

ANSPRACHE VON BUNDESRAT PIERRE GRABER,
VORSTEHER DES EIDGENOESSISCHEN POLITISCHEN DEPARTEMENTS,
AM PARTEITAG DER SOZIALDEMOKRATISCHEN PARTEI
DER SCHWEIZ

DIE GEGENWAERTIGE ENTWICKLUNG DER SCHWEIZERISCHEN AUSSENPOLITIK

MONTREUX, 30. OKTOBER 1976

Die schweizerische Aussenpolitik befindet sich in vollem Aufschwung. Es scheint, dass sich die öffentliche Meinung endlich nach und nach dieser Tatsache bewusst wird, die die Zaghafte erschreckt und die Ewiggestrigen aufregt, weil sie ihr nicht ins Auge sehen wollen. Aber sie ist da, ein für allemal, ob wir es wollen oder nicht, denn sie entzieht sich unserem Einfluss.

Es ist klar, dass unser Land den grossen Strömungen, die über die Welt hinwegziehen, nicht entrinnen kann. Dies lässt sich in der Entwicklung seiner Aussenpolitik während der vergangenen dreissig Jahre ablesen, wo man drei hauptsächliche Phasen unterscheiden kann:

Von 1945 bis 1960 musste unser Land seinen Weg inmitten einer in ihrer Grundfesten erschütterten Welt finden, die sozugsagen ohne Zwischenstufe vom eigentlichen Krieg zum kalten Krieg überging. Im Moment, wo die Waffen verstummten, waren sowohl unsere Neutralität und die Immunität, die uns geholfen hatten, als auch die Prosperität, die daraus hervorgegangen war, verdächtig und isolierten uns von unseren Nachbarn und Partnern. Wir mussten daher zuerst Beweise zur Wiedererlangung unserer internationalen Vertrauenswürdigkeit liefern. Bald waren wir indessen in der Lage, in zwei entscheidenden Bereichen konkrete Beweise unserer Disponibilität zu geben: Einerseits haben wir uns seit 1947 am grossen Werk des Wiederaufbaus der europäischen Wirtschaft beteiligt, das zur Schaffung der OECE - inzwischen zur OECD geworden - geführt hat. Im Rahmen dieser Organisation, die zur Keimzelle der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der industrialisierten Welt wurde, haben wir uns überdies für eine sehr offene Handelspolitik einsetzen können, die uns den Zugang zu den Weltmärkten trotz der im Währungssektor weiter bestehender Schwierigkeiten garantierte. Andererseits gelang es uns, zur Sicherung unserer Stellung in der neuen internationalen Gesellschaft, eine Verständigung mit der Welt der Vereinten Nationen zu finden. Die Schweiz musste seinerzeit darauf verzichten, sich in dieses System zu integrieren, weil es mit der

damaligen Auffassung unserer Neutralität, wie auch mit dem Buchstaben der Charta, unvereinbar schien, die als ein Mechanismus der kollektiven Sicherheit empfunden wurde. Es gelang der Schweiz immerhin, ihre Teilnahme in allen Spezialorganisationen, mit Ausnahme der politischen Tätigkeit der Organisation, sicherzustellen. Paradoxerweise war das äussere Symbol dieser besonderen Verständigung das Sitzabkommen mit der UNO, das vor genau dreissig Jahren unterzeichnet wurde. Ein anderes Zeichen der internationalen Stärkung der Schweiz war die kurz zuvor erfolgte Normalisierung unserer Beziehungen zur Sowjetunion gewesen. Alle diese Aenderungen fanden bald ihren Niederschlag in der Maxime "Neutralität und Solidarität". Hier drängt sich eine Bemerkung auf: So neu sie auch waren, so reihten sich diese Begriffe doch noch in den Rahmen der traditionellen internationalen Beziehungen ein, die stark auf Europa und Amerika ausgerichtet waren, in einer Welt, die trotz des Ost-West-Konflikts nach wie vor von einem durch und durch klassischen Völkerrecht bestimmt wurde.

Dieser Phase der Konsolidierung folgte seit dem Beginn der sechziger Jahre eine Periode des europäischen Aufbruches. Nachdem unser Land die Aufrechterhaltung seiner wichtigsten wirtschaftlichen Interessen einmal gesichert und seine Neutralität gestärkt hatte, beschloss es, sich intensiver bis anhin an den Aktivitäten der europäischen Institutionen zu beteiligen. So unternahm die Schweiz im Jahre 1962 eine erste Demarche, um mit dem im Entstehen begriffenen gemeinsamen Markt in Verhandlungen zu treten und im folgenden Jahre entschloss sie sich, dem Europarat beizutreten. Diese Initiativen entsprachen in ihrer Logik der Kontinuität der früheren Schritte; sie zeichneten sich durch die gleiche Vorsicht in der Gangart aus wie jene und durch die gleiche Anlehnung an die traditionellen Begriffe des Völkerrechts.

