

Sacha Zala, Yves Steiner, Annina Clavadetscher  
und Fabien Dubois (Hg.)

## **Der Historiker als Experte**

Die Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung  
1961–1985



Sacha Zala, Yves Steiner, Annina Clavadetscher  
und Fabien Dubois (Hg.)

## **Der Historiker als Experte**

Die Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung  
1961–1985

Unter Mitarbeit von  
Lorenzo Allio, Dominik Bär, Karsten Engel, Solveig Grimm, Jonas Hirschi,  
Don Sebastian, Philip Stevanon und Raphael Zimmermann

Mit einem Vorwort von  
Walter Thurnherr

Diplomatische Dokumente der Schweiz

Die Quaderni di Dodis sind eine Publikationsreihe der Forschungsstelle  
Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Weitere Informationen zur Reihe  
finden sich unter [dodis.ch/quaderni](https://dodis.ch/quaderni).

Herausgeber der Reihe: Sacha Zala  
Redaktion: Annina Clavadetscher  
Grafisches Konzept & Layout: [dewil.ch](https://dewil.ch)

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. em. Dr. Madeleine Herren (Präsidentin, Universität Basel),  
Prof. Dr. Sacha Zala (Sekretär, Universität Bern), Prof. Dr. Sébastien Guex (Universität Lausanne),  
Prof. Dr. Claude Hauser (Universität Freiburg), Prof. Dr. Tobias Hodel (Universität Bern),  
Prof. Dr. Matthieu Leimgruber (Universität Zürich), Prof. Dr. Amalia Ribí Forclaz (Institut de Hautes  
Études Internationales et du Développement), Prof. Dr. Julia Richers (Universität Bern),  
Prof. Dr. Davide Rodogno (Institut de Hautes Études Internationales et du Développement),  
Prof. Dr. Kristina Schulz (Universität Neuenburg), Prof. Dr. Matthias Schulz (Universität Genf),  
Prof. em. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern)

Diese Publikation ist Open Access online im Volltext verfügbar: [dodis.ch/q23](https://dodis.ch/q23).

1. Auflage  
Bern 2025

Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)  
Archivstrasse 24, 3003 Bern  
Internet: [www.dodis.ch](https://www.dodis.ch)  
E-Mail: [quaderni@dodis.ch](mailto:quaderni@dodis.ch)



Institut der Schweizerischen Akademie  
der Geistes- und Sozialwissenschaften  
[www.sagw.ch](https://www.sagw.ch)

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung  
4.0 International Lizenz – [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



ISBN 978-3-907261-45-3 (.pdf)  
ISBN 978-3-907261-46-0 (Print)  
ISBN 978-3-907261-47-7 (.epub)  
ISBN 978-3-907261-48-4 (.mobi)  
ISSN 2235-509X  
DOI <https://doi.org/10.5907/Q23>

Titelbild: Die Statue von Reymond Maurice «Geschichtsschreiber der Vergangenheit» an der  
Eingangspforte des Bundeshauses hält den Parlamentarierinnen und Parlamentariern zur  
Wegleitung für ihre Entscheidungen ein Geschichtsbuch entgegen. Foto: Jonas Hirschi

Bereits in seinem unvollendet gebliebenen Lehrgedicht zum römischen Festkalender riet Ovid unumwunden: «Differ! Habent parvae commoda magna morae».<sup>1</sup> Und fast 19 Jahrhunderte später in *Menschliches, Allzumenschliches* verkündete uns Friedrich Nietzsche apodiktisch: «Gut Buch will Weile haben».<sup>2</sup> Von ihrer Genese bis zu ihrer erfolgreichen Publikation konnte sich die vorliegende Edition kaum dem Faszinosum solch geballter abendländischer Gelehrsamkeit entziehen. In der Tat, im Rahmen der systematischen Forschungen zu den 1960er Jahren stiess die Forschungsgruppe Dodis vor rund 13 Jahren auf eine aussergewöhnliche Quelle: die Protokolle der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung. Gegenüber den zahlreichen Quellen zur Aussenpolitik, die sich in den vielen Bänden der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* (DDS) befinden, sind diese Protokolle in vielerlei Hinsicht atypisch. Weit weg von der Kontingenz der Tagesaktualität und des nüchternen Pragmatismus' der diplomatischen Korrespondenzen atmen diese Quellen sowohl die *longue durée* der historischen Analyse als auch eine sonst kaum je in den Beständen des Schweizerischen Bundesarchiv anzutreffenden Reflexion über die Grundsätze des schweizerischen Staatswesens und seiner Aussenpolitik. Nicht minder ungewöhnlich ist der Kreis der Teilnehmenden an diesen Debatten: die Liste (vgl. Anhang) liest sich tatsächlich wie ein «*Who's who*» der historischen Zunft und des schweizerischen diplomatischen Korps.

Die Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung wurde Ende 1961 durch den Bundesrat geschaffen und war eine von vierzehn Gruppierungen, die im Hinblick auf eine mögliche Assoziation der Schweiz mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die Regierung in der Frage der europäischen Integration unterstützen und beraten sollten. Während die anderen Arbeitsgruppen technischer Natur waren und sich einzelnen Sachgebieten widmeten, war es die Aufgabe der Historischen Standortbestimmung, den Integrationsprozess als Ganzes historisch zu verorten. Wie die anderen Arbeitsgruppen war sie organisatorisch der Ständigen Wirtschaftsdelegation unterstellt, der sie Bericht zu erstatten hatte. Das neu geschaffene interdepartementale Integrationsbüro, eine gemeinsame Stelle des Eidgenössischen Politischen Departements und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, koordinierte und verwaltete die Arbeitsgruppen.

Die Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung setzte sich aus Intellektuellen, von denen viele Professoren und einige politisch aktiv waren, und ranghohen Mitgliedern der Verwaltung zusammen. Sie war eine Art verwaltungsinterne

<sup>1</sup> Publius Ovidius Naso: *Fasti*, III, 394. Deutsche Übersetzung: «Schieb es auf! Kleine Verzögerungen haben grosse Vorteile».

<sup>2</sup> Friedrich Nietzsche: *Menschliches, Allzumenschliches*. Ein Buch für freie Geister, Zweiter Band, 2. erweiterte Auflage, Erste Abteilung: Vermischte Meinungen und Sprüche, Nr. 153, Leipzig 1886.

6 *commission de sages* beziehungsweise *think tank* und wurde über fast die gesamte Periode ihres Bestehens von Albert Weitnauer präsiert. Die Sitzungen, an denen neben den Gruppenmitgliedern auch weitere hohe Beamte teilnahmen, waren in der Regel ganztätig und setzten sich aus ein bis zwei Referaten und einer jeweils anschliessenden Diskussion zusammen. Sie wurden mittels eines Protokolls präzise dokumentiert. Oft wurden die verschriftlichten Referate als Beilage verteilt. Die umfangreichen Protokolle waren vertraulich und nummeriert und wurden an die Gruppenmitglieder und den Bundesrat, aber auch an wichtige Angehörige der Bundesverwaltung und an die schweizerischen Botschafter im Ausland verteilt.

Als ein Quellentypus, der die grundlegenden Probleme der schweizerischen Aussenpolitik – von der europäischen Integration, über Neutralitäts- und Handelsfragen bis hin zu den West-Ost-Beziehungen und der Nord-Süd-Problematik – auf einer sehr grundsätzlichen Ebene diskutiert, erschienen mir die Protokolle als Dokumente, die besondere Aufmerksamkeit verdienen. Der bisweilen informell anmutende Austausch zwischen namhaften schweizerischen Intellektuellen – darunter nicht wenige Historiker –, Verwaltungsmitgliedern und Politikern bietet einen seltenen Einblick in die Gedankenwelt dieser «geistigen Eliten».

Aufgrund des grossen historiografischen Interesses hat die Forschungsgruppe Dodis die Protokolle der Arbeitsgruppe systematisch gesucht und vollumfänglich erschlossen. Ein Seminar, das ich im Herbstsemester 2017 an der Universität Bern durchführte, sollte zusätzliche Einblicke geben in die 47 Sitzungen, die zwischen 1961 und 1985 von den Top-Diplomaten Albert Weitnauer und Raymond Probst einberufen wurden. Unter dem damals entstandenen Titel «Der Historiker als Experte» wagten sich sieben Studierende an die Protokolle der Arbeitsgruppe mit dem Ziel, die Methoden zur Erforschung der Bestände des Schweizerischen Bundesarchivs zu erlernen und mit der Erstellung einer Quellenedition vertraut zu werden. Die dabei entstandenen annotierten Transkriptionen bilden die Basis der hier edierten Dokumente. Mein Dank gilt deshalb ganz besonders Dominik Bär, Karsten Engel, Solveig Grimm, Jonas Hirschi, Don Sebastian, Philip Stevanon und Raphael Zimmermann.

Im September 2021 war es schliesslich Bundeskanzler Walter Thurnherr, der dem Projekt indirekt neue Impulse verlieh: Er rief die «Historische Standortbestimmung 2.0» ins Leben. Die 1961 entstandene Gruppierung als Vorbild, tauschte sich die «Arbeitsgruppe 2.0» in der Folge im Béatrice-von-Wattenwyl-Haus über historische Fragestellungen mit starkem Gegenwartsbezug aus. In regelmässigen Abständen lud der Bundeskanzler eine kleine Gruppe von Historikerinnen und Historikern, Mitglieder des Bundesrats und des Parlaments zu thematischen Inputs. Das nach der Covid-19-Pandemie entstandene Projekt «Der Bundesrat in der Krise» hat das Interesse an der Geschichte der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung erneut geweckt und es ist nicht zufällig, dass die zugehörige Quellenedition ausgerechnet jetzt fertig vorliegt. Dafür bin ich Bundeskanzler Victor Rossi und alt Bundeskanzler Walter Thurnherr ausserordentlich dankbar.

Bei der Umsetzung dieses Editionsprojekts konnte ich auf vielfältige Unterstützung zählen. Grosser Dank gebührt meinem langjährigen Kollegen Yves Steiner für seine Forschungsarbeiten und die Begleitung des Projekts seit der

7 universitären Veranstaltung im Jahr 2017 sowie Annina Clavadetscher für ihre tatkräftige Unterstützung während der Fertigstellung des Bands. Dank gebührt ebenfalls Fabien Dubois, mit dem ich als Gutachter seiner Freiburger Dissertation «Penser la politique extérieure» einen regen Austausch pflegte. Wichtige Vorarbeiten haben ausserdem die Stagiaires Thomas Hayoz und Elia von Rotz sowie unsere Hilfsassistenten Philip Stevanon und Patrick Maître geleistet. Der Abschluss des Projekts wurde wie immer von allen Mitgliedern der Forschungsstelle ermöglicht. Auf die eine oder andere Weise waren sie alle an der Edition beteiligt: ein herzliches Dankeschön an Thomas Bürgisser, Flurina Felix, Lena Heizmann, Jonas Hirschi, Mattia Mahon, Dominik Matter und Maurizio Rossi sowie an alle wissenschaftlichen Hilfskräfte und Zivildienstleistenden der Forschungsstelle.

«Was einst Jubel und Jammer war, muss nun Erkenntnis werden, wie eigentlich auch im Leben des Einzelnen. Damit erhält auch der Satz *Historia vitae magistra* einen höheren und zugleich bescheideneren Sinn. Wir wollen durch Erfahrung nicht sowohl klug (für ein andermal) als weise (für immer) werden», verkündete 1905 der grosse Kulturhistoriker Jacob Burckhardt in der Einleitung seiner *Weltgeschichtlichen Betrachtungen*.<sup>3</sup> Dies gilt nun zweifellos auch für diesen neusten Band der Reihe *Quaderni di Dodis*.

Sacha Zala

---

**3** Jacob Burckhardt: *Weltgeschichtliche Betrachtungen*, hg. von Jacob Oeri, Berlin und Stuttgart 1905, S. 8–9.





## **Inhaltsverzeichnis**

5	<b>Prolog</b>
11	<b>Vorwort von Walter Thurnherr</b>
15	<b>«Historische Standortbestimmung» 1961–1985: une introduction</b>
29	<b>Editorische Notiz</b>
31	<b>Dokumentenverzeichnis</b>
35	<b>Dokumente</b>
333	<b>Verzeichnis der Sitzungen 1961–1985</b>
343	<b>Verzeichnis der Referate 1962–1985</b>
347	<b>Verzeichnis der Sitzungsteilnehmenden 1961–1985</b>
365	<b>Übersicht Bestände zur Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung</b>
379	<b>Appendix / Appendice</b>



## Sollten sich Politikerinnen und Politiker für Geschichte interessieren?

*«Wer das Gedächtnis verliert, ist geistig tot.  
Er kann auch keine Zukunft mehr schaffen»  
Peter von Matt*

Viele Politikerinnen und Politiker, insbesondere im Bundesrat, erklären beim Amtsantritt, sie würden Mitarbeitende suchen und schätzen, die ihnen widersprechen – was allerdings nur in den wenigsten Fällen zutrifft. In der Regel suchen sie schon wenige Monate später in der eigenen Umgebung Bestätigung, nicht Widerspruch. Und man kann es ihnen auch nicht verdenken, schliesslich hat es in der politischen Schweiz schon an einigen Dingen gefehlt, aber nie an Kritikern und an Kritik. Noch 1969 meinte Friedrich Dürrenmatt: «Mao ist gottähnlich, und ein Bundesrat, wenn auch Mao gegenüber homöopathisch verdünnt, hat etwas Erhabenes.» Seither ist diese Erhabenheit längst einem relativ profanen Zyklus gewichen: Bundesrätinnen und Bundesräte werden oft mit viel Applaus gewählt, dann ein halbes Jahr lang übertrieben gelobt, dann einige Jahre übertrieben kritisiert, und dann beim Rücktritt mit viel Applaus verabschiedet.

Wer ein Exekutivamt ausübt, tut trotzdem gut daran, Beratung – und dabei auch Widerspruch – zu suchen, und zwar nicht erst dann, wenn offensichtlich schmerzhaft Entscheidungen anstehen und man die schwierige Botschaft an das Parlament oder an die Bevölkerung von Expertinnen und Experten formulieren lässt, um nicht selber hinstehen zu müssen. Im Bundesrat werden jedes Jahr Tausende Geschäfte behandelt, und nicht alle sind ohne Weiteres zu verstehen und zu durchschauen. Im Gegenteil, die rechtlichen, technischen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge sind oftmals sehr komplex, und einige Fehlentscheidungen sind nicht (nur) aufgrund der Vorarbeit der Verwaltung oder der Beratung im Bundesrat, sondern erst dank der wiederholten Konsultation auf allen Stufen, nach den scheinbar langwierigen, in Tat und Wahrheit sorgfältigen und nützlichen Vernehmlassungen und Anhörungen bei Kantonen, Verbänden und Fachleuten verhindert worden. Während der Covid-19-Pandemie hat sich die Rücksprache mit der Wissenschaft ausbezahlt, und zwar nicht, weil der Bundesrat von den Expertinnen und Experten wissen wollte, was er selbst wollen soll. Sondern weil die Wissenschaftler die epidemiologischen Grundlagen vorstellten und darstellten, die Zusammenhänge und die Szenarien, das Wissen – und auch das Nichtwissen –, wenigstens so gut es ging.

Der Bundesrat führt auch regelmässig Gespräche mit den Vertretern der Nationalbank und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA), er lässt sich an Klausursitzungen von Fachleuten verschiedener Gebiete orientieren, etwa, wenn es um die Energieversorgung geht oder um das Gesundheitswesen. Und er setzt Expertengruppen ein, die eine spezifische Frage vertiefen, und dies schon seit Jahrzehnten. Als ich 2003 Generalsekretär im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement wurde (EVD, heute Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,

Bildung und Forschung, WBF) fand ich in meinem Büro einen verschlossenen Tresor vor, der angeblich schon sehr lange nicht mehr geöffnet werden konnte. Herbeigerufene Spezialisten schafften es dennoch, den wuchtigen Stahlschrank zu öffnen. Er enthielt nur ein einziges Dokument: einen umfangreichen und GEHEIM klassifizierten Bericht einer Expertengruppe über die «Möglichkeiten einer eigenen Atomwaffen-Produktion» aus dem Jahr 1963! Der Bericht beginnt mit einer Beschreibung des Aufbaus der Atomkerne («Im Atomkern sind mehr als 99% der gesamten Masse eines Atoms auf kleinstem Raume konzentriert») und endet, wie bei solchen Berichten üblich, mit dem Kapitel «Weiteres Vorgehen» («Abklärungen zur Beschaffung von Natururan», «Entwicklung von Zentrifugen» etc.). Offenbar wurde dieser Bericht bis zum Bundesrat durchgereicht, was nur beweist, dass (zum Glück) nicht jede Expertise umgesetzt wird, die der Landesregierung unterbreitet wird ([dodis.ch/30592](http://dodis.ch/30592)).

Andere Expertengruppen der 1960er-Jahre haben positivere und längerfristige Spuren hinterlassen. Eine davon ist die «Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung», die der Gegenstand der vorliegenden Publikation von Dodis ist. Denn im Dezember 1961 hatte der Bundesrat entschieden, 14 «Arbeitsgruppen zur Integrationspolitik» einzusetzen. Dazu gehörten Arbeitsgruppen zu Themenbereichen, die uns inzwischen sehr vertraut sind: Verkehr, Personenfreizügigkeit, Landwirtschaft, Sozialversicherungen, Kapital- und Dienstleistungsverkehr etc., aber eben auch eine Arbeitsgruppe zur historischen Standortbestimmung. Mit «Integrationspolitik» war die Politik der Schweiz zur wirtschaftlichen und politischen Integration in Europa gemeint. Hintergrund war einerseits die Verunsicherung in der Schweiz, die nach dem Rückzug Grossbritanniens aus der EFTA und den britischen Verhandlungen über einen Beitritt zur EWG entstanden war. Andererseits die im Bundesrat diskutierte Option, mit der EWG ein Assoziierungsabkommen abzuschliessen, respektive die Einsicht, dass dabei eine ganze Reihe von Fragen vertieft werden müssten. Gleichzeitig, das heisst aufgrund desselben Antrags vom 7. Dezember 1961 der Bundesräte Friedrich Traugott Wahlen und Hans Schaffner, beschloss der Bundesrat, sich auch organisatorisch besser aufzustellen, etwa indem er das Integrationsbüro schuf.

Aussergewöhnlich an der Arbeitsgruppe zur historischen Standortbestimmung war nicht nur deren Grösse und Zusammensetzung – sie war von den 14 die grösste Arbeitsgruppe und wurde im Gegensatz zu allen anderen Arbeitsgruppen vor allem aus Persönlichkeiten ausserhalb der Verwaltung besetzt. Aussergewöhnlich war auch die bewusste Unbestimmtheit ihres Mandats und die Ambition, die aktuellen Ereignisse als Resultat einer längeren Entwicklung zu verstehen, statt sich mit einer oberflächlichen Einordnung zufrieden zu geben. Tatsächlich beschäftigte sich die Arbeitsgruppe in der Folge nicht nur mit der Neutralitätspolitik (im Zusammenhang mit einer Annäherung an die EWG), sondern auch mit der Jurafrage, mit der Entwicklungshilfe, mit dem Ansehen der Schweiz im Ausland, mit der UNO und immer wieder mit der Weltpolitik. Unter den Mitgliedern waren die bekanntesten und originellsten Historiker des Landes – Herbert Lüthy, Edgar Bonjour, Jean-Rodolphe von Salis und Peter Dürrenmatt –, aber auch Parlamentarier und Diplomaten (damals mit einer Ausnahme alles Männer). Die Diskussionen waren zuweilen etwas theoretisch, und wer heute die

Protokolle der Sitzungen liest, möchte da und dort widersprechen. Aber die Gespräche waren aufrichtig, sachlich, differenziert, an vielen Stellen klug und immer geprägt vom Willen, jene Elemente aufzubringen, die der Bundesrat bisher allenfalls noch nicht genügend berücksichtigt hatte oder die ihm vielleicht unbekannt waren. Die Arbeitsgruppe traf sich in den 1960er-Jahren relativ häufig, und sie tagte bis in die 1980er-Jahre (insgesamt 47 Mal), in der Regel im Hotel Bellevue in Bern, immer streng vertraulich, das heisst ausschliesslich zur Beratung des Bundesrates, und für eine bescheidene Entschädigung.

Die 1960er-Jahre waren ein Jahrzehnt grosser gesellschaftlicher, politischer und technologischer Umwälzungen, nicht nur was die europäische Integration betrifft. Die Kuba-Krise brachte die Welt an den Rand eines Weltkriegs. Insbesondere der Vietnamkrieg führte zu einem Vertrauensverlust der amerikanischen Regierung. Präsident J. F. Kennedy wurde ermordet, später Martin Luther King Jr. und Kennedys Bruder Robert. Die 1968er-Unruhen in den USA, in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland (mit abgeschwächten Auswirkungen bis in die verschlafene Schweiz). Gleichzeitig das Wettrüsten im Kalten Krieg, der Wettlauf um die Eroberung des Weltraums, die erste Mondlandung, die Verbreitung der Transistor-Technologie, die Computertechnologie und der gewaltige wirtschaftliche Aufschwung. Der Bundesrat vertiefte nur wenige dieser Entwicklungen in seinen Beratungen. Weder die Kuba-Krise noch die 1968er-Unruhen waren ein grosses Thema. Das Tagesgeschäft war ihm wichtiger, und umso bedeutender waren die Sitzungen der Arbeitsgruppe zur historischen Standortbestimmung, die bewusst über das Tages- und Monatsgeschäft hinausblickte. Kein Wunder nahmen die Bundesräte Friedrich Traugott Wahlen, Willy Spühler, Pierre Graber und Hans Schaffner regelmässig an den längeren und samstäglichen Treffen der Arbeitsgruppe teil (obwohl die Mitglieder des Bundesrats schon damals am Samstag auch andere Dinge hätten tun können). Einzelne Bundesräte haben auch zwischen den Gesprächen mit den Historikern Kontakt aufgenommen, um einen spezifischen Punkt zu vertiefen.

