

EUROPA IM WANDEL : WEST UND OST
RUECKWIRKUNGEN AUF DIE SCHWEIZERISCHE
AUSSENPOLITIK

V O R T R A G

von Staatssekretär Klaus Jacobi
Im Rahmen der Schweizerischen Gesellschaft
für Aussenpolitik

Rathaus des Aeusseren Standes

Bern, 16. Mai 1990

Herr Präsident

Meine Damen und Herren

Es ist für mich eine besondere Ehre und Freude, erstmals vor Ihrer Gesellschaft sprechen zu dürfen. Ich bin mir dabei bewusst vor welchem anspruchsvollem Publikum ich stehe, wird die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik doch in Folge von ganz eminenten ehemaligen Chefbeamten des EDA präsiert. Ihre Gesellschaft erfüllt eine äusserst wichtige Funktion, indem sie die Diskussion über die aktuelle schweizerische Aussenpolitik intensiv führt und mit dem nötigen Multiplikatoreffekt in die Bevölkerung hineinträgt. Dies ist von besonderer Bedeutung, da sich unsere Politik auf den Bürger abstützen muss und darum auf eine optimale Information der Stimmbürger angewiesen ist.

Was den Titel meines Vortrags betrifft, erlaube ich mir, diesen wie folgt zu ergänzen: Europa im Wandel: West und Ost; Rückwirkungen auf die Schweizerische Aussenpolitik. Ich gehe nämlich von der Annahme aus, Sie wollen nicht nur eine weitere unter zahlreichen Analysen des Geschehens hören, sondern vor allem auch eine Erläuterung zur aktuellen Politik der Schweiz.

Doch lassen Sie mich einige Bemerkungen voranschicken. Selbstverständlich bin ich hochofreut über die so positiven Entwicklungen in Europa. Ich betrachte mit grosser Genugtuung, wie der noch vor einigen Jahren

- 2 -

herrschende Europessimismus - eine ziemlich verbreitete Stimmung zur Zeit meines Washingtoner Aufenthaltes Mitte der 80er Jahre - einem grossen Eurooptimismus Platz gemacht hat, ja manchmal sind bereits Züge einer eigentlichen Euro-Euphorie nicht zu übersehen. Diese Zuversicht ist angesichts des neuen Geistes, der in Europa Selbstvertrauen, Einigungswille und ein tief verankertes Vertrauen in Demokratie, Pluralismus und Marktwirtschaft ausstrahlt, gewiss gerechtfertigt: Europa ist wieder ein weltwirtschaftliches und in gewisser Weise auch politisches Zentrum ersten Ranges. Die Blicke der Welt sind vermehrt auf Europa gerichtet, Bewunderung, Erwartungen, allerdings auch gewisse Ängste sind spürbar.

Europa darf nicht in den alten Fehler verfallen und sich exklusiv auf sich selbst konzentrieren oder, noch schlimmer, sich arrogant wiederum für den Nabel der Welt halten. Immer stärker werden wir mit globalen Problemen konfrontiert. Dazu gehören die grossen ökologischen Probleme, die Aufwärmung der Erdatmosphäre, die Zerstörung der Ozonschicht, die grenzüberschreitenden Luft- und Gewässerverschmutzungen. Dazu gehören aber auch die Probleme des Bevölkerungswachstums, des weltweiten Hungers und der Armut, des immer grösser werdenden Grabens zwischen Nord und Süd. Ich erinnere in diesem Zusammenhang auch an die wachsende Gefahr der Nuklearisierung der Dritten Welt, an die nicht minder gefährliche Verbreitung von chemischen und biologischen Waffen oder an das durch vorwiegend soziale und wirtschaftliche Ursachen bedingte Phänomen der neuen Völkerwanderungen (was wir am Rande

- 3 -

unserer Asyldiskussion miterleben). Auch das Drogenproblem ist nur in einer globalen Sichtweise richtig zu erfassen.

All diese Herausforderungen erfordern weltweite internationale Zusammenarbeit. Die wirtschaftliche Verflechtung ruft nach einem starken und weltoffenen Europa, das sich nicht nach aussen abschottet.

Was nun die Möglichkeiten der Schweiz betrifft, sich in dieser globalen Diskussion Gehör zu verschaffen, so muss ich auf einen für unser Land problematischen Aspekt hinweisen. Entscheidende Weichenstellungen werden heute kaum mehr von einzelnen souveränen Staaten getroffen. Es sind vielmehr regionale Gruppen, respektive die jeweils führenden Mächte einer Region, die grundlegende Entscheidungen treffen. In Europa kommt immer mehr der EG eine gesamt-europäische und damit letztlich auch weltpolitische Führungsrolle zu, die sie mit anderen Weltmächten (USA, UDSSR, Japan) teilt. Eine Weiterentwicklung unseres Verhältnisses zur EG als dominierender europäischer Kraft drängt sich somit auch aus globalpolitischen Überlegungen auf.

Unser weltweites internationales Engagement hat sich in den letzten Jahren zu Recht weiter verstärkt. Dazu gehören vor allem die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe, die Umweltschutzpolitik, die kulturellen Aktivitäten, aber auch die Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen. Letztere erstreckt

- 4 -

sich nicht mehr nur auf finanzielle, sondern auch auf personelle Unterstützung der UNO-Operationen. Der erstmalige Einsatz einer schweizerischen Medizinal Einheit in Namibia ging vor einigen Wochen mit der Rückkehr der letzten 130 Frauen und Männer erfolgreich zu Ende.

