

p. A. 11. 17. 0.

B. Fre

58.2.Suisse gen. - GWB/AJ/GCA

Bern, 23. Juni 1988

Die Schweiz in ihren Beziehungen zur Aussenwelt1. Von der geographisch limitierten zur globalen und von der partiellen zur allumfassenden Aussenpolitik

Bis zum Beginn der Neuesten Zeit waren die einzelnen Völker in der Lage, ihre Angelegenheiten in relativer Unabhängigkeit für sich alleine zu regeln. Die Aussenbeziehungen waren auf bestimmte Begebenheiten beschränkt, konzentrierten sich meist auf die nächsten Nachbarn und wurden dann problematisch, wenn zwei sich gegenüberstehende Staaten gegenläufige Interessen verfolgten.

Mit dem Beginn des 20. Jahrhunderts und verstärkt seit dem zweiten Weltkrieg wurden die Aussenbeziehungen in ihrem Umfang sowohl, was die Inhalte anbetrifft, als auch hinsichtlich der Zahl der Akteure immer umfassender. Heute erstreckt sich das Beziehungsnetz der meisten Staaten über den ganzen Globus hinweg und berührt alle Bereiche menschlichen Handelns. Es gibt kaum einen Teilbereich der Innenpolitik, der nicht auch Aussenbeziehungen aufweist. Diese allumfassende Aussenpolitik führt zu einer grossen Herausforderung an den Staat, der die Beziehungen zum Ausland koordinieren, pflegen und weiterentwickeln muss.

Vor diesem Hintergrund hat die internationale Zusammenarbeit neue Formen entwickelt, die an die Stelle der ehemals meist ausschliesslich bilateralen Beziehungen traten. Eine Vielzahl multilateraler Körperschaften deckt heute Gebiete der internationalen Zusammenarbeit ab, die früher Gegenstand bilateralen Vereinbarungen waren.

Dieser Prozess ist mit der Schaffung des heute existierenden Systems internationaler Organisationen nicht zum Erlie-

gen gekommen. Mit dem KSZE-Prozess wurde in Europa vielmehr eine neue Form nichtstrukturierter multilateraler Zusammenarbeit geschaffen. Die Krise gewisser internationaler Organisationen führte überdies dazu, dass informelle Kooperationsformen ausserhalb der existierenden Organisationen entstanden sind. Besonders deutlich ist dies im wirtschaftlichen Bereich, wo mit den regelmässig durchgeführten Gipfeltreffen der wichtigsten Industriestaaten ein eigentliches Direktorium kreierte worden ist.

Aehnliches lässt sich auch im politischen Bereich feststellen. Die regelmässigen Treffen führender Politiker der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, bei welchen auch regionale Konflikte zur Sprache kommen, zeichnen eine Neuentwicklung ab, die allenfalls die internationale Zusammenarbeit verändern könnte.

Die Schweiz, die von jeher auf Grund ihrer Wirtschaftsstruktur eng mit dem Ausland verbunden war, ist von der Beschleunigung der internationalen Zusammenarbeit in besonderem Masse betroffen.

Neben diesen allgemeinen Faktoren, die die Aussenbeziehungen aller Staaten determinieren, ergeben sich für die Schweiz auf Grund der geopolitischen Lage mitten in Westeuropa zusätzliche neue Herausforderungen. Die traditionelle auf der immerwährenden bewaffneten Neutralität beruhende schweizerische Aussenpolitik muss sich den neuen Gegebenheiten auf dem Kontinent anpassen. Die Neutralität fusste bis zum zweiten Weltkrieg auf der Rivalität der europäischen Grossmächte. Heute ist an deren Stelle der Ost-West Gegensatz getreten, der abgesehen von der Supermächte Rivalität insbesondere durch den Systemgegensatz - Kapitalismus und freie Marktwirtschaft hier, Sozialismus und gesteuerte Planwirtschaft dort - charakterisiert ist. Die glaubwürdige Führung der Neutralitätspolitik angesichts ihrer Zugehörigkeit zum einen Lager der westlichen freiheitlichen Industriestaaten bedingt ein ausgeprägtes poli-

tisches Fingerspitzengefühl.

Die Fragen, die an die schweizerische Aussenpolitik gestellt werden müssen, lauten darum: "Wie reagiert die Schweiz auf diese globalen Herausforderungen bzw. wie agiert sie in einer solcherart geprägten Umwelt?"

2. Aussenpolitik der Schweiz

Aus der eingangs geschilderten Totalität der Aussenbeziehungen der Schweiz ergibt sich die Notwendigkeit, die beschränkten Mittel so einzusetzen, dass eine optimale Wirkung erzielt werden kann. Der richtige Mix zwischen der Arbeit in internationalen Organisationen, den bilateralen, eventuell schwerpunktmässig verschieden gewichteten Kontakten und von ad hoc eingesetzten Mitteln, wie Besuchsdiplomatie und allen privaten Kanälen, muss zur Wahrnehmung der schweizerischen Interessen im Ausland gefunden werden.

2.1. Der Präsenz der Schweiz und ihrer Wirtschaft in allen Ländern entspricht die Mitverantwortlichkeit für und das Mitinteresse an der globalen Situation.

Wie der Unternehmer an der Aufrechterhaltung der Kaufkraft eines Marktes interessiert ist oder wie sich dieser für das Wohlergehen seines Betriebs und dessen Belegschaft verantwortlich fühlt, ist die Schweiz an der Aufrechterhaltung einer guten Situation global und regional interessiert und fühlt sich je nach dem für die Situation global und regional mitverantwortlich. Sie ist nicht ein mehr oder weniger unbeteiligter Zuschauer auf der Tribüne des Welttheaters, sondern sie ist Mitspieler auf der Bühne und Teil des Ganzen.

Aus dem Interesse und vorallem aus dem Gefühl der Verantwortlichkeit heraus ergibt sich weiterhin die Gültigkeit der Maxime der Neutralität und der Solidarität mit alldem, was dies in der Praxis bedeutet. Eine konsequente Politik

der Entwicklungshilfe, die Mitgliedschaft in den meisten internationalen Organisationen und die Bereitschaft zur Leistung von guten Diensten sind Ausdruck des Interesses an und der Mitverantwortlichkeit für das Ganze. Diese Ueberlegungen führten schliesslich nach langem, neutralitätspolitisch begründetem Zögern 1963 auch zur Mitgliedschaft im Europarat, der einzigen internationalen Organisation mit politischem Tätigkeitsbereich, der die Schweiz bis heute angehört. Am ebenfalls politischen KSZE-Prozess nahm die Schweiz von Anbeginn an teil. Aus verständlichen Gründen zeigt der Bundesrat Zurückhaltung gegenüber Militärbündnissen sowie supranationalen Wirtschaftsorganisationen und das Volk gegenüber der UNO.

Gerade im Moment, als der schweizerische Souverän den Beitritt zur UNO abgelehnt hatte, war es jedoch wichtig, mit einer Steigerung unserer Anstrengungen zu zeigen, dass dieses Abseitsstehen nicht einen Mangel an Interesse und Verantwortungsgefühl bedeutet. Der kürzlich angekündigte vermehrte Beitrag der Schweiz an die friedenserhaltenden Aktionen im allgemeinen und der Vereinten Nationen im besonderen dokumentiert den Willen zur gelebten Solidarität erneut.

- 2.2. Auch der Kleinstaat hat Gewicht. Im internationalen Bereich zählt heute wie eh und je die Macht. Jedoch hat sich in vielen Konflikten der letzten Jahrzehnte auch die relative Ohnmacht der grossen und grössten Mächte gezeigt. Besonders einprägsame Beispiele dafür sind der Ausgang des Vietnamengagements der USA, des nunmehr neun Jahre dauernden Kriegs der Sowjetunion in Afghanistan und die Unfähigkeit der USA, Zentralamerika zu befrieden. Keiner der beiden Supermächte ist alleine in der Lage, den Krieg zwischen Iran und Irak zu beenden. Neben diesen politischen und militärischen Problemen lassen die wirtschaftlichen Krisen und die Umweltkatastrophen ebenso die Ohnmacht der einzelnen, früher omnipotenten Staaten aufscheinen, selbständig Lösungen herbeizuführen. Anzuführen wären die

Schuldenkrise in Lateinamerika, Umweltprobleme in Zentral-europa, Tschernobyl in der Sowjetunion. Die Staatengemeinschaft ist zu einer eigentlichen Schicksalsgemeinschaft geworden, deren einzelne Staaten die Aufgaben der Zeit nur gemeinsam, wenn überhaupt, lösen können. In diesem Sinne haben die grossen Mächte an Unabhängigkeit und Spielraum verloren und kleine Staaten wie die Schweiz haben vielleicht sogar mehr Einfluss, als zu einer Zeit, in der die Machtfülle der Grossmächte quasi unbegrenzt war. Zu denken ist hier auch an die Rolle eines Staates von Malta oder neuestens Rumänien, die in der Lage sind, die Dinge in der KSZE auf langes Strecken zu blockieren, bzw. den übrigen Staaten wenigstens teilweise ihren Willen aufzuzwingen. Was in einer solchen Situation zählt, ist nicht die Macht der Gewalt, sondern der Ideen.

Damit ein Land diese konstruktive Rolle auf internationaler Ebene spielen kann, muss es Gehör finden, d.h. ernst genommen und als seriös empfunden werden. Dazu bedarf es einer Konstanz in der politischen Aktion sowie einer auf Glaubwürdigkeit und Vertrauen ausgerichteten Politik. Nicht durch ein Abtreten von der Weltbühne und eine Selbstaufgabe hat ein Staat wie die Schweiz Gewicht, sondern durch Präsenz, Disponibilität und Stetigkeit in der aussenpolitischen Aktion. Für ein kleineres Staatswesen spielt dabei der Zeithorizont eine wesentliche Rolle. Kurzfristig bleibt ihm nur das Reagieren auf Ereignisse übrig. Mittelfristig kann er versuchen, durch das Zusammenarbeiten mit andern Staaten und Staatengruppen zu einem Interessenausgleich beizutragen. Lediglich längerfristig bestehen eigentliche Gestaltungsmöglichkeiten. Um diese wahrzunehmen, muss besonders ein kleiner Staat wissen, was er will, d.h. er braucht Ziele, eine eigene Vision der Zukunft. Dabei wäre es allerdings zu einfach, könnte man sich auf den nationalen Bereich beschränken. Es darf heute nicht mehr darum gehen, allein nationale Ziele in den Vordergrund zu rücken. Vielmehr muss besonders ein kleinerer Staat, wenn er auf internationaler Ebene Gehör finden will, zum Finden von

international akzeptablen Lösungen beitragen.

- 2.3. Der Spielraum kann durch entsprechende vorausschauende Politik und gezielt eingesetzte aussenpolitische Mittel einerseits optimal ausgenutzt und andererseits erweitert werden.

Angesichts der Entwicklung der geopolitischen Umwelt erscheint der Spielraum für einen Kleinstaat à la Schweiz äusserst klein. Der Koloss EG, sagen viele, diktiert das Gesetz des Handelns und uns bleibt lediglich der "autonome Nachvollzug". Gestaltendes Wirken ist kaum mehr möglich. Eine solche Sicht der Dinge lässt alle Möglichkeiten ausser Acht, Schwerpunkte zu setzen und das globale Beziehungsnetz auszunutzen. Es ist zwar richtig, dass Interdependenz immer auch Dependenz bedeutet, jedoch liegt in den Fakten, die die Schweiz über die Jahrzehnte hinweg geschaffen hat, ein "bargaining chip", der nicht zu klein zu veranschlagen ist. Die Schweiz ist attraktiv mit ihren Produkten, mit ihrem know how sowohl wirtschaftlich wie staatspolitisch. Diese Attraktivität verschafft ihr Spielraum, den sie geschickt nutzen und durch Kreativität sogar noch erweitern kann.

In der jüngsten Vergangenheit zeigte sich der Einfluss der Schweiz - ganz abgesehen vom wirtschaftlichen Sektor - beispielsweise im Rahmen der KSZE, sodann bei den Versuchen, mit guten Diensten zur Beilegung von zwischenstaatlichen Konflikten beizutragen, und manchmal auch dort, wo sich entfernte Länder schweizerische staatspolitische Ideen zu eigen machten, um Probleme in eben diesen Ländern zu lösen.

Einige konkrete Beispiele können aufgeführt werden. Was die Ost-West-Beziehungen anbelangt, leisteten wir und leisten wir durch unsere konstruktive Mitarbeit in der KSZE, weiterhin einen effektiven und, weil wir unser Licht nicht unter den Scheffel stellen wollen, einen prägenden Beitrag. Ohne die glaubwürdige schweizerische Landesverteidigung und

deren Beitrag zur europäischen Stabilität wäre die erfolgreiche Mitarbeit nicht möglich.

Das staatspolitische System der Schweiz mit seinen Schutzklauseln für Minderheiten wurde im Fall des unabhängig gewordenen Simbabwe zum Vorbild genommen, als zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit in der neuen Verfassung für die weisse Minderheit im Parlament 20 von 100 Sitzen reserviert wurden. Auch im Falle von Südafrika wird das schweizerische Modell einer Konföderation immer wieder als Lösungsmuster erwähnt. Im Zusammenhang mit der künftigen Ausgestaltung einer europäischen Union hatte seinerzeit Robert Schuman die föderative Struktur der Schweiz als Muster vorgeschwebt.

