Geschäften nachgehen könne» (Bonjour). Die Verschonung der Schweiz vor dem Weltkrieg von 1914, vor allem aber vor dem Zweiten Weltkrieg, war dieser Tendenz zum aussenpolitischen Abseitsstehen nur förderlich. Die militärische, politische und geistige Igelstellung war ein Gebot der Zeit, das heisst der Not.

Es besteht jedoch kein Zweifel, dass die *Neutralität* seit 1815 wohl *Richtlinie, aber nicht Selbstzweck* der schweizerischen Aussenpolitik gewesen ist. So erklärt es der Bundesrat in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik von 1972. Sie sei *eines* der Mittel zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit. Die frühere Rolle als Mittel zur Wahrung des innern Friedens und innern Zusammenhaltens der Schweiz hat heute ihre Bedeutung weitgehend eingebüsst. Nach Völkerrecht und politischer Praxis ist es unbestritten, dass von uns selber bestimmt wird, in welcher Weise die Neutralitätspolitik zu handhaben ist.

Die Neutralität ist ein *Mittel* unserer Aussenpolitik, aber *nicht ein Hindernis* einer *eigenen* Aussenpolitik. Bei aller Grundsätzlichkeit und bei aller Glaubwürdigkeit, die der Neutralitätspolitik anhaften muss, hat sie den Gegebenheiten der Zeit zu folgen und sich der äussern Formen, in denen sich die Aussenpolitik abwickelt, zu bedienen. Wenn diese die Methode der Multilateralität, das heisst der internationalen Konferenzen und fester Organisationen entwickelt hat, so wird auch die schweizerische Aussenpolitik in diesem Rahmen geführt und ihre Interessen vertreten müssen. Aus der Globalität der lebenswichtigen Probleme, auf die ich vorher hingewiesen habe, ist auch für uns nur eine Schlussfolgerung zu ziehen: die der prinzipiellen *Beteiligung* an diesen Mitteln der Diplomatie, an dieser Form der Erörterung der Probleme, der Vertretung eigener Interessen, des Ausgleichs und der Zusammenarbeit. *Wie die Neutralität ihre Ergänzung und ihre positive Dimension findet in der Beteiligung, so findet die Beteiligung ihre Bedeutung in der Neutralität.*

Die Schweiz ist im Laufe der Nachkriegszeit einer grossen Zahl von internationalen Organisationen, besonders solcher der UNO, beigetreten. Dabei ist immer auch die Gretchenfrage von der Neutralität gestellt worden. Sie ist abgetan worden mit dem gängigen Hinweis auf den sogenannten «technischen», das heisst «unpolitischen» Charakter dieser Organisationen und Organe. Doch nichts kann unpolitisch bleiben, wo sich Vertreter von Regierungen aus der ganzen Welt am Verhandlungstisch treffen. Am technischsten Pro-

blem sprüht plötzlich der Funke politischer Deklamation und Leidenschaft. Das mag uns stören, aber darf uns nicht hindern, geduldig mit dazu beizutragen, dass Gegensätze ihren Ausgleich finden in Lösungen, die vernünftig und vertretbar erscheinen und vereinbar sind auch mit unseren eigenen Interessen. Nun bin ich allerdings nicht ganz sicher, ob die Schweizer in ihrer Mehrheit für diese Aussenpolitik des täglichen Umgangs mit andern allseits das erwünschte Verständnis aufbringen. Immer kommt das alte *Missverständnis*, dass Neutralität im Abseitsraum praktiziert werde, in die Quere. Ein Missverständnis, vielfach beruhend auf einem eigenartigen Komplex des auserwählten Volkes und einem unbegründeten Kleinmut eigener Wirkungslosigkeit.

Mit staatsmännischer Klarheit hatte schon der grosse Bürgermeister Georg *Wettstein*, dem die Eidgenossen nach dem 30jährigen Krieg die verbriefte Unabhängigkeit vom deutschen Reich zu verdanken hatten, erklärt: «Es genügt nicht, die Hände in den Schoss zu legen; man muss sich in fremde Händel mischen und des Nachbarns Haus löschen helfen, um das seine zu erhalten... Heutzutage verlangt die *raison d'Etat* mehr, als die Halbarte zum Polierer zu tragen und ausputzen zu lassen».