Heute, in den 20er-Jahren des 21. Jahrhunderts, stehen wir an einem vergleichbaren Punkt. Die Welt ist unberechenbar, unsicher und in vielerlei Hinsicht unregierbar geworden. Technologische Fortschritte verändern alles. Eine wachsende Zahl von Beobachtern nennt die Gegenwart nicht mehr die «Zeit nach dem Kalten Krieg», und schon gar nicht mehr «Nachkriegszeit», sondern sie spricht von einer Vorkriegszeit. Und die europäische Integration ist für die Schweiz immer noch eine ungelöste Frage (und wird vielleicht auch für die EU wieder zunehmend eine). So gesehen würde sich eine Arbeitsgruppe zur historischen Standortbestimmung heute wieder aufdrängen. Wie gesagt: Wer ein Exekutivamt ausübt, tut gut daran, Beratung und Widerspruch zu suchen. Denn das Schlimmste, was ihm dabei passieren kann, ist, dass er sich seiner Sache noch sicherer ist als zuvor. Das Beste, was ihm dabei passieren kann, ist, dass er sich seiner Sache nicht mehr so sicher ist wie zuvor – und damit allenfalls einen Fehler verhütet. Er darf sich nicht lähmen lassen, schliesslich muss er (im Gegensatz zum Historiker und zur Parlamentarierin) operationell entscheiden, aber es gibt fast keine Situation (vor allem nicht in der Schweiz), bei der es nicht möglich ist, vor dem Entscheid noch einmal die Türe zu schliessen und eine Stunde lang die Angelegenheit mit

- 14 Fachleuten zu erörtern, die sich in der Thematik auskennen. Natürlich könnte man einwerfen, nicht jede Politikerin, nicht jeder Politiker sei an Geschichte interessiert. Das stimmt. Leider. Denn hier könnte man auf Roy Jenkins verweisen, den britischen Historiker und Politiker, der 1988 in der Library of Congress eine Rede zum Thema hielt: «Should politicians know history»? Jenkins vertrat die Auffassung: «I believe that historical knowledge stems from a mixture of curiosity and a generally well-stocked mind, and that those with these attributes are better equipped than those without.» Entscheidender als das historische Wissen sei die Neugier, beziehungsweise die Ahnung, dass es nützlich sein könnte, die Vergangenheit zu kennen, um das Zeitgeschehen zu verstehen: «What I really believe is that those with curiosity, whatever their educational and occupational backgrounds, are bound to have interest in and acquire knowledge about the past, and that those without it are likely to be dull men and uncomprehending rulers.»

Um also die eingangs gestellte Frage zu beantworten: Ja, Politikerinnen und Politiker sollten sich für Geschichte interessieren. Die Schweiz, ihr Selbstverständnis, ihre Identität, ihre Probleme, sind ohne Geschichtskenntnisse überhaupt nicht zu verstehen. Unser Abseitsstehen gegenüber Europa, unsere Neutralität, unser Föderalismus, unsere Wohlfahrt und alle wichtigen Fragen, die uns heute beschäftigen, sind nicht zu begreifen, geschweige denn zu beantworten, wenn man nicht verstanden hat, wie das Land entstanden ist. Dieses Verständnis zu suchen, statt kopflos zu wursteln, ist eine Pflicht, wenn man politisch gestalten will. Denn oft reichen die Dinge, die man verändern will, viel weiter zurück als es den Anschein macht, und meistens sind sie komplizierter als man meint.

Walter Thurnherr

Bundeskanzler von 2016 bis 2023

C'est au plus tard le 25 mars 1957, lorsque l'encre des signatures des hauts représentants de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas a séché au pied du texte du traité de Rome, que la question européenne devient pour la Suisse le dilemme crucial de sa politique étrangère. Cette nouvelle Europe des Six institue la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Elle modifie ainsi radicalement la nature des relations de la Suisse avec ses voisins sur la longue durée. Cette nouvelle réalité soulève des questions pressantes sur l'orientation internationale du pays et sa politique de neutralité. Il n'est donc pas surprenant qu'en 1959 le Conseiller fédéral Max Petitpierre évoque l'idée d'établir une vaste étude dans le but d'instituer une «doctrine suisse dans le domaine de l'intégration économique européenne». La démarche qu'il entreprend vise à stimuler une meilleure collaboration entre le Département politique fédéral (DPF),<sup>1</sup> la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) et la Délégation économique et financière du Conseil fédéral, avec le soutien et l'encadrement de la Délégation économique permanente, qui assure le lien avec l'économie privée. Cette réflexion inédite doit, d'une part, soutenir l'effort d'intégration économique envers les organisations internationales multilatérales et, d'autre part, évaluer les diverses formes de contributions de la Suisse envers la construction européenne, surtout «du point de vue de notre indépendance et de notre neutralité, du point de vue constitutionnel, économique, financier et social.»<sup>2</sup>

La création de ce nouvel espace européen déclenche une dynamique d'uniformisation progressive au niveau économique, juridique et politique entre les membres partenaires et les États tiers. Le Conseil fédéral est ainsi amené à s'adapter face à l'effet normalisant de la construction européenne, tout en cherchant des accommodements avec la politique intérieure du pays, son indépendance et sa politique de neutralité. Dans cette optique, le pays s'associe d'abord avec prudence au Général Agreement on Tariffs and Trade (GATT) dès 1958, pour y adhérer pleinement en 1966. Face à l'Europe de Six, la Suisse se positionne dès 1959 en faveur d'une Association européenne de libre-échange (AELE), structure économique plus souple que l'union douanière proposée par la CEE.<sup>3</sup> En tant que signataire de la Convention de Stockholm le 4 janvier 1960, elle devient membre

<sup>1</sup> En 1979, le Département politique fédéral (DPF) change de nom pour s'appeler le Département des affaires étrangères (DFAE).

<sup>2</sup> Cf. la notice du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, au Chef du DFF, le Conseiller fédéral Hans Streuli, et au Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Thomas Holenstein, du 12 mars 1959, [dodis.ch/16877](https://dodis.ch/16877).

<sup>3</sup> Cf. DDS, vol. 21, doc. 58, [dodis.ch/15944](https://dodis.ch/15944).

fondateur de l'AELE le 3 mai 1960. En parallèle, le 21 juin 1959, le Chef du DPF est invité à prendre le pouls du Parlement en vue d'une adhésion au Conseil de l'Europe. Les préavis positifs se muent en adhésion le 6 mai 1963, faisant de la Suisse le dix-septième pays membre du Conseil de l'Europe. Le 28 septembre 1961, la Suisse ratifie la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Finalement, pour parachever ses ajustements structurels dans le domaine des échanges économiques internationaux, la Suisse, alors non-membre du Fonds Monétaire International (FMI), intègre le Groupe des Dix (General Arrangements to Borrow) en 1964.

À l'orée des années 1960, le Conseil fédéral se retrouve dépassé par l'urgence et l'ampleur de la puissante dynamique d'intégration européenne. L'administration fédérale en particulier repose alors encore fortement sur sa structure traditionnelle bilatérale et n'a pas encore été adaptée à ces nouvelles exigences de politique extérieure. Afin de pouvoir gérer l'énorme charge de travail et la grande complexité de la question européenne, il est envisagé de compléter le DPF, le DFEP et la Division du commerce par d'autres services d'État-major. Le Conseil fédéral souhaite en conséquence assurer la définition et la conduite d'une politique européenne cohérente. L'accélération du processus d'unification tarifaire engendré par le marché commun européen au 1<sup>er</sup> janvier 1961 incite le Conseil fédéral à procéder à cette grande évaluation, projetée par Max Petitpierre. La ligne de conduite est annoncée avant même le lancement de cette consultation. Le nouveau Ministre des affaires étrangères, Friedrich Traugott Wahlen, dépose le 15 décembre 1961 une demande d'association à la CEE. La diplomatie suisse acte ainsi officiellement la volonté de trouver des «arrangements compatibles avec le maintien intégral de la neutralité permanente».<sup>4</sup>

Les dimensions réduites de l'administration fédérale confortent la capacité du Conseil fédéral et de ses départements à faire appel à l'article 104 de la Constitution suisse du 29 mai 1874, qui leur permet de recourir, selon leurs besoins, à des experts. Afin d'accompagner donc l'ouverture des négociations avec la CEE, le Conseil fédéral établit le 11 décembre 1961 quatorze groupes de travail:<sup>5</sup>

1. Neutralitätspolitik, Neutralitätsrecht und institutionelle Fragen	8. Fragen des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und der Beteiligung an verschiedenen Fonds
2. Probleme der internen staatsrechtlichen und gesetzlichen Anpassung an den Römer-Vertrag	9. Verkehrsfragen
3. Landwirtschaftsfragen	10. Fiskalfragen
4. Fragen des Arbeitsmarktes	11. Kriegswirtschaft und CECA
5. Niederlassungsfragen und Gesellschaftsrecht	12. Euratom
6. Fragen der Sozialversicherung	13. Fragen der Zolltechnik und der allfälligen Überführung der EFTA-Beziehungen in die EWG
7. Kartellpolitik	14. Historische Standortbestimmung

<sup>4</sup> Cf. DDS, vol. 22, doc. 34, [dodis.ch/30143](http://dodis.ch/30143).

<sup>5</sup> Cf. le PVCF N° 2276 du 11 décembre 1961, [dodis.ch/30134](http://dodis.ch/30134).



Le groupe phare de cet ensemble est certainement la «Historische Standortbestimmung», qui sera accompagnée de douze groupes dits techniques, et d'un groupe de travail consacré uniquement à la portée juridique et doctrinale de la neutralité suisse.<sup>6</sup>

Si les groupes techniques sont révoqués dans les années 1970 une fois l'accord de libre-échange signé avec la CEE en 1972,<sup>7</sup> la «Historische Standortbestimmung» fait figure d'exception dans le processus habituel d'expertise du DPF. Le groupe de travail œuvre à des évaluations renouvelées et innovantes durant presque vingt-cinq années, avant sa dissolution en 1986. Le groupe organise quarante-sept séances et réunit près d'une cinquantaine de membres réguliers pour un total de plus de cent-quarante invités ponctuels. Vastes et hétérogènes, les débats de la «Historische» génèrent une nouvelle forme d'expertise avant tout exploratoire, globale et consultative, sous une forme méthodologique innovante. Contrairement aux autres groupes de travail sur les questions d'intégration, l'expertise de la «Historische» est communiquée de manière à éviter que ses suggestions et remarques ne soient formulées de manière trop technique. Comme pour confirmer cette nouveauté, l'appellation même du groupe est corrigée. Initialement dénommé «Politische Standortbestimmung»<sup>8</sup> à l'automne 1961, le Conseil fédéral opte finalement pour «Historische Standortbestimmung», contribuant de ce fait à donner une profondeur historique, voire philosophique, à des débats jusqu'ici essentiellement techniques, économiques et juridiques. Cet assouplissement terminologique permet à la «Historische» de développer librement ses propres axes de recherche.

Si les débats au sein de la «Historische» conduisent le plus souvent à une convergence générale au sein d'un groupe globalement homogène, certaines opinions discordantes émergent tout de même entre des membres. Ces divergences de vues se distinguent toutefois toujours par leur caractère très nuancé. Il est en tout cas frappant de constater que la «Historische» ne procède jamais – en vingt-cinq ans d'existence – à un vote sur l'objet de ses délibérations. Tout au long de son activité consultative, le groupe n'émet en effet aucun avis formel. Les différents points de vue des membres sont tous représentés de manière équivalente au sein des procès-verbaux.

Durant ses vingt premières années, le groupe aborde des thématiques clés telles que: la politique de neutralité (doc. 2 et doc. 11),<sup>9</sup> l'Europe après de Gaulle,<sup>10</sup> la

<sup>6</sup> Pour l'histoire du groupe de travail cf. Lorenzo Allio: Die «Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung». Politikberatung der Aussenpolitik, 1961–1972, Universität Basel (unver. Lizenziatsarbeit), 2000 et Fabien Dubois: Penser la politique extérieure. De la diplomatie culturelle aux expertises politiques du Département fédéral des affaires étrangères 1938–1992, Université de Fribourg (thèse), 2024.

<sup>7</sup> Cf. la lettre du Président de la «Historische Standortbestimmung», l'ancien Secrétaire d'État Raymond Probst, au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert, du 4 avril 1986, [dodis.ch/50482](https://dodis.ch/50482).

<sup>8</sup> Cf. la lettre du Chef du DPF, le Président de la Confédération Friedrich Traugott Wahlen, et du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Hans Schaffner, au Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, le Ministre Albert Weitnauer, du 29 novembre 1961, [dodis.ch/50493](https://dodis.ch/50493).

<sup>9</sup> Cf. le procès-verbal de la séance du Groupe de travail «Historische Standortbestimmung» du 24 février 1962, [dodis.ch/34186](https://dodis.ch/34186), ainsi que QdD 23, doc. 2, [dodis.ch/34184](https://dodis.ch/34184) et doc. 11, [dodis.ch/34227](https://dodis.ch/34227).

<sup>10</sup> Cf. le procès-verbal de la «Historische Standortbestimmung» du 25 mars 1963, [dodis.ch/34190](https://dodis.ch/34190).

18 question de l'Allemagne divisée,<sup>11</sup> l'équilibre mondial et européen,<sup>12</sup> les relations entre l'Est et l'Ouest,<sup>13</sup> la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) (doc. 8),<sup>14</sup> le défi américain (doc. 6),<sup>15</sup> l'intégration européenne (doc. 1 et doc. 12),<sup>16</sup> les problèmes liés à la défense militaire suisse,<sup>17</sup> la question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU (doc. 5),<sup>18</sup> l'influence de la politique de l'Union soviétique,<sup>19</sup> la liberté commerciale et le protectionnisme (doc. 7),<sup>20</sup> l'état de la politique d'aide au développement (doc. 3),<sup>21</sup> les droits humains (doc. 10),<sup>22</sup> l'opinion publique (doc. 9)<sup>23</sup> ou la question jurassienne (doc. 4)<sup>24</sup> et bien plus encore.<sup>25</sup> Bien que l'intégration économique européenne soit le *primum movens* et occupe une grande partie des préoccupations du Conseil fédéral, la réflexion du groupe de travail sur la politique économique laisse progressivement le pas à une réflexion de long terme plus politique de la diplomatie européenne « puisque notre but est l'association », comme l'affirme le président de la « Historische » en 1962 déjà.<sup>26</sup> Cette approche préfigure la ligne de conduite qui sera préconisée dès 1988, lors des laborieux débats sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE).

Après une série de séances introductives rapprochées, la « Historische » opte pour un rythme régulier d'une à trois réunions annuelles, le plus souvent à l'Hôtel Bellevue qui juxtapose le Palais fédéral. Les séances s'ouvrent en règle générale par une conférence introductive d'un membre du groupe avant de procéder à divers tours de table (cf. annexe *Verzeichnis der Referate 1962–1985*). Les procès-verbaux, très précis et complets, peuvent être considérés comme une sorte de résultat dialectique des délibérations du groupe, faisant office de rapports. La « Historische » est en effet libre de toute obligation de fournir un rapport final, comme cela est attendu de la plupart des groupes de travail ordinaires du DPF, à l'exemple du Groupe d'études de politique extérieure (1971),<sup>27</sup> de la Commission consultative pour les relations entre la Suisse et l'ONU (1971)<sup>28</sup> ou en-

11 Cf. le procès-verbal de la « Historische Standortbestimmung » du 21 mars 1966, [dodis.ch/34197](https://dodis.ch/34197).

12 Cf. le procès-verbal de la « Historische Standortbestimmung » du 17 février 1968, [dodis.ch/34201](https://dodis.ch/34201).

13 Cf. le procès-verbal de la « Historische Standortbestimmung » du 6 juillet 1968, [dodis.ch/34202](https://dodis.ch/34202).

14 Cf. QdD 23, doc. 8, [dodis.ch/34213](https://dodis.ch/34213).

15 Cf. le procès-verbal de la « Historische Standortbestimmung » du 8 novembre 1975, [dodis.ch/34217](https://dodis.ch/34217), et QdD 23, doc. 6, [dodis.ch/34206](https://dodis.ch/34206).

16 Cf. le procès-verbal de la « Historische Standortbestimmung » du 3 novembre 1962, [dodis.ch/34189](https://dodis.ch/34189), celui du 21 janvier 1967, [dodis.ch/34198](https://dodis.ch/34198), et celui du 21 novembre 1970, [dodis.ch/34207](https://dodis.ch/34207), ainsi que QdD 23, doc. 1, [dodis.ch/34183](https://dodis.ch/34183) et doc. 12, [dodis.ch/34228](https://dodis.ch/34228).

17 Cf. le procès-verbal de la « Historische Standortbestimmung » du 21 novembre 1964, [dodis.ch/34194](https://dodis.ch/34194), et celui du 14 novembre 1981, [dodis.ch/34224](https://dodis.ch/34224).

18 Cf. QdD 23, doc. 5, [dodis.ch/34204](https://dodis.ch/34204).

19 Cf. le procès-verbal de la « Historische Standortbestimmung » du 3 juillet 1982, [dodis.ch/34225](https://dodis.ch/34225).

20 Cf. le procès-verbal de la « Historische Standortbestimmung » du 19 février 1983, [dodis.ch/34226](https://dodis.ch/34226), et QdD 23, doc. 7, [dodis.ch/34212](https://dodis.ch/34212).

21 Cf. QdD 23, doc. 3, [dodis.ch/34191](https://dodis.ch/34191).

22 Cf. QdD 23, doc. 10, [dodis.ch/34221](https://dodis.ch/34221).

23 Cf. QdD 23, doc. 9, [dodis.ch/34219](https://dodis.ch/34219).

24 Cf. QdD 23, doc. 4, [dodis.ch/34196](https://dodis.ch/34196).

25 Cf. la notice de l'ancien Secrétaire d'État Paul Rudolf Jolles d'avril 1994, [dodis.ch/50508](https://dodis.ch/50508).

26 Cf. le procès-verbal de la « Historische Standortbestimmung » du 16 juin 1962, [dodis.ch/34188](https://dodis.ch/34188).

27 Cf. [dodis.ch/R27188](https://dodis.ch/R27188).

28 Cf. Sacha Zala et Flurina Felix (éd.): Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 3. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002, (Quaderni di Dodis – fonti, vol. 15), Bern 2022, [dodis.ch/q15](https://dodis.ch/q15) et la compilation [dodis.ch/C1976](https://dodis.ch/C1976).

core du Groupe de réflexion Suisse–Europe (1988).<sup>29</sup> Ces procès-verbaux de la «Historische» sont pour nous aujourd’hui une source extrêmement rare et précieuse pour comprendre l’univers mental de ces élites (cf. annexe *Verzeichnis der Sitzungen 1961–1985*).

Les impulsions les plus fructueuses pour les autorités politiques ne se trouvent en fait pas nécessairement dans les rapports d’expertises, mais dans les contributions apportées à la discussion générale. La «Historische» est en ce sens un très bon exemple de ce que l’on peut qualifier, dans le domaine du conseil politique, d’une relativisation des procédures habituelles de travail. Les nombreuses règles formelles y sont en quelque sorte minimisées, afin de pouvoir mieux mettre en évidence la dynamique interne et réelle des discussions spontanées entre les membres du groupe de travail. Cette stratégie correspond d’ailleurs le mieux aux besoins du Conseil fédéral, qui ne demande pas d’approche spécifique au groupe de travail et n’attend donc guère de réponse déterminée de sa part.

Dirigé durant plus de vingt-trois ans par Albert Weitnauer, Chef de la Direction politique et Secrétaire général, puis Secrétaire d’État du DPF – considéré par son successeur comme le «*spiritus rector*»<sup>30</sup> de la «Historische» – le groupe de travail fournit non seulement à l’exécutif ses conseils en matière de décisions stratégiques, mais partage progressivement les copies des procès-verbaux plus largement au sein du corps diplomatique. Soumis à une stricte confidentialité qui permet aux membres du groupe de parler librement, les procès-verbaux restent initialement à la disposition des membres et de quelques intéressés de la haute administration. C’est pour ces raisons de confidentialité que «l’existence même [du groupe] a été ignorée pendant longtemps et que l’on rechercherait en vain [celui-ci] dans l’Annuaire de la Confédération».<sup>31</sup> Des appréhensions, après la fuite d’un procès-verbal portant sur la Question jurassienne en 1965 (doc. 4),<sup>32</sup> retardent la diffusion à grande échelle des documents de la «Historische». Les efforts en matière de confidentialité sont fortement renforcés à la suite de cette fuite.<sup>33</sup> Cet incident est ressenti comme particulièrement douloureux, dans la mesure où il porte sur un sujet sensible et que sa divulgation a lieu dans des circonstances compromettantes. Pour le Conseil fédéral, c’est un coup du dur. Il est accusé de vouloir s’immiscer dans les affaires cantonales, sans avoir invité ni représentants du Canton de Berne, ni séparatistes à la séance du groupe de travail. Mais les intentions d’instrumentalisation du procès-verbal par le mouvement jurassien sont vite évidentes, si bien que le scandale perd rapidement de son acuité.