Unterdessen war die Welt indessen in das Stadium der Dekolonisierung mit allen ihren ungeheuren Auswirkungen getreten, die gerade in jenen Jahren ihrem Höhepunkt zustrebten. Die internationale Gesellschaft mit ihren auf europäische Gehirne zugeschnit-

tenen Normen und Methoden, von klassischer Kultur genährt und von Liberalismus getränkt, sah sich mit einem Male herausgefordert und bald auch überholt. Sie musste sich innerhalb einer extrem kurzen Zeit an eine vollkommen neue, universelle Vision der Dinge gewöhnen. Sie musste vor allem in neue und schlecht erforschte Regionen vordringen, um jenen grossen Partner zu treffen, der bald unserer Diplomatie ihre heutige Dimension geben sollte, die Dritte Welt.

Man hätte befürchten können, dass sich eine in sich selbst abgekapselte Welt dem Entstehen dieser neuen Völker im internationalen Leben verschliessen würde. Man hätte sich auch denken können, dass das Ende des kalten Krieges, oder genauer gesagt, das seit der Mitte der sechziger Jahre feststellbare Tauwetter, vor allem in Europa, Reaktionen der Instabilität zur Folge haben könnte, die negative Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz haben würden.

Nichts davon geschah. Unser Land hat sich im Gegenteil bemüht, sich an diese Entwicklung, an diese grosse internationale Umstellung zu gewöhnen, und sie jedesmal, wenn dies möglich war, zu beeinflussen. Sie bemühte sich dabei, sich so wenig wie möglich von den Organisationen, den Konferenzen und den Initiativen zu entfernen, die mehr und mehr die zwischenstaatlichen Beziehungen bestimmen sollten.

Dies gilt vor allem für die Bereiche der Wirtschaft und des Handels, wo wir uns ohne Schwierigkeiten ins entstehende multilaterale System integriert haben, ein System, welches am besten in der Lage war, gleichzeitig die Interessen aller am internationalen Handel zu garantieren, vorab die Interessen der kleinen Staaten. Das gleiche gilt auch für die politischen Organisationen, deren Aktivitäten wir genau verfolgten, auch wenn wir uns nicht direkt daran beteiligen konnten. Wir haben versucht, uns dort so weit wie nur möglich zu engagieren, wenn immer uns unser Gewissen und unsere wohlverstandenen Interessen dies nahelegten. So

haben wir zum Beispiel unser Interesse an einem Beitritt zur UNO zu erkennen gegeben. Das war vor nunmehr fast zehn Jahren, zu einer Zeit, wo sich diese Ansicht bereits vom herrschenden Konformismus abhob. Wir haben unsere Beziehungen mit den Staaten Osteuropas normalisiert und diejenigen mit Westeuropa entwickelt und intensiviert, indem wir uns aktiv an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa beteiligten und - kurz zuvor - ein Freihandelsabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften abschlossen. Wir haben den Atomsperrvertrag unterzeichnet, sowie eine ganze Reihe von Abkommen über Waffenkontrolle, denn Abrüstung wäre wohl zu viel gesagt. Schlussendlich sind wir Vollmitglieder der Konferenz für Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit geworden und dies trotz des schweren Handicaps, welches die Schweiz auf dem heute so vordringlichen Gebiet der öffentlichen Entwicklungshilfe aufweist, als Folge einer öffentlichen Meinung, die noch am Rande der Realitäten der heutigen Welt lebt.

Man darf sich in dieser Hinsicht keinen Illusionen hingeben. Dieses anfängliche Handicap wird noch lange weiterbestehen. Es ist sogar zu befürchten, dass uns die grössten Schwierigkeiten erst noch bevorstehen. Wenn nämlich die Nord-Süd-Konferenz einige Resultate zeitigt, dann wird darunter fast mit Sicherheit die Entwicklungszusammenarbeit figurieren. Einwände oder gar die Weigerung, uns selbst auf diesem Wege zu engagieren, trügen nicht nur das Risiko in sich, dass wir uns ins Lager der Gegnerjener Staaten begeben, denen eine solche Zusammenarbeit zugute kommen soll, sondern würden uns auch in Gegensatz zu unseren industrialisierten Partnern stellen, die selbst durchaus bereit sind, den Anteil ihrer öffentlichen Hilfe wesentlich zu erhöhen. Die Abstimmung vom vergangenen Juni hat uns zweifellos zu einem Land gemacht, das gegen den Strom schwimmt, und zwar nicht nur in Bezug auf die Dritte Welt, sondern auch gegenüber den Industrieländern.

Die Entfaltung unserer diplomatischen Aktivitäten nach allen Himmelsrichtungen setzt natürlich die permanente Unterstützung durch die öffentliche Meinung voraus. Information ist daher notwendiger denn je, sei es direkt oder über das Parlament und seine Kommissionen. Und wir informieren wahrhaftig im vollen Masse des Möglichen. Wir müssen uns natürlich auch, wie alle andern, den Gepflogenheiten der persönlichen Kontakte unterziehen, den Besuchen und Gegenbesuchen. Dies erlaubt uns, über das Weltgeschehen oft aus erster Hand informiert zu bleiben, und dabei auch unseren eigenen Standpunkt vorzubringen, mit einem Wort, im Strom des internationalen Lebens zu bleiben. Andernfalls würde man uns ignorieren, und den Schaden daraus hätten wir selbst zu tragen. Das sind Binsenwahrheiten, und ich habe nachgerade Hemmungen, auf ihnen so oft herumreiten zu müssen. Ueberall auf der Welt sind dies Selbstverständlichkeiten, nur bei uns scheinen breite Schichten der Oeffentlichkeit diese Notwendigkeiten noch nicht begriffen zu haben, um von denen unter uns ganz zu schweigen, die sie bewusst ignorieren, und deren Borniertheit nur noch von ihrer Demagogie übertroffen wird.

Angesichts der Komplexität der Probleme und des explosiven Charakters der sich ständig verändernden internationalen Situation, angesichts der neuen Voraussetzungen, die im Entstehen begriffen sind, geht die Schweiz - und ich muss das wiederholen - schwerste Risiken ein, wenn sie sich auf sich selbst zurückzieht oder wenn sie sich auch nur dem gegenüber, was sich jenseits unseres notwendigerweise begrenzten Horizonts abspielt, indifferent zeigt. Gewiss, der Finanzplatz, der wir sind, die enge Verbundenheit unserer Märkte mit denen des Auslandes und vor allem der Europäischen Gemeinschaft, die Notwendigkeit, zu importieren, um zu leben, und zu exportieren, um zu überleben, alle diese Tatsachen sorgen dafür, dass die Schweiz nie isoliert sein wird, wenn man von einer nur wirtschaftlichen Betrachtungsweise ausgeht. Aber es ist doch offensichtlich geworden, dass diese Betrachtungsweise nicht mehr ausreicht, ja dass sie in der heutigen Welt sogar

gefährlich ist, weil sie zu einseitig ist. Der zutiefst politische Charakter der Anpassungsprobleme, die sich uns stellen, muss uns dazu bringen, über den einfachen wirtschaftlichen Reflex hinauszukommen, denn die wirkliche Dimension, der wahre Wert und die wahre Bedeutung der Probleme sind politischer Natur.

Auch wenn man in Rechnung stellen kann, dass sich der Vorrang der Politik manchmal im einen oder andern Land abgeschwächt hat dessen Unabhängigkeit alt und dessen Identität gut etabliert ist, so verhält es sich doch im Falle derjenigen Länder ganz anders, wo die nationale Emanzipation erst kurze Zeit zurückliegt. Die Dritte Welt besteht aber vorwiegend gerade aus solchen Ländern. Dies zeigt übrigens, dass der politische Durchbruch, den wir vor drei Jahren in Richtung Naher Osten unternommen haben und die Entwicklung unserer Handelsbeziehungen mit den arabischen Staaten heute auf viel grössere, ja vielleicht unüberwindliche Hindernisse stossen würde. Es ist zumindest merkwürdig, wenn man feststellen muss, dass die gleichen Kreise, die uns damals kritisiert haben, uns heute einen Mangel an Mut vorwerfen. Es ist ferner amüsant, zuzusehen, wie diejenigen, die vom Staat mehr Dynamismus und grössere Aktivität verlangen, ihm gleichzeitig die dazu nötigen Mittel vor-enthalten. Parteipolitische Ueberlegungen sind zweifellos die Ursache solcher Inkonsequenzen.

Auf multilateraler Ebene sind die Verhältnisse nicht anders als im bilateralen Bereich. So hat die Pariser Konferenz zwischen einigen Staaten des Nordens und einigen des Südens, auch wenn sie sich auf der technischen Ebene mit Problemen wie Rohstoffe, Energieversorgung, Verschuldung und Inflation zu beschäftigen scheint, doch im Grunde die Neuordnung der politischen Beziehungen zwischen den Industrieländern und der übrigen Welt, das heisst zwischen reichen und armen Völkern zum Ziel. Man muss blind sein, um nicht einzusehen, dass davon über kurz oder lang der Weltfrieden abhängt.

Weil wir an den Vorrang einer politischen Aussenpolitik vor einer simplen Verwaltung der internationalen wirtschaftlichen Angelegenheiten glauben, stossen wir in der öffentlichen Meinung oft auf Unverständnis oder gar Feindschaft. Im Gegensatz zu Wirtschaftsfragen haben die politischen Werte weit weniger Interessenvertreter, von "pressure groups" schon gar nicht zu reden. Daher ist der aktive Einsatz der politischen Kräfte dieses Landes, die diesen Vorrang einsehen, absolut notwendig, wenn wir wollen, dass die Erfolge, welche unsere Diplomatie bereits erzielt hat, weitergeführt werden. Darin sehe ich den Beitrag jener, die sich als Fortschrittliche empfinden. An diesem Werk können sie mitarbeiten, unter der Voraussetzung, dass sie weise genug sind, um im Rahmen der Wirklichkeit zu bleiben, in der Welt des Konkreten und nicht in abstrakten Theorien. Wir haben, Ihr habt in diesem entscheidenden Spiel, das schon begonnen hat, eine unersetzliche Rolle zu spielen. Es geht um unseren Platz in der Welt, was soviel heisst wie: Es geht um unsere Zukunft.

* *
 *
 *