Bei zahlreichen Gesetzgebungsarbeiten in unseren europäischen Nachbarstaaten, berufen sich Experten auf schweizerische Vorarbeiten, genauso wie unsere Fachleute sich in anderen Gebieten auf ausländische Vorreiter abstützen. Diese Zusammenhänge sind sehr oft nicht sofort erkennbar, die gegenseitige Befruchtung in der Gesetzgeberischen Arbeit ist jedoch nichtsdestoweniger die Regel.

Eine wichtige Rolle kann die Schweiz sodann als idealer Standort im Zentrum Europas spielen, der erlaubt, insbesondere Genf als Begegnungsort für jede Art der internationalen Zusammenarbeit zu Verfügung zu stellen. Ueber die Jahrzehnte hinweg wurde in dieser Stadt eine Infrastruktur aufgebaut, die von der Kommunikationsdichte her ideale Bedingungen bietet. Es ist die erklärte Politik der Schweiz, auch künftig im Sinne der Maximen Disponibilität und Solidarität alle Anstrengungen zu machen, um die Stellung Genfs als internationaler Konferenzort aufrechtzuerhalten.

- 2.4. Die neuen globalen Herausforderungen verlangen eine genaue Diagnose der Problemstellungen und eine Konzentration unserer limitierten Mittel auf jene Gebiete, in denen die Schweiz dank ihrer besonderen Charakteristika und ihres

politischen know hows einen Beitrag leisten und ihre Interessen wahren kann.

Es bleiben dies die Bereiche der guten Dienste in allen Schattierungen, die friedliche Streitbeilegung, die technische Zusammenarbeit, die humanitäre Hilfe und das Gebiet der Menschenrechte. Dort wo es vornehmlich um die Wahrnehmung unserer Interessen im wirtschaftlichen Bereich geht, hat die Schweiz weiterhin ihre Fäden zusammen mit gleichgesinnten Staaten zu spinnen. Sie arbeitet zu diesem Zweck in allen einschlägigen Organisationen und Gremien mit.

Ohne auf die Frage des künftigen Verhältnisses der Schweiz zu den europäischen Gemeinschaften näher einzugehen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es in diesem Zusammenhang nicht um die Aufgabe oder Nichtaufgabe der schweizerischen Unabhängigkeit oder Identität geht, sondern um die Frage, wie das Verhältnis zur EG zu gestalten ist, damit dieser Unabhängigkeit und Identität am besten gedient ist.

Wenn wir unsere Gesetzgebung EG-verträglich gestalten, geben wir nicht schweizerische Identität auf, sondern machen uns zu einem interessanten Partner für die EG, der seine Stellung, d.h. Unabhängigkeit und Identität besser verteidigen kann.

Natürlich entspricht das Konzept der souveränen Unabhängigkeit des klassischen Völkerrechts nicht mehr der heutigen Realität interdependenter Staaten, doch gibt es einen Unterschied zwischen einem "bis zur Identitätsaufgabe eingebundenen Land" und einem von seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung her anerkannten Mitglied der Völkergemeinschaft. Wir wollen die europäische Integration nicht in Frage stellen. Die Europäischen Gemeinschaften sind eine Realität. Eine ebensolche Realität stellen jedoch einige westeuropäische Länder, darunter die Schweiz, dar, die ihre

politischen know hows einen Beitrag leisten und ihre Interessen wahren kann.

Es bleiben dies die Bereiche der guten Dienste in allen Schattierungen, die friedliche Streitbeilegung, die technische Zusammenarbeit, die humanitäre Hilfe und das Gebiet der Menschenrechte. Dort wo es vornehmlich um die Wahrnehmung unserer Interessen im wirtschaftlichen Bereich geht, hat die Schweiz weiterhin ihre Fäden zusammen mit gleichgesinnten Staaten zu spinnen. Sie arbeitet zu diesem Zweck in allen einschlägigen Organisationen und Gremien mit.

Ohne auf die Frage des künftigen Verhältnisses der Schweiz zu den europäischen Gemeinschaften näher einzugehen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es in diesem Zusammenhang nicht um die Aufgabe oder Nichtaufgabe der schweizerischen Unabhängigkeit oder Identität geht, sondern um die Frage, wie das Verhältnis zur EG zu gestalten ist, damit dieser Unabhängigkeit und Identität am besten gedient ist.

Wenn wir unsere Gesetzgebung EG-verträglich gestalten, geben wir nicht schweizerische Identität auf, sondern machen uns zu einem interessanten Partner für die EG, der seine Stellung, d.h. Unabhängigkeit und Identität besser verteidigen kann.

Natürlich entspricht das Konzept der souveränen Unabhängigkeit des klassischen Völkerrechts nicht mehr der heutigen Realität interdependenter Staaten, doch gibt es einen Unterschied zwischen einem "bis zur Identitätsaufgabe eingebundenen Land" und einem von seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung her anerkannten Mitglied der Völkergemeinschaft. Wir wollen die europäische Integration nicht in Frage stellen. Die Europäischen Gemeinschaften sind eine Realität. Eine ebensolche Realität stellen jedoch einige westeuropäische Länder, darunter die Schweiz, dar, die ihre

Eigenständigkeit und Identität zu wahren wünschen. Es ist allerdings an ihnen, Vorschläge zu formulieren, wie die scheinbar widersprüchlichen Realitäten unter einen Hut zu bringen sind.

Zur Wahrung der Unabhängigkeit und Identität der Schweiz gehört aber auch, wenn wir über die Ausgestaltung unseres künftigen Verhältnisses zu den europäischen Gemeinschaften nachdenken, die Auslotung aller Möglichkeiten, die uns neben unseren europäischen Partnern offenstehen

3. Verankerung der Aussenpolitik im Innern

Wie eingangs erläutert, erstreckt sich die Aussenpolitik heute auf praktisch alle Bereiche, nicht nur der herkömmlichen Aussenbeziehungen, sondern auch jener Sachgebiete, die bisher traditionelle Domäne der Innenpolitik waren. Diese Veränderung spiegelt sich etwa darin wieder, dass die überwiegende Zahl der Bundesämter Dienststellen für internationale Angelegenheiten aufweisen. Mit andern Worten: die Innenpolitik wird immer mehr zur Aussenpolitik. Auf Grund der Ausdehnung der internationalen Beziehungen auf alle Lebensbereiche sind die Bürger viel direkter vom aussenpolitischen Handeln des Staates berührt. Es ist darum unumgänglich, die Aussenpolitik näher an das Volk heranzutragen. Anders ausgedrückt: die Aussenpolitik muss quasi zum innenpolitischen Thema gemacht werden.

Im Sinne dieser Ausführungen ist eine regere aussenpolitische Debatte im Parlament, in den Parteien und in der Öffentlichkeit ganz allgemein, vordringlich und unbedingt zu begrüssen. Der Bundesrat wird mit Vorteil seine aussenpolitischen Handlungen, die verfassungsrechtlich zum Teil noch in seinem ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich liegen, auf eine tragfähige politische Grundlage stellen, indem er die Räte vermehrt in den Entscheidungsprozess einbezieht.

Zum gleichen Thema gehört eine verbesserte Informationspolitik, der künftig viel mehr Gewicht zuzumessen sein wird. Entsprechende Massnahmen, die politische Entscheidungen bedingen, werden geprüft werden müssen.

Da die Materie Aussenpolitik immer komplexer wird, wird das

EDA künftig noch mehr als bisher eine wichtige Rolle als Koordinationsorgan in allen aussenpolitischen Fragen spielen müssen. In einer Vielzahl der Sachfragen wird es jedoch nicht federführend sein, da die Zuständigkeit bei den Fachdiensten anderer Departemente liegt. Um so wichtiger ist jedoch die Koordinationsaufgabe, ist das EDA doch die einzige Stelle in der Bundesverwaltung, die die Uebersicht über die Gesamtheit der Aussenbeziehungen hat bzw. haben muss.

Schlussbemerkung:

Wie aus dem Gesagten erhellt, ist sich die Schweiz der Veränderungen ihrer Umwelt sehr bewusst. Sie weiss auch, wie wichtig es ist, sich den Herausforderungen zu stellen, zu agieren, anstatt zu reagieren. Die Schweiz wird sich nicht wie ein Igel auf der Autobahn einrollen und vom nächsten Auto überfahren lassen. Sie hat die materiellen und die geistigen Mittel, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen und dies nicht nur passiv. Sie unternimmt schon heute Anstrengungen, an der Weiterentwicklung dieser Gegebenheiten wirtschaftlicher, politischer und auch kultureller Natur, mitzuarbeiten.