L’évolution d’importants dossiers, tels que l’intégration européenne, le rapprochement avec les Nations Unies, la promotion des droits humains, la relance de l’atlantisme, le rôle croissant de la Chine, de la Russie ou encore des pays dits

<sup>29</sup> Cf. [dodis.ch/R34145](https://dodis.ch/R34145).

<sup>30</sup> Cf. la lettre du Président de la «Historische Standortbestimmung», l’ancien Secrétaire d’État Raymond Probst, du 4 mars 1985, [dodis.ch/50503](https://dodis.ch/50503).

<sup>31</sup> Cf. le procès-verbal de la séance du 21 avril 1971 de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États du 30 avril 1971, [dodis.ch/35367](https://dodis.ch/35367).

<sup>32</sup> Cf. QdD 23, doc. 4, [dodis.ch/34196](https://dodis.ch/34196).

<sup>33</sup> Cf. la notice du Directeur de la Direction politique du DPF, le Secrétaire général Pierre Micheli, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Willy Spühler, du 14 septembre 1967, [dodis.ch/50481](https://dodis.ch/50481).

«en voie de développement» sur l'échiquier mondial, nécessite un partage accru des savoirs développés par la «Historische». Dès 1975, le groupe de travail opte pour une nouvelle stratégie de communication qui coïncide mieux avec sa fonction première. Le secrétaire de la «Historische», Erik Roger Lang, sollicite à cet effet le président Albert Weitnauer, dans le but d'accroître la visibilité des travaux du groupe qui ne peut remplir son rôle de catalyseur s'il n'acquiert pas pleinement sa «fonction de diffuseur [et] de multiplicateur». <sup>34</sup> Les procès-verbaux sont désormais distribués à l'ensemble des chefs de mission du service extérieur et aux représentants concernés de la haute administration. <sup>35</sup>

En soutien à cette nouvelle politique de communication, les chefs du DPF marquent, par leurs présences ponctuelles, leur intérêt pour ces discussions exploratoires et prospectives. Friedrich T. Wahlen (1961–1965) continue à participer aux travaux de la «Historische» jusqu'en 1975 – dix ans, après sa sortie du Conseil fédéral. Au total il participe à dix-sept séances. Son successeur Willy Spühler (1966–1970) y concourt neuf fois et Pierre Graber (1970–1978), six fois. Pierre Aubert (1978–1987), qui reprend la tête du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE, ex-DPF) en 1979, n'assiste, contrairement à ses prédécesseurs, à aucune des séances du groupe. Un conflit fondamental sur la conception de la politique étrangère suisse entre le Chef du département et son Secrétaire d'État, Albert Weitnauer, mène à la démission de ce dernier. Le conflit conduira même Albert Weitnauer à déposer ses archives personnelles aux Archiv für Zeitgeschichte de l'ETH à Zurich. Le manque d'intérêt d'Aubert pour la «Historische» n'est donc pas surprenant. À ses yeux, le groupe de travail ne pouvait représenter l'instrument de légitimation d'une politique étrangère qu'il souhaitait plus ouverte, plus axée sur les questions de droits de l'homme et moins sur la politique de neutralité. Et après tout, dans les premières années qui ont suivi la signature de l'accord de libre-échange avec la CEE en 1972, le *primum movens* pour le groupe de travail – la question européenne – pouvait sembler résolu.

Deux chefs du DFEP assistent également aux réunions dès 1961. Hans Schaffner (1961–1969), cofondateur avec Friedrich T. Wahlen, du Bureau de l'intégration et de la «Historische», participe à huit séances. Lors de la fondation du groupe de travail, il termine son mandat en tant que président de la Délégation économique permanente et quitte la présidence de la Commission consultative de politique économique extérieure. Ernst Brugger (1970–1978), successeur de Schaffner, poursuit l'effort d'expertise au sein de la «Historische», il est invité neuf fois à y participer. Les chefs de département Fritz Honegger (1978–1982) et Kurt Furgler (1983–1986) n'interviennent pas directement dans l'œuvre réflexive du groupe de travail.

Si en général la participation des chefs de départements tend à décroître avec le temps, les membres de la «Historische» jugent néanmoins nécessaire de maintenir le groupe en activité. La raison en est également le manque de rajeunissement des membres du groupe, qui tend à devenir un lieu de rencontre pour les «*elder statesmen*». Lors de l'arrivée, en 1984, de l'ancien Secrétaire d'État Raymond Probst à la

<sup>34</sup> Cf. la lettre du secrétaire de la «Historische Standortbestimmung», Erik Roger Lang, au président du Groupe de travail, l'Ambassadeur Albert Weitnauer, du 25 avril 1975, [dodis.ch/50483](http://dodis.ch/50483).

<sup>35</sup> Cf. le procès-verbal de la «Historische Standortbestimmung» du 5 avril 1975, [dodis.ch/34216](http://dodis.ch/34216).

21 tête de la «Historische», l'ancien Conseiller fédéral Pierre Graber témoigne du caractère enrichissant et profitable pour l'exécutif de ces débats sur les «problèmes que la Suisse d'aujourd'hui doit affronter».<sup>36</sup>

La «Historische» se positionne avant tout comme un groupe consultatif d'échange pouvant servir d'aide à la décision. Cependant, elle revêt également un rôle plus subtil dans la mise en réseau des experts au service de la formation de la pensée et de la doctrine en politique extérieure. Parallèlement à la large diffusion de ses procès-verbaux, la «Historische» cherche à étoffer ses rangs et l'on découvre pour la première fois, en novembre 1975, l'énonciation des critères liés à l'engagement de nouveaux membres. Au-delà des prérequis liés à la capacité à interpréter des objets conceptuels et abstraits, l'intérêt est porté sur des personnalités ayant la capacité de faire rayonner les débats du group (cf. annexe *Verzeichnis der Sitzungsteilnehmenden 1961–1985*). Au travers «de divers ensembles de notre vie nationale (universités, associations professionnelles, partis, etc.)», le diplomate Erik Roger Lang, en tant que secrétaire du groupe de travail, mais aussi en tant que Chef de la section Recrutement et formation du personnel du DPF, parle plus volontiers du «facteur de multiplication ou d'irradiation», recherché pour faire porter la voix de la «Historische» au-delà du cadre de l'administration fédérale.<sup>37</sup> Le président de la «Historische», Albert Weitnauer, dans une lettre destinée à Pierre Aubert, commentera en 1978 les dix-sept années de fonctionnement du groupe, reconnaissant qu'il s'agit d'un groupe «apolitique» et que celui-ci est composé avant tout, d'une «sélection de <formateur> de l'opinion publique de qualité élevée».<sup>38</sup>

Pour remplir son mandat d'aide à la décision et de groupe facilitant les échanges interprofessionnels, la «Historische» s'organise tel un *think tank*,<sup>39</sup> chargé d'élaborer des ponts entre les milieux administratifs, politiques, scientifiques, médiatiques et économiques. Les membres de la «Historische» sont en grande partie des juristes spécialistes en droit international, mais l'organisation du groupe laisse une part importante de la réflexion aux historiens. La dénomination du groupe légitime, par ailleurs, le fréquent recours aux historiens non seulement au sein de la «Historische», mais également dans de nombreuses expertises du DPF. D'une part, ceux-ci contribuent par leurs publications et leurs engagements universitaires à faire connaître et apprécier du grand public les enjeux, les problématiques et l'actualité de la politique extérieure et d'autre part, la diffusion de ces thématiques dans le public contribue à modifier la vision opaque de la politique extérieure, qui durant longtemps était considérée, selon Pierre Graber, «d'être un domaine de chasse gardée, régi par une élite inaccessible, un cercle d'initiés qui conduit cette politique dans un sens contraire aux sentiments populaires».<sup>40</sup>

36 Cf. la notice de Pierre Graber, ancien Conseiller fédéral, de novembre 1984, [dodis.ch/50502](http://dodis.ch/50502).

37 Cf. la lettre du secrétaire de la «Historische Standortbestimmung», Erik Roger Lang, au président du Groupe de travail, l'Ambassadeur Albert Weitnauer, du 3 novembre 1975, [dodis.ch/50496](http://dodis.ch/50496).

38 Cf. la notice du président de la «Historische Standortbestimmung», l'Ambassadeur Albert Weitnauer, au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert, du 4 avril 1978, [dodis.ch/50486](http://dodis.ch/50486).

39 Cf. la lettre du président de la «Historische Standortbestimmung», l'ancien Secrétaire d'État Raymond Probst, du 4 mars 1985, [dodis.ch/50503](http://dodis.ch/50503).

40 Cf. le procès-verbal de la Conférence des Ambassadeurs 1977 du 2 septembre 1977, [dodis.ch/](http://dodis.ch/)



Par définition, les experts disposant d'un rayonnement accru au sein de la «Historische» étaient en grande majorité des historiens. C'est principalement grâce à eux que les discussions du groupe de travail ne se sont pas perdues dans les méandres des petites préoccupations quotidiennes, mais ont pu atteindre une dimension historique de longue durée. En fait, la liste des historiens membres du groupe de travail se lit comme un «*Who's Who*» de l'historiographie suisse. Les professeurs d'histoire les plus réputés de l'époque ont marqué de leur empreinte intellectuelle les débats de la «Historische». Il n'est donc pas surprenant que nombre d'entre eux aient également été membres de la commission nationale chargée de la publication des *Documents diplomatiques suisses* (DDS). Elle comprend des personnalités telles que les professeurs Jacques Freymond (Institut universitaire de hautes études internationales Genève, président de la Commission DDS 1975–1992), Jean-Claude Favez (Université de Genève), Walther Hofer (Universität Bern), Herbert Lüthy (ETH Zürich/Universität Basel), Roland Ruffieux (Université de Fribourg) ainsi que des représentants du DFAE comme Rudolf Bindschedler, Beat Dumont et Jean Monnier.

L'apparition, suivi du débat public sur l'ouvrage monumental en six volumes (1965–1970) de Edgar Bonjour sur *l'Histoire de la neutralité suisse* contribue, tout comme la publication de Jacques Freymond en 1976 sur *La Suisse et la diplomatie multilatérale*, rédigée par des membres de la haute administration avec l'appui du DPF et de l'Institut de Hautes études internationales, à faire connaître des pans méconnus antérieurs et contemporains de la politique extérieure suisse. La «Historische» bénéficie notamment de l'expertise de Jean-Rodolphe de Salis, qui, en 1940, anime déjà une *Weltchronik* à la radio Beromünster, à la demande du Conseil fédéral. Après des études en histoire, Peter Dürrenmatt enseigne le journalisme à l'Université de Berne et s'investit plus particulièrement à la «Historische» dans le domaine de l'intégration européenne. Walther Hofer, qui, au-delà de sa profession d'historien à l'Université de Berne, se profile comme un politicien d'envergure nationale et internationale en tant que Conseiller national (UDC) et un représentant suisse à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Ces historiens, intellectuels publics de différentes régions du pays, contribuent sans doute à donner à la «Historische» une aura particulière, qui est absente des groupes de travail technocratiques.

Le fréquent recours à des experts académiques renforce l'expertise qui se professionnalise et se scientifise, légitimant ainsi le discours produit et en facilite sa diffusion. Dans cette perspective, «le Département politique considérait avec sympathie tout ce qui pouvait développer l'intérêt de l'opinion publique suisse pour les problèmes de politique étrangère». <sup>41</sup> Il soutient notamment la création de l'Association suisse de politique étrangère (1968) au sein de laquelle contribuent différents experts de la «Historische», tels que les ambassadeurs Pierre Micheli et Ernesto Thalmann, tous deux chefs de la Direction politique et Secrétaires du DPF. L'ancien Conseiller fédéral Willy Spühler dirige l'association dès la fin de son mandat à la tête du Département politique, aux côtés des Conseillers natio-

---

[48254](#).

<sup>41</sup> Notice du Chef de la Direction politique du DPF, le Secrétaire général Pierre Micheli, au Chef du DPF, le Conseiller fédéral Willy Spühler, du 2 mai 1967, [dodis.ch/71930](http://dodis.ch/71930).

naux Peter Dürrenmatt (PLD) et Willy Bretscher (PRD). Bretscher a été rédacteur en chef de la NZZ de 1933 à 1967 et compte sans aucun doute parmi les personnalités les plus influentes de son époque. Le professeur à l'Institut de hautes études internationales, Curt Gasteyger, membre de la «Historische» entre 1975 et 1985, se dénote particulièrement par son passage à la direction de l'Institut international d'études stratégiques puis à la vice-présidence de l'Institut Atlantique. L'Association suisse de politique étrangère sera calquée sur le fonctionnement de la «Historische» avec son système de conférence et de débats. L'association se distingue toutefois du groupe de travail par sa capacité à organiser des événements publics. Ce n'est donc pas un hasard si Raymond Probst, en reprenant la présidence de la «Historische» peu avant sa dissolution, préside simultanément l'Association suisse de politique étrangère entre 1984 et 1996.

La «Historische» étudie également sa capacité à communiquer et questionne ses propres vecteurs de transmission de l'information envers l'opinion publique, au travers des *mass media*.<sup>42</sup> La question fait l'objet, en automne 1970, d'une séance d'un groupe réduit de la «Historische» sur la base des travaux préliminaires de son président, Albert Weitnauer.<sup>43</sup> Pour former des ponts avec les *mass media*, le groupe comprend dès sa fondation des membres issus de différents organes de presse. En effet, on attendait de la «Historische» qu'elle puisse agir, au travers de ses membres, de «courroie de transmission» entre l'administration fédérale, les partis politiques, les universités et l'opinion publique dans la mesure du possible (doc. 1).<sup>44</sup> La prise en compte de l'opinion publique dans le débat politique est symptomatique du développement d'une diplomatie publique et de l'accroissement des moyens de communication de l'administration fédérale. Le perfectionnement de cette communication s'avère particulièrement nécessaire pour le gouvernement dans un pays où le peuple a un droit de regard dans les affaires publiques et extérieures de la Confédération. Lors de la séance du 19 novembre 1977, Daniel Frei, professeur en sciences politiques à l'Université de Zürich et le Conseiller national Olivier Reverdin (PLD), rédacteur en chef du *Journal de Genève*, présenteront aux côtés de Bernard Béguin, Conseiller national (PLD), professeur à l'Université de Genève et ancien rédacteur en chef du même journal, un débat sur la qualité et les méthodes de communications de l'administration à destination de l'opinion publique. Ce dernier soulignait l'importance des représentants des *mass media* en tant qu'«*opinion leaders*».<sup>45</sup> Ainsi on retrouve dans le groupe de travail à l'exception de Willy Bretscher, Conseiller national et rédacteur en chef de la NZZ, de Hugo Bütler, historien et rédacteur à la NZZ ou encore de François Landgraf, rédacteur en chef de la *Gazette de Lausanne*, des journalistes qui assurent une participation relativement active au sein du groupe de travail. Malgré les tentatives du DPF d'accroître la collaboration entre l'administration et les médias, notamment par la création d'un Groupe de travail sur l'information (1971), l'en-

42 Cf. la notice de la «Historische Standortbestimmung» du 30 octobre 1970, [dodis.ch/34233](https://dodis.ch/34233), et le procès-verbal de la «Historische Standortbestimmung» du 21 novembre 1970, [dodis.ch/34207](https://dodis.ch/34207).

43 Cf. la notice du président de la «Historische Standortbestimmung», l'Ambassadeur Albert Weitnauer, du 15 octobre 1970, [dodis.ch/34234](https://dodis.ch/34234).

44 Cf. QdD 23, doc. 1, [dodis.ch/34183](https://dodis.ch/34183).

45 Cf. QdD 23, doc. 9, [dodis.ch/34219](https://dodis.ch/34219).

jeu d'une information et d'une communication appropriées reste, comme le juge l'ancien Conseiller fédéral Pierre Graber, un «problème lancinant»<sup>46</sup> durant toute la Guerre froide. Afin de pallier ce problème, des collaborations sont envisagées avec différentes institutions suisses telles que la fondation Pro Helvetia dans laquelle collaborent différents membres de la «Historische» à l'image de Jean-Rodolphe de Salis (président de la fondation entre 1952 et 1964), de Willy Spühler (président entre 1971 et 1977), mais aussi des historiens Jacques Freymond et Roland Ruffieux (président de la Fondation entre 1978 et 1985).

L'association la Nouvelle Société Helvétique produira ponctuellement, en «étroite collaboration»<sup>47</sup> avec l'administration, diverses publications, à l'exemple de l'Annuaire de la Suisse de 1963: *La Suisse face à l'avenir. Interrogation d'un petit pays*. La plume de nombreux experts de la «Historische» se retrouve dans cet ouvrage, à l'instar des professeurs Jacques Freymond, Jean-Rodolphe de Salis et Olivier Reverdin, de l'ambassadeur August R. Lindt, du président de la Fédération Horlogère Gérard F. Bauer, du Conseiller national et rédacteur en chef de la *Basler Zeitung* Peter Dürrenmatt, du membre de la Délégation économique permanente Waldemar Jucker, ainsi que celle d'Hans Schaffner, Chef du DFEP, du Commandant de corps Ernst Uhlmann, en tant que représentant du Département militaire fédéral (DMF), de l'ancien Chef du Département fédéral des finances (DFF) Max Weber, et enfin, celle de Max Petitpierre, ancien Chef du DPF.

Un aspect central du rayonnement de la «Historische» est sans doute ses liens étroits avec les responsables de la politique étrangère. Dès 1975, ses procès-verbaux sont distribués à l'ensemble des missions suisses dans le monde. Cela conforte la place des ambassadeurs comme élément central dans le processus d'expertise et la diffusion de l'information. Bien que la «Historische» ne produise pas de rapport faisant force de proposition, les ententes établies au sein du groupe permettent à celui-ci de devenir un centre important de productions scientifiques et inédites sur la politique extérieure. En outre, les hauts fonctionnaires du cercle diplomatique suisse qui sont membres de la «Historische» participent régulièrement à d'autres groupes de travail influents. À l'image d'Albert Weitnauer, qui contribue simultanément au Groupe de travail sur la politique de neutralité, le droit de la neutralité et les questions institutionnelles (1961), au Groupe de travail sur les questions agricoles (1961) et au Bureau de l'intégration, ou à l'instar du haut diplomate Pierre Micheli, qui après avoir dirigé la Direction politique, entreprend de participer simultanément à la «Historische» et au nouveau Groupe d'étude de politique extérieure en 1971, avant d'intégrer la Commission consultative pour les relations de la Suisse avec les Nations Unies, dès 1973. La participation transversale à différents groupes de travail, comme le relève notamment l'active contribution des membres de la Délégation économique permanente et du Bureau de l'intégration aux différents processus d'expertises, démontre toute la valeur de l'expert dans le partage et la diffusion des connaissances. Les ambassadeurs jouissent, en outre, de leur propre Conférence des ambassadeurs, systématisée depuis 1945 à une séance annuelle, qui fonctionne au fond, d'une façon analogue à la «Historische»,

<sup>46</sup> Cf. la notice de Pierre Graber, ancien Conseiller fédéral, de novembre 1984, [dodis.ch/50502](http://dodis.ch/50502).

<sup>47</sup> Cf. le PVCF N° 1062 du 8 juin 1962, [dodis.ch/30268](http://dodis.ch/30268).



à la différence que les sujets traités sont souvent plus techniques et répondent à des préoccupations matérielles immédiates choisies par le Chef du DPF.<sup>48</sup>

Alors que les groupes du DPF tendent généralement dans leur composition à devenir extraparlimentaires, la «Historische», elle, s'impose comme un groupe de recherche mixte et œuvrant avec l'ensemble des parties prenantes. Considéré comme «apolitique», le groupe réunit tout de même quatorze représentants<sup>49</sup> du Conseil national et du Conseil des États qui s'expriment alors, dans ce cadre, à titre privé. À contrario des groupes de travail extraparlimentaires, les commissions, telles que la Commission consultative pour les relations entre la Suisse et l'ONU, sont composées en grande partie de représentants du Parlement. Leur sollicitation permet à l'expertise d'intégrer progressivement le législatif aux réflexions, en amont de la prise de décision.

Malgré sa grande proportion d'historiens, de diplomates, de journalistes et de politiciens, la «Historische» reste sans aucun doute sous le contrôle de la haute administration et plus particulièrement sous la direction de la Délégation économique permanente et du Bureau de l'intégration. Le groupe bénéficie de ce fait de la présence des influents dirigeants de l'administration fédérale, tels que le juriconsulte du DPF, Rudolf Bindschedler, le Chef du Bureau de l'intégration et après Secrétaire d'État du DFEP, Paul R. Jolles, le Délégué aux accords conjoncturels, Waldemar Jucker ou encore le Chef de section au Bureau de l'intégration, l'ambassadeur Claude Caillat. Tous siègent également à la Délégation économique permanente.