Die Schweiz wird auch weiterhin ausserhalb Europas präsent sein. Die Universalität als einer der Grundpfeiler unserer Aussenpolitik behält gerade angesichts der beschriebenen Entwicklungen ihre Gültigkeit. Ich brauche hier nicht besonders darauf hinzuweisen, welche fundamentale Bedeutung der weltweiten Präsenz der schweizerischen Industrie, unserer Handels- und übrigen Dienstleistungsunternehmen für die Wirtschaft und damit für unser Land, zukommt. In diesem Sinne ist auch der Einsatz der Schweiz im Rahmen der Uruguay-Runde des Gatt sehr wichtig. Die GATT-Verhandlungen mögen in der Öffentlichkeit in letzter Zeit angesichts der Europadiskussion etwas an Beachtung verloren haben. Sie bleiben jedoch von grosser Tragweite und sind für uns in ihrem universellen Ansatz direkt komplementär zum europäischen Engagement.

Ein weiteres klares Zeichen für den Willen der Schweiz, den universellen Pfeiler ihrer internationalen Zusammenarbeit zu verstärken, ist die Absicht des Bundesrates, dem Parlament sobald als möglich den Beitritt zu den Bretton Woods Institutionen, das heisst der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds, zu beantragen. Informelle Kontakte mit den wichtigsten

- 5 -

Mitgliedstaaten über die Aufnahmebedingungen haben bereits stattgefunden.

Nach diesen Gedanken zum aussereuropäischen Bereich und zur Wechselwirkung Schweiz-Europa-Welt komme ich nun zum Wandel in Europa und dessen Rückwirkungen auf die Schweizerische Politik.

Meine Ausführungen werde ich wie folgt gliedern. Ich werde mich eingangs mit der Identität der Schweiz auseinandersetzen. Welches sind die besonderen Charakteristika unseres Landes? Unter welchen Gegebenheiten, in welcher europäischen Umwelt haben sich die Wesensmerkmale der Schweiz herausgebildet?

In einem zweiten Teil geht es darum, die sich wandelnde europäische Umwelt zu beschreiben und die Antworten der aktuellen Politik zu geben.

* * *

Wenn man davon redet, was die Identität der Schweiz ausmacht, ist zuallererst die Lage inmitten von Europa zu erwähnen, die Lage an der Schnittstelle von grossen Kulturkreisen. Entsprechend dieser Lage sind wir in einem Vielvölkerstaat geboren, dem ein Element, das eine Nation normalerweise ausmacht, fehlt, nämlich eine gewisse ethnische Homogenität. Die Schweiz ist ein Staat, der erst durch den politischen Willen der verschiedenen ihr

angehörenden staatlichen Einheiten zur Nation wurde.

Die Neutralität war und ist ein Instrument unserer Aussenpolitik, das dazu dienen soll, unsere Unabhängigkeit und Wohlfahrt zu bewahren. Sie ist so tief im Bewusstsein der Bevölkerung verankert, dass sie in den Augen vieler zu einem Teil der schweizerischen Identität wurde. Ihr Charakter jedoch ist instrumental. Gegen innen fördert sie den Zusammenhalt, indem sie die durch aussenpolitisches Handeln ansonsten verursachten Spannungen zwischen den einzelnen Sprachgruppen verhindert. Und gegen aussen verhindert sie die Verwicklung in internationale bewaffnete Konflikte.

Von ebenso grosser Bedeutung für die Identität ist der ausgeprägt föderalistische Aufbau unseres Staatswesens. Es ist die Autonomie, die Kantone und Gemeinden bewahrt haben, die Autonomie, die bisher dem Kanton Appenzell Innerrhoden erlaubte, in für unsere Breitengrade anachronistischer Weise den Frauen das Stimmrecht zu verweigern. Die Autonomie ist tief im Bewusstsein der Menschen verankert, obwohl der Föderalismus, wie J.-R. von Salis einmal schrieb, sich im wesentlichen auf die Selbstwahl von Organen beschränkt, die die Bundesgesetze vollziehen. Auch wenn die Bundesverfassung von souveränen Kantonen spreche, hätten diese ihre ursprünglichen souveränen Rechte in den meisten Gebieten längst an den Bund abgetreten.

- 7 -

Und weiter sind es die direktdemokratischen Institutionen, die die Eigenheit unseres Staates bestimmen. Das Initiativrecht, die Referenden und die Rechte der Gemeinden und ihrer Bürger geben der politischen Wirklichkeit ihr spezielles Gepräge.

Als wichtiger Aspekt ist sodann jener Teil der politischen Kultur zu erwähnen, der in Form der Konkordanzdemokratie das Miteinander der verschiedenen Minderheiten einerseits und der Mehrheit andererseits auf fruchtbare Art und Weise erst ermöglicht hat. Auch dies ein Stück schweizerischer Wirklichkeit, das sich im Lauf der langen Geschichte zu einem Merkmal unserer Identität verfestigt hat.

Nicht zu vergessen ist sodann die relativ grosse persönliche Freiheit, die der Einzelne vor und gegenüber dem Staat in unserem Lande immer genossen hat. Der Staat hat sich in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern immer zurückgehalten und nur subsidiär ins Geschehen eingegriffen.

Nicht ausser acht lassen darf man die von der Mehrheit des Schweizer Volks immer noch als selbstverständlich empfundene Milizarmee, die durchaus auch als Identitätsmerkmal dient. Ihre Infragestellung durch eine Verfassungsinitiative, die ein überraschend grosser Teil der Stimmbürger unterstützte, hat denn auch für einige Aufregung gesorgt.