Es ist die Aufgabe gestellt, dem Stimmbürger das dunkle Leitbild der Neutralität als einer politischen Haltung der Negation und Passivität zu ersetzen durch ein *lichteres Bild* von den realen Chancen eines positiven und gut aufgenommenen Wirkens in der Gemeinschaft der Völker. Zahlreich wären die konkreten Beispiele, die ein buntes Mosaik aktiven Wirkens unserer Diplomatie und unseres Staates im Dienste des Friedens bieten, angefangen bei Hilfeleistungen an die UNO während des Bürgerkrieges im Kongo, dem heutigen Zaire, bis zur intensiven diplomatischen Mitarbeit an der *Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit* von 1973 bis 1975. Die dortige Betätigung war ein Beispiel dafür, dass gerade auch ein neutrales Land, besonders wenn es mit den andern neutralen Staaten Europas (Österreich, Schweden, Finnland) zusammenarbeitet, eine nützliche und auch anerkannte Rolle spielen kann. Die Schweiz hat dabei nicht bloss eine vermittelnde Tätigkeit ausgeübt, sie hat auch im Geiste der freiheitlichen demokratischen Überzeugungen des Schweizervolkes mit einigem Erfolg gewirkt. Die Konferenz ist ein eigentliches Musterbeispiel dafür, dass ein neutrales Land nicht darauf angewiesen ist, nur nützlich zu sein, wenn es darum angegangen wird, sondern *aus eigener Initiative* und Verpflichtung nützliche Arbeit leisten kann, und zwar ganz im Sinne seiner eigenen demokratischen Haltung und Zielsetzung. Diese jüngste Erfahrung zeigt, dass eine *aktive schweizerische Neutralitätspolitik* durchaus möglich ist und *grösserer Anerkennung sicher* ist als bei Abschliessung und Enthaltbarkeit.

Ein anderes Anschauungsbild einer solchen Politik ist die Mitarbeit

der Schweiz im *Europarat* in Strassburg. Auch hier war Ängstlichkeit gegenüber allfälligem Zwang zum politischen Stellungbeziehen und gegenüber öffentlichem Mitwirken schweizerischer Parlamentarier zu überwinden bis schliesslich der Bundesrat seinen Widerstand aufgab. Seit 1963 sind wir Vollmitglied. Die Möglichkeit, in einer internationalen parlamentarischen Versammlung regelmässig sich zu betätigen und zu informieren, hat auch die früheren Hemmungen gegenüber aussenpolitischer Mitarbeit im Nationalrat und Ständerat abgebaut. Die Mitarbeit der Schweizer Delegierten ist rege und von den Vertretern anderer Länder sehr geschätzt.

Unser Verhältnis zu den Vereinten Nationen

Wenn ich überblicke, ob unsere Politik der «*Neutralität und Beteiligung*» Lücken aufweist, sehe ich ausser unserer Nichtmitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds unser Fernbleiben von der Organisation der Vereinten Nationen. Beim *Währungsfonds* waren nicht neutralitätspolitische, sondern wechselnd Bedenken unserer Exportwirtschaft, der Banken, und der Währungsbehörden der Grund. Es wäre wohl richtiger gewesen, wenn vor Jahren der politische Entscheid für einen Beitritt gefallen wäre. Durch unsere Interdependenz auf dem Währungsgebiet sind wir gezwungen, bei allen Entscheiden der internationalen Währungsorganisation mitzumachen, das heisst sie passiv hinzunehmen, ohne gleichberechtigt mit den andern Sitz und Stimme in den entscheidenden Organen zu besitzen.

In bezug auf die *Vereinten Nationen* kann die Unvereinbarkeit einer Mitgliedschaft der Schweiz mit ihrer Neutralität nicht mehr mit gutem Recht vertreten werden. Die beiden Berichte des Bundesrates aus den Jahren 1969 und 1971, die anschliessende Diskussion im National- und Ständerat, und die Stellungnahme der Völkerrechtler lassen einen andern Standpunkt nicht zu. Die neutrale Schweiz könnte auch als Mitglied der Vereinten Nationen jede Beteiligung an Verpflichtungen militärischen Charakters ablehnen, ohne gegen die Statuten der UNO zu verstossen. In bezug auf die wirtschaftlichen Sanktionen haben wir uns im Fall Rhodesien diesen unterworfen und in aller Weltöffentlichkeit erklärt, dass eine solche Haltung durchaus mit der schweizerischen Neutralität vereinbar sei.