L'influent juriconsulte du DPF, Rudolf Bindschedler, membre de nombreux groupes de travail,<sup>50</sup> est, durant toute la Guerre froide, un expert absolument incontournable pour toute question liée à la neutralité. Avec une vision stricte et rigide, il dirige le Groupe de travail Politique de neutralité, le droit de la neutralité et les questions institutionnelles, fondé simultanément à la «Historische». Le rapport sur la neutralité produit en 1962,<sup>51</sup> sous le prisme d'un possible rapprochement avec la CEE, expose la ligne directrice suivie en matière de la politique d'intégration qui se situe à mi-chemin entre une pleine adhésion économique et un abstentionnisme politique. Cette *via media* était déjà évoquée dans un docu-

48 Timothée Feller: Le collège des diplomates. De la réunion annuelle des ministres à la conférence des ambassadeurs 1945–1961, (Quaderni di Dodis – studi, vol. 3), Berne 2014, [dodis.ch/q3](http://dodis.ch/q3).

49 Du Groupe libéral Peter Dürrenmatt (CN), Jacques-Simon Eggly (CN), Carlos Grosjean (CE) et Olivier Reverdin (CE); du Groupe radical-libéral Pierre Freymond (CN) et Willy Bretscher (CN); du Parti suisse conservateur-chrétien social Hans Hürlimann (CE); du Parti socialiste René Meyland (CE) et Max Weber (CN); du Parti conservateur chrétien-social Raymond Broger (CN) et du Groupe démocrate-chrétien Arnold Koller (CN) et Gertrud Spiess (CN); de l'Union démocratique du centre Walther Hofer (CN); du Parti Catholique conservateur Karl Wick (CN).

50 Arbeitsgruppe für Probleme der internen staatsrechtlichen und gesetzlichen Anpassung an den Römer-Vertrag, Arbeitsgruppe Euratom, Arbeitsgruppe für Neutralitätspolitik, Neutralitätsrecht und institutionelle Fragen, Interdepartementale Arbeitsgruppe «Atomsperrvertrag», Arbeitsgruppe europäische Sicherheitskonferenz, Expertenkommission für die Revision des Reglements für das Bundesarchiv, Nationale Kommission für die Veröffentlichung Diplomatischer Dokumente der Schweiz.

51 Cf. le rapport du président du Groupe de travail sur la politique de neutralité, le droit de la neutralité et les questions institutionnelles, Rudolf Bindschedler, du 20 juin 1966, [dodis.ch/31949](http://dodis.ch/31949).

ment interne de 1951 et est reprise en 1954 sous le titre de «Der Begriff der Neutralität»,<sup>52</sup> un document qui marque l'histoire comme la «doctrine Bindschedler».

La question de la dissolution de la «Historische» est en sursis dès le mois de novembre 1983, suite au départ de son président Albert Weitnauer, et est amplifiée par la résolution simultanée des préparatifs de la votation populaire sur l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies, en mars 1986. Le successeur d'Albert Weitnauer, l'ancien Secrétaire d'État Raymond Probst, tente de redynamiser le groupe de travail, qui, selon le Chef du Bureau de l'intégration Franz Blankart, tombe progressivement dans une «drohende Lethargie». Le Secrétaire d'État du DFEP en 1985 demande en conséquence un redimensionnement du groupe et un ajustement de sa méthode de travail. Il sollicite par ailleurs la responsabilité du président du groupe dans les préparatifs des séances et dans la rédaction d'un «message» destiné à informer le Conseil fédéral après chaque séance. Il reconnaît notamment l'interdépendance croissante entre la politique intérieure et la politique extérieure, et soumet ainsi quelques sujets d'études concernant des problématiques intérieures, dans la perspective d'un maintien du groupe. La «Historische» pourrait également étudier, en sus des aspects historiques et doctrinaux de la politique extérieure, des questions plus techniques, telles que la taxe poids lourds, les garanties de risques à l'innovation, le phénomène de cartellisation, le monopole des PTT ou encore le fossé entre la Suisse occidentale et orientale. Ses questionnements débordent, à l'image des réflexions de la «Historische» sur une appréciation philosophique d'une absence du génie suisse, conséquence d'un manque d'innovation et de recherche fondamentale en Suisse: «Ist es nicht kennzeichnend, dass unser Land seit Jahrzehnten kein Genie mehr hervorgebracht hat?» – est la question rhétorique posée par Franz Blankart.<sup>53</sup> Les autres propositions d'études sur le rapprochement de la Suisse avec les Institutions de Bretton Woods,<sup>54</sup> sur les retombées de la rencontre de la Conférence de la sécurité à Madrid en 1986 et sur l'intégration européenne par la «Historische» restent pourtant lettre morte.

La dernière séance de la «Historische» a lieu le 29 juin 1985 et porte sur les relations culturelles entre la Suisse et l'Europe. Ce n'est pas sans une certaine ironie que la question européenne, le *primum movens* de la «Historische» en 1961, est aussi au cœur des débats de sa dernière séance. Elle marque aux yeux de Benedikt von Tscherner la fin de ce «Rat der Weisen», dans lequel «Historiker, Staatsrechtler, Politologen, erfahrene Redaktoren, Magistraten und Spitzendiplomaten im Ruhestand versuchen, zusammen mit den in der täglichen Verantwortung

52 Cf. respectivement la notice du Directeur du Service juridique de la Division des affaires politiques du DPF, Rudolf Bindschedler, du 5 avril 1951, [dodis.ch/9565](http://dodis.ch/9565) et son rapport du 26 novembre 1954, [dodis.ch/9564](http://dodis.ch/9564).

53 Cf. la lettre du Délégué aux accords commerciaux du DFEP Franz Blankart au président de la «Historische Standortbestimmung», l'ancien Secrétaire d'État Raymond Probst, du 18 mars 1985, [dodis.ch/50505](http://dodis.ch/50505).

54 L'arrêt fédéral concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods est adopté le 17 mai 1992 par 55,8% des voix, cf. FF 1992, V, p. 443. Pour l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, cf. aussi DDS 1992, doc. 23, [dodis.ch/60948](http://dodis.ch/60948), ainsi que le PVCF N° 979 du 20 mai 1992, [dodis.ch/60632](http://dodis.ch/60632).

27 stehenden Departementchefs und Chefbeamten einen etwas weiteren Zeithorizont abzuschreiten».<sup>55</sup>

Malgré l'avis des membres de la «Historische» qui voient une grande utilité à son maintien, le président Raymond Probst constate toutefois un désintérêt croissant dans l'administration pour la «Historische». À l'aube de l'année 1986, il demande une clarification sur le maintien du groupe dans une lettre adressée au Chef du DFAE: «Sollten Sie anderseits zur Auffassung gelangen, dass sich die Tätigkeit der Arbeitsgruppe ‹Historische Standortbestimmung› überlebt hat und für ihre Weiterführung kein wirkliches Bedürfnis mehr besteht, so würde gewiss auch ein solcher Entscheid von unseren Mitgliedern, denen ihr Wirken in diesem Kreise über die Jahre hinweg viel Anregung und Befriedigung gebracht hat, gelassen und verständnisvoll aufgenommen.»<sup>56</sup>

La dissolution du groupe de travail n'entraîne pas la fin de l'expertise politique, qui se perpétue au travers de multiples groupes de travail, de commissions et de comités interdépartementaux. Le processus d'expertise se transforme particulièrement à la fin des années 1980, avec une véritable prolifération des *Politikberater* et des *spin doctors*. La dimension historique avec son analyse sur la longue durée se fait de plus en plus rare. Les groupes de travail reçoivent des mandats d'études sur des objets toujours plus spécifiques, techniques et limités dans le temps. La haute administration fait de plus en plus appel à un réseau d'experts internes et mandataires externes. L'objectif premier de la «Historische» restera d'abord de portée fondamentale: la mise en réseau des experts et des intellectuels de tous bords, la formation d'une forme élargie de consensus entre ceux-ci et les réflexions sur des sujets inédits donnent encore aujourd'hui à la «Historische» une aura particulière, qui caractérise son style et sa méthode, par une autonomie et une liberté de réflexion inhabituelle.

Fabien Dubois, Lorenzo Allio et Sacha Zala

<sup>55</sup> Cf. la lettre du Secrétaire général du Comité international de la Croix-Rouge, le Ministre Benedikt von Tscharnier, au président de la «Historische Standortbestimmung», l'ancien Secrétaire d'État Raymond Probst, du 4 mars 1985, [dodis.ch/50504](http://dodis.ch/50504).

<sup>56</sup> Cf. la lettre du président de la «Historische Standortbestimmung», l'ancien Secrétaire d'État Raymond Probst, au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert, du 4 avril 1986, [dodis.ch/50482](http://dodis.ch/50482).



Die Forschungsstelle *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (Dodis) ist ein Institut der *Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften* (SAGW) und somit Teil der *Akademien der Wissenschaften Schweiz* (a+). Sie steht unter dem Patronat der *Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte* (SGG) und geniesst die Unterstützung des *Schweizerischen Bundesarchivs* (BAR) sowie des *Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten* (EDA). Als Institution der freien Forschung, deren Auftrag auf dem Bundesbeschluss zur Forschungsförderung basiert, ist Dodis die Kompetenzstelle für die Geschichte der internationalen Beziehungen und der Aussenpolitik der Schweiz seit 1848. Die systematische Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS) wird durch thematische Quelleneditionen ergänzt, die in der Reihe *Quaderni di Dodis – fonti* publiziert werden. Dadurch können einzelne Themen vertieft behandelt, als Open-Access-Publikationen der Forschungsgemeinschaft und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und die Daten und Metadaten der Datenbank Dodis gezielt ausgebaut und ergänzt werden.

Der vorliegende Band präsentiert zwölf zentrale Protokolle der «Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung» in transkribierter und edierter Form. Im wissenschaftlichen Apparat der edierten Dokumente verweist eine Vielzahl von Anmerkungen auf einzelne Aspekte oder verwandte Themen sowie auf zahlreiche weitere, respektive weiterführende Dokumente in der Datenbank Dodis. Somit werden die zwölf Dokumente dieses Bands zu einem nützlichen Kompass bei der Orientierung in der grossen Fülle der in der Datenbank verfügbaren Informationen. Die im Band angegebenen Permalinks können auch als Internet-Adresse verwendet werden, so zum Beispiel in der Form [dodis.ch/50493](http://dodis.ch/50493). Diese Permalinks ermöglichen direkte und dauerhafte Verweise auf Dokumente sowie auf weitere Einträge zu Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen und erleichtern die Konsultation der Datenbank Dodis entscheidend. Aktenedition und Datenbank ergänzen sich auf diese Weise symbiotisch.

Die Dokumente werden nach Sitzungsdatum in chronologischer Reihenfolge präsentiert und zur Erleichterung der Benutzung führt der Band ein *Dokumentenverzeichnis* mit Regesten. Durch die Implementierung modernster Editionsprozesse erfolgen die Transkriptionen nach den Standards der Text Encoding Initiative (TEI) und können somit auch im Internet im HTML-Format konsultiert oder im maschinenlesbaren XML-Format heruntergeladen und weiterverwendet werden.

Der redaktionelle Teil umfasst den Kopf der Dokumente sowie den Anmerkungsapparat und ist in Deutsch abgefasst. Er setzt sich deutlich (*kursiv*) vom Text des Dokuments (aufrecht) ab. Der Kopf der Dokumente enthält den Permalink (z. B. [dodis.ch/34183](http://dodis.ch/34183)) für das Auffinden des Faksimiles und der Metadaten in der Datenbank Dodis, den redaktionellen Titel sowie eventuell vorhandene

Klassifikationsvermerke (z. B. vertraulich). Wörtlich wiedergegebene Originaltitel sind in VERSALIEN gesetzt. Kursivsatz innerhalb des Dokuments gibt originale Hervorhebungen an (Zwischentitel, Unterstreichungen, Sperrungen, etc.). Orthografie und Interpunktion wurden bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise innerhalb der Texte vereinheitlicht. In den Quellen ist die Schreibweise von «Standortbestimmung» (mit oder ohne Fugen-s) schwankend. Von der Gründung der Arbeitsgruppe 1961 bis 1982 wurde in den Protokollen das Fugen-s verwendet. Ab dem Protokoll der Sitzung vom 19. Februar 1983 fand die Schreibweise «Standortbestimmung» ohne Fugen-s Eingang in die Unterlagen. In der vorliegenden Publikation wird in den Quellen die Originalschreibweise verwendet, während in den redaktionellen Teilen durchwegs die Schreibweise nach neuer Rechtschreibung ohne Fugen-s zum Einsatz kommt.

Die erste Anmerkung jedes Dokuments enthält die Quellengattung sowie die Archivsignatur und das zugehörige *Aktenzeichen* des Dossiers, was das Auffinden der entsprechenden Dokumente sichern sowie weiterführende Recherchen erleichtern soll. Ferner enthält die erste Anmerkung auch Angaben zu den Teilnehmenden der Sitzung, Hinweise auf die Protokollierung sowie, wenn vorhanden, auf die Verteilung der Protokolle. Im wissenschaftlichen Apparat werden zudem zahlreiche Hinweise zu weiterführenden Dokumenten, Themen, Zusammenstellungen oder Archivbeständen angegeben. Soweit möglich, werden Dokumente, die in den veröffentlichten Transkriptionen erwähnt sind, ebenfalls erschlossen. Konnte ein referenziertes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht gefunden werden, ist die Formel «*nicht ermittelt*» angegeben.

Der *Appendix* des Bands führt zu dynamischen Online-Verzeichnissen und Registern, welche die hier edierten Dokumente mit zahlreichen Informationen der Datenbank Dodis verknüpfen und verbinden. Als hilfreicher Ausgangspunkt für weitere Forschungen liefert das Verzeichnis der benutzen Dossiers Informationen zur Auffindbarkeit der Dokumente in den Archiven. Die digitale Liste aller Abkürzungen sowie die Register zu *Personen*, *Körperschaften* und *geografischen Bezeichnungen* ermöglichen das rasche Auffinden der gesuchten Information.

- 1  
18.12.1961  
[dodis.ch/34183](https://dodis.ch/34183)

*Eröffnungssitzung*  
Die vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung soll einen aktiven Beitrag zur Debatte um die Positionierung der Schweiz in Europa leisten und als Bindeglied zur öffentlichen Meinung fungieren. An ihrer ersten Sitzung widmen sich die Experten allgemeinen Aspekten der schweizerischen Aussenpolitik wie der Neutralität.
- 2  
8.1.1962  
[dodis.ch/34184](https://dodis.ch/34184)

*Schweizerische Neutralität und europäische Integration*  
Nach einem Referat von Rudolf Bindschedler zur schweizerischen Neutralität «im Lichte der europäischen Integrationsbestrebungen unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft» diskutiert die Arbeitsgruppe über eine mögliche Assoziation der Schweiz mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.
- 3  
23.9.1963  
[dodis.ch/34191](https://dodis.ch/34191)

*Grundsätzliche Aspekte einer schweizerischen Entwicklungshilfe*  
August Lindt führt in das grundsätzliche Wesen der Entwicklungshilfe sowie die Ausrichtung der technischen Zusammenarbeit der Schweiz ein, während Herbert Lüthy über seine Erfahrungen in Entwicklungsländer referiert. Die Arbeitsgruppe hält fest: Ein Abseitsstehen der Schweiz liesse sich nicht rechtfertigen.
- 4  
20.11.1965  
[dodis.ch/34196](https://dodis.ch/34196)

*Die Jurafrage*  
Erörterung der Entstehung des jurassischen Separatismus und der zunehmenden aussenpolitischen Dimension der Jurafrage. Nach einem Einführungsvotum von Olivier Reverdin thematisiert die Arbeitsgruppe verschiedene Lösungsansätze und betont die Notwendigkeit des Dialogs.
- 5  
15.2.1969  
[dodis.ch/34204](https://dodis.ch/34204)

*Schweiz und UNO*  
Im Anschluss an das einleitende Referat von Ernesto Thalmann stellt die Arbeitsgruppe Überlegungen zum Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen an und hält fest, dass das Volk über die Beziehungen der Schweiz zur UNO informiert werden muss. Die Arbeitsgruppe spricht sich für eine engere Zusammenarbeit mit den Organen der Weltorganisation aus.

- 32            6            *Die Zukunftsperspektiven der schweizerischen Europapolitik*  
27.6.1970  
[dodis.ch/34206](https://dodis.ch/34206)  
Anhand zweier Exposés von Albert Natural und Albert Weitnauer diskutiert die Arbeitsgruppe über den Grad an Autonomie und Abhängigkeit, den die Schweiz von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben sollte. Die Neutralität der Schweiz soll gewahrt werden.
- 7            *Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*  
16.9.1972  
[dodis.ch/34212](https://dodis.ch/34212)  
Nach einem Bericht über den Abschluss der Verhandlungen über das Freihandelsabkommen von Paul Rudolf Jolles diskutiert die Arbeitsgruppe über die Möglichkeit und Legitimität einer Volksabstimmung über das Abkommen und betont die Bedeutung der Aufklärung des Stimmvolks.
- 8            *Die europäische Sicherheitskonferenz und die Schweiz*  
17.2.1973  
[dodis.ch/34213](https://dodis.ch/34213)  
Die Arbeitsgruppe diskutiert die Positionierung der Schweiz innerhalb der Europäischen Sicherheitskonferenz (KSZE) und die gleichzeitige Wahrung ihrer Interessen, insbesondere der Neutralität. Walther Hofer referiert dabei zu den gesamteuropäischen Zusammenhängen der KSZE und Rudolf Bindschedler zur schweizerischen Interessenlage an der Konferenz in Helsinki.
- 9            *Öffentliche Meinung und Aussenpolitik*  
19.11.1977  
[dodis.ch/34219](https://dodis.ch/34219)  
Die Referate von Olivier Reverdin, Bernard Béguin und Daniel Frei analysieren, wie gut die Schweizer Bevölkerung über die Aussenpolitik informiert ist und welches Abstimmungsverhalten daraus abzuleiten ist. Danach diskutiert die Arbeitsgruppe insbesondere die Ablehnung des Darlehens an die International Development Association und die potenzielle Abstimmung über den UNO-Beitritt.
- 10           *Weltpolitik und Menschenrechte*  
17.2.1979  
[dodis.ch/34221](https://dodis.ch/34221)  
Überlegungen zum schweizerischen Engagement im Bereich der Menschenrechte und den Mitteln, welche die Schweiz auf internationaler Ebene zu deren Einhaltung einsetzen kann. Neben den jüngsten politischen Entwicklungen im Iran thematisieren Curt Gasteyger und Edouard Brunner in ihren Referaten auch die Interventionspolitik der USA.



- 33            **11**            *Neutralität und Neutralitätspolitik heute*  
19.11.1983        In Anbetracht der zahlreichen Konflikte, die in unmittelbare  
[dodis.ch/34227](https://dodis.ch/34227)      Nähe gerückt sind, entfacht in der Arbeitsgruppe eine Dis-  
kussion darüber, wie auf Völkerrechtsverletzungen reagiert  
werden soll. Davor erläutern die Referenten Herbert Lüthy  
und Luzius Wildhaber die Neutralität in Bezug auf die vor-  
herrschenden politischen Verhältnisse und das Völkerrecht.
- 12**            *Europa (Europäische Integration, wirtschaftliche und politische*  
24.11.1984        *Aspekte)*  
[dodis.ch/34228](https://dodis.ch/34228)      Diskussion der Wechselwirkung zwischen den politischen  
und wirtschaftlichen Aspekten der europäischen Integration:  
In Hinblick auf die weltwirtschaftlichen Strukturveränderun-  
gen folgert die Arbeitsgruppe nach Referaten von Cornelio  
Sommaruga und Walther Hofer, dass die Zusammenarbeit  
mit der Europäischen Gemeinschaft vertieft werden muss.



## Dokumente



[dodis.ch/34183](https://dodis.ch/34183)

*Protokoll der 1. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung<sup>1</sup>*

[ERÖFFNUNGSSITZUNG]

Bern, 18. Dezember 1961

*Bundespräsident Wahlen* dankt den Mitgliedern der Gruppe, der Einladung Folge geleistet zu haben. Der Bundesrat hält die Arbeit dieser Arbeitsgruppe für so wichtig, dass der Sprecher selbst ihr einige Gedanken mit auf den Weg zu geben wünscht. Die Schweiz befindet sich an einem Kreuzweg, sie steht vor einem Entschluss von ausserordentlicher Tragweite. Der Brief des Bundesrates an den Vorsitzenden des Ministerrates der EWG vom 15. Dezember 1961<sup>2</sup> stellt eine Vorstufe dar zu einer Entwicklung, deren Ausgang im gegenwärtigen Zeitpunkt kaum absehbar ist. Ein positiver Ausgang würde mit einer zunehmenden Verflechtung der Schweiz mit den Geschicken Europas verbunden sein, wogegen ein negativer Ausgang eine zeitweilige Isolierung unseres Landes zumindest auf handelspolitischem Gebiet zur Folge hätte. Die Probleme, vor welche sich der Bundesrat, das Parlament und der Souverän gestellt sehen, sind nicht nur weittragend in ihrer Konsequenz, sondern auch komplex in ihrer Natur. Sie können nicht mit einem simplen Ja oder Nein beantwortet werden. Es gilt, eine Formel zu finden, die in objektiver Form den beidseitigen Forderungen gerecht wird, eine Formel, die unseren Wünschen Rechnung trägt, der aber auch unsere zukünftigen Gesprächspartner zustimmen können. Um die Gesamtheit der Konsequenzen, die sich im Falle einer Assoziierung für die Schweiz aus dem Römer Vertrag ergeben, erfassen und abklären zu können, hat der Bundesrat 14 Arbeitsgruppen aufgestellt.<sup>3</sup> Hinter

1 *Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1996/436#1\* (1). Die Sitzung wurde von Bundesrat F. T. Wahlen eröffnet. Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Vorsitz), E. Bonjour, P. Dürrenmatt, J. Freymond, H. Lüthy, M. Weber, O. Reverdin, P. von Salis, J. R. von Salis, H. de Torrenté und K. Wick. Entschuldigt: W. Hofer und P. Ruediger. Exemplar Nr. 39.*

2 *Vgl. das Schreiben von F. T. Wahlen an L. Erhard vom 15. Dezember 1961, [dodis.ch/30145](https://dodis.ch/30145).*

3 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 2276 vom 11. Dezember 1961, [dodis.ch/30134](https://dodis.ch/30134). Es handelt sich dabei um die folgenden Arbeitsgruppen: 1. Neutralitätspolitik, Neutralitätsrecht und institutionelle Fragen; 2. Probleme der internen staatsrechtlichen und gesetzlichen Anpassung an den Römer-Vertrag; 3. Landwirtschaftsfragen; 4. Fragen des Arbeitsmarktes (Freizügigkeit der Arbeitskräfte, Harmonisierung der Entschädigung für Überzeit, der Ferien, der Frauen- und Männerarbeitslöhne); 5. Niederlassungsfragen und Gesellschaftsrecht; 6. Fragen der Sozialversicherung; 7. Kartellpolitik; 8. Fragen des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und der Beteiligung an verschiedenen Fonds; 9. Verkehrsfragen; 10. Fiskalfragen; 11. Kriegswirtschaft und CECA; 12. Euratom; 13. Fragen der Zolltechnik und der allfälligen Überführung der EFTA-Beziehungen in die EWG; 14. Historische Standortbestimmung. Vgl. dazu auch das Protokoll der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerats vom 20. Februar 1967, [dodis.ch/30875](https://dodis.ch/30875). Zur Einberufung und Konstituierung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vgl. ferner das Schreiben von H. Schaffner und F. T. Wahlen an A. Weitnauer vom 29. November 1961, [dodis.ch/50493](https://dodis.ch/50493).*

dem Mandat, welches der Bundesrat der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» zugeordnet hat, steht eine Menge von bedeutungsvollen Einzelfragen, auf welche die Landesregierung gerne eine Antwort hätte. Wie verhält es sich mit der Einigung Europas? Steht ein eigentlicher staatsformender Wille hinter den Einigungsbestrebungen in Europa? Ist die französisch-deutsche Versöhnung Ausdruck dieses Willens oder nicht in erster Linie ein realpolitisches Moment, das sich aus der Resignation, dass die Grossmachtstellung vorbei ist, ergibt? Ist im Römer Vertrag wirklich das wirtschaftliche Moment bestimmend oder liegt nicht ein versteckter politischer Wille dahinter? Wie wird sich der Beitritt Englands zur Gemeinschaft für diese auswirken? Wird es Präsident Kennedy gelingen, den Isolationismus in seinem Lande vollständig zu überwinden und mit seinem Aussenhandelsprogramm Wegbereiter für eine atlantische Gemeinschaft zu werden? Welches wäre der Effekt einer solchen Gemeinschaft auf die klein-europäischen Staaten? Zu diesem Fragenkomplex treten diejenigen Fragen, welche sich aus unserer Haltung gegenüber dem Osten ergeben und welche demnächst in einem andern Gremium behandelt werden sollen.

*Minister Weitnauer* tritt zuerst auf einige administrative Fragen ein. Über die Beratungen der Gruppe wird ein *summarisches* Protokoll geführt. In den Protokollen vor allem werden die Beratungen der Gruppe ihren Niederschlag finden. Die Mitglieder werden jeweils vor der nächsten Sitzung den Entwurf des Protokolls erhalten und sich wenn nötig zur Zusammenfassung ihrer eigenen Voten äussern können. Es soll ihnen frei stehen, in wichtigen Fällen ihren Standpunkt auch mit einem eigenen Beitrag zu Protokoll zu geben.

Es ist beabsichtigt, die Arbeitsgruppe über das Gesamtproblem der Integration orientiert zu halten. Zunächst werden wir sie durch Referate von Fachleuten der Bundesverwaltung über einige Hauptaspekte wie neutralitätsrechtliche Fragen, die Probleme der Industrie, der Landwirtschaft usw. ins Bild setzen.

Welches ist der Aufgabenkreis unserer Gruppe? Die Überreichung des Briefes des schweizerischen Bundesrates vom 15. Dezember<sup>4</sup> sollte nicht den Eindruck erwecken, als ob Verhandlungen mit der EWG unmittelbar bevorstünden. Eigentliche Verhandlungen werden erst dann beginnen können, wenn die grundsätzliche Frage der Teilnahme Grossbritanniens an der EWG genügend abgeklärt ist. Deshalb haben die schweizerischen Instanzen die erforderliche Zeit, um sich ihre Stellungnahme auf allen Gebieten gründlich zu überlegen und gestützt hierauf in eventuelle Verhandlungen mit der EWG einzutreten. Wir werden uns nicht darauf beschränken, die Kommentare der Gruppe zur Situation entgegenzunehmen; die Gruppe soll vielmehr einen aktiven und konstruktiven Beitrag leisten können, wofür reichlich Gelegenheit besteht. Zu denken ist vor allem an die Rolle, welche die Gruppe als Bindeglied zur öffentlichen Meinung spielen kann. In diesem Zusammenhang kommt dem Kontakt mit der studierenden Jugend besondere Bedeutung zu. Es steht den Mitgliedern der Gruppe frei, die Initiative zur Behandlung von Einzelproblemen oder -aspekten durch die Gruppe zu ergreifen. Im Gegensatz zu neutralitätspolitischen Diskussionen, die vom Völkerrecht ihren Ausgang nehmen,

4 Vgl. das Schreiben von F. T. Wahlen an L. Erhard vom 15. Dezember 1961, [dodis.ch/30145](http://dodis.ch/30145).

werden die Beurteilungen in unserer Gruppe umfassender sein und eine allgemeine historische Standortsbestimmung zum Gegenstand haben. Die eigentliche politische Standortsbestimmung bleibt selbstverständlich dem Bundesrat vorbehalten.

*Nationalrat Weber* schlägt vor, einen Arbeits- und Zeitplan aufzustellen. Er äussert den Wunsch, dass sich die Gruppe auch folgendem Thema zuwende: «Möglichkeiten der Schweiz, ihren Willen zu internationaler Zusammenarbeit zu beweisen». Überall dort, wo die schweizerische Neutralität nicht tangiert wird, sollte unser Land bereitwillig zu einer internationalen Zusammenarbeit Hand bieten, und alle diese Möglichkeiten sollten durch unsere Gruppe abgeklärt werden. Dies wird der Schweiz erlauben, den Vorwurf, sie mache nur dort mit, wo sie einen Vorteil für sich sehe, zu entkräften.

*Minister Weitnauer* ist mit diesem Vorschlag einverstanden. In der Tat gilt es u. a. abzuklären, wie die Schweiz einen konstruktiven Beitrag zur Entwicklung der Welt leisten und wie sie ihr Bekenntnis zur Zusammenarbeit verdeutlichen kann.

*Nationalrat Wick* glaubt, dass wir nicht darum herumkommen, auch eine politische Standortsbestimmung vorzunehmen. Dies stelle seiner Ansicht nach noch keine Einmischung in die Kompetenzen des Bundesrates dar.

*Bundespräsident Wahlen*: Die Differenz in den Etiketten «historisch» oder «politisch» entspricht gewissen Spitzfindigkeiten. Die Geschichte ist das Resultat politischer Entscheidungen, und dies gilt auch für die Zukunft. Geschichte und Politik fliessen ineinander über, sie sind «interdigitated». Die Gruppe sollte sich deshalb in dieser Beziehung keine Begrenzungen auferlegen.

*Minister Weitnauer* schlägt vor, zunächst zu einer Diskussion über das Mandat der Arbeitsgruppe zu schreiten. Um einen konkreten Anknüpfungspunkt zu bieten, fasst er – vereinfachend und ohne Vollständigkeit anzustreben – in einigen Punkten die Grundsätze zusammen, die man etwa als die «traditionelle Linie» der schweizerischen Neutralitätspolitik angesichts der gegenwärtigen europäischen Situation bezeichnen könnte.

1. Die schweizerische Aussenpolitik kreist um den Begriff Neutralität. Darunter verstehen wir im Grunde dasselbe wie Unabhängigkeit. Die Neutralität ist das Mittel, um die unabhängige und eigenständige Politik der Schweiz – bis zu einem gewissen Grad den «Sonderfall Schweiz» – in der Welt durchzusetzen. Unsere Neutralität ist nicht auf Europa beschränkt; sie ist in einen *weltweiten Zusammenhang* hineingewachsen. Dies ist besonders wichtig zu betonen in einem Zeitpunkt, da die Weltlage durch aussereuropäische Mächte bestimmt wird. Diesen Aspekt vor allem gilt es, in der öffentlichen Meinung innerhalb und ausserhalb der Schweiz zu vertreten. Wie erinnerlich, hat erst vor einigen Tagen Prof. Hallstein in seiner Zürcher Rede<sup>5</sup> die entgegengesetzte These verfochten, indem er

<sup>5</sup> W. Hallstein hielt am 24. November 1961 um 19 Uhr im Auditorium maximum der ETH Zürich einen Vortrag mit dem Titel «Die EWG in der Gemeinschaft der freien Welt». Zum Programm des Aufenthalts Hallsteins in der Schweiz vgl. CH-BAR#E2001E#1976/17#312\* (A.42.14).

andeutete, dass die schweizerische Neutralität durch die Einigung Europas ihren Sinn verlieren würde.

2. Die Neutralität ist kein *relativer Begriff*; sie ist keine «Neutralität auf Abbruch», in dem Sinne, dass sie Schritt für Schritt abgebaut werden könnte (keine «Salamitaktik»!).

3. Es wird darum gehen, eine *Dauerform des Zusammenlebens* mit der EWG zu finden. Soweit es sich um *politische* Tatbestände handelt, ist eine gewisse freundliche Distanz geboten. Auf allen andern Gebieten werden auf *vertraglichem* Wege die Beziehungen geregelt, d. h. die Bindungen und Freiheiten hüben und drüben klargelegt werden müssen.

4. Nach *innen* müssen wir unsere Verfassung, unsere politischen Rechte und Freiheiten aufrechterhalten können. Zu diesen Freiheiten gehört, dass der einzelne Bürger – trotz der Neutralität – seiner Meinung ungehindert Ausdruck geben darf.

Minister Weitnauer regt an, nun die erste vorläufige Aussprache zu beginnen.

*M. Freymond*: En concentrant notre attention sur la neutralité, nous nous plaçons sur la défensive, ce qui nous expose à une position devant laquelle nous risquerons d'être contraints de reculer pas à pas. Alors qu'il importe au contraire, en affirmant notre volonté de participer à la construction d'une société internationale, de nous placer dans ce qu'on pourrait appeler une attitude offensive.

*Professor Bonjour* wirft die vier folgenden Punkte in die Diskussion:

1. Er entgegnet Prof. Freymond, dass wir in der Defensive sind und uns dazu bekennen müssen. Wenn wir überhaupt weite Teile des Volkes und die Jungen für unsere Politik gewinnen wollen, müssen wir uns auf die Grundlage unserer Neutralität besinnen und klarmachen, dass die Neutralität ein national-egoistisches Instrument ist. Jedes aussenpolitische Prinzip hat diesen egoistischen Charakter. Erst nach dieser nüchternen Feststellung soll nachdrücklich auf den übernationalen Sinn und die weltweiten Aufgaben, die logisch aus unserer Auffassung und Praxis der Neutralität fliessen, hingewiesen werden.

2. Die Neutralität ist nicht veraltet. Ihr Standort war immer zwischen zwei Blöcken; früher in Europa, insbesondere zwischen Frankreich und Österreich; heute in einem weltweiten Zusammenhang.

3. Von besonderer Bedeutung ist die Verbindung, die zwischen der Neutralität und unserer staatlichen Struktur besteht. Ein Verzicht auf unsere Neutralität käme einem Verzicht auf unsere föderalistische Staatsform gleich und damit auf die Essenz unseres nationalen Daseins überhaupt.

4. Elementar für die schweizerische Neutralität ist ihr immerwährender Charakter. Hierauf beruht die Stabilität unserer Politik. Die Koordination der schweizerischen Neutralitätsauffassung mit derjenigen von Schweden und Österreich hat leider zur Folge gehabt, dass dieses Element unserer Neutralität eine kleine Abwertung erfahren hat: In seinem Brief vom 15. Dezember 1961<sup>6</sup> spricht der

6 Vgl. das Schreiben von F. T. Wahlen an L. Erhard vom 15. Dezember 1961, [dodis.ch/30145](http://dodis.ch/30145).



Bundesrat nicht mehr von der «ewigen» oder «immerwährenden» Neutralität, sondern nur noch von der «ständigen».

*L'Ambassadeur de Torrenté:* Il conviendrait peut-être de s'entendre tout d'abord sur la notion même de notre neutralité.

La définition classique de la neutralité: «La neutralité ne commence qu'avec la guerre et se termine avec la guerre», ne couvre évidemment qu'en partie le concept de la neutralité helvétique. C'est dire que notre neutralité est une institution originale issue d'un long développement historique. L'on ne saurait mieux la définir qu'en rappelant les termes du «Mémorandum du Conseil fédéral du 8 février 1919<sup>7</sup> repris dans le Mémorandum du 29 avril 1938<sup>8</sup> (cf. rapport du Conseil fédéral du 3 juin 1938<sup>9</sup> sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations»).

«La neutralité helvétique n'est pas seulement l'application du droit des gens et de conventions internationales. Elle est avant tout l'expression de la conviction profonde et de la volonté arrêtée du peuple suisse... La neutralité de la Suisse a un caractère propre qui la distingue de toutes les autres». Et le Mémorandum de 1938 d'ajouter: «Sa neutralité (de la Suisse) ne doit pas dépendre des circonstances, elle est donnée une fois pour toutes. Sa force réside dans sa clarté et sa permanence».

Dès que l'on admet que la neutralité helvétique déborde la définition classique, l'on peut se demander s'il est expédient de distinguer entre la neutralité que l'on définit: «Ensemble des droits et des devoirs internationaux qui sont inhérents à l'état de neutralité» de la politique de neutralité que l'on définit: «Attitude d'un état neutre dans les affaires qui ne sont pas réglementées par le droit de neutralité mais sur lesquelles la neutralité exerce une influence décisive».

Cette attitude qui se superpose aux droits et aux devoirs de la neutralité classique, n'est-ce pas précisément le principe de la neutralité helvétique qui «découle de l'histoire, de la tradition, de la constitution écrite et de la composition ethnique du pays (cf. rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 2 décembre 1935)».<sup>10</sup>

L'application du principe de neutralité et le comportement qui en découle, constituent à proprement parler notre politique extérieure.

J'ai soulevé ce point parce qu'il m'apparaît que cette distinction, bien qu'exacte *du point de vue juridique*, entre la neutralité et la politique de neutralité, pourrait *en fait* être de nature à affaiblir notre position aussi bien à l'égard des partisans d'un abandon de la neutralité, qu'au cours des négociations avec la Communauté économique européenne.

*Nationalrat Weber:* Er glaubt nicht, dass wir unsere Jugend und die Aussenwelt von unserer Neutralität überzeugen und dafür begeistern können, wenn wir deren national-egoistischen Zweck in den Vordergrund stellen. Seiner Meinung nach ist entscheidend, dass der Kontakt mit ausländischen Behörden und Par-

<sup>7</sup> Vgl. *das Memorandum des Bundesrats vom 8. Februar 1919, DDS, Bd. 7-I, Dok. 177, [dodis.ch/43922](http://dodis.ch/43922).*

<sup>8</sup> Vgl. *das Memorandum des Bundesrats vom 29. April 1938, [dodis.ch/53807](http://dodis.ch/53807).*

<sup>9</sup> Vgl. *den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Neutralität der Schweiz im Völkerbund vom 3. Juni 1938, BBl, 1938, I, S. 840–852.*

<sup>10</sup> Vgl. *den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Anwendung des Artikels 16 des Völkerbündpakttes auf den italienisch-abessinischen Konflikt vom 2. Dezember 1935, BBl, 1935, II, S. 921–972.*

lamenten gesucht und gepflegt wird. Es ist für uns wichtig, dabei zu sein, ohne eine grosse Publizität daraus zu machen. Auf diese Weise können wir dem häufig geäusserten Vorwurf entgegen, dass die Schweiz nur dort mitmache, wo sie einen Vorteil sehe. Aus unserer Verpflichtung zur Solidarität gegenüber Schweden und insbesondere gegenüber Österreich werden wir zur Verteidigung unserer Neutralität zusätzliche und wichtige Argumente gewinnen können. In wirtschaftlicher Hinsicht gehört die Schweiz im Falle einer Assoziation nicht zu den Empfangenden, sondern im Gegenteil zu den Gebenden, und es gilt, in erster Linie die Amerikaner von dieser Tatsache zu überzeugen.

*Minister Weitnauer:* Die an die Schweiz gerichteten Vorwürfe, welche Herr Nationalrat Weber erwähnt hat, kommen aus einer europäischen Atmosphäre. Der Standpunkt der dritten Welt ist anders geartet: In den unterentwickelten Ländern wird die Schweiz bewundert und zum Vorbild genommen. Wir müssen uns davor hüten, die schweizerische Neutralität nur auf dem Hintergrund der Kommentare unserer Nachbarn zu sehen.

*Nationalrat Reverdin:* Il importe d'exposer et d'expliquer notre neutralité. Il faut nous faire comprendre et à cet effet multiplier nos contacts. Nous devons profiter du grand prestige dont jouit à l'étranger la Suisse grâce à sa neutralité. Le cas de l'Algérie a de nouveau démontré que les pays étrangers font confiance à la Suisse.<sup>11</sup>

*Nationalrat Dürrenmatt* greift die Definition von Herrn Minister Weitnauer auf, wonach Neutralität gleichzusetzen sei unserem Willen nach Unabhängigkeit. Es stellt sich die Frage, ob in dieser Beziehung nicht die drei Grössen Neutralität, Souveränität und Unabhängigkeit auseinandergehalten werden sollten. Das Opfern eines Teils der Souveränität ist nicht gleichbedeutend mit dem Aufgeben der Neutralität. Mit dem Beitritt zu einer übernationalen Ordnung geben wir gewisse Souveränitätsrechte preis, obwohl wir unsere Unabhängigkeit bewahren. Anlässlich ihres Völkerbundsbeitritts sah sich die Schweiz vor Fragen dieser Art gestellt. Damals war aber die Situation klarer als im heutigen Zeitpunkt, und die Schweiz konnte mit ihrem Beitritt die Zustimmung zu Sanktionen militärischer oder politischer Natur ausdrücklich ausschliessen.<sup>12</sup> Bei der EWG dagegen ist das aussenpolitische Ziel nicht klar, und auf Fragen nach ihrer kommenden Aussenpolitik erhält man von der EWG keine Antwort. Ein Eintausch der Neutralität, welche noch nie jemandem etwas geschadet hat, nur gegen das Prinzip einer europäischen politischen Form und Doktrin kann nicht in Frage kommen. Wir sind bereit, Opfer zu bringen, doch ist die Forderung der EWG an uns nicht klar umschrieben.

*Professor Lüthy:* Er stellt die Frage, worin sich eine Assoziation mit der EWG prinzipiell von einem Handelsvertrag unterscheidet und wie weit der Bundesrat bereit

<sup>11</sup> Zur Vermittlerrolle der Schweiz im Algerienkrieg vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2660](https://dodis.ch/C2660).

<sup>12</sup> Zur Übernahme von wirtschaftlichen Sanktionen hatte sich die Schweiz bei ihrem Beitritt zum Völkerbund hingegen verpflichtet, vgl. die Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920, QdD 14, Dok. 18, [dodis.ch/1721](https://dodis.ch/1721). Zur Frage des Beitritts zum Völkerbund vgl. auch DDS, Bd. 7-II, Dok. 25, [dodis.ch/44236](https://dodis.ch/44236) sowie das BR-Prot. Nr. 2763 vom 4. August 1919, QdD 14, Dok. 12, [dodis.ch/44244](https://dodis.ch/44244).

ist, über das hinaus zu gehen, was Inhalt eines Handelsvertrages sein kann. Sofern es sich um ein Mehreres handelt, wird unsere traditionelle Politik in Frage gestellt.

*Minister Weitnauer* stellt fest, dass die Voten der beiden Vorredner klare Fragen auf unklarem Hintergrund aufwerfen. Die EWG ist ein Wirtschaftsunternehmen, welches aber zu einem fortschreitenden politischen Zusammenschluss der Mitgliedsstaaten führen soll. Durch die Nichtkündbarkeit der EWG-Mitgliedschaft sollen irreversible Entwicklungen geschaffen werden. Hierin vor allem liegt die Schwierigkeit der schweizerischen Haltung der EWG gegenüber. Eine schweizerische Mitwirkung am «wirtschaftlichen Unternehmen EWG» ist nur möglich, sofern und soweit ihre politische Grundhaltung tatsächlich oder potentiell nicht beeinträchtigt oder gefährdet wird. Die in dieser Beziehung von der Schweiz zu formulierenden Vorbehalte werden der Arbeitsgruppe anlässlich der nächsten Zusammenkunft von Herrn Minister Bindschedler vorgelegt und auseinandergesetzt werden.<sup>13</sup>

*Professor Freymond*: L'évolution politique du monde est caractérisée par la tendance à la formation de grands empires. De ce fait, c'est l'existence même de la Suisse qui est en jeu et non seulement sa neutralité. D'où pour nous une question fondamentale: comment légitimer notre existence à l'égard des autres? Quels services rendons-nous? On nous a suffisamment reproché, après la dernière guerre, d'avoir laissé les autres vaincre pour nous. Chacun sait qu'il n'y aurait pas eu de place pour une Suisse indépendante et neutre dans un monde dominé par le national-socialisme. Or ce même reproche peut nous être adressé, et nous est adressé des États-Unis en particulier, de refuser notre participation à une lutte où notre existence est également en jeu.

*Minister Weitnauer*: Die Verteidigung der freien Welt durch einen Zusammenschluss zu grösseren Gruppen ist in der Tat die amerikanische Konzeption. Washington wünscht zu den bestehenden vier Weltmächten Amerika, Sowjetrussland, China und Indien eine fünfte, ihm freundlich gesinnte Weltmacht geschaffen zu sehen. Diese Rolle soll EWG-Europa zukommen.

*Nationalrat Weber* unterstreicht den grossen Einfluss, welchen die USA auf die Haltung der EWG ausüben. Seiner Ansicht nach ist die Politik Washingtons für uns wichtiger als diejenige von Paris, und die Schweiz sollte mehr Anstrengungen unternehmen, um möglichst viele Kreise in Amerika von der Begründetheit unserer Haltung zu überzeugen.

Die Auswirkungen eines Beitritts und eines Nicht-Beitritts sollten vor allem wirtschaftlich und sozial etwas klarer gesehen werden. Es ist sehr wichtig, dass man abzuklären versucht, welches die möglichen Auswirkungen auf einzelne Industrien sein können. Früher oder später werden diese Fragen ohnehin dem Parlament vorzulegen sein, und der Souverän sollte ebenfalls aufgeklärt werden, und zwar nicht erst, wenn das Referendum läuft. Wenn es zu einer Assoziierung

<sup>13</sup> Vgl. das Protokoll der 2. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 8. Januar 1962, QdD 23, Dok. 2, [dodis.ch/34184](http://dodis.ch/34184).

kommt, dann stehen wir vor einem Entschluss, dessen Tragweite bedeutend über diejenige eines Handelsvertrages hinausgeht.

*Minister Weitnauer* teilt die Auffassung, wonach eine folgerichtige Aufklärung des Auslandes erforderlich ist; immerhin bezweifelt er, ob eine solche in USA grossen Erfolg haben würde. Eine derartige Publizistik würde jedoch der Schweiz gestatten, aus ihrer Defensive hervorzutreten.

Eine der Hauptaufgaben der Arbeitsgruppen für Integrationsfragen wird darin bestehen, die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten im Hinblick auf ihre Konsequenzen zu beurteilen. Im Ergebnis dieser Arbeiten wird sich voraussichtlich auch zeigen, ob eine schweizerische Mitwirkung bei der EWG nur von wirtschaftlichen oder nicht vielleicht darüber hinaus doch von politischen Motiven diktiert sein würde. Was die wirtschaftliche Seite betrifft, so hat Herr Bundesrat Bourgnicht das Verdienst, letzthin in Luzern klargemacht zu haben, dass, wenn die Schweiz abseits bliebe, sie eine Zollmauer von rund 15% zu überwinden hätte: dies wäre das Ausmass des rein wirtschaftlichen «Schadens», der uns erwüchse.

*Nationalrat Dürrenmatt* stellt die Frage, ob ein Assoziationsvertrag ebenfalls keine Rücktrittsmöglichkeiten aufweisen würde.

*Minister Jolles*: Eines der wesentlichen Erfordernisse an ein Assoziationsabkommen ist die Rücktrittsmöglichkeit. Ein Assoziationsvertrag wird so abzuschliessen sein, dass ein Rücktritt nicht nur im Kriegsfall, sondern jederzeit erfolgen kann. Worin unterscheiden sich Assoziation und Handelsvertrag? Man muss sich bewusst sein, dass, ganz abgesehen von den politischen Untertönen, auch auf rein wirtschaftlichem Gebiet die Verhältnisse noch nicht so klar präzisiert sind, dass man einen blossen Handelsvertrag eingehen könnte. Der dynamische Aspekt der Wirtschaft der EWG lässt die in einem Handelsvertrag vorzusehenden Pflichten und Rechte zu wenig genau abgrenzen. Die Assoziation soll der Schweiz gestatten, sich an dieser dynamischen Entwicklung zu beteiligen.

*Nationalrat Wick*: Die innere Geschlossenheit der Schweiz, der Wille, an ihrer Neutralität festzuhalten, muss vorhanden sein, bevor wir in Verhandlungen mit der EWG eintreten. Unsere Jugend diskutiert die Neutralität, findet sie überlebt, und diese Mentalität wird vom Ausland noch genährt. Dies ist ein gefährliches Moment. Die Einigkeit der Schweizer in bezug auf die schweizerische Neutralitätsdoktrin muss angestrebt werden; nur bei geschlossenem Auftreten vor der EWG können wir damit rechnen, dass auf unsere Argumente Rücksicht genommen wird. Es wird Aufgabe unserer Kommission sein, eine Publizität anzuregen, die diese Einheit nach aussen sehr klar zum Ausdruck kommen lässt.

Am Neutralitätsbegriff darf nicht gerüttelt werden. Wie steht es in dieser Beziehung mit unserer Souveränität? Können wir unsere Neutralität aufrechterhalten, nachdem wir Konzessionen in unserer Souveränität gemacht haben? Welches wird die Stellung einer Referendumsdemokratie in einem Vereinigten Europa sein? Hier stellen sich für unsere Kommission grosse Aufgaben.

*Minister Weitnauer:* Seine vielfältigen Kontakte mit Vertretern der EWG auf allen Stufen haben ihm gezeigt, dass in diesen Kreisen die schweizerische Neutralität nicht sehr hoch im Kurse steht und als überholt betrachtet wird. Die schweizerische Regierung wird daher nichts unversucht lassen, um die innere Geschlossenheit des Landes nach aussen zu bekräftigen.

Er setzt, an Herrn Nationalrat Wick gewendet, Souveränität mit politischer Handlungsfreiheit gleich. Gewiss verpflichten wir uns durch internationale Verträge zu einem bestimmten Handeln; andererseits steht uns jedoch die Rücknahme unserer Handlungsfreiheit offen.

*Ambassadeur de Torrenté:* La Suisse jouit aujourd'hui d'un prestige inégalé aux yeux des nombreux peuples qui ont accédé récemment à l'indépendance. J'ai pu m'en convaincre au cours des fréquents entretiens que j'ai eus entre autres avec mes collègues asiatiques et africains. Ces peuples savent que nous avons édifié un état prospère par nos propres forces sans rechercher d'extensions territoriales et sans nous enrichir de la substance des autres. La Suisse reste pour les Africains, les Asiatiques et d'autres peuples encore, un exemple à suivre: Le pays qui a conquis et maintenu son indépendance par son courage, sa volonté, son obstination, contre les entreprises de puissants voisins. Elle inspire confiance car en dépit de sa structure ethnique, elle n'a ni problème racial ni problème des minorités, elle n'a pas de visées politiques. On peut recourir à son potentiel économique sans avoir à se plier à des exigences expresses ou tacites, à des conditions onéreuses ou humiliantes. Or l'amitié de ces peuples nous est précieuse; son importance ira croissant au cours des prochaines décennies.

Ce prestige nous le devons sans aucun doute à notre attitude traditionnelle. Mais il est fondé moins sur la neutralité juridique et le principe de solidarité – dont personne ne saurait du reste contester les mérites – que sur notre impartialité, *impartialité* qui au surplus permet seule une application judicieuse du principe de solidarité.

Je note également que la déclaration américaine de 1953<sup>14</sup> mentionne expressément les «services impartiaux» que les États-Unis «et les autres gouvernements du monde entier» peuvent demander à la Suisse.

*Prof. Freymond:* En Suisse romande les cercles européens déploient une activité considérable et trouvent en grande partie un écho favorable et positif. C'est pourquoi nous nous trouvons sur la défensive du fait de notre neutralité. Mais nous ne pouvons rester indéfiniment dans cette position. Les conséquences d'une non-participation de la Suisse à l'intégration vont au-delà des inconvénients d'une barrière douanière s'élevant à 15%. Il faut penser à l'isolement moral et culturel qu'entraînerait une abstention de notre pays. Nous courons le danger que l'on ne nous comprenne pas, en particulier en France, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Tous ces problèmes doivent être discutés avec notre jeunesse qui s'interroge sur notre avenir.

14 Vgl. dazu das Memorandum des US Department of State vom 10. Juni 1953, [dodis.ch/9605](https://www.dodis.ch/9605).

*Minister Weitnauer* unterstreicht ebenfalls die dringende Wünschbarkeit, unsere Jugend über die uns bevorstehenden Aufgaben aufzuklären und sie für unsere Sache zu gewinnen. Er nimmt in Aussicht, diesem Problem eine ganze Sitzung zu widmen.<sup>15</sup>

*Nationalrat Weber* gibt zu bedenken, dass die EWG für die Schweiz nur eines der Geleise internationaler Zusammenarbeit darstelle.

Es gibt auch andere Möglichkeiten, wie die Beteiligung an der OECD,<sup>16</sup> der Abschluss von Kulturabkommen<sup>17</sup> usw., womit wir unsere Bereitschaft zur weltoffenen Zusammenarbeit beweisen können.

*Minister Weitnauer*: Hierin, d. h. in der Weltoffenheit, auf die wir verpflichtet sind, liegt eben die Problematik unseres Mitmachens in der EWG. Wir sollten verhüten, dass der Eindruck eines weniger grossen Interesses an der übrigen Welt entsteht. Unsere Europakonzeption ist viel grosszügiger als diejenige der EWG; für uns gehören auch die Oststaaten zu Europa; trotz der politischen Gegensätze sollten wir uns dieser Tatsache bewusst bleiben.

*Nationalrat Reverdin*: Je suis d'accord qu'il n'est pas toujours agréable d'être sur la défensive. L'histoire prouve au moins que des combats retardataires – que la défensive, même désespérée – ne sont pas inutiles. Nous avons l'exemple de la Grèce et de la Finlande. Bien que les cantons du Sonderbund aient été battus, leur résistance a certainement eu une influence sur l'organisation politique du pays. Sans la guerre du Sonderbund, notre Constitution aurait été certainement plus centralisatrice. C'est, dans une certaine mesure, grâce à cette guerre, que les cantons ont conservé une part appréciable de leurs attributions.

*Minister Weitnauer* glaubt, dass die Gruppe mit der vorausgegangenen Diskussion einen guten Anfang gemacht hat. Sie kann sich nun zunächst einigen Einzelaspekten zuwenden. Als einer der wichtigsten unter diesen wird anlässlich der nächsten Sitzung die Neutralität in ihrer rechtlichen Ausprägung und die Erfordernisse, die an einen Assoziationsvertrag in dieser Hinsicht gestellt werden müssten, zur Sprache kommen.

Nächste Sitzung: 8. Januar 1962<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Vgl. den zweiten Teil des Protokolls der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 20. März 1962, [dodis.ch/34187](http://dodis.ch/34187).

<sup>16</sup> Zur Gründung der OECD und dem Beitritt der Schweiz im Jahr 1961 vgl. DDS, Bd. 21, Dok. 143, [dodis.ch/14884](http://dodis.ch/14884).

<sup>17</sup> Zur Frage des Abschlusses von Kulturabkommen durch die Schweiz vgl. das Schreiben von G. Keel an T. de Lantsheere vom 24. März 1947, [dodis.ch/5263](http://dodis.ch/5263) sowie das BR-Prot. Nr. 335 vom 21. Februar 1961, [dodis.ch/69732](http://dodis.ch/69732). Vgl. zudem die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zum europäischen Kulturabkommen von 1954 vom 4. Dezember 1961, [dodis.ch/35008](http://dodis.ch/35008).

<sup>18</sup> Vgl. das Protokoll der 2. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 8. Januar 1962, QdD 23, Dok. 2, [dodis.ch/34184](http://dodis.ch/34184).



[dodis.ch/34184](https://dodis.ch/34184)

*Protokoll der 2. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung<sup>1</sup>*

[SCHWEIZERISCHE NEUTRALITÄT UND EUROPÄISCHE INTEGRATION]

Vertraulich

Bern, 8. Januar 1962

*Minister Weitnauer* regelt zunächst einige administrative Fragen. Das Protokoll der Sitzung vom 18. Dezember 1961<sup>2</sup> wird nach Berücksichtigung der von verschiedenen Mitgliedern gewünschten Abänderungen endgültig fertiggestellt und verteilt werden.

Die heutige und die nächste Sitzung dienen einer ersten summarischen Orientierung der Gruppe über die hauptsächlichen Probleme, die die europäischen Integrationsbestrebungen für die Schweiz stellen. Folgende Themen werden in diesem Zusammenhang zur Behandlung kommen:<sup>3</sup>

1. *Schweizerische Neutralität und europäische Integration* durch Herrn Prof. R. Bindschedler;
2. *Schweizerische Landwirtschaft und europäische Integration* durch Herrn H. P. Keller, Direktor der Eidgenössischen Getreideverwaltung;
3. *Schweizerische Industrie und europäische Integration* durch Herrn Dr. Eisner, Adjunkt der Handelsabteilung;
4. *Überblick über die Arbeit der andern Gruppen*, soweit sie für die Gruppe von Interesse ist, durch Herrn Minister Dr. Jolles, Delegierter für Handelsverträge und Vorsitzender des Integrationsbüros.

Nach Abschluss dieser ersten Phase wird es vor allem der Initiative der Mitglieder überlassen sein, die weitere Tätigkeit der Gruppe zu gestalten. Prof. Freymond regte bereits an, die Frage zu behandeln, wie die schweizerische Neutralität bei unserer Jugend und im Ausland aufgewertet werden kann.<sup>4</sup> Andere Themen können frei zur Diskussion gestellt werden; sie werden sich zum Teil ohnehin von selbst aus der Diskussion ergeben.

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1996/436#1\* (1). Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Vorsitz), E. Bonjour, P. Dürrenmatt, O. Reverdin, P. von Salis, W. Hofer, K. Wick, M. Weber, J. R. von Salis, H. Lüthy, J. Freymond und H. de Torrenté. Entschuldigt: P. Ruegger. Andere Teilnehmer: R. Bindschedler, E. Stopper, P. R. Jolles und C. Caillat. Exemplar Nr. 39.

<sup>2</sup> Protokoll der 1. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 18. Dezember 1961, QdD 23, Dok. 1, [dodis.ch/34183](https://dodis.ch/34183).

<sup>3</sup> Das erstgenannte Thema ist Bestandteil des vorliegenden Protokolls, die drei weiteren Referate wurden im Protokoll der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 22. Januar 1962 behandelt, vgl. [dodis.ch/34185](https://dodis.ch/34185).

<sup>4</sup> Vgl. dazu das Protokoll der 1. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 18. Dezember 1961, QdD 23, Dok. 1, [dodis.ch/34183](https://dodis.ch/34183), S. 5 und zur Rolle der Jugend bes. das Referat von J. Freymond im Protokoll der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 20. März 1962, [dodis.ch/34187](https://dodis.ch/34187).

*Professor Bindschedler* erhält das Wort zur Darlegung seines Standpunktes zum Thema «Die schweizerische Neutralität im Lichte der europäischen Integrationsbestrebungen, unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft».<sup>5</sup>

Einleitend sind einige Begriffsdefinitionen festzuhalten. Es ist zunächst zwischen gewöhnlicher und ständiger Neutralität zu unterscheiden. Als gewöhnliche Neutralität bezeichnet man das Rechtsverhältnis, das im Kriegsfall zwischen dem neutralen Staat und den kriegführenden Mächten besteht. Oberster Grundsatz dieses Rechtsverhältnisses ist das Interventionsverbot, welches keine staatliche Massnahme zu Gunsten oder zu Lasten einer kriegführenden Partei zulässt.

Die ständige oder immerwährende Neutralität (zwischen ständiger, immerwährender oder ewiger Neutralität besteht kein rechtlicher Unterschied) ist ein völkerrechtliches Statut, welches auf ein besonderes Land zugeschnitten ist. Sinn der ständigen Neutralität ist die Erhaltung der Unabhängigkeit; sie ist somit lediglich Mittel zum Zweck, und zwar nicht nur für unser Land, sondern auch für die kriegführenden Mächte, die sie anerkannt haben. Letzteren bietet sie Gewähr, dass der ständig neutrale Staat dem Einfluss der gegnerischen Partei entzogen bleibt. Sie finden darin die Gegenleistung des Neutralen zur Anerkennung der Neutralität.

Umgekehrt ist die Unabhängigkeit aber auch Voraussetzung zur Neutralität; ohne Unabhängigkeit ist in der Tat keine Neutralität denkbar.

Die ständige Neutralität verpflichtet unser Land dazu

1. keinen Krieg zu beginnen;
2. die Neutralität zu verteidigen (bewaffnete Neutralität);
3. im Kriege die Regeln des gewöhnlichen Neutralitätsrechtes einzuhalten, und
4. in Friedenszeiten alles zu tun, um nicht in einen Krieg verwickelt zu werden, und alles zu unterlassen, was in Kriegszeiten die Einhaltung der gewöhnlichen Neutralität beeinträchtigen oder gefährden könnte, mit andern Worten, eine Neutralitätspolitik zu verfolgen.

Inhalt und Grenzen dieser Neutralitätspolitik sind eine Ermessensfrage. Sie birgt ein grundsätzliches Dilemma in sich: einerseits sind Inhalt und Ausmass der Neutralitätspflichten notwendigerweise restriktiv auszulegen, um die Handlungsfreiheit des ständig Neutralen so wenig wie möglich zu beschränken; andererseits muss die gleiche Neutralitätspolitik genügend weit gehen, um das Vertrauen der Mächte in die Aufrechterhaltung der Neutralität zu bewahren. Die Kunst der Neutralitätspolitik besteht somit in der Einhaltung eines Mittelweges zwischen diesen beiden gegensätzlichen Forderungen; aber je nach der konkreten Situation wird man das Schwergewicht auf die eine oder andere legen.

Zu verhindern ist auch, dass die Neutralität den Zwecken einer ausländischen Macht dienstbar gemacht wird, wie dies immer wieder seitens der kommunistischen Staaten versucht wird (Aufruf zum Verbot der Atomwaffen<sup>6</sup> usw.).

<sup>5</sup> Für die Neutralitätsdefinition der «Bindschedler-Doktrin» vom 26. November 1954 vgl. [dodis.ch/9564](http://dodis.ch/9564).

<sup>6</sup> Vgl. auch den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für ein Verbot der Atomwaffen vom 19. Mai 1959, [dodis.ch/34911](http://dodis.ch/34911).



Ein besonderes Problem stellen die internationalen Organisationen dar.<sup>7</sup> Neutralitätspolitisch wenig bedenklich ist die Teilnahme an universellen Organisationen, auch wenn ihnen ein gewisser politischer Anstrich anhaftet, soweit sie allgemein die Vermeidung von internationalen Konflikten bezwecken. Die Mitgliedschaft des ständig Neutralen ist nur dann unmöglich, wenn sie die Verpflichtung zur Teilnahme an kollektiven Sanktionen in sich schliesst.

Der Beitritt zu regionalen Organisationen ist ausgeschlossen, soweit es sich um politische oder militärische Bündnisse handelt, die gegen andere Staaten oder Staatengruppen gerichtet sind. Unbedenklich hingegen ist die Beteiligung an regionalen Organisationen, die ausschliesslich wirtschaftlichen, kulturellen, finanziellen oder technischen Zielen dienen.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass das Verhalten der Schweiz zur EWG von deren Charakter abhängen muss. Der Römer Vertrag lässt auf den ersten Blick nur eine wirtschaftliche Zielsetzung erkennen. Er begründet weder politische noch militärische Verpflichtungen; auch die supranationalen Institutionen sind nicht so weit ausgebaut wie oft dargestellt wird.