Aus einem originellen Aufsatz von Dr. Heinz Wuffli unter dem Titel "Vom Kult des Sonderfalls" zitiere ich drei weitere von vielen für typisch oder gar einzigartig empfundene Verhaltensmuster und Merkmale der Schweiz oder der Schweizer und Schweizerinnen :

- 1) Die konservative Grundhaltung eines fleissigen Volkes mit relativ geringen Klassenunterschieden, das sich mehrheitlich bewusst ist, dass nur verteilt und genossen werden kann, was zuvor erarbeitet wurde, und das sich nur schwer zu Aenderungen der staatlichen Institutionen bereitfindet: Neuerungen müssen erdauert werden, wobei Sachüberlegungen wichtiger sind als Ideologien oder politische Führerweisheit;
- 2) Die politische und wirtschaftliche Stabilität, die nicht zuletzt auf dem Erfahrungsfundus eines Bauernvolkes beruht, das dem Arbeitsfrieden und einem soliden Finanzgebaren einen höheren Stellenwert einräumt als dem dramatischen Rollenspiel kritischer Intellektueller;
- 3) Die aufgefächerte Wirtschaftsstruktur mit zahlreichen lebenskräftigen kleinen und mittleren Unternehmungen, in denen trotz aller Konzentrationstendenzen auch heute noch zwei von drei Erwerbsfähigen arbeiten; umgekehrt kann von einer absoluten Dominanz weniger privater oder

staatlicher Grosskonzerne, wie sie in manchen Ländern anzutreffen ist, keine Rede sein.“

Wie Dr. Wuffli selbst einräumt, riecht diese Auslegeordnung penetrant nach sonntäglicher Selbstbeweihräucherung und kann sicher nicht ohne Korrekturen im Raum stehen bleiben: “Recht oft klafft ja eine Lücke zwischen dem, was Patrioten oder ausländische Bewunderer von der Schweiz halten, und dem, was sie wirklich ist.“

Wie dem auch sei, diese Wesensmerkmale der schweizerischen Identität haben sich - und dies ist von besonderer Bedeutung - in einem zutiefst europäischen Land herausgebildet. Ich erinnere an die Lage und die Zugehörigkeit zu den drei grossen europäischen Kulturkreisen. Wie der leider allzufrüh verstorbene Prof. Daniel Frei es so treffend schilderte, geschah dies jedoch meist gegenläufig zum europäischen Hauptstrom: “Als Europa von Monarchien regiert wurde, behauptete die Schweiz die Demokratie; als überall Widerstand gegen die Einheit und Unteilbarkeit des Staates als Verbrechen galt, hielt die Schweiz den Föderalismus als Tugend hoch; als die europäischen Nationen einander in nationalistischen Kämpfen zerrissen, stand die Schweiz als friedlicher Vielvölkerstaat da; als Europa unter einer alles beherrschenden Diktatur zur Einigung gebracht werden sollte, bestand die Schweiz darauf, ihr Anderssein zu unterstreichen.“

Wir haben unseren Staat und unsere Gesellschaft demzufolge in einer Abwehrhaltung gegen eine oft feindselige Umwelt aufgebaut und über Jahrhunderte hinweg gewissermassen den Sonderfall kultiviert und schliesslich verinnerlicht.

Dass es gelang, unser Land aus den beiden Weltkriegern dieses Jahrhunderts herauszuhalten, erlaubte die kontinuierliche Schaffung von Wohlstand und gab den Schweizern - wohl zu Recht - ein ungebrochenes Gefühl, es richtig gemacht zu haben.

* * *

Nachdem wir die schweizerische Spezifität skizziert haben, geht es nun darum zu zeigen, wie sich die Welt um uns herum wandelt und allenfalls, wie sich die Schweiz selbst verändert.

Zum ersten: Die Veränderungen in Westeuropa.

Seit Coudenhove-Kalergi das Buch "Pan-Europa" 1923 veröffentlichte, haben sich die Europäer immer um eine gesamteuropäische Ordnung bemüht. Aber erst nach dem Scheitern des nationalsozialistischen Herrschaftsanspruchs über Gesamteuropa gelang es, die Idee, deren Zeit gekommen war, Schritt für Schritt in politische Aktion umzusetzen. Wenn noch bis vor einigen Jahren die Meinung vorherrschte, die Integration bleibe Stückwerk und das ominöse Wort der Eurosklerose die Runde machte, wurde mit dem Binnenmarktprogramm und der Ueberwindung der Finanzkrise

und der dringendsten Probleme im Bereiche der Landwirtschaftspolitik das Signal zu einer neuen Qualität der europäischen Integration gegeben. Heute zweifelt kaum mehr jemand an der Verwirklichung des Binnenmarktes. Die Wirtschafts- und Währungsunion zeichnet sich ab, und selbst die Europäische Union, d.h. die Verwirklichung der politischen Finalität, erstmals explizit in der EEA (Einheitlichen Europäischen Akte) als Ziel verankert, rückte aus dem Bereich der Utopie in jenen der zwar nicht unmittelbaren, aber doch greifbaren Zukunft.

Diese Entwicklung ging und geht mit einer Angleichung der demokratischen und gesellschaftlichen Regeln in Europa einher. Dazu gehört die Demokratisierung in Spanien, Portugal und Griechenland, und die Ausdehnung der Bürgerrechte in Frankreich, Italien, Spanien, Grossbritannien, Dänemark und Irland, Länder, welche neuerdings für bestimmte Fragen Referenden vorsehen. Die Rechte der Regionen und Gebietskörperschaften werden in vielen Staaten zu Lasten der Zentralregierungen gestärkt. Der Zentralismus weicht zurück, und der Respekt vor den Verschiedenheiten der Regionen wächst. Die Menschen lernen zu unterscheiden zwischen dem, was einheitlich sein muss, und dem, was verschieden sein darf. Der Nationalstaat ist im Begriff, zugunsten der transnationalen Zusammenarbeit relativ an Bedeutung zu verlieren. Mit Fug und Recht kann man sagen, dass der Krieg als Mittel der Politik in Westeuropa wohl mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen ist. Die Europäische Gemeinschaft wurde auch zu einer

Rechtsgemeinschaft, die nicht nur den Staaten gegenseitig, sondern auch den Individuen entsprechenden Rechtsschutz angedeihen lässt.

Die Perspektive für die Gemeinschaft ist, wie schon angedeutet, die Europäische Union. Die EG wird damit, wie in den Plänen von Bundeskanzler Kohl und Präsident Mitterrand erläutert, immer mehr Kompetenzen auf sich vereinigen. Die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments sollen im Sinne von echten Rechtsetzungsbefugnissen erweitert und allenfalls soll auch eine zweite Kammer d.h. ein Senat oder - um einen helvetischen Begriff zu gebrauchen - eine Ständekammer geschaffen werden. Damit würde das vielenorts beklagte Demokratiedefizit der EG weitgehend behoben.

Was schliessen wir daraus als Schweizer ?

Zum einen stellen wir fest, dass eine ganze Anzahl von Werten und Institutionen, die uns teuer sind und quasi Teil unserer Identität wurden, heute weitgehend auch von den Völkern in unserer Nachbarschaft geteilt werden. An die Stelle der alten französisch-deutschen Rivalität, die während langer Zeit unsere europäische Umwelt prägte, ist die enge deutsch-französische Zusammenarbeit, deren Zugehörigkeit zur NATO und deren erklärter Wille zum Marsch Richtung Europäischer Union getreten. Wir erleben ein System der Konkordanz auf europäischer Ebene, und wenn sich die Tendenz zur föderalistischen Struktur Europas

weiter verwirklicht, können wir tatsächlich von einer Verschweizerung Europas sprechen. In dem Sinne hat vielleicht sogar jener Victor Hugo Recht, der sagte: "La Suisse, dans l'Histoire aura le dernier mot." Victor Hugo meinte damit, dass das schweizerische Modell am ehesten in der Lage sei, die Probleme des staatlichen und internationalen Mit- und Nebeneinanders zu lösen. Damit ist aber auch der Sonderfall Schweiz mindestens zum Teil zu Grabe getragen, denn wir Schweizer oder die Schweiz ist mit all diesen Veränderungen und Entwicklungen kein Sonderfall mehr, sondern ist zum europäischen Normalfall geworden.

Zum anderen stellt sich die Frage wie wir am weiteren Aufbau Europas teilnehmen werden. Und ich rede vorerst vom Aufbau Europas in Form der von der Gemeinschaft betriebenen Integration. Dass wir daran teilnehmen werden, ist allen klar, denn wir gehören zu Europa, und Europa ist auch unsere Zukunft. Unklar ist immer noch, auf welche Art und Weise diese Teilnahme erfolgt. Lassen sie mich hierzu soviel sagen. Es gibt bekanntlich drei Wege die letztendlich zur Wahl stehen: der Beitritt zur EG, der Alleingang und dazwischen gibt es den europäischen Wirtschaftsraum. Letzterer, der heute das erklärte Ziel der bundesrätlichen Politik darstellt, bedeutet, dass die Schweiz aufgrund eines Globalvertrages weitgehend an dem Binnenmarkt der EG wird teilnehmen können. Sie wird im genannten Vertrag den Kern des für den Binnenmarkt relevanten EG-Rechts, d.h. des relevanten "acquis communautaire" übernehmen müssen

und auch im Bereich der flankierenden Politiken die Zusammenarbeit verstärken, bzw. jene Angleichungen vornehmen, die zur Herstellung der vier Freiheiten des Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs notwendig sind. In die Zukunft gerichtet stellt sich, wie Sie wissen die Frage, in welchem Ausmass die Schweiz und mit ihr auch die übrigen EFTA-Staaten an der künftigen Weiterentwicklung des EWR-Rechts wird teilnehmen können. Die Schweiz hat hier zusammen mit den andern EFTA Staaten eine maximalistische Haltung und verlangt ein echtes Mitentscheidungsrecht, während die EG nicht bereit ist, über ein gewisses Mitspracherecht hinauszugehen, und die Entscheidungsautonomie der EG bewahren will.

Der grosse Vorteil des EWR ist die Möglichkeit, Ausnahmen auszuhandeln. Die Stichworte sind: Landwirtschaftspolitik, Ausländerpolitik sowie 28 Tonnenrégime und Nachtfahrverbot für den Lastwagenverkehr, um die wichtigsten zu nennen. Von ebenso grosser Bedeutung ist, dass wir im EWR der keine Zollunion darstellt, unsere aussenwirtschaftliche "treaty making power" bewahren, mit anderen Worten unsere Möglichkeit, mit Drittstaaten in eigenem Namen Verträge abzuschliessen.

Wir möchten unsere Souveränität nicht mit einem Vertragswerk oder durch Beitritt zur EG de iure aufgeben, müssen uns jedoch die Frage stellen, wie weit sie nicht bereits de facto eingeschränkt ist oder wird. Eine solche de facto Einschränkung der Souveränität besteht schon in

- 15 -

der vielfachen Bindung unseres Landes durch völkerrechtliche Verträge. Auch beim Alleingang würde diese Einschränkung weiter bestehen; denn auch im letzteren Fall würden wir nicht darum herumkommen, in all jenen Gebieten, in denen unsere Teilnahme am europäischen Markt ohne eine Anpassung schweizerischerseits unmöglich wäre, EG-Regelungen autonom nachzuvollziehen. De iure bliebe die Souveränität unseres Landes zwar unangestastet, doch hätten wir im Falle des Alleingangs auf die weitere Ordnungspolitik in dem unsere Wirklichkeit prägenden europäischen Umfeld weniger Einfluss als in einem EWR, der uns ein substantielles Mitbestimmungsrecht einräumt.

* * *

Die Entwicklung in Westeuropa hat aufgrund der Entwicklungen in der Deutschlandfrage und in Osteuropa ganz allgemein zusätzliche Aktualität erlangt.

Die Rückkehr der ost- und mitteleuropäischen Staaten in die Geschichte ist geeignet, die strategische und politische Landschaft des Kontinents von Grund auf zu verändern. Die seit dem 2. Weltkrieg dauernde irrationale Teilung Europas in zwei ideologisch getrennte Lager erwies sich als weniger widerstandsfähig, als wir noch bis vor wenigen Jahren annahmen. Die totalitäre marxistisch-leninistische Ideologie hat sich schrittweise von der weltpolitischen Bühne als Gegenpart des liberalen marktwirtschaftlichen Rechtsstaates verabschiedet. Der weltweite Flächenbrand, genährt vom Kampf von Menschen

dieser beiden gegensätzlichen Ideologien, ist unwahrscheinlich geworden. Es gibt keinen Kommunismus mehr, der die Menschen genügend mobilisieren könnte, um jenen Krieg anzuzetteln, der jahrzehntelang Europa und die Welt insgesamt bedrohte. Die UdSSR ist in gewissem Sinne zu einer "normalen Supermacht" geworden, die weiterhin ein beträchtliches Bedrohungspotential darstellt, aber ideologisch substantiell abgerüstet hat.

Die starren Grenzen zwischen Ost und West gehören der Vergangenheit an. Die Staaten in der Mitte Europas, die im Gefolge der Konferenzen von Jalta und Potsdam dem Ostblock zugeschlagen worden waren, emanzipieren sich von der östlichen Hegemonialmacht und werden zu selbständigen politischen Faktoren in Europa. Wir erleben die Renaissance Mitteleuropas.

Alte Interessengegensätze einerseits und bereits vergessen geglaubte Gemeinsamkeiten andererseits tauchen plötzlich wieder auf und stellen die uns vertraut gewordenen Gleichungen der letzten 45 Jahre in Frage.

In der Sowjetunion im besonderen vollzieht sich unseres Erachtens nichts weniger als ein schrittweiser Dekolonialisierungsprozess hin zu einem Staatsmodell, in dem die Beziehungen der einzelnen Republiken zueinander und zur sowjetischen Union auf eine vollständig neue Grundlage gestellt werden. Dieser Prozess, zu dem die Ereignisse im Transkaukasus und die Unabhängigkeitsbestre-

- 17 -

bungen im Baltikum gehören, birgt noch für lange Zeit grosse Gefahren in sich.

In Mittel- und Südosteuropa werden nationale und regionale Konflikte noch für längere Zeit nicht ausgeschlossen werden können.

Die Staaten Mittel- und Osteuropas drängen nach Westen und suchen Anschluss an die sich dynamisch fortentwickelnde Europäische Gemeinschaft. Letztere, die vor allem mit sich selbst beschäftigt war, hat nun ihre ursprüngliche gesamteuropäische Berufung wiederentdeckt und bietet nicht nur einen europäischen Rahmen für die deutsche Vereinigung, sondern auch eine eigentliche gemeinschaftliche Ostpolitik an. Mit der Koordinationsfunktion im Rahmen der Gruppe der 24 - d.h. die OECD-Staaten, die die Unterstützungsmassnahmen gegenüber den reformerischen Ländern unter sich koordinieren wollen - hat die EG erstmals in der praktischen Politik gesamteuropäische Verantwortung übernommen. In der Rede von Kommissionspräsident Delors vom 17. Januar 1990 kamen alsdann eine ganze Reihe neuer Elemente hinzu.

Langfristig soll im Prinzip jeder demokratische europäische Staat EG-Mitglied werden können. Die Voraussetzung sei lediglich, dass er den "Ehekontrakt" mit der EG in seiner Totalität, d.h. inklusive der politischen Finalität, akzeptiert.

- 18 -

Für die Beziehungen mit den Oststaaten werden neben Handels- und Zusammenarbeitsverträgen neu überdachte Assoziationsformen postuliert. Neben der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung wird die Schaffung einer europäischen Stiftung für Ausbildung vorgeschlagen. Für die verschiedenen Massnahmen gegenüber Ost- und Mitteleuropa rechnet man mit einem Aufwand im EG-Budget von 14 Mia ECU pro Jahr, zu denen noch 5 Mia ECU für die genannte Europäische Bank hinzukommen.

Auf EG-Seite wird mit anderen Worten immer klarer erkannt, dass die politische Rolle von der wirtschaftlichen nicht zu trennen ist und dass die EG für die künftige Architektur Europas ihren Teil betragen muss. Daher rührt auch der Wunsch bzw. die Forderung der EG und insbesondere ihrer Kommission, innerhalb der KSZE mit einer Stimme zu sprechen.

* * *

Was bedeutet diese Entwicklung für die Neutralen und welche Auswirkungen hat sie auf die Schweiz.

Die Stellung der Neutralen in einem Umfeld, das weniger von Konfrontation als von Kooperation gekennzeichnet ist, wird und muss sich wandeln. Der neutrale Staat kann aus seiner Neutralität kaum noch Vorteile ableiten. Und überdies zwingt die sich abzeichnende fortschreitende Integration Westeuropas die Neutralen mehr und mehr zum Mit-

machen. Es ist evident, dass ein Beitritt zur EG neutralitätsrechtlich wegen deren politischen Finalität problematisch ist. Demgegenüber ist der Abschluss eines EWR-Vertrags neutralitätspolitisch unverdächtig.

Die Ereignisse in Osteuropa und das Verschwinden des Ostblocks als Block vermindert zudem die Rolle der Neutralen als Vermittler, als "go-between" zwischen den Allianzen.

Wenn der Neutrale neutral bleiben will, muss er dieser Neutralität daher eine neue Bedeutung geben. Wenn sich das Staatensystem von der Konfrontation ab- und der Kooperation zuwendet, ist es die Aufgabe der Neutralen, eine neue Form der Friedenspolitik zu betreiben.

Unseres Erachtens sind diese Staaten aufgrund des Vertrauenskapitals, das sie geniessen, geeignet, in einem sich neu strukturierenden Europa im Rahmen der KSZE verschiedenste Aufgaben zu übernehmen. Es kann sich um die Entsendung von Friedenstruppen in Regionen handeln, die von Nationalitätenkonflikten geplagt sind. Sie könnten Wahlbeobachter entsenden, um den Uebergang zur Demokratie zu erleichtern und zu begleiten. Und neutrale Staaten können ohne weiteres in ihren Ländern Verfahren zur Beilegung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten aller Art durchführen.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung des künftigen Gesamteuropas werden die Neutralen ein gewichtiges Wort

mitreden und zwar bereits durch ihr Beispiel, wie sie ihr Verhältnis zur EG regeln. Die von ihnen gefundene Lösung wird ohne jeden Zweifel die künftigen Beziehungen der EG zu den übrigen Nicht-EG-Staaten mitbeeinflussen.

Die Neutralität selbst wird also in einem Europa der Kooperation und der Integration nicht einfach gestrichen, sondern allenfalls obsolet werden, wenn nämlich die potentiellen Konflikte, gegenüber denen sie gedacht ist, völlig unwahrscheinlich werden, oder - und dies gilt im Hinblick auf die EG - wenn sie als Mittel zur Erhaltung unserer Unabhängigkeit wegen der wachsenden faktischen Souveränitätsverluste ihren Zweck nicht mehr erfüllt. Diese Entwicklung sollte uns jedoch nicht beunruhigen, entspricht sie doch weitgehend unseren Interessen an einem friedlichen und unseren Werten verpflichteten Europa.

Bundesrat Petitpierre hat zur Rolle des Kleinstaats Schweiz bereits 1945 bemerkt: "Il n'est pas maître d'agir comme il entend, mais il dépend de contingences extérieures."

Und zwei Jahre später sagte er in einer Erklärung vor den aussenpolitischen Kommissionen: "... il y a des intérêts communs de l'Europe dont il faudra bien prendre conscience un jour." Und weiter führt Bundesrat Petitpierre aus und ich zitiere ihn deutsch: " Wir müssen es sorgfältig vermeiden, Ausdrücke wie integrale und absolute Neutralität zu gebrauchen, die einer jüngsten Vergangenheit (gemeint ist der 2. Weltkrieg) angehören. Wir müssen wieder zum

Grundgedanken ... der Neutralität zurückfinden, die mit dem Krieg verbunden ist. In Friedenszeiten haben wir keinen Grund unsere Handlungsfreiheit einzuschränken. Es muss ausreichen, auf die Mitgliedschaft in Allianzen zu verzichten...". Und schliesslich zieht er die Schlussfolgerung: "Unsere Neutralitätspolitik muss sich den Notwendigkeiten einer europäischen Solidarität anpassen".

Für Petitpierre war es schon damals klar, dass sich unsere Neutralität nach den Verhältnissen um uns herum ausrichten und in der aussenpolitischen Aktion auswirken muss. Es ist darum nur logisch dass sich unsere Neutralität beim kontinuierlichen Abbau des Ost-West Gegensatzes, wie er sich mehr und mehr abzeichnet, ebenfalls wandelt.

Dies wird sich erst recht manifestieren, wenn sich ein neues gesamteuropäisches Sicherheitssystem herauszubilden anfängt und sich im Gefolge eines erfolgreichen Abschlusses der Wienerkonferenz über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE I oder CFE I) und ihrer bereits ins Auge gefassten Folgekonferenz die konventionelle Bedrohung erheblich vermindert.

Doch lassen Sie mich diesen Abschnitt mit einer realistischen Note abschliessen. Es bleibt noch viel zu tun.

- Die Umgestaltung der Sowjetunion ist eine gigantische Aufgabe und braucht im besten Fall eher eine Generation als nur 10 - 15 Jahre. Der Gesundschumpfungsprozess des Imperiums wird eine schmerzhaft und risikoreiche Phase

bedeuten.

- Auch eine auf die slawischen Kernländer reduzierte Sowjetunion bleibt eine Supermacht und braucht ein Gleichgewicht in Europa, das wiederum nur die Allianz Westeuropas mit den USA bieten kann.

- Die ost- und mitteleuropäischen Länder haben einen langen und schwierigen Weg hin zu marktwirtschaftlich organisierten demokratischen Staaten vor sich. Gelingt die wirtschaftliche Reform nicht, ist auch die politische Reform ernsthaft gefährdet. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten sind enorm. Während die DDR dank ihrer speziellen Situation als Teil Deutschlands schnell vorankommen wird, werden am anderen Ende der Skala Bulgarien und besonders Rumänien wegen der grossen historischen Hypotheken kaum sehr bald eine grosse Stabilität erreicht haben.

- Für die Schweiz und die westlichen Staaten insgesamt wird hier ein weites Tätigkeitsgebiet sein. Dies zu bearbeiten liegt in unserem ureigensten Interesse, wenn wir in einem friedlichen, stabilen und schliesslich auch prosperierenden Europa leben wollen. Ein guter Anfang ist mit dem vom Parlament ohne Gegenstimme genehmigten Rahmenkredit von 250 Mio für die nächsten drei Jahre für verstärkte Zusammenarbeit und Soforthilfemassnahmen für Osteuropa, gemacht.

- 23 -

- Daneben werden wir uns als Schweizer mit Nachdruck für die Verwirklichung von alten schweizerischen Anliegen im Rahmen der KSZE einsetzen. Eines davon betrifft die friedliche Streitbeilegung, für deren Konkretisierung wir mit den interessierten Staaten das bereits anberaumte Expertentreffen von La Valetta im kommenden Januar vorbereiten. Auch hier scheint die Zeit gekommen zu sein, um der guten Idee zum Durchbruch zu verhelfen.

- Seit dem Abschluss des letzten KSZE-Folgetreffens im Januar 1989 ist eine starke Intensivierung der Treffen und Konferenzen der KSZE-Teilnehmerstaaten festzustellen. Im Vordergrund stehen die bereits erwähnten und praktisch permanent geführten Verhandlungen der 23 NATO- und WAPA-Staaten über konventionelle Streitkräfte in Wien. Die Verbindung der 23 zu den neutralen und nicht paktgebundenen (N+N) Staaten wird durch einen Informationsmechanismus hergestellt, der in dieser ersten Phase unseren Bedürfnissen genügt. Dies umso mehr, als parallel dazu die Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitbildende Massnahmen der 35 Teilnehmerstaaten in einer weiteren Runde fortgesetzt werden. Sollte es im Laufe dieses Jahres jedoch zu einem substantiellen Abkommen der 23 über den Abbau der konventionellen Streitkräfte in Europa kommen, wie trotz derzeitiger Blockierungen immer noch erhofft wird, so wird sich ziemlich rasch die Frage nach einer Weiterführung beider Verhandlungen in einem einzigen Forum, unter Einschluss aller 35 Staaten und damit auch der Schweiz, stellen.

Erlauben Sie mir abschliessend einige generelle Gedanken zur künftigen gesamteuropäischen Architektur. Die gesamteuropäischen Strukturen müssen den sicherheits- und wirtschaftspolitischen und ebenso jenen Bereich abdecken, der im Rahmen der KSZE mit dem Begriff "menschliche Dimension" bezeichnet wird.

- Was den wirtschaftlichen Bereich betrifft, aber auch die sicherheitspolitischen Aspekte der Wirtschaft, wird die EG als dominanter Faktor in Europa die überragende Rolle spielen. In Übereinstimmung damit hat die EG-Kommission ein eigentliches Programm zur Entwicklung ihrer Beziehungen zu den Ländern Mittel- und Osteuropas entworfen. Wir werden also im Wirtschaftsbereich Strukturen haben, die sich sternförmig um ein Gravitationszentrum EG formieren. Der EWR wird ein eigener Bestandteil dieser gesamteuropäischen Strukturen sein und dürfte langfristig auch Nicht-EFTA-Staaten, die einen gewissen Entwicklungsstand erreicht haben, aufnehmen. Die EFTA-Staaten ihrerseits werden ihr Verhältnis zu den Ländern Ost- und Mitteleuropas ebenfalls neu gestalten. Gedacht wird in der EFTA an eine Zusammenarbeit Typ "Erklärung von Bergen", dann an eine Assoziation sui generis mit asymmetrischen Freihandelsprivilegien und schliesslich an die eigentliche Assoziation ost- und mitteleuropäischer Länder mit der EFTA.

- Im Bereich der "menschlichen Dimension" sehen wir mittel- und längerfristig eine wichtige Funktion für den

Europarat. Die Strassburger Organisation übt wegen ihres hohen Standards als Hort der Demokratie und der Menschenrechte eine grosse Anziehungskraft auf die "nach Europa zurückkehrenden" Staaten aus. Die von ihnen angestrebte Mitgliedschaft im Europarat hat nicht zuletzt symbolhaften Charakter für ihre Zugehörigkeit zum Kreis der europäischen Staaten. Wir sehen aus diesem Grund eine Chance, dem Europarat in seinen angestammten Gebieten Menschenrechte, Kultur, Rechtsharmonisierung ein neues gesamteuropäisches Gewicht zu geben. Kautelen bringen wir an bezüglich des Verhältnisses zu den Supermächten, deren Eigengewicht wegen ihrer Grösse eine Vollmitgliedschaft im Europarat möglicherweise nicht unproblematisch erscheinen lässt.

Was die Rechtsharmonisierung betrifft oder die Schaffung eines Europäischen Rechtsraums, ausgehend vom Europarat, darf die Verfolgung dieses an sich begrüßenswerten Ziels nicht zu einer Senkung der hohen Anforderungen des Europarats führen.

Solange die mittel- und osteuropäischen Länder diese Anforderungen nicht erreicht haben, ist die KSZE im Bereich der "menschlichen Dimension" der Ort für die gesamteuropäische Zusammenarbeit. Es gibt hier noch einiges zu tun. Als Beispiel verweise ich auf den Minderheitenschutz, der in Osteuropa, aber auch in unseren Breitengraden zu besonderer Besorgnis Anlass gibt. Wir prüfen gegenwärtig Möglichkeiten, wie dieser Problemkreis im Rahmen der KSZE angegangen werden kann.

- 26 -

- Vordringlich sind jedoch gesamteuropäische Strukturen im sicherheitspolitischen Bereich. Die Desintegration des Ostblocks, die Vereinigung der beiden deutschen Staaten und die mit diesen beiden Vorgängen verknüpften wieder aufkeimenden Nationalismen und Regionalprobleme verlangen prospektives politisches Handeln.

Den Folgen der deutschen Vereinigung werden im Rahmen der Verhandlungen der 2 + 4 plus Polen Rechnung getragen. Die Frage der polnischen Westgrenze und jene der Zugehörigkeit Deutschlands zur NATO werden in diesem Rahmen geregelt.

Schwierige Probleme stellen sich im Zusammenhang mit der längerfristigen Sicherstellung der Stabilität des Kontinents. Bisher wurde diese von den beiden Bündnissen und deren Hegemonialmächten wahrgenommen.

Künftig sollen folgende institutionalisierte Sicherheitsstrukturen an deren Stelle treten oder sie in ihrer veränderten Rolle unterstützen.

- Die verifizierbaren in Wien ausgehandelten Abrüstungsabkommen im konventionellen Bereich
- Die Verstetigung dieses Abrüstungsprogramms. Auf die VKSE I (Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa) wird aller Voraussicht nach eine weitere Runde, eventuell unter Einschluss aller 35 KSZE-Staaten, folgen.
- Neue und weitergehende Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) und Verifikationssysteme wie "Open Skies", die auch den Neutralen und Nicht-

- paktgebundenen (N + N) offenstehen müssen.
- Institutionalisierte Aussenministertreffen und andere ständige Einrichtungen im Sinne der polnischen und tschechoslowakischen Vorschläge. Dabei sollen nur leichte Strukturen und keine neuen internationalen Organisationen mit der ihnen eigenen Bürokratie geschaffen werden.
 - Auch der deutsche Vorschlag, ein europäisches Konfliktzentrum zur Bewältigung von innereuropäischen Konflikten, eventuell auch nationaler Probleme, sollte nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem zu schaffenden Mechanismus der friedlichen Streitbeilegung geprüft werden.

* * *

Insgesamt zeigt dieses Bild des sich wandelnden Europa, wie sehr sich unser Land, seine Institutionen und schliesslich das, was seine Identität ausmacht, im Gleichschritt mit diesen Veränderungen weiterentwickelt. Es geht nicht darum, unsere lieb gewonnenen und teuren Wesensmerkmale aufzugeben. Aber dort, wo sich der Sonderfall Schweiz verflüchtigt, ergeben sich daraus neue Handlungsmöglichkeiten. Dort, wo die Interdependenz zum Sachzwang wird, drängt sich eine strukturierte Gestaltung der internationalen Kooperation auf, weil nur diese eine echte Mitsprache erlaubt.

So gesehen erleben wir eine faszinierende Phase der

schweizerischen Geschichte. Heute wird unser Platz in Europa und damit auch in der Welt auf lange Zeit hinaus bestimmt. Tiefgreifende Entscheidungen werden not tun. Doch kommen wir wie schon so oft in der Geschichte nicht um das herum, was seinerzeit Karl Spitteler seinen Landsleuten zurief. In der denkwürdigen Rede von 1914 über "Unser Schweizer Standpunkt" sagte er: "Vor allem müssen wir uns klar werden, was wir wollen".

Das, Herr Präsident, meine Damen und Herren, gilt heute genauso wie damals.

1.A.22.14.7.6.- CB

V E R S A N D L I S T E

STK 21. Mai 90 15

Betrifft: "Europa im Wandel: West und Ost
Rückwirkungen auf die schweizerische Aussenpolitik".
Vortrag von Staatssekretär Klaus Jacobi vom 16. Mai 1990

DIPLOMATISCHE VERTRETUNGEN

Abidjan	Djeddah	New York / UNO
Abu Dhabi	Dublin	Oslo
Addis Abeba	Guatemala	Ottawa
Akkra	Hanoi	Panama
Algier	Harare	Panmunjom
Amman	Havanna	Paris
Ankara	Helsinki	Paris / OECD
Asuncion	Islamabad	Paris / UNESCO
Athen	Jakarta	Prag
Bagdad	Kairo	Pretoria
Bangkok	Khartoum	Quito
Beijing	Kigali	Rabat
Beirut	Kinshasa	Rom
Belgrad	Kopenhagen	San José
Berlin DDR	Kuala Lumpur	Santiago de Chile
Bogota	Kuwait	Singapur
Bonn	Lagos	Sofia
Brasilia	La Paz	Stockholm
Brüssel	Lima	Strassburg / Europarat
Brüssel / Mission	Lissabon	Söul
Budapest	London	Tananarive
Buenos Aires	Luanda	Teheran + Fremde Inter.
Bukarest	Luxembourg	Tel-Aviv
Canberra	Madrid	Tokio
Caracas	Manila	Tripolis
Colombo	Maputo	Tunis
Conakry	Mexico	Warschau
Dakar	Monrovia	Washington
Damaskus	Montevideo	Wellington
Dar es Salaam	Moskau	Wien
Den Haag	Nairobi	Yaoundé
Dhaka	New Delhi	

Genf / IO

GENERALKONSULATE:

Hong Kong	97 Vertretungen
Mailand	+ 5 Generalkonsulate
München	
New York	102 total
Frankfurt	=====