Die Unterscheidung zwischen sogenannten «unpolitischen», «technischen» Organismen und den «politischen» Organen der UNO ist heute nicht mehr haltbar. Viele wirtschaftliche und soziale Spezialorganisationen der UNO haben eine zunehmende «Politisierung» erfahren. Wollte man jene Unterscheidung als Kriterium für unsere Beitrittsfähigkeit anwenden, so müssten wir die Mitgliedschaft in diesen Organisationen im einen oder andern Fall aufkünden! Unsere UNO-Nichtmitgliedschaft wird in den Augen der Weltöffentlichkeit

immer unverständlicher und erscheint angesichts unserer intensiven Beteiligung an brisant politischen Auseinandersetzungen in wichtigen internationalen Konferenzen immer zwiespältiger.

Im Grunde geht es einfach darum: *will* man den Vereinten Nationen angehören oder *will man nicht*. Die Beitrittsfrage ist letzten Endes zu einer blossen Opportunitätsfrage, zu einer Frage des Verständnisses der schweizerischen Aussenpolitik überhaupt geworden. Und der Stimmbürger wird dazu aus einer persönlichen, vielfach emotionsgeladenen Beurteilung der UNO dazu Stellung nehmen. Er misst ihre Tätigkeit an schweizerischen Vorstellungen von Ordnung und Effizienz, nicht an der komplexen politischen Realität der Zerrissenheit der Staatenwelt.

Er sieht die Ohnmacht gegenüber den grossen Fragen und nicht die kleinen Schritte und Erfolge, die Schlimmeres verhüten oder Hoffnungen für die Zukunft begründen. Das Neutralitätspolitische Argument ist deshalb vielfach bloss ein bewusster oder unbewusster Vorwand für eine passive aussenpolitische Haltung schlechthin. Darum geht es letzten Endes, und nicht um Neutralitätsrechtliche und -politische Bedenken.

Die Frage eines UNO-Beitrittes stellt unsere Aussenpolitik generell zur Diskussion, und deshalb kann der *Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit* nicht ausgewichen werden und können weder Behörden noch Stimmbürger von ihr dispensiert werden. Auch wenn die reale Bedeutung unserer Mitgliedschaft in der UNO nicht überbewertet werden soll, so zwingt sie doch den Stimmbürger zur Besinnung auf die Aussenpolitik. Das Stillstehen von Behörden und Parteien führt zu nichts. Ist die Situation nicht zu eigenartig, als dass sie noch lange andauern kann? Eine Situation, in der die politische Führung beschliesst, nichts zu beschliessen, unter Berufung auf den Stimmbürger, der seinerseits aber nichts beschlossen hat. Damit bewegen wir uns in einem *circulus vitiosus*, aus dem herauszutreten uns allen gelegen sein sollte. Nicht wegen unserer Stellung zu den Vereinten Nationen allein, sondern wegen dem aussenpolitischen Immobilismus des Schweizervolkes, in dessen Schatten alle Beweglichkeit und Engagiertheit einer schweizerischen Aussenpolitik prekär ist.

Man wird entgegenen, eine allgemeine Diskussion über unsere Stellung in der Welt und unsere Aussenpolitik werde von der Masse der Stimmbürger gar nicht verlangt. Das Interesse dafür fehle. Das zeige ja die Stimmbeteiligung und die von Zeit zu Zeit durchgeführten repräsentativen Umfragen. Demgegenüber sei nur folgendes gesagt: Wir haben nun einmal das System der direkten Demokratie auch in wichtigen aussenpolitischen Fragen und sind der Meinung, dass selbst in Fragen, in denen der Stimmbürger nicht direkt zu entscheiden hat, der *Konsens zwischen Bürger und Regierung beziehungsweise Parlament auf die Dauer eine Notwendigkeit* ist. Das

hat auch die Abstimmung über das Darlehen an die Internationale Vereinigung für Entwicklungsorganisationen (IDA) mit aller Deutlichkeit gezeigt. Gerade die Tatsache, dass die Argumente dafür und dagegen nicht auf polare Gegensätze hinausliefen, sondern sehr über das Kreuz gingen, dass unter den Gegnern der Vorlage engagierte Anhänger der Entwicklungshilfe, und unter den Anhängern eindeutige Gegner einer offenen Aussenpolitik sich befanden, lässt erkennen, wie sehr eine Klärung der aussenpolitischen Fragen und Richtlinien vonnöten ist.

Entwicklungshilfe

Auch wenn die Entwicklungshilfe bei weitem nicht alle Aspekte der Aussenpolitik umfasst, ist sie gerade wegen ihrer Komplexität eine Gelegenheit für die aussenpolitische Schulung des Stimmbürgers. Ich höre den Einwand: Ist denn überhaupt Entwicklungshilfe ein Element der Aussenpolitik? Hat sie nicht einfach im Dienste der Ärmsten in den Entwicklungsländern zu stehen und nicht ein Instrument unserer aussenpolitischen Interessen zu sein? Die scheinbar so grundsätzliche Frage ist, so gestellt, ein grosses Missverständnis. Sicher ist Aussenpolitik immer Wahrung der Interessen des Landes. Das will jedoch nicht heissen, das Problem der Unterentwicklung nicht in seiner wahren und langfristigen Bedeutung als überwiegend einseitige Hilfe der Industrieländer zu erkennen, mit allen Konsequenzen des Zwangs zum Verzicht.

Die Aussenpolitik ist die Kunst, das Richtige möglich zu machen. Wir haben den Vorzug einer sehr breit gefächerten Tätigkeit von verschiedenen privaten Hilfswerken, die das Vertrauen des Schweizervolkes finden. Durch sie wird in segensreicher Weise die schweizerische Opferbereitschaft umgemünzt in nützliche Entwicklungsarbeit. Sie lockern aber auch unser politisches Erdreich für das Verständnis der Spannung, die im sogenannten Nord-Süd-Konflikt auch an uns herantritt. Ihre Aufklärungsarbeit ist deshalb zu begrüssen, selbst wenn sie nicht allen Ohren sehr angenehm tönt. Ihre kritische Beurteilung gewisser Formen der Entwicklungshilfe, insbesondere der Finanzhilfe und der privatwirtschaftlichen Investitionen der schweizerischen Industrie hat eine Diskussion entfacht, die ich positiv beurteile. Sie ist geeignet, zu unserer Gewissensforschung beizutragen. Und das ist dringend nötig angesichts des grossen, wachsenden Konfliktes zwischen reichen Industrienationen, an deren Spitze wir mitmarschieren, und den ärmsten Entwicklungsländern.

Unsere öffentlichen Leistungen (gratis oder zu Vorzugsbedingungen), gemessen am Bruttosozialprodukt pro Einwohner, sind in den letzten paar Jahren nur noch von Finnland, Italien und Österreich unterschritten worden, also von Ländern mit dem niedrigsten

Bruttosozialprodukt, das nur etwa halb so gross ist wie das unsrige. Der Stimmbürger wird darauf vorzubereiten sein, zu grösseren Leistungen ja zu sagen. Das wird sehr schwierig sein und wird vielleicht nur unter dem Zwang von Erschütterungen auf der Weltbühne möglich werden,

Jedenfalls aber wird unsere *Solidarität*, die wir gerne neben der Neutralität als Mittel unserer Aussenpolitik deklarieren, noch viel mehr auf den internationalen Prüfstand gesetzt werden als bisher. Das Schweizervolk hat sie meist als *humanitäre Hilfe* verstanden und privat in schönstem Masse geleistet, treu einer erprobten und alten humanitären Tradition, und auch ganz im Zeichen des Roten Kreuzes. Die *politische* Auffassung der Solidarität hatte mehr Mühe, vom Bürger begriffen zu werden. Deshalb die zwiespältige Haltung gegenüber der Entwicklungshilfe: generös wiederum in der Unterstützung der privaten Entwicklungshilfe-Organisationen, knauserig in der Mittelbewilligung durch den Staat.

Die Leistung der sogenannten *guten Dienste* zugunsten von Drittstaaten in Konfliktfällen (Übernahme von Interessenvertretungen kriegsführender Staaten, von neutralen Missionen und dergleichen), welche unser Land in den ersten 10 bis 15 Jahren nach dem Kriege in reichem Masse übernahm, hat erheblich abgenommen. Heute sind Unparteilichkeit und Neutralität in Vermittlungsaktionen manchmal weniger entscheidend für den Erfolg als die Macht des Vermittlers. Und für die Übernahme von Interessenvertretungen stehen heute ausser uns noch andere Neutrale zur Verfügung, oder es werden politisch nahestehende, befreundete Staaten bevorzugt. Auch die UNO ist zurückhaltender geworden in der Heranziehung von neutralen Schweizern zu besonderen Aufgaben. Die Nicht-Mitgliedschaft wirkt sich offensichtlich nachteilig aus. Es wird immer offenkundiger, dass der Ausdruck «*Solidarität*» nur noch seine *Verwirklichung* findet in der unmissverständlichen Form der «*Beteiligung*», Beteiligung an humanitären Aktionen, an den verschiedensten Formen der Entwicklungshilfe, an den wirtschaftlichen, politischen, kulturellen, sozialen Aktionen im Rahmen aller Organisationen der UNO.

Die *Universalität* unserer Beziehungen zur Staatenwelt, ein Prinzip, das als Bekräftigung der Neutralität genannt wird, ist immer auch ein Kriterium gewesen für eine Beteiligung an internationalen Konferenzen. Nach heutigem Verständnis entspricht sie auch dem Grundsatz der Beteiligung an den vielfachen internationalen Organisationen.

Wirtschaft und Aussenpolitik

Noch ein Wort zum Verhältnis von *Wirtschaft und Politik* in der Aussenpolitik. In der öffentlichen Diskussion um das IDA-Darlehen

hat die Tatsache, dass der zu gewährende Kredit den ärmsten Entwicklungsländern zum Kauf von Waren auch in der Schweiz verhilft, so dass die Kredite in Form von Exporterlösen an die schweizerische Industrie wieder zurückfliessen, zu heftigen Kontroversen geführt. Von den einen ist dieser Umstand positiv als Beweis angeführt worden, dass die vom Staat aufgebrauchten Mittel gut angewendet werden und auch der schweizerischen Wirtschaft zugute kommen. Von andern ist diese Tatsache angeprangert worden als ein blosser Beitrag zur Exportförderung der Schweizer Industrie. Dieser Kritik war entgegenzuhalten, dass das Entwicklungsland den Kredit nur in langen Fristen und ohne jede Zinsbelastung zurückzahlen hat. Für unsere Betrachtung ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass die wirtschaftliche Komponente auch in diesem Akt der Aussenpolitik eine wichtige Rolle spielte.

Die Meinungen gehen je nach Standpunkt auseinander, wieweit sie in der schweizerischen Aussenpolitik von alters her eher eine *Dominante* als eine Komponente darstellt. Im Ausland jedenfalls herrscht die *Auffassung, dass die Wirtschaftsinteressen die Triebfedern der schweizerischen Aussenpolitik* seien. Bei der starken wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Ausland, dem grossen Anteil unserer Exportwirtschaft am schweizerischen Volkseinkommen, der starken Stellung unserer Banken im internationalen Finanzgeschäft, ist es in der Tat nicht verwunderlich, wenn die Wirtschaftskreise immer darauf bedacht waren, dass in den Beziehungen zum Ausland in erster Linie auf die wirtschaftlichen Interessen Rücksicht genommen werde. Bei der sonst eher distanzierteren, im Politischen wenig nach Geltung tendierenden Aussenpolitik konnte sich deshalb die Auffassung vielmals durchsetzen, dass die Aussenpolitik letzten Endes Aussenwirtschaftspolitik zu sein habe. Es bedurfte geringerer Mühe, die Schweiz bei internationalen Wirtschaftskonferenzen der verschiedensten Art mit entschiedenem Einsatz zu vertreten als Konferenzen zu beschicken, deren Traktanden politische, völkerrechtliche oder kulturelle Fragen betrafen. Das Verlangen, in internationalen wirtschaftlichen Organisationen vertreten zu sein, war stärker als bei andern, denen gegenüber die Frage nach dem sichtbaren Nutzen rasch zur Stelle war. Die These von der ständigen Präsenz der Schweiz bei multilateralen Verhandlungen und Organisationen auf allen nicht-wirtschaftlichen Gebieten begegnet auch heute noch verbreitetem Zweifel.

Die vorwiegend wirtschaftliche Betrachtungsweise unserer Stellung in der Welt ist ungerechtfertigt. Sie mochte vielleicht vor Jahrzehnten angängig sein, als wir in einer von der freien Wirtschaft geprägten und von Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika bestimmten Welt lebten; sie verkennt jedoch die mit der Verflechtung der Völker und Staaten eingetretene Wandlung in der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts. *Die Probleme sind eminent politisch gewor-*

den, wohin wir auch blicken. Auch unsere Exportwirtschaft bedarf des politischen Vorspannes mehr und mehr. Der ganze grosse Anpassungsprozess zwischen den unterentwickelten Ländern und den Industrienationen ist ein ausgesprochen politischer Vorgang, das heisst er erfasst alle menschlichen Bereiche. Ich sage deshalb: die schweizerische Aussenpolitik hat eine *politische Aussenpolitik* zu sein und nicht bloss in wirtschaftlichen Kategorien zu denken und zu handeln. Nur so sind wir auf der Höhe der Aufgabe.

Das Ausland soll nicht nur den wirtschaftenden Schweizer kennen. Hinter der Wirtschaftsmacht, welche die Schweiz ist, soll dem Ausland auch die andere Schweiz vertraut werden. Zum Bild der Schweiz gehört neben der wirtschaftlichen Tüchtigkeit und unserem Arbeitsfleiss auch das *geistige Schaffen*, die *kulturelle Ausstrahlung*, der *Gemeinschaftssinn* und die *politische Demokratie*. Denn wir glauben, dass die menschlichen und kulturellen Aspekte des Lebens stärker ihr Eigengewicht verlangen, und dass die Nationen vermehrt nach ihren kulturellen Werten und Leistungen beurteilt werden. Deshalb ist es so wichtig, dass wir unsere *kulturelle Präsenz im Ausland* entfalten. Wie wenig kennt man doch unser Schrifttum, unsere Kunst, Musik, Theater und Film. Wer im Ausland reist und mit Ausländern zusammenkommt, ist immer erneut betroffen über die weitverbreitete Unkenntnis unseres reichen kulturellen Lebens. Wenn ich von kultureller Präsenz spreche, meine ich nicht einfach das Herumreichen der Spitzenleistungen, die Bewunderung erwecken, nicht einfach die Förderung von Prestige-Manifestationen. Ich meine auch die intensiven Bemühungen der jungen Generation um neue Ausdrucksformen in Musik, Malerei, Plastik, Literatur und Theater. Dann können wir erleben, wie selbst in verwöhnten künstlerischen Zentren wie Paris oder New York erstaunt und positiv auf das zeitgenössische schweizerische Kulturschaffen reagiert wird. Und wie lebhaft und verständnisvoll wird das traditionsreiche schweizerische Brauchtum und die Folklore in Schwarzafrika aufgenommen, weil hier Affinitäten empfunden werden. Mit einer entschiedenen kulturellen Aussenpolitik, die auf die Bedürfnisse des jeweiligen Gastlandes eingeht, werden Kontakte hergestellt, die von grösster Bedeutung für unsere Geltung im Ausland sind. Das entspricht kluger Aussenpolitik des Kleinstaates, der sonst durch seine wirtschaftliche Kraft positiv auffällt, aber auch auf Argwohn trifft.

Findet eine so verstandene, umfassende Aussenpolitik – ich wiederhole: eine politische Aussenpolitik – beim Stimmbürger Rückhalt? Soweit dieser überhaupt eine positive Haltung gegenüber der Pflege von offiziellen Beziehungen zum Ausland einnimmt, glaube ich: ja. Gerade die jüngere Generation wird dafür wohl mehr Verständnis aufbringen als für eine Aussenpolitik, die den Anschein erwecken würde, nur in wirtschaftlichen Dingen aktiv zu sein.

Aussenpolitische Aufklärung und Führung

Die Schwierigkeiten und Hemmungen einer aktiven, offenen, auf Zusammenarbeit mit andern ausgerichteten Aussenpolitik sind besonders gross in einem Staat, dessen Bürger durch Referendum und Initiative direkt an den aussenpolitischen Entscheiden teilnehmen. Auf das von jeder Regierung als Traum ersonnene unbegrenzte Vertrauen der Stimmbürger in die weise Staatskunst der Regierung, nach der einfachen Formel «die werden schon wissen, was gut ist für uns», kann nicht gebaut werden. Die aussenpolitischen Fragen stehen weniger als früher ausserhalb der innenpolitischen Auseinandersetzungen. Im Gegenteil, Fragen sehr innenpolitischer Natur sind Gegenstand aussenpolitischer Verträge. Ich erinnere nur an den ganzen Fragenkomplex betreffend die ausländischen Arbeitskräfte. Ich denke weiter an die Menschenrechtskonventionen, die im militärischen Disziplinarwesen Änderungen erzwingt, an soziale Übereinkommen, die die Sozialpolitik in Bewegung bringen, an den Atomsperrvertrag, der gewisse interne Kontrollen in Industrieunternehmen zur Folge haben kann. Weil die innenpolitischen Fragen dem Stimmbürger näher gehen als aussenpolitische, wird er stärker aus seiner innenpolitischen Interessenlage heraus aussenpolitische Stellung beziehen. Das kann das Verständnis erleichtern, häufig aber gegenteils erschweren. Jedenfalls wird man sich sehr darum bemühen müssen, dass ein gut und umfassend orientierter Stimmbürger sich sein Urteil bilden kann.

Der Ruf nach einer *dauernden aussenpolitischen Information*, die Interesse findet und nicht erst einsetzt, wenn der Stimmbürger in einer bestimmten Frage zur Urne gerufen wird, ist sicher leichter zu erheben als zu verwirklichen. Wer soll der Träger der Information sein? In erster Linie jene, die als politische Führungsträger gelten dürfen. Das sind die Behörden und politischen Parteien, dann die Berufsverbände und die Vereinigungen, deren Tätigkeit irgendwie staatsbürgerliche Wirkung hat. Alle Informationskanäle und Informationsmittel sollten gemäss ihrer Eignung benützt werden. Es scheint mir prüfenswert, ob nicht für diesen Zweck eine Stelle geschaffen werden könnte, in der alle diese Probleme der aussenpolitischen Schulung und Aufklärung studiert und den zur Durchführung in Frage kommenden Informationskanälen vorgeschlagen würden. Sollte nicht *der Bundesrat*, dem ja verfassungsmässig die Führung der Aussenpolitik zukommt, auch *die geistige Führung der aussenpolitischen Aufklärung übernehmen*? Will man hier mit dem Einwand der unerwünschten Propaganda kommen, wenn doch immer die mangelnde Führung in unserer Demokratie beklagt wird? Es ginge doch einfach darum, dem Stimmbürger immer und immer wieder die Stellung der Schweiz in der Welt zu erklären, ihm zu

sagen, mit welchen Fragen das Land konfrontiert wird, welche Interessen für uns auf dem Spiele stehen, was man von uns erwartet, welche Dienste wir der Völkergemeinschaft erbringen können. Zeigen, dass wir Aufgaben übernehmen und lösen können, die uns einfacher fallen, und für die wir besonders geeignet sind, aber auch Verpflichtungen, denen wir uns weder entziehen können noch dürfen. Zeigen aber auch, dass die Ziele unseres Staates und die Ideale seiner Bürger über die Grenzen unseres kleinen Landes hinaus Bedeutung und Anziehungskraft für andere Völker haben: die der Unabhängigkeit, einer Friedensordnung in der Welt und der Hochhaltung der Menschenrechte.