

J. B. S. A. 2. 11.

grüne Kopie

## GRUNDSATZREFERAT

von Herrn Botschafter Jean CUENDET,  
 Chef des Politischen Sekretariats  
 des Eidgenössischen Politischen Departements,  
 am Weiterbildungskurs für Lehrkräfte an aargauischen Gewerbeschulen

- Lenzburg, den 31. März 1978 -

---

Grundzüge der schweizerischen Aussenpolitik

---

Zunächst ist eine Frage zu beantworten, die an sich etwas seltsam anmuten könnte, aber bei uns doch immer wieder gestellt wird: Hat denn die Schweiz eine Aussenpolitik? Wenn wir uns an eine gängige Definition halten, wie z.B. die der Brockhaus-Hausenzyklopädie, die wie folgt lautet:

"Die Gestaltung der Beziehungen eines Staates zu den andern Staaten mit dem Ziel der Behauptung seiner Selbständigkeit und der Förderung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen seiner Angehörigen",

dann hat allerdings die Schweiz, wie jeder andere Staat, eine Aussenpolitik. Und in der Tat bezieht sich die Frage eigentlich auf eine andere Auffassung der Aussenpolitik: die Weltpolitik, die Machtpolitik. Da machen wir allerdings nicht mit, obschon wir eine Aussenpolitik im erstgenannten Sinn weltweit betreiben.

Die Aussenpolitik, wie oben definiert, erscheint recht egoistisch, und sie ist es auch. Sie ist ein Ausdruck des Selbsterhaltungswillens des Staates. Daher spielt auch in der Aussenpolitik das Moment der Sicherheit eine sehr wichtige Rolle. Diese Tatsache könnte uns paradox erscheinen, wenn man bedenkt, welches ausserordentlich grosse Gewicht, besonders in der heutigen Zeit, der internationalen Zusammenarbeit, dem internationa-



len Austausch auf den verschiedensten Gebieten sowie der internationalen Hilfe auch von uns beigemessen wird. Auf der einen Seite haben wir also die Betonung der nationalen Sicherheit und des nationalen Interesses, auf der anderen Begegnung, Verhandlung und wenn möglich Einigung mit den andern. Wir werden noch auf diesen scheinbaren, aber sehr aufschlussreichen Gegensatz zurückkommen.

Zunächst wollen wir einmal eine andere Eigenschaft der Aussenpolitik näher anschauen: Sie ist eine Angelegenheit des Staates, und des Staates allein. Andere transnationale Tätigkeiten - Handel, Transporte, kulturelle und sogar politische Veranstaltungen -, sofern sie nicht vom Staat organisiert sind, gehören nicht in die Aussenpolitik, auch wenn sie diese beeinflussen mögen und sie auch Objekte der Aussenpolitik sein können. Als staatliche Tätigkeit gehört daher die Aussenpolitik in einen gewissen institutionellen und politischen Rahmen, der sie weitgehend prägt.

So spielt zum Beispiel unter den Aufgaben des Bundes, die im Art. 2 der Bundesverfassung aufgeführt sind, die Aussenpolitik eine wichtige Rolle:

"Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt."

Aus der Verfassung ergeben sich auch die Kompetenzen zur Führung der Aussenpolitik. Die Bundesversammlung, oberste Gewalt im Bunde, gibt die Richtlinien, entscheidet über Krieg und Frieden und genehmigt die Staatsverträge. Der Bundesrat führt die auswärtige Politik, insbesondere die Neutralitätspolitik, und schliesst die Staatsverträge ab. Das Volk hat nach der neuesten Verfassungsänderung weite Befugnisse auf dem Gebiet des Staatsvertragsreferendums.

Damit ist schon gesagt, dass unsere Aussenpolitik in einem erheblichen Masse von unseren politischen Institutionen (insbesondere von der direkten Demokratie und auch, in geringerer Masse, vom Föderalismus) und folglich auch vom innenpolitischen Kräftespiel beeinflusst wird. Dabei gilt vielleicht noch mehr als bei der Innenpolitik die Rücksicht auf die geschichtliche Ueberlieferung, auf die geschichtlichen Erfahrungen und auf gewisse vom Schweizervolk hochgehaltene Grundsätze.

Aussenpolitik wird nicht im luftleeren Raum geführt. Der Bundesrat handelt nicht nur unter den Einwirkungen, die ich eben erwähnt habe, sondern auch in einem gegebenen System der weltpolitischen Ordnung, das heute immer noch von der Idee des absolut souveränen Nationalstaats geprägt ist. Wie stark diese Idee bleibt, hat man an den Integrationsbemühungen in Westeuropa ermessen können. Wir müssen auf die wahrscheinliche Fortdauer dieses Systems abstellen, was an sich zu unserer Liebe zur Freiheit und Unabhängigkeit durchaus passt. Es ist auch notwendig, dass wir die Bedingungen, unter denen das System im Licht unserer Interessen am besten funktioniert, klar erkennen. Die Erhaltung des Friedens, die Beachtung des Völkerrechts und insbesondere der eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen sind dafür wichtige Voraussetzungen. Bekanntlich aber hängen Frieden und Respektierung der völkerrechtlichen Normen von einem Mindestmass an Vertrauen und Gerechtigkeit in den internationalen Beziehungen ab; wenn diese nicht bestehen, so ist mit Rechtsbruch und gewaltsamen Zusammenstössen zu rechnen, wie wir sie ja allzu häufig erleben. Mit anderen Worten: Es kann uns nicht gleichgültig sein, wie die Aussenwelt beschaffen ist, da krasse Ungerechtigkeiten, grösste Armut neben grösstem Reichtum, Unterdrückung nationaler Aspirationen usw., den Frieden und somit indirekt auch unsere Sicherheit gefährden. Wir sind auch darauf angewiesen, dass die Weltwirtschaft korrekt funktioniert, dass Güter und Zahlungsmittel ordentlich zirkulieren, dass unsere Geschäftsleute wie auch unsere ausländischen Gäste die Grenzen überschreiten können, usw.

Und genau hier stossen wir wieder auf den scheinbaren Gegensatz zwischen dem Egoismus der nationalen Politik und der internationalen Zusammenarbeit. Der Gegensatz existiert nämlich nur für ein Land, das alle Verbindungen zu den andern abgeschnitten hat und in Selbstgenügsamkeit bereit ist, von den Früchten seines Bodens zu leben.

Die Schweiz gehört nicht zu den idyllischen, aber auch gewöhnlich ziemlich spartanischen Ländern, die von der Aussenwelt kaum Notiz zu nehmen brauchen. 50 % der Nahrungsmittel, fast alle Grundprodukte, eine Menge von Konsumgütern aller Art werden importiert. 80 % des Energiebedarfs muss durch Importe gedeckt werden. Diese Importe sind nur möglich, weil ein Drittel unseres Bruttosozialprodukts exportiert wird. Unsere Banken, unsere Versicherungsgesellschaften, viele Handelsgesellschaften und Transportunternehmen unterhalten enge Verbindungen mit dem Ausland und machen dort einen Grossteil ihrer Geschäfte. Mehrere hunderttausend Ausländer leben in der Schweiz, mehrere hunderttausend Schweizer im Ausland. Wir empfangen pro Jahr Millionen von Touristen, währenddem die Schweizer Milliarden von Franken für Reisen ins nahe und ferne Ausland ausgeben.

Wir sind also darauf angewiesen, dass der Planet Erde sich in guter Verfassung befindet, wirtschaftlich gesund und politisch stabil bleibt, und dies wiederum setzt eine annähernd gerechte internationale Ordnung, einen hohen Grad an internationaler Kooperation und sogar Integration voraus. Ein schweizerischer Isolationismus ist nicht denkbar. Auch vom Standpunkt unserer nationalen Sicherheit und Unabhängigkeit her empfiehlt sich eine aktive Aussenpolitik, die im Rahmen unserer begrenzten Mittel versucht, in Verbindung mit anderen gleichgesinnten Ländern bei der Entwicklung einer gerechten und friedlichen Weltordnung mitzuwirken.

Welche Politik - oder Spielart von Politik - kann ein Land wie die Schweiz verfolgen ? Ein kleines Land darf sich nicht wie ein grosses auf seine Kräfte verlassen, um eventuelle schwerwiegende Fehler zu korrigieren, es kann sich auch nicht über die Beurteilung seiner Politik durch die ausländischen Mächte hinwegsetzen. Die Politik des kleinen Staates muss also gemässigt, vorsichtig, auch gradlinig und somit glaubwürdig sein. Wir haben diese Grundsätze früh gelernt, früh lernen müssen. Die Entwicklung der schweizerischen Neutralität hatte verschiedene Ursachen; eine der wichtigsten war aber die Erkenntnis der Gefahren, die eine Einmischung in die schweren und fortdauernden Machtkämpfe um die Hegemonie in Europa mit sich bringt, Machtkämpfe, die ja bekanntlich meist nahe an unseren Grenzen ausgetragen wurden. Hinzu kam noch die Gefährdung der Eintracht unter den Eidgenossen, besonders in der Zeit der Konfessionskriege, die eine forsche Aussenpolitik mit sich gebracht hätte.

Dieser grundsätzliche Entscheid für die Neutralität hat heute, und aus den gleichen Gründen, seinen vollen Wert bewahrt, wie die Erfahrungen des zwanzigsten Jahrhunderts gezeigt haben. Nicht nur hat der Grundsatz der Neutralität unseren Behörden eine feste Richtschnur in der schwierigen Zeit der beiden Weltkriege gegeben; das Schweizervolk hat die Politik der Regierung verstanden und unterstützt und somit die erste Voraussetzung für ihren Erfolg geschaffen.

Die Neutralität hat zwei Seiten, eine völkerrechtliche und eine politische. Völkerrechtlich bedeutet sie die Nichtbeteiligung an einem Krieg anderer Staaten; aus dieser Situation ergeben sich bestimmte Rechte und Pflichten der Neutralen und der Kriegführenden.

Die dauernde Neutralität, die die Schweiz zur Staatsmaxime erhoben hat, eine Neutralität also, die nicht nur erst im Falle eines bestimmten Krieges erklärt wird, sondern schon für künftige und nicht voraussehbare Kriege, muss sich auf eine geeignete Politik stützen können, eben die Neutralitätspolitik.

Diese Politik verfolgt das Ziel, die Neutralität für den Fall eines Konfliktes so glaubwürdig wie nur möglich erscheinen zu lassen.

Die erste Bedingung der Glaubwürdigkeit ist eine starke, zuverlässige Armee, die bereit und imstande ist, die Neutralität zu beschützen und insbesondere das Gebiet des Neutralen gegen Uebergriffe und Besetzung seitens eines kriegführenden Staates zu verteidigen. Alle Kriegsparteien müssen überzeugt sein, dass unser Territorium nicht zu militärischen Unternehmen gegen sie missbraucht werden kann.

Die gesamte Aussenpolitik ist aber auch gewissen Zwängen unterworfen, eben auch von dieser Seite die Glaubwürdigkeit der Neutralität aufrechtzuerhalten. Deswegen dürfen wir keine Militärbündnisse abschliessen; wir dürfen uns nicht in die einseitige Abhängigkeit einer potentiellen Konfliktpartei begeben und auch keine völkerrechtlichen Bindungen eingehen, die es uns verunmöglichen oder erschweren würden, im Kriegsfall die Regeln des Neutralitätsrechtes strikte einzuhalten.

Diese Einschränkungen bedeuten aber nicht, dass wir aussenpolitisch nicht aktiv werden dürfen. Als souveräner Staat entscheiden wir selbst über Umfang und Grenzen der Neutralitätspolitik; wir müssen eifrig darüber wachen, dass diese Grenzen nicht erweitert werden und dass uns von aussen keine unzulässigen Auflagen aufgebürdet werden. Eine aktive Aussenpolitik hat in diesem Sinn auch den Vorteil, dass sie uns die Führung einer unabhängigen Neutralitätspolitik erleichtert. Wenn also

bei uns, wie es manchmal vorkommt, die Neutralität bei jeder, auch unpassenden, Gelegenheit als Massstab unserer Aussenpolitik gebraucht wird, so wird unseren Behörden damit ein Bärenienst erwiesen und fremden Einmischungen in unsere Aussenpolitik Vorschub geleistet.

Damit komme ich zu einer wichtigen Einschränkung der Neutralität als Staatsmaxime: sie ist, wie der grosse Rechtsgelehrte Walter Burckhardt ausgeführt hat, kein Zweck unserer Aussenpolitik, sondern nur Mittel zum Zweck der Erhaltung der Unabhängigkeit.

Die Neutralität hat auch vom Inhalt her eine Schwäche: sie ist ein negativer Begriff. Sie sagt wohl, was man nicht tun, nicht aber, was man tun soll. Sie kann also als aussenpolitische Maxime niemals genügen. Insbesondere kann sie für einen, wie wir gesehen haben, nach aussen gewandten Staat wie die Schweiz für die Friedenspolitik keine Richtlinien geben.

Sie wissen, welche Begriffe wir seit dem Zweiten Weltkrieg gebraucht haben, um eben diesem Bedarf an internationalen Bindungen gerecht zu werden und der möglichen Abkapselung zu entgehen.

Da ist zunächst einmal die Solidarität. Der Begriff bringt zum Ausdruck, dass eben diese notwendige Oeffnung sich nicht nur in der Wahrung unserer eigenen Interessen erschöpfen darf, sondern dass auch gemeinsame Interessen aller Staaten der Welt gepflegt werden müssen, insbesondere die der Friedenserhaltung sowie die Teilnahme an Hilfsaktionen verschiedenster Art. Der Gedanke der Solidarität ist der, dass die Schweiz voll und ganz Mitglied der Völkergemeinschaft ist und an den Tätigkeiten dieser Gemeinschaft - soweit wie nur irgend möglich - mitmachen soll. Dieselbe Idee versuchen wir auch im europäischen Rahmen durchzuführen, wie wir noch sehen werden.

Die Idee der Universalität entspringt eigentlich den beiden anderen und ist auch ein Ergebnis unserer Lage in der Welt als ausgesprochenes Exportland und als Finanzzentrum. Wir müssen also Beziehungen zu möglichst allen Ländern unterhalten, welche Meinung wir auch immer von ihrem politischen System haben mögen.

Die Disponibilität, eine andere Maxime, ist eigentlich ein Gegenstück zur Neutralität. Da wir uns in äussere Streitigkeiten nicht einmischen, sind wir öfter als manche andere in der Lage, gewisse Leistungen zu erbringen, die dem Frieden und den internationalen Beziehungen nützlich sind, das heisst alles das, was unter "guten Diensten" zusammengefasst wird: So zum Beispiel Vermittlung, Streitschlichtung, auch Teilnahme an friedenserhaltenden Aktionen, Ausbau der internationalen Zentren in der Schweiz für zwischenstaatliche Organisationen (Genf, aber auch Bern und Basel); die Gastfreundschaft, die wir so manchen Konferenzen und internationalen Zusammenkünften gewähren, die Vertretung fremder Interessen, die humanitären Aktionen wie Katastrophenhilfe, Nahrungshilfe und andere, oft in Verbindung mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, sind ebenfalls ein Ausdruck dieser Politik.

Wir werden nun im einzelnen sehen, wie diese Grundsätze sich auf unsere Aussenpolitik auswirken. Vielleicht fangen wir am besten mit Europa an, mit dem Kontinent, dem wir nicht nur geographisch angehören, sondern auch von der geistigen Tradition her, und mit dem wir durch den gemeinsamen Glauben an so viele höhere Werte verbunden sind.

Das heutige Europa verbleibt die grösste Stätte geistigen und wirtschaftlichen Wirkens in der Welt. Politisch sind aber die europäischen Länder, mit Ausnahme der Sowjetunion, die sich auf asiatische Gebiete ungeheuren Ausmasses erstreckt, in ihrer Bedeutung stark abgesunken. Ausserdem sind



sie tief gespalten; die meisten westeuropäischen Länder müssen sich militärisch zur Erhaltung ihrer eigenen Sicherheit auf Amerika abstützen, währenddem die östlichen Staaten nur als russische Satelliten ein stark eingeschränktes Eigenleben weiterführen dürfen. Im Westen ist seit mehr als dreissig Jahren diese Schwäche und Abhängigkeit der Antrieb verschiedener Versuche, die Integration, genauer die Föderation Europas als Mittel zu einer Erstarkung und Verselbständigung zu erreichen.

Es sind insbesondere zwei wichtige Institutionen, welche diese Ziele verfolgt haben. Die ältere ist der Europarat, die ambitioniertere die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Der Europarat, dem heute alle nichtkommunistischen Staaten Europas, mit Ausnahme Finnlands und einiger sehr kleiner Staaten, angehören, wurde anfänglich als Katalysator einer europäischen Föderation gegründet; sie war auch stark an Verteidigungsproblemen interessiert, wie es dem damals geführten Kalten Krieg entsprach. Daher blieb die Schweiz in den ersten Jahren abseits und trat der Organisation erst 1963 bei.

Der Europarat ist heute ein Treffpunkt der demokratischen Staaten Europas, insbesondere ein Treffpunkt der Mitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit den Nicht-Mitgliedern, unter ihnen die neutralen Staaten Europas, also natürlich auch die Schweiz. Der Europarat hat aber auch auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Rechtsharmonisierung und der praktischen Zusammenarbeit im allgemeinen eine wichtige Rolle gespielt.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hatte von Anfang an viel ambitioniertere Ziele. Nachdem der Versuch einer Verteidigungsgemeinschaft westeuropäischer Staaten (mit einer integrierten europäischen Armee) am Widerstand Frankreichs gescheitert war, wurde für die angestrebte Vereinigung Europas ein neuer Ansatzpunkt gefunden. Da eine politische Föderation noch nicht zu erreichen war, wurde, wie Engels hätte sagen können,

die Integration "auf die Füsse gestellt", und eine Zollunion angestrebt. Dieser Zollunion, die neben den eigentlichen Zollabgaben alle Hindernisse zur Schaffung eines wirtschaftlichen Grossraumes beseitigen sollte, war als Ziel zgedacht, die politische Union aus der wirtschaftlichen Dynamik heraus zu induzieren. Die Rechnung ging nicht auf. An der wirtschaftlichen Dynamik hat es zwar nicht gefehlt, indessen war der politische Wille nicht vorhanden; die Politik blieb in den einzelnen Nationalstaaten fest verankert. Sogar die Finanz- und Wirtschaftsunion, die als neues Ziel in den siebziger Jahren in Angriff genommen wurde, blieb rasch stecken. Die Erweiterung der Mitgliedschaft von 6 auf 9 Mitglieder hat die politisch-institutionelle Zielsetzung noch mehr abgeschwächt.

Dieses gewaltige Unternehmen, das dem freien Europa grosse Vorteile gebracht hat, stellte die Schweiz vor ein schwieriges Problem. Die Gemeinschaft war als supranationales Gebilde konzipiert, das heisst, dass die Mitgliedstaaten den Organen der Gemeinschaft gewisse Kompetenzen abzutreten hatten, also erhebliche Abstriche an ihrer Souveränität akzeptieren mussten. Ausserdem sollte ja, wie wir gesehen haben, ein einheitlicher Wirtschaftsraum geschaffen werden. Die Mitgliedschaft in einer solchen Organisation war mit unserer Neutralität nicht zu vereinbaren; wir hätten auch auf höchst wichtige Bereiche unserer Staatsvertragsfähigkeit verzichten müssen; die innere Struktur unseres Staates, insbesondere Föderalismus und direkte Demokratie, wären tangiert worden.

Auf der anderen Seite waren die Mitglieder der Gemeinschaft unsere Nachbarn und engsten Handelspartner. Wir durften uns nicht von ihnen abschneiden lassen. Da ein Beitritt zur EWG nicht in Betracht kam, versuchten wir zunächst einmal, getreu unserer Tradition des Freihandels, mit den übrigen Ländern Westeuropas, die wie wir aus verschiedenen Gründen der EWG nicht beitreten konnten, eine Freihandelszone zu schaffen.

- 11 -

Das gelang uns auch: Die EFTA (European Free Trade Association), wie sie genannt wurde, setzte sich aber ausdrücklich zum Ziel, mit der EWG zu einer Uebereinkunft zu kommen, die den freien Handel in Europa gewährleisten würde. Tatsächlich war es uns möglich, im Zuge der Erweiterung der EWG durch den Beitritt von drei Mitgliedern der Freihandelszone (unter ihnen Grossbritannien), ein Freihandelsabkommen mit ihr abzuschliessen. Seither hat sich die Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen entwickelt und vertieft. Unter den weniger bekannten Aspekten dieser Zusammenarbeit möchte ich die wissenschaftlichen Projekte erwähnen, die ja auch seit der Gründung des Europäischen Zentrums für Kernenergieforschung für Europa eine wichtige Rolle gespielt haben.

Ich habe die Zweiteilung Europas in Ost und West erwähnt. Durch die ideologische Auseinandersetzung, die den sehr richtigen Namen "Kalter Krieg" erhalten hat, waren die Beziehungen zwischen beiden Teilen Europas auf ein Minimum gesunken.

Dieser Zustand begann sich gegen die Mitte der sechziger Jahre langsam zu ändern, als zuerst die beiden Supermächte, dann aber auch europäische Staaten wie Frankreich und Polen eine Politik einleiteten, die seither unter dem Namen "Entspannung" bekannt geworden ist. Bevor diese Politik jedoch gesamteuropäische Früchte tragen konnte, musste das zentrale Problem des Kontinents, die Deutschlandfrage, "entspannt" werden. Dies geschah durch die Verträge, welche die Bundesrepublik Deutschland zu Beginn der siebziger Jahre mit der Sowjetunion, Polen, der DDR und der CSSR abschloss, sowie durch das Viermächte-Abkommen über Berlin. Die Sowjetunion hatte seit der Mitte der fünfziger Jahre die Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz propagiert, aber erst nach den "Ostver-

trägen" war ein solches Unternehmen auch für den Westen und die Neutralen annehmbar. Nicht nur das, es bot ihnen sogar nicht geringe Chancen: Im Laufe der langwierigen Verhandlungen, die Ende 1972 in Helsinki begannen, in Genf weitergeführt wurden und im Sommer 1975 wiederum in der finnischen Hauptstadt mit der Annahme einer umfangreichen Schlussakte endeten, gelang es dem Westen und den Neutralen, dem sowjetischen Wunsch nach einer Konsolidierung des Status quo in Europa einen ganzen Katalog menschlicher Erleichterungen und vor allem die Anerkennung der Menschenrechte als zwischenstaatliches Prinzip entgegenzuhalten.

Wie die zweieinhalb Jahre, die seither vergangen sind, und vor allem das vor kurzem abgeschlossene Folgetreffen der KSZE in Belgrad erwiesen haben, sind die in Helsinki gehegten Wünsche nur zu einem sehr kleinen Teil in Erfüllung gegangen. Zwar haben die Bestimmungen über die Menschenrechte mehr Echo gehabt als vielfach erwartet wurde.

Es hat sich aber gezeigt, dass die Entspannung nicht ein unumkehrbarer Trend ist, sondern eine Politik, die ständigen Schwankungen unterworfen ist, eine Politik um die man sich stets neu bemühen muss. Wir müssen uns darauf einrichten, dass die Erfüllung der in Helsinki gesetzten Ziele viel mehr Zeit und Geduld in Anspruch nehmen wird, als damals angenommen. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die dort getroffenen Vereinbarungen wertlos geworden sind. Der Dialog wird weitergehen, ein nächstes Treffen ist für 1980 in Madrid beschlossen worden. Alle 35 KSZE-Staaten haben sich verpflichtet, die Schlussakte von Helsinki in allen ihren Teilen, also auch in den Menschenrechten und "Korb III", weiter durchzuführen. Belgrad bedeutet somit nicht das Ende der Entspannung, höchstens das Ende gewisser Illusionen, die da und dort gehegt wurden. So vor allem die Illusion, dass die Entspannung ein Aufhören der ideologischen Auseinandersetzung oder gar des Wettrüstens

bringen könnte. Aber Konferenzen wie die KSZE und die diversen Bemühungen zur Rüstungsbegrenzung sind notwendig, um diese negativen Erscheinungen wenigstens in Grenzen zu halten.

Die Schweiz beteiligte sich von Anfang an aktiv an den Arbeiten der KSZE. Es war das erste Mal seit den Zeiten des Völkerbundes, dass unser Land an einer politischen Konferenz teilnahm. Der Entscheid, der aus der Solidarität zu den andern europäischen Ländern entsprungen war, erwies sich als richtig. Mit einer Gruppe von neutralen und auch von blockfreien Staaten gelang es uns sogar, bei der Aufweichung der Fronten in verschiedenen Bereichen eine recht positive Rolle zu spielen. Bei der von der Konferenz gewählten Prozedur des Konsenses (Einstimmigkeit aller Beschlüsse) war es wichtig, dass ab und zu die Staaten, welche nicht zu den militärischen Blöcken gehörten, als Vermittler auftraten, oft auf Bitte der andern Staaten.

Für die Schweiz hat die aktive Mitarbeit an der KSZE und die enge Zusammenarbeit mit gleichgelagerten und gleichgesinnten Staaten eine neue Dimension in der Aussenpolitik eröffnet. Sie hat gleichzeitig erwiesen, dass eine aktive Teilnahme am internationalen Geschehen keine Nachteile, sondern eher Vorteile bringt, auch wenn sich diese nicht immer und vor allem nicht unmittelbar in konkreten Tatbeständen zu Buche schlagen. Wir Schweizer als nüchtern und sachbezogen denkendes Volk haben es oft schwer, den Wert von Bestrebungen einzusehen, die nicht sichtbar produktiv sind. Es gibt aber gerade in der Aussenpolitik viele unsichtbare Werte, die auf Dauer gerade so wichtig sind wie konkrete Sofortmassnahmen. Wir sollten uns an diese Optik gewöhnen.

Sowohl im Bereiche der sogenannten Integration wie auch im gesamteuropäischen Rahmen spielen wirtschaftspolitische Probleme eine wichtige Rolle. Als exportorientiertes Land und wichtiger Finanzplatz hatte die Schweiz ein eminentes Interesse an allen westeuropäischen, gesamteuropäischen und universalen Gruppierungen, die solche Fragen behandeln. Ich möchte da an die alte OECE erinnern, die dem Wiederaufbau Europas nach dem Zweiten Weltkrieg entscheidende Impulse gab; an die neue OCDE (unter Mitwirkung der Vereinigten Staaten, Japans und Kanadas), die das wichtigste wirtschaftspolitische Forum der industrialisierten Länder geworden ist; an die ECE ("Economic Commission for Europe" der UNO, wo wir Vollmitglied sind - zurzeit ist ein Schweizer Präsident - ), und an den sogenannten Korb II der KSZE.

Weltweit sind wir Mitglied des GATT, der Organisation für Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Reduzierung der Hindernisse im Freihandel, vornehmlich der Zölle, und der UNCTAD, der Konferenz für Handel und Entwicklung der UNO. Ausserdem haben wir, obschon wir nicht Mitglied sind, enge Beziehungen mit dem IMF, dem Internationalen Währungsfonds, und der Weltbank; wir sind Mitglied verschiedener regionaler Entwicklungsbanken.

In allen diesen Bereichen war es uns möglich, eine Politik zu verfolgen, die einerseits unsere Solidarität mit den Industrieländern bekräftigt, auf der anderen Seite aber durch ein eigenes Profil charakterisiert ist.

Eines der wichtigsten Vorkommnisse der Nachkriegsperiode ist die Dekolonisation, also die Auflösung der europäischen Kolonialreiche und die Uebertragung der politischen Macht auf die einheimischen Völker. Der wirtschaftliche Rückstand dieser Länder wurde somit zu einem Problem der internationalen Gemeinschaft und die Entwicklung zu einem vordringlichen Gegenstand der Weltpolitik.

Die Entwicklung ist nicht einfach ein wirtschaftliches Problem. Sie beinhaltet die Uebernahme von Werten und Modellen einer fremden Kultur (eben der europäischen) durch die Nationen der Dritten Welt, wobei diese Nationen verständlicherweise ihre kulturelle Eigenart nicht einfach aufgeben wollen. Es muss also ein schwieriger Kompromiss gefunden werden. Die Kapitalarmut macht es notwendig, dass von seiten der entwickelten Staaten eine erhebliche Finanzhilfe geleistet werden muss. Es werden auch Methoden gesucht, um die Hauptprodukte der Entwicklungsländer, fast durchwegs landwirtschaftliche Erzeugnisse und Basisprodukte, zu geregelten Quellen ausländischer Devisen zu machen, um ihre Verschuldung zu verringern, und auch um die Produktion von Lebensmitteln, die heute kaum der Bevölkerungsexplosion folgen kann, zu erhöhen. Das sind die vordringlichsten Probleme unter vielen, mit welchen diese Länder sich konfrontiert sehen.

Die Lösung der Entwicklungsprobleme hängt in erster Linie von den betroffenen Ländern selbst ab, und sei es nur, weil von aussen aufoktroyierte Methoden wenig Erfolg haben, wie die Erfahrung gezeigt hat. Diese Selbsthilfe muss sich aber auf Anstrengungen von aussen stützen können, entweder auf bilateraler oder auf multilateraler Basis, die sowohl konkrete Projekte betreffen können oder die Strukturen der Weltwirtschaft in einer Weise verbessern, durch welche das vorhandene Ungleichgewicht reduziert und eine gerechtere Ordnung herbeigeführt wird.

Unser Land ist wegen seiner weltweiten wirtschaftliche Verflechtung an der Lösung der Entwicklungsprobleme vornehmlich interessiert.

- 16 -

Die Schweiz hat folglich ein ziemlich umfassendes bilaterales Programm der Entwicklungshilfe, das gemäss Bundesgesetz in erster Linie den ärmsten Ländern zugute kommen soll; sie wirkt bei verschiedenen multilateralen Entwicklungsorganisationen mit und sie nimmt einen aktiven Anteil an der internationalen Diskussion über die sogenannten Nord-Süd-Beziehungen. So war sie z.B. einer der acht industrialisierten Teilnehmer (darunter die EWG als kollektiver Teilnehmer) an der Konferenz von Paris über wirtschaftliche Zusammenarbeit (genannt "Nord-Süd-Dialog"). Heute sitzt sie als Vollmitglied im Plenarkomitee der Generalversammlung der Vereinten Nationen, das diese Fragen behandelt. Die Diskussion dreht sich bekanntlich um die "Neue Weltwirtschaftsordnung", die von den Entwicklungsländern propagiert wird.

Die Schweiz hat zwar sehr erhebliche finanzielle Beiträge erbracht, im internationalen Vergleich ist aber ihre Anstrengung bescheiden. Wir scheinen in diesem Jahr im Vergleich zum Pro-Kopf-Einkommen auf die letzte Stelle der industrialisierten Länder, die im Entwicklungskomitee der OCDE vereinigt sind, abzurutschen. Die Verwerfung des IDA-Kredites durch das Volk war ein harter Rückschlag für unsere Entwicklungspolitik.

Wir werden je länger desto mehr Mühe haben, unseren Partnern zu erklären, dass wir nicht mehr tun können. Und zwar verstehe ich unter Partnern sowohl die Entwicklungsländer, für die eine Erhöhung der öffentlichen Finanzhilfe einen Massstab des guten Willens der reichen Ländern darstellt, wie die industrialisierten Länder, welche viel grössere Opfer auf sich nehmen müssen als wir. Es ist daher zu beachten, dass ein Viertel unserer Exporte nach den Entwicklungsländern geht, wobei wir mehr als 2,5 Mrd. Franken im Jahr an Handelsüberschüssen mit diesen Ländern erzielen. Die Rosinen herauszupicken mag zwar auf kurze Sicht als vorteilhaft erscheinen, als dauernde Politik ist eine solche Haltung natürlich nicht zu verantworten; wir werden noch sehr lange darüber in der Öffentlichkeit diskutieren müssen.

./.



- 17 -

Ein anderes Problem wird den Schweizerbürger bald beschäftigen müssen. Es ist dies der Beitritt der Schweiz zur UNO. Sie wissen dass beide Räte einen Bericht des Bundesrates genehmigt haben, der einen Beitritt in nicht allzu ferner Zukunft befürwortet. Der Nationalrat ging dabei etwas weiter und beantragte den Beitritt zum nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt.

Warum ein Beitritt und, wenn ja, wieso erst jetzt ? Wir können diese Frage am besten beantworten, indem wir einen Blick auf die Entstehungsgeschichte der Vereinten Nationen werfen.

Die Vereinten Nationen sind "im Pulverdampf der Schlachten" des Zweiten Weltkrieges entstanden; sie sind ursprünglich eine Allianz von Siegern, die sich in eine Organisation der kollektiven Sicherheit verwandelt hat. Die Idee war ursprünglich die, ein zukünftiger Friedensbrecher solle durch ein koordiniertes militärisch-politisches Vorgehen der unter Führung der fünf Grossmächte vereinigten Weltgemeinschaft in die Knie gezwungen werden. Die Eintracht unter den Fünf Grossen wurde vorausgesetzt und die Neutralität als eine überholte Einrichtung betrachtet. Die Schweizer Regierung war damals bereit, den Beitritt voranzutreiben, aber nur wenn unsere Neutralität beibehalten werden konnte. So wurde denn auf ein Beitrittsge- such verzichtet.

Die UNO hat sich ganz anders entwickelt, als es von ihren Gründern erwartet worden war. Die Eintracht der Grossmächte blieb aus (wobei von Anfang an und auch während der schlimmsten Zeit des Kalten Krieges immer wieder begrenzte Einverständnisse möglich waren). Die kollektive Sicherheit wurde durch die Friedenserhaltung ersetzt. Es erwies sich, dass die Organisation nicht imstande war, gewisse komplexe Probleme zu lösen (wer wäre es gewesen, darf man sich füglich fragen).

Dafür konnte sie Massnahmen ergreifen, die manche Konflikte entschärften oder einschlafen liessen. Sie erwies sich immer wieder als das geeignete Forum, um kriegerische Auseinandersetzungen, die in regionale oder gar globale Kriege zu entarten drohten, zu beschränken oder gar aufzuhalten. Dies erforderte Kompromisse, den Verzicht auf rhetorische Verurteilung des vermeintlichen Aggressors und viel Geduld. Die neutralen Länder erwiesen sich in dieser Situation immer wieder als nützliche Mittelsmänner. Ihre Diplomaten dienten bis in die höchsten Chargen der Organisation, wirkten aber auch oft als Sonderbeauftragte und Mediatoren. Die Neutralität erhielt einen neuen Glanz und wurde auch mit der Entwicklung der Gruppe der nichtgebundenen Länder besser verstanden.

Heute und schon seit langem ist es so, dass ein Land wie Oesterreich, das völkerrechtlich gehalten ist, "eine Neutralität derselben Art wie die Schweiz" zu befolgen, keine Schwierigkeit hat, dieses Statut mit der UNO-Mitgliedschaft zu vereinbaren. Inzwischen war die Organisation immer mehr zum Zentrum der gesamten internationalen Tätigkeit auf globaler Ebene geworden, besonders im wirtschaftlichen Bereich, wo bei jeder Generalversammlung wichtige Entscheide für die Tätigkeit der verschiedenen untergeordneten Gremien und der verwandten Organisationen gefasst wurden.

Der Vorschlag des Bundesrates ist das Ergebnis dieser langen Entwicklung der Vereinten Nationen. Unser Abseitsstehen (das praktisch nur die Generalversammlung und den Sicherheitsrat betrifft) wird je länger desto weniger verstanden. Ueberhaupt wird die Sonderstellung der Nichtmitglieder, wie wir gerade im Falle des Waffenembargos für Südafrika gesehen haben, kaum mehr berücksichtigt.

- 19 -

Warum hat denn der Bundesrat nicht einen sofortigen Beitritt vorgeschlagen? Wie Sie wissen, ist über den Beitritt durch Volk und Stände zu entscheiden. Eine Verwerfung wäre natürlich angesichts unserer engen Beziehungen mit der UNO ziemlich unangenehm. Auf Grund der verfügbaren Information kann man eine solche nicht ausschliessen. Die Tätigkeit der Vereinten Nationen wird kritisch verfolgt, gewisse Entscheidungen sind schlecht aufgenommen worden, es wird viel von der "automatischen" Mehrheit der Dritten Welt (was sehr übertrieben ist) gesprochen, die Skepsis beherrscht das Feld.

Der Bundesrat erwartet, dass eine breitangelegte Diskussion die Wähler über die positiven Aspekte der UNO besser orientieren und das Interesse an der Kooperation unseres Landes hervortreten lassen wird.

Man kann natürlich die Skeptiker verstehen, sollte sich aber folgendes vor Augen halten:

Die Vereinten Nationen sind ein grosses, vielseitiges Unternehmen mit dem Ziel, in die immer kleiner werdende Welt des 20. Jahrhunderts etwas mehr Ordnung und Gerechtigkeit zu bringen. Dass dabei Fehler gemacht werden, ist unvermeidlich. Immerhin haben alle, auch die Kleinsten, das Recht, gehört zu werden, und wenn die Dritte Welt ab und zu mehr berücksichtigt wird als die anderen, so sollte der Nachholbedarf von Völkern, die lange als Machtobjekte behandelt wurden, nicht vergessen werden. Die Struktur ist sicher nicht ideal, aber doch angemessener, als gewisse polemische Töne vermuten lassen würden. Es stimmt, dass viele Länder der Dritten Welt Zwergstaaten sind, die trotzdem über eine Stimme verfügen. Zwei Milliarden Menschen derselben Dritten Welt, die Hälfte der Weltbevölkerung, gehören aber nur fünf Staaten an, die über dieselbe Anzahl von Stimmen verfügen. Das Veto der Grossmächte, das zu gewissen Zeiten die UNO lahmzulegen drohte, hat sich zu einem mässigen Instru-

ment entwickelt, und der Konsens, der eigentlich die Rückkehr zu ehrwürdigen alten Formen der traditionellen Konferenzdiplomatie ist, hat sich mehr und mehr durchgesetzt. Von den über 300 von der letzten Generalversammlung verabschiedeten Resolutionen beruhten etwa zwei Drittel auf Konsens.

Was aber noch wichtiger ist, die Organisation ist ein ziemlich getreues Abbild unserer Welt, mit ihren Spannungen und Problemen, Erwartungen und Ängsten. Die Welt als solche müssen wir natürlich hinnehmen wie sie ist, mit ihr leben. Ist es wirklich realistisch, die Organisation abzulehnen, die in dieser Welt und unter deren spezifischen Bedingungen versucht, alle Staaten zu einem gemeinsamen Werk zusammenzubringen ?

Ich habe leider nur wenig Zeit, andere sehr wichtige Aspekte unserer Aussenpolitik, die Energiepolitik, die Wissenschaftspolitik, die Kulturpolitik, den Schutz der Auslandschweizer zu beleuchten.

Sie werden bemerkt haben, dass ich bisher praktisch nichts über bilaterale Beziehungen gesagt habe, also über die Beziehungen, die wir mit anderen Ländern einzeln unterhalten. Das heisst keineswegs, dass sie für uns weniger wichtig wären als die grossen Probleme, die ich bisher erwähnt habe. Es gibt auch darüber sehr viel zu sagen; die Tätigkeit unserer Botschaften ist noch vornehmlich auf diese Beziehungen ausgerichtet. Es handelt sich um eine Fülle von Einzelgeschäften, auf dem Gebiet des Schutzes der Auslandschweizer, der Förderung der Interessen unserer Wirtschaft, der kulturellen Tätigkeiten. Darüber werden Sie noch mehr von Herrn Botschafter Keller erfahren.

Ich möchte nur noch einiges über den Geist sagen, der in den nächsten Jahren unsere Politik beleben sollte.

Man braucht kein eingefleischter Pessimist zu sein, um vorauszusehen, dass die nächsten Jahre politische Krisen von grossem Ausmasse bringen werden. Die sich im Aufbruch befindliche Dritte Welt wird noch lange Zeit brauchen, um ihre Probleme zu meistern. Unterdessen werden Konflikte und Revolutionen an der Tagesordnung sein. Die industrialisierten Länder ihrerseits sind mit komplizierten Strukturproblemen konfrontiert, zu deren Lösung sehr viel Geschick und Umsicht notwendig sein werden.

Das gleiche kann man von unserer Aussenpolitik sagen, die sich in sehr heiklen Situationen wird bemühen müssen. Unsere Behörden haben dabei den wesentlichen Vorteil, den eine gesunde Wirtschaft, eine starke Armee, der Arbeitswille und der hohe Ausbildungsstand unseres Volkes, die stabilen Institutionen darstellt. Da wird nichts fehlen. Was ihnen Sorgen bereiten könnte, wäre eine gewisse Kleinmütigkeit, auch manchmal eine gewisse Engherzigkeit der Aussenwelt gegenüber, die grosse Versuchung der Einigelung. Wir werden nämlich die Bewährungsprobe nur bestehen können, wenn wir nach aussen schauen und auch bereit sind, nach aussen zu handeln, um die Stellung der Schweiz in der Welt von morgen zu behaupten. Und diese Stellung muss die eines kleinen, friedlichen, offenen, kooperationsfreudigen Landes sein, das auch bereit ist, den Aermeren unter seinen Genossen unter die Arme zu greifen.

---