Die politische Zielsetzung des Römer Vertrages geht vielmehr aus dem Gesamtzusammenhang hervor. Absatz 2 der Präambel sieht den politischen Zusammenschluss Europas als Endziel vor. Nicht wirtschaftliche, sondern politische Interessen waren für die Bildung der EWG massgebend. Die Vereinigten Staaten z. B. erblicken in diesem Vertrag vor allem ein Mittel zur Stärkung des NATO-Bündnisses.

Als erstes Ziel bezweckt die EWG die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, der zu einer zunehmenden Arbeitsteilung und damit zu einer fortschreitenden wirtschaftlichen Spezialisierung der Vertragsstaaten führen muss. Diese verlieren demzufolge die Möglichkeit, eine eigenständige Wirtschaftspolitik zu betreiben.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass der Europagedanke von gewissen Staaten – namentlich Frankreich – als Vorspann zu staatsegoistischen Zielen verwendet wird. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die französische Aussenpolitik in der EWG ein Mittel zur Begründung einer Vormachtsstellung Frankreichs in Europa sieht.

Die EWG ist zudem mit aussen- und innenpolitischen Hypotheken belastet (Algerien, Deutschlandfrage, starke kommunistische Parteien in gewissen Staaten).

Eigentlich setzt die europäische Gemeinschaft auch einen gemeinsamen Staatsschutz nach innen voraus. Das Beispiel der Eidgenossenschaft, deren Bundesverfassung die politische Struktur der Kantone vorschreibt, zeigt dies. Die innere Homogenität der Vertragsstaaten der EWG muss somit als eine logische Folge erkannt werden.

Art. 223 bis 225 des Römer Vertrages gewährleisten einem ständig neutralen Staat nicht die zur Erhaltung seiner Neutralität notwendige Bewegungsfreiheit.

<sup>7</sup> Zur Frage der Beziehungen der Schweiz zu den Weltorganisationen vgl. Sacha Zala und Marc Perrenoud (Hg.): *La Suisse et la construction du multilatéralisme*, vol. 2. Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918–1946, (Quaderni di Dodis – fonti, Bd. 14), Bern 2019, [dodis.ch/q14](https://www.dodis.ch/q14) sowie Sacha Zala und Flurina Felix (Hg.): *Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus*, Bd. 3. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002, (Quaderni di Dodis – fonti, Bd. 15), Bern 2022, [dodis.ch/q15](https://www.dodis.ch/q15). Vgl. dazu auch das Protokoll der 22. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 15. Februar 1969, QdD 23, Dok. 5, [dodis.ch/34204](https://www.dodis.ch/34204).

Wohl ermöglichen diese Bestimmungen den Mitgliedsstaaten, Notstandsmassnahmen zu treffen; diese dürfen indessen den Zielen der EWG möglichst wenig zuwider laufen. Der Entscheid über die Zulässigkeit solcher Massnahmen ist überdies dem Europäischen Gerichtshof vorbehalten.

Es ergibt sich somit eindeutig, dass der Beitritt als Vollmitglied zur EWG für die Schweiz nicht in Frage kommt. Aber auch eine blossе Assoziation ist nicht unbedenklich. Im Römer Vertrag ist der Begriff der Assoziation nicht genau umschrieben; in der europäischen Praxis hingegen kommt diesem Begriff eine bestimmte Bedeutung zu. Einerseits kann die Assoziation, wie im Falle Griechenland, als Zwischenstadium bis zum Beitritt als Vollmitglied betrachtet werden; andererseits kann sie auch als Mitgliedschaft zweiten Ranges ausgelegt werden, die den assoziierten Staat im Range eines Satelliten belässt. Als solcher hat er die Verpflichtungen der Mitgliedschaft zu übernehmen, ohne in den vollen Genuss der entsprechenden Rechte zu gelangen. Unter diesen Umständen würde sich die Assoziation noch unerfreulicher gestalten als der Beitritt. Fraglich ist vor allem, ob die Drittstaaten zwischen einem Mitglied und einem assoziierten Neutralen genügend unterscheiden würden.

Die Frage, ob der Grundsatz der Neutralität unter diesen Umständen nicht aufzugeben sei, muss hier gestellt werden. Für die Aufgabe können eine ganze Reihe von Gründen geltend gemacht werden:

1. Die Schweiz ist ein integrierender Bestandteil Europas und ist mit dessen Schicksal unlöslich verbunden;
2. die vorwiegend ideologische Natur des gegenwärtigen Konfliktes verpflichtet auch unser Land moralisch zur Stellungnahme;
3. als Kleinstaat können wir uns den Luxus der Isolation nicht leisten; unsere Selbsterhaltung gebietet die Vereinigung unserer Kräfte mit jenen gleichgesinnten Staaten;
4. die Zusammenlegung der Kräfte ermöglicht auch eine Rationalisierung der militärischen Verteidigung; wir hätten die Möglichkeit zur Beschaffung besserer Waffen und könnten unter Umständen mit Beiträgen der Vereinigten Staaten an unsere Rüstungsausgaben rechnen;
5. in der gegenwärtigen politischen Konstellation sind die Voraussetzungen für unsere Neutralität weniger als früher gegeben (Wegfall des europäischen Gleichgewichts);
6. die Ideologisierung der internationalen Politik bewirkt den Zerfall des Völkerrechts, auf das gerade der Neutrale angewiesen ist.

Aber auch die Gründe, die gegen die Aufgabe der Neutralität sprechen, haben Gewicht:

1. Die Möglichkeit, dass die Neutralität uns vor der Verwicklung auch in einen dritten Weltkrieg bewahren könnte, ist nicht von der Hand zu weisen;
2. die Neutralität hat seit dem letzten Weltkrieg bedeutend an Ansehen gewonnen;

3. schon Machiavelli warnte vor Bündnissen mit mächtigeren Staaten, die versucht sind, ihre kleineren Verbündeten als Handelsobjekt zu gebrauchen.<sup>8</sup> Polen lieferte im letzten Weltkrieg hierfür ein tragisches Beispiel;

4. es ist sehr zweifelhaft, ob die Vereinigten Staaten zu einem Beitrag an unsere Rüstung bewogen werden könnten.

5. Je mehr der Atomkrieg an Wahrscheinlichkeit verliert, desto mehr gewinnen die klassischen Verteidigungsmittel, über die auch wir verfügen, wieder an Bedeutung;

6. die kollektive Sicherheit, die internationale Organisationen zu bieten vorgeben, hat sich als Fiasko erwiesen;

7. Neutralität als Staatsraison bedingt keineswegs eine Gesinnungsneutralität. Die ideologische Unabhängigkeit muss im Gegenteil mit allen Mitteln gewahrt werden;

8. Bündnisse und Blöcke haben nicht ewigen Bestand.

Gesamthaft betrachtet fällt die Bilanz zugunsten des Festhaltens an der Neutralität aus, weil eine Aufgabe derselben keine entsprechenden Gegenleistungen mit sich bringen würde; die NATO-Staaten wären kaum in der Lage, uns eine grössere Sicherheit zu gewährleisten. Schwieriger wäre die Frage, wenn es heute schon um die Gründung eines eigentlichen europäischen Bundesstaates gehen würde.

Der Jugend gegenüber ist zu betonen, dass die Neutralität nicht ein Idol darstellt, sondern ein Rechtsstatut, eine politische Leitmaxime, die in der Staatsraison begründet ist.

Das Festhalten an dieser Maxime führt im Verhältnis zur europäischen Gemeinschaft zur Forderung, dass es auf dem *Grundsatz absoluter Gleichberechtigung* beruhen muss. Im weitern müssten folgende Bedingungen gestellt werden:

1. Die Rechte und Pflichten der Vertragspartner müssen genau umschrieben werden. Der Römervertrag ist zum Teil nur ein Rahmenvertrag; sein Inhalt bedarf in unserem Fall einer genaueren Umschreibung.

2. Unser Vertrag mit der EWG muss kündbar sein; im Kriegsfall müssten unsere Rechte und Pflichten suspendiert werden.<sup>9</sup>

3. Der Arbeitsteilung und der wirtschaftlichen Spezialisierung müssen bestimmte Grenzen gesetzt werden (Schutz der Landwirtschaft und gewisser im Kriegsfall wichtiger Industrien), ohne welche das Kündigungsrecht praktisch inhaltlos würde.

<sup>8</sup> In seinem späteren Aufsatz Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik, in: Schweizer Monatshefte (1963/64), Bd. 43, S. 2–21 verweist R. Bindschedler an einer Parallelstelle zum vorliegenden Protokoll (S. 7) auf das Kapitel 21 aus Machiavellis Der Fürst; zu finden bspw. in Niccolò Machiavelli: Der Fürst, übers. von J. G. Regis, Stuttgart und Tübingen 1842, S. 91–96.

<sup>9</sup> Eine ähnliche schweizerische Forderung erfüllte sich bereits im Rahmen des Völkerbunds: In seiner Erklärung vom 14. Mai 1938 befreite der Völkerbund die Schweiz von der Verpflichtung, sich dessen Handels- und Finanzsanktionen anzuschliessen, vgl. das Schreiben von P. Bonna vom 11. Mai 1938, DDS, Bd. 12, Dok. 293, [dodis.ch/46553](http://dodis.ch/46553). Vgl. dazu ferner das Mémorandum sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations vom 29. April 1938, [dodis.ch/53807](http://dodis.ch/53807) sowie das Protokoll der 101. Sitzung des Völkerbundsrats vom 14. Mai 1938, QdD 14, Dok. 41, [dodis.ch/54174](http://dodis.ch/54174).

4. Für einen Kleinstaat birgt die im Römer Vertrag vorgesehene Freizügigkeit die Gefahr der Überfremdung in sich; auch diese Bestimmung werden wir somit nicht vorbehaltlos übernehmen können.<sup>10</sup>

5. Handelspolitischen Massnahmen, die aussenpolitische Zwecke verfolgen, werden wir uns nicht anschliessen können (Ein- und Ausfuhrverbot von oder nach gewissen Staaten).

6. Wir werden die Einhaltung des Neutralitätsrechts im Krieg vorbehalten müssen, das vor allem auch die Beteiligung an Massnahmen des Wirtschaftskrieges ausschliesst.

7. In den Institutionen werden wir auf dem Grundsatz der Einstimmigkeit bestehen; wir müssen uns die Möglichkeit bewahren, unsere Beziehungen mit dem Ausland nach eigenem Ermessen zu gestalten.

Der gefährliche Begriff der Assoziation, dem bereits eine bestimmte Bedeutung anhaftet, sollte tunlichst vermieden werden; unsere Beziehungen zur EWG können nur auf Grund eines «ad-hoc»-Vertrages festgelegt werden.

*Minister Weitnauer* dankt für das Referat, welches einen ausgezeichneten Überblick vermittelt und eine Liste der Vorbehalte enthält, die wir bei den bevorstehenden Verhandlungen anzubringen haben werden. Immerhin dürfen wir nicht ausser acht lassen, dass auch die EWG Forderungen an uns zu stellen haben wird; der Kunst des Verhandeln wird es überlassen sein, unser Verhältnis zur EWG auf eine tragbare Basis zu stellen.

*Botschafter Stopper* bemerkt, dass der Beitritt weiterer Staaten die EWG politisch anders orientieren könnte. Die Assoziation an ein gesamteuropäisches Gebilde, in welchem die Vielheit der Interessen ein besseres Gleichgewicht gewährleistet, würde das Problem für die Schweiz sehr verschieden gestalten.

Der Vorbehalt einer formellen Entscheidungsfreiheit genügt nicht, um uns vor der Gefahr der Satellisierung zu schützen. Wir müssen uns somit nicht nur das passive Recht ausbedingen, die Beschlüsse der EWG anzunehmen oder abzulehnen; vielmehr müssen wir uns ein aktives Mitspracherecht vorbehalten.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass gerade das Kündigungsrecht auch als Druckmittel gegen uns Verwendung finden kann.

Ferner müssen wir bedenken, welche Folgen wir zu gewärtigen haben, falls unsere Assoziation mit der EWG nicht zustande kommt. Eine Isolierung würde uns zweifellos vor bedeutende wirtschaftliche Schwierigkeiten stellen. Wohl steht unsere Wirtschaft im Zeichen der Hochkonjunktur, und in gewissen Industriezweigen verfügen wir gegenüber den Ländern der EWG über eindeutige Kostenvorteile. Indessen können wir uns dem beschleunigten Assimilationsprozess auf die Dauer nicht widersetzen, ohne einer zunehmenden Diskriminierung ausgesetzt zu sein, die sich kaum auf die EWG-Staaten beschränken würde. In der Tat ist zu erwarten, dass die EWG weitere protektionistische Zusammenschlüsse in

<sup>10</sup> Für eine Diskussion der möglichen Auswirkungen der Römer Verträge auf die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz vgl. die Notiz von R. Hatt an P. Languetin vom 16. November 1957, DDS, Bd. 20, Dok. 139, [dodis.ch/13238](http://dodis.ch/13238). Zur Angst vor einer potenziellen «Überfremdung» vgl. auch die thematische Zusammenstellung Überfremdungs-Initiativen (1965–1977), [dodis.ch/T2030](http://dodis.ch/T2030).

der übrigen Welt zeitigen wird. Wir stehen vor der Notwendigkeit, einen Weg zu finden, um uns dem dynamischen Prozess, welchen die Schaffung der EWG einleitet, und dem diese selbst unterworfen ist, anzupassen; die EWG von morgen kann von der heutigen sehr verschieden sein.

*Nationalrat Dürrenmatt* wirft die Frage unseres Verhältnisses zum Fürstentum Liechtenstein auf.<sup>11</sup> Handelt es sich auch hier um eine Assoziation? Wenn dem so ist, so muss festgestellt werden, dass die Assoziation der Eigenstaatlichkeit Liechtensteins keinen Abbruch getan hat; auch ist keine engere Bindung an die Schweiz vorgesehen, die die Persönlichkeit dieses Staates gefährden könnte.

*Minister Bindschedler* vertritt die Ansicht, dass unser Verhältnis zu Liechtenstein sich nicht zum Vergleich mit dem unseres Landes zur EWG eignet. Unsere Zollunion mit Liechtenstein ist praktisch eine Zollannexion, da Liechtenstein alle Änderungen unseres Zolltarifs automatisch übernimmt. Auch verfügen wir über keine Gemeinschaftsorgane; die Kompetenzen der liechtensteinischen Behörden wurden einfach schweizerischen Organen übertragen. Unsere Beziehungen zu Liechtenstein zeigen gerade, wie unser Verhältnis zur EWG *nicht* gestaltet werden soll. Die Souveränität Liechtensteins ist ohnehin eine umstrittene Frage.

*Professor Lüthy*: Juristisch ist der Begriff der Assoziation nicht präjudiziert; wir sollten ihn nicht unerseits durch eine Interpretation präjudizieren, die nur auf Befürchtungen beruht. Jede bisherige Assoziation war ein Einzelfall, und das Assoziationsstatut ist ja gerade für Sonderfälle vorgesehen.

*Le Ministre de Salis* se préoccupe des idées politiques qui se font jour dans le monde universitaire. Il ne faut pas oublier que la jeunesse universitaire sera un jour appelée à former notre destin. Qu'elles sont les opinions de cette jeunes? Est-elle vraiment opposée au maintien de notre neutralité? D'ailleurs la jeunesse universitaire n'est pas la seule, il y a d'autres jeunes: que pensent-ils?

*Le Professeur de Salis* estime que la jeunesse universitaire suisse est loin d'être unanime sur l'attitude à observer face à l'intégration européenne. La majorité des étudiants se désintéresse des problèmes politiques. L'opposition manifestée dans certains milieux estudiantins envers notre politique de neutralité ne devrait donc pas occuper une place disproportionnée dans nos considérations.

*Minister Weitnauer*: Wir werden diesem Thema eine eigene Sitzung widmen, sobald die Aussprache über das Grundthema beendet ist. Wir werden dann Ge-

<sup>11</sup> Zur vertraglichen Grundlage der Beziehungen vgl. den Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, abgeschlossen am 29. März 1923, AS, 1923, S. 551–564, sowie BS, 1947, S. 160–172; vgl. auch die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vom 1. Juni 1923, BBl 1923, II, S. 374–418.

legenheit haben, zu untersuchen, wie weit gewisse Befürchtungen über die in Studentenkreisen verbreiteten Ansichten berechtigt sind.<sup>12</sup>

*L'Ambassadeur de Torrenté* rappelle que l'histoire connaît déjà plusieurs exemples d'unions douanières. Quelle en fut l'influence sur la souveraineté des états contractants?

*Minister Bindschedler:* Jede Zollunion muss als Einzelfall betrachtet werden. Die Frage der Vereinbarkeit von Neutralität und Zollunion hat sich wiederholt gestellt. So wurde die 1840 vorgesehene Zollunion Belgiens mit Frankreich von den europäischen Mächten als mit der belgischen Neutralität unvereinbar erklärt. Die Zollunion des neutralen Luxemburgs mit Deutschland wurde hingegen aus historischen Gründen anerkannt. Damals waren Zollunionen allerdings politisch viel weniger folgenschwer; die Industrie stand erst in ihren Anfängen. Anlässlich des Abschlusses der Zollunion der Schweiz mit Liechtenstein wurde die Frage der Neutralität überhaupt nicht diskutiert. Angesichts der Kleinheit Liechtensteins und der Fragwürdigkeit seiner Souveränität kommt der Frage praktisch keine Bedeutung zu; die Neutralität der Schweiz wird durch diese Zollunion jedenfalls nicht berührt. Bei der anfangs der 30er Jahre vorgesehenen Zollunion Österreichs mit Deutschland stand nicht die Neutralität, wohl aber die Souveränität Österreichs in Frage.<sup>13</sup> Der internationale Gerichtshof kam – allerdings mit nur einer Stimme Mehrheit, und ohne wirkliche Urteilsbegründung – zum Schluss, dass die Zollunion mit der Unabhängigkeit Österreichs unvereinbar sei.

Allgemein kann man feststellen, dass Zollunionen zwischen Ländern von sehr unterschiedlicher Grösse und Bedeutung die Unabhängigkeit und damit die Neutralität der kleineren Staaten gefährden. Der mächtigere Partner gibt seinen eigenen Interessen zwangsläufig den Vorrang. Je gleichmässiger das Machtpotential verteilt ist und je zahlreicher die Partner einer Zollunion sind, desto ungefährlicher wird diese für die Unabhängigkeit der einzelnen Vertragsstaaten.

Was die wirtschaftlichen Verpflichtungen anbelangt, so haben sich die Verhältnisse im 20. Jahrhundert weitgehend geändert. Zollunionen haben heute viel weitreichendere Folgen als im 19. Jahrhundert, in welchem die Landwirtschaft noch eine grössere Rolle spielte. Sie bezwecken vor allem eine rationellere Arbeitsteilung, eine bessere Verteilung der Produktionsfaktoren; diese führen heute mehr denn je zu einer praktischen gegenseitigen Abhängigkeit. Wie weit diese Abhängigkeit mit oder ohne Zollunion gehen kann, ist eine offene Frage; sicher ist, dass sie auch ausserhalb der Zollunionen ständig zunimmt.

Das Beispiel der Bergarbeiter von Décazeville<sup>14</sup> beweist andererseits, dass auch Zollunionen eine günstigere Verteilung der Produktionsfaktoren nicht immer zu erzwingen vermögen.

<sup>12</sup> Vgl. das Protokoll der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 20. März 1962, [dodis.ch/34187](http://dodis.ch/34187).

<sup>13</sup> Für eine schweizerische Einschätzung der deutsch-österreichischen Zollunion vgl. das Schreiben von E. Schulthess an alle schweizerischen Gesandtschaften vom 1. April 1931, DDS, Bd. 10, Dok. 71, [dodis.ch/45613](http://dodis.ch/45613).

<sup>14</sup> In den Jahren 1961 und 1962 fanden im französischen Décazeville Arbeiterunruhen und Streiks statt, die durch geplante Minenschliessungen bedingt waren.



*Le Professeur Freymond* se demande dans quelle mesure nos négociateurs réussiront à faire admettre les réserves formulées par le Ministre Bindschedler, si l'on considère les pays avec lesquels nous serons appelés à négocier.

*Minister Weitnauer* gibt zu, dass hier das grösste Problem liegt. Wie weit unseren Vorbehalten Rechnung getragen werden kann, wird letzten Endes von der allgemein-politischen Konstellation abhängen, die kaum vorauszusehen ist.

*Minister Jolles* macht darauf aufmerksam, dass die von Minister Bindschedler erwähnten Vorbehalte sich von sehr unterschiedlicher Bedeutung erweisen werden. Aufgabe der verschiedenen Arbeitsgruppen ist es, die Bedeutung der einzelnen Vorbehalte abzuklären.<sup>15</sup> In der Arbeitsgruppe für Kriegswirtschaft stellte es sich z. B. bereits heraus, dass gewisse kriegswirtschaftliche Vorbehalte viel weniger bedeutend sind, als ursprünglich angenommen wurde. Erst wenn die Bedeutung der einzelnen Vorbehalte feststeht, wird es möglich sein, eine ausgeglichene und geschlossene Verhandlungskonzeption auszuarbeiten.

*Professor Weber* stellt zur Frage des Begriffs der Assoziation fest, dass dieser nur durch den Vertragsinhalt bestimmt werden kann; zweifellos sind eine ganze Reihe von Lösungen denkbar. Was unsere Neutralität anbelangt, so muss daran erinnert werden, dass auch andere Länder entschlossen sind, diese aufrecht zu erhalten. Diesen Ländern – Österreich, Schweden, Finnland – dient auch unsere Neutralität. Dies wird auch von den EWG-Staaten verstanden. Gegenüber den anderen Neutralen – namentlich Österreich und Finnland – haben wir eine gewisse Solidaritätspflicht.<sup>16</sup> Es stellt sich somit die Frage, ob wir ein Interesse daran haben, die Besonderheit unseres Neutralitätsstatuts herauszustreichen und ob wir für die Verhandlungen nicht eine weniger starre Linie verfolgen sollten.

Professor Weber kann den Pessimismus von Herrn Botschafter Stopper in Bezug auf die möglichen Folgen einer Isolierung der Schweiz nicht teilen. Auf wirtschaftlichem Gebiet verfügt unser Land über eine ganze Reihe von Trümpfen. Der Kostenvorsprung, über den verschiedene unserer Industrien verfügen, könnte im Falle eines Anschlusses an die EWG rascher schwinden. Auch unser Kapitalzins – einer der wichtigsten Vorteile für unsere Industrie – würde gefährdet.

Gerade wenn der Protektionismus zunimmt, ist es wertvoll, seine Handlungsfreiheit zu bewahren. Es wird deshalb auch von Bedeutung sein, wie weit die Schweiz im Falle einer Assoziation noch selbständig Handels- und Clearingverträge abschliessen kann.

<sup>15</sup> Eine Liste aller 14 Arbeitsgruppen befindet sich in [dodis.ch/30875](https://dodis.ch/30875), Anhang.

<sup>16</sup> Zur (stillschweigenden) Solidaritätspflicht der neutralen Staaten untereinander bes. in Bezug auf Österreich vgl. DDS, Bd. 20, Dok. 7, [dodis.ch/10072](https://dodis.ch/10072). Zu einer nachträglichen Einschätzung der schwedischen Position hinsichtlich eines Beitritts zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter Berücksichtigung neutralitätspolitischer Aspekte vgl. die Notiz von B. von Tschärner an E. Thalmann vom 7. Januar 1972, [dodis.ch/69143](https://dodis.ch/69143).

*Minister Weitnauer:* Es wurden hier eine ganze Reihe wichtiger Fragen aufgeworfen, die nicht alle heute besprochen werden können. Sie werden Gegenstand unserer anfangs Februar vorgesehenen Beratungen sein.<sup>17</sup>

*Professor Hofer:* Die Frage, ob wir die Besonderheit unserer Neutralität oder unsere Solidarität mit den übrigen Neutralen betonen sollen, ist bedeutsam. Falls wir unseren Standpunkt zu sehr jenem der anderen Neutralen anpassen, laufen wir Gefahr, unsere eigene Stellung zu schwächen.

*Minister Bindschedler* nimmt zur Frage des Zusammengehens mit andern Neutralen Stellung. Wenn es bis anhin möglich war, mit den übrigen Neutralen eine einheitliche Linie zu verfolgen, so nur deshalb, weil noch keine wesentlichen Interessen im Spiele waren. Die Divergenzen werden sich indessen zwangsläufig aus der Verschiedenheit unserer völkerrechtlichen und politischen Stellung ergeben. Es ist z. B. zu berücksichtigen, dass die schwedische Neutralität nicht auf einem völkerrechtlichen Statut beruht, sondern lediglich auf einem politischen Verhaltensgrundsatz. Schweden wird somit in seinen Zugeständnissen an die EWG weiter gehen können als die Schweiz und Österreich. Eine Zollunion ist für Schweden ohne weiteres annehmbar. Während die rechtliche Situation Österreichs derjenigen der Schweiz gleicht, ist dieses Land an politische Rücksichten gebunden, die die Schweiz nicht kennt. Österreich wird deshalb der EWG vielleicht weniger weit entgegenkommen können als die Schweiz.<sup>18</sup>

Grundsätzlich sollte die Präjudizierung unserer Neutralität durch das Betonen unserer Interessengemeinschaft mit den übrigen Neutralen vermieden werden. Es kann auch nicht bestritten werden, dass unsere Neutralität im allgemeinen höher geachtet wird als z. B. jene Schwedens. Bestimmt sollte die Besonderheit unseres Neutralitätsstatuts nicht durch eine zu weitgehende Angleichung unseres Standpunktes an jenen der andern Neutralen verwässert werden. Minister Bindschedler sieht unsere Zusammenarbeit mit den andern Neutralen deshalb nicht ohne Bedenken.

*Nationalrat Wick* will die Neutralität auch als sittliche Kraft betrachtet sehen. Als solche ist sie innenpolitisch von Bedeutung. Dass ihr als sittliche Kraft eine überragende Bedeutung zukommt, beweist der Erfolg der Rede Spittlers («Unser Schweizer Standpunkt»)<sup>19</sup>, die er zu Beginn des ersten Weltkrieges hielt und mit welcher er entscheidend zur Wiederherstellung unserer inneren Einheit beitrug. Die dem Neutralitätsgrundsatz innewohnende sittliche Kraft bietet auch eine Handhabe zur Überzeugung unserer Jugend. Es wird dieser verständlich gemacht werden müssen, dass wer unser Staatssystem als Lebensform bejaht, auch die Neutralität bejahen muss.

<sup>17</sup> Vgl. das Protokoll der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 22. Januar 1962, [dodis.ch/34185](https://dodis.ch/34185) resp. der 4. Sitzung vom 24. Februar 1962, [dodis.ch/34186](https://dodis.ch/34186).

<sup>18</sup> Für eine detailliertere Ausführung der Neutralitätsgrundsätze der neutralen Staaten vgl. auch P. Rueggers Wortmeldung im Protokoll der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 22. Januar 1962, [dodis.ch/34185](https://dodis.ch/34185), S. 13.

<sup>19</sup> Gedruckt bspw. in Carl Spittler: Unser Schweizer Standpunkt. Vortrag, gehalten in der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Gruppe Zürich, am 14. Dezember 1914, Zürich 1915.



*Professor Bonjour* teilt die Ansicht von Herrn Nationalrat Wick, dass die Neutralität die logische Folge unserer gegenwärtigen Staatsform bildet. Im Gespräch mit der Jugend wird man natürlich die innenpolitische Bedeutung der Neutralität, die Verflechtung zwischen föderaler Staatsform, Mehrsprachigkeit, schweizerischer Demokratie und neutraler Aussenpolitik betonen. Dabei lässt sich mit dem Verhalten der Schweiz im ersten Weltkrieg gut exemplifizieren.

*Professor Weber:* Wenn bisher nur von der Aufrechterhaltung der Neutralität nach aussen gesprochen wurde, so deshalb, weil die grösste Bedrohung von aussen kommt. Selbstverständlich gilt es auch, die Neutralität gegen eine innere Zersetzung zu bewahren.

Die Beziehung einer gemeinsamen Front mit den übrigen Neutralen dürfte in der Aufklärung im Ausland wirksamer sein als die Betonung unseres Sonderfalles. Unsere Stellung wird sich verbessern, wenn die Zweckmässigkeit des Bestehens neutraler Staaten im Zentrum Europas anerkannt wird.

*Minister Jolles* fügt bei, dass die Mitteilungen, die wir von unseren Botschaften und auch aus Kreisen der EWG erhalten, mit der von Professor Weber vertretenen Ansicht übereinstimmen. In EWG-Kreisen wird der Standpunkt Österreichs besser verstanden als der unsrige. Wenn andererseits Schweden mit der EWG ein Assoziationsabkommen abschliessen würde, das nur seiner eigenen Lage Rechnung trägt, könnte dieses Abkommen als Druckmittel gegen uns Verwendung finden. Auch wir sind uns der Gefahren einer Anlehnung an die übrigen Neutralen bewusst; aus taktischen Gründen darf indessen die durch die Londoner Erklärung der EFTA-Staaten geschaffene gemeinsame Front nicht zu früh auseinanderbrechen.<sup>20</sup>

*Le Professeur Freymond* estime que nous avons peu de chances de faire comprendre la particularité de notre cas à la France, aux États-Unis, à la Grande-Bretagne. L'on ne peut guère s'attendre, par exemple, que la Grande-Bretagne tienne compte du point de vue suisse en négociant son entrée au marché commun. Il convient de relever, d'autre part, que l'information du public sur notre point de vue n'est pas suffisante. Une action plus systématique est-elle envisagée?

*Minister Weitnauer:* Die Aufklärung der Öffentlichkeit ist einer der Gegenstände der Studien der Gruppe. Die Bundesverwaltung hat sich bemüht, namentlich unsere Auslandsvertretungen und die Wirtschaftsverbände über die Entwicklung der Lage und über die sich stellenden Probleme zu unterrichten. Auch diese Bemühungen sollen verstärkt werden.

*Nationalrat Dürrenmatt* befürchtet, dass die Überbetonung des Sonderfalles der Schweiz uns dazu verleiten könnte, ein anderes wesentliches Argument ausser acht zu lassen. Den EWG-Partnern muss in der Tat verständlich gemacht werden, dass Europa zu allen Zeiten Neutrale gebraucht hat und diese auch weiterhin brauchen wird. Dieses Argument wird bei einem vereinten Vorgehen der Neut-

<sup>20</sup> Für Auszüge aus dem London Communiqué concerning the EFTA-EEC's relation vom 28. Juni 1961 vgl. [dodis.ch/30785](http://dodis.ch/30785).

ralen mehr Gewicht erhalten. Nur im Rahmen dieses grundsätzlichen Arguments werden wir unsere eigenen Ansprüche geltend machen können.

Unter den von Minister Bindschedler erwähnten Vorbehalten haben drei absoluten Charakter:

1. Die Kündbarkeit des Assoziationsabkommens
2. Die Nichtbeteiligung an kollektiven Sanktionen mit politischer Zielsetzung
3. Die Bewahrung unserer Handlungsfreiheit, soweit diese zur Erhaltung unserer kriegswirtschaftlichen Versorgung notwendig ist.

Die beiden ersten Bedingungen werden zweifellos auch von den andern Neutralen gestellt werden müssen; hierin wird somit ein gemeinsames Vorgehen möglich sein.

Wir sind uns einig über die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung unserer Neutralität. Abzuklären bleibt die Frage, wie weit wir auf eine Assoziation mit der EWG angewiesen sind, d. h., wie hart wir verhandeln können oder müssen. Zunächst wird bei unseren Verhandlungspartnern das Verständnis dafür geschaffen werden müssen, dass Europa Neutrale braucht.

*Minister Weitnauer:* Die Frage, wie hart wir verhandeln müssen, wie weit wir mit andern Worten auf die Zusammenarbeit mit der EWG angewiesen sind, wird in der nächsten Sitzung näher erläutert werden. Ebenso werden wir uns mit dem Problem befassen müssen, wie das Verständnis für den Neutralitätsgedanken verbessert werden kann.<sup>21</sup>

*Le Conseiller national Reverdin:* Les conditions que nous devons poser, selon le Ministre Bindschedler, risquent d'être trop lourdes. D'autre part, il sera malaisé de distinguer les conditions essentielles de celles qui ne le sont pas. Le maintien de notre politique de neutralité exige, en tout premier lieu, que nous conservions la liberté de commercer avec n'importe qui dans le monde. Cette condition primordiale sera sans doute aussi la plus difficile à faire accepter.

*Ministre Weitnauer:* Die sogenannte «Treaty Making Power» ist nicht nur wirtschaftlich unerlässlich, sondern auch politisch ein wesentlicher Bestandteil unserer Souveränität.

*L'Ambassadeur de Torrenté* aimerait dire un mot au sujet de l'attitude des États-Unis. Après six ans de séjour dans ce pays, il croit être en mesure de définir l'opinion publique américaine. En général, les Américains ne s'attaquent pas à la neutralité suisse comme telle. Au contraire, ils l'admettent. En revanche, les Américains ont reproché à la Suisse d'avoir contribué à la scission de l'Europe en participant à l'AELE. Les critiques américaines n'ont donc pas eu pour objet notre neutralité, mais l'AELE. Les seules personnes aux États-Unis qui aient jamais posé à l'Ambassadeur de Torrenté des questions plutôt difficiles sur la neutralité sont des américano-suisse.

<sup>21</sup> Vgl. das Protokoll der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 22. Januar 1962, [dodis.ch/34185](https://dodis.ch/34185).

*Minister Bindschedler* erwähnt abschliessend folgende drei Punkte:

1. Die Bemerkung von Herrn Botschafter Stopper, dass der Beitritt Grossbritanniens und anderer Länder den politischen Charakter der EWG ändern könnte, ist sicher zutreffend. Durch den Beitritt Grossbritanniens würde aber auch die weitgehende Identität zwischen NATO und EWG noch mehr unterstrichen.

2. Zutreffend ist auch, dass der Charakter der Assoziation in erster Linie durch den Vertragsinhalt bestimmt wird. Trotzdem wird man berücksichtigen müssen, dass dem Begriff in der Öffentlichkeit ein ganz bestimmter Beigeschmack anhaftet.

3. Es geht nicht darum, dass wir vor der Jugend Angst hätten. Aber gerade jene Studentenorganisationen, die sich mit unseren politischen Problemen befassen, sind für uns wertvoll und müssen berücksichtigt werden. Wir sind verpflichtet, diese aktive Minderheit ernst zu nehmen und uns mit ihr auseinanderzusetzen.

*Minister Weitnauer* schliesst die Sitzung und bittet die Mitglieder, die Arbeit wie auch die Existenz der Arbeitsgruppe als *vertraulich* zu behandeln.

Die nächste Sitzung wird auf den 22. Januar 1962 angesetzt.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. das Protokoll der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 22. Januar 1962, [dodis.ch/34185](http://dodis.ch/34185).

[dodis.ch/34191](http://dodis.ch/34191)

*Protokoll der 9. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung<sup>1</sup>*

GRUNDSÄTZLICHE ASPEKTE EINER SCHWEIZERISCHEN  
ENTWICKLUNGSHILFE

Vertraulich

Bern, 23. September 1963

*Minister Weitnauer* begrüsst die Anwesenden, insbesondere Herrn a. Bundesrat Lepori, der zum ersten Mal an einer Sitzung der Arbeitsgruppe teilnimmt.

*Minister Lindt*: Die bereits recht umfangreiche Literatur über Entwicklungshilfe ist oft wenig kritisch; sie beruht zu einem guten Teil auf vorgefassten Ideen und Schlagworten an die Adresse der öffentlichen Meinung. Wenig sinnvoll ist vor allem die begriffliche Gegenüberstellung von Entwicklungsländern und entwickelten Ländern. Auch letztere sind in einer bisweilen ungestümen Entwicklung begriffen, während manche der sogenannten Entwicklungsländer nur mühsam vom Fleck kommen oder gar Rückschritte verzeichnen. Entwicklung wird heute allzuoft rein materiell verstanden; man vergisst, dass Entwicklungsländer zum Teil über eine alte und hochentwickelte Kultur verfügen, die jener der Hilfe leistenden Länder ebenbürtig ist. Die Entwicklungshilfe lässt sich deshalb nur auf dem Boden absoluter Gleichberechtigung verwirklichen.

Die Zielsetzung der Entwicklungshilfe ändert von Land zu Land. Sie kann auf einem menschlichen Hilfebedürfnis beruhen, dient aber oft – vielleicht gleichzeitig – der Erschliessung neuer Märkte oder politischen Zielen. Zweifellos spielt, namentlich bei den Vereinigten Staaten, die Überlegung mit, dass nur die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse die Entwicklung zur echten Demokratie und damit die Eingliederung des Entwicklungslandes in das Lager der «freien Welt» ermöglicht.

Die Wirklichkeit – und die heutige Theorie – weisen indessen in eine andere Richtung. Sinnvolle Entwicklungshilfe muss zunächst zwei Ziele verwirklichen:

1. Übergang der Landwirtschaft von Selbstversorgertum zur Marktwirtschaft: Produktionssteigerung zur ausreichenden Versorgung der Stadtbevölkerung und im Hinblick auf den Export. Da die damit verbundene Rationalisierung der Landwirtschaft zunächst eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit zur Folge hat, muss

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1000/1190#1\* (1). Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Vorsitz), E. Böhler, E. Bonjour, W. Hofer, G. Lepori, H. Lüthy, O. Reverdin, P. Ruegger, P. von Salis und E. Uhlmann. Entschuldigt: P. Dürrenmatt, J. Freymond, J. R. von Salis, M. Weber und K. Wick. Andere Teilnehmer: P. Micheli, A. R. Lindt, P. R. Jolles, E. Moser, R. Probst, R. Pestalozzi und J. Iselin. Exemplar Nr. 12.

2. die Industrialisierung des Entwicklungslandes vorangetrieben werden, um den Unterbeschäftigten der Landbevölkerung und dem Bevölkerungsüberschuss in den Städten Arbeit zu verschaffen.

Das erste dieser Ziele wurde häufig vernachlässigt. In jedem Fall aber treibt die Entwicklungshilfe das Land in eine industrielle Revolution, die umso größere Gefahren birgt, als sie das Entwicklungsland geistig unvorbereitet trifft. Wie seinerzeit in Europa (England!) bewirkt die wirtschaftliche Entwicklung im Anfangsstadium zunächst eine Verschärfung der sozialen Gegensätze, die zu einer der politischen Zielsetzung der Hilfe entgegengesetzten Entwicklung führen kann. Gefährlicher Konfliktstoff liegt zudem in der Tatsache verborgen, dass mit der finanziellen und technischen Hilfe auch der Wille zum materiellen Fortschritt, als jene Geisteshaltung, welche die wirtschaftlich hochentwickelten Länder auf ihren heutigen Stand brachte, den Hilfe empfangenden Völkern nahegelegt werden müsste. Ob eine derartige Entwicklung, welche zwangsläufig die in Europa verzeichneten Zwischenstadien überspringt, zum Erfolg führen kann, bleibt durch das Experiment zu beweisen. Wirtschaftlich gesehen erscheint ein Erfolg an und für sich möglich; in Frage gestellt wird er aber auch durch die gewaltige jährliche Bevölkerungszunahme.

Soll die Schweiz sich auf das Abenteuer der Entwicklungshilfe einlassen? Die ständige Intensivierung ihrer Beziehungen mit der Aussenwelt, deren Schicksal sie mehr als je teilt, lässt ihr wohl kaum eine andere Wahl. Eine ernstliche Gefährdung der Neutralitätspolitik ist überdies kaum zu erwarten. Gerade als neutraler Kleinstaat ohne koloniale Vergangenheit wird die Schweiz als Helfspender manchenorts bevorzugt.

Die besondere Stellung der Schweiz bestimmt auch die Zielsetzung ihrer Entwicklungshilfe. Während die zum West- oder Ostblock gehörenden Länder versuchen, die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Hilfe empfangenden Länder in ihrem Sinne zu beeinflussen, kann die schweizerische Entwicklungshilfe neben rein menschlichen Erwägungen nur die Schaffung der Voraussetzungen bezwecken, unter denen das Entwicklungsland sein eigenes politisches und wirtschaftliches System frei von äusserem Druck wählen kann. Daraus erhellt, dass unser Land der bilateralen Entwicklungshilfe den Vorrang geben muss.

Sachlich gesehen, dürfen wir uns nicht mit rein technischen Hilfeleistungen begnügen; diese müssen sich vielmehr in ein sinnvolles System verschiedenartiger Hilfeleistungen eingliedern, in welchem auch Leistungen wie die Exportrisikogarantie, private und staatliche Handels- und Investitionskredite, soft loans usw. ihren Platz haben. Zudem müssen wir uns auf Fachgebiete beschränken, in welchen wir über besondere Kenntnisse und Erfahrungen verfügen, z. B. in Verwaltung, Erziehung, Tourismus. Was den Tourismus anbelangt, sollte allerdings vermieden werden, dem allzuverbreiteten Ruf der Schweiz als dem «Land der Hoteliers» weiteren Vorschub zu leisten. Aber auch auf dem Gebiet des Föderalismus als Beispiel für das Zusammenspielen verschiedener Kulturen und Sprachen können wir wertvolle Erfahrung vermitteln.

Die Gefahr einer zu weitgehenden Zersplitterung unserer Hilfeleistungen darf nicht übersehen werden; wollten wir diese auf sämtliche hilfebedürftigen Länder aufteilen, so wären sie zur Wirkungslosigkeit verurteilt. Bei einigen Ländern bleibt

die Entwicklungshilfe ohnehin der ehemaligen Kolonialmacht vorbehalten. Andererseits kommt auch die Konzentration auf ein Land – eine Lösung, zu welcher Norwegen Zuflucht genommen hat – für unser Land nicht in Frage. Die schweizerische Lösung dürfte somit einmal mehr in einem gut eidgenössischen Kompromiss zu suchen sein. Bei der Gewährung von Stipendien und der Entsendung von Experten ist eine verhältnismässig weite Streuung sinnvoll, obschon auch diese vorzugsweise im Zusammenhang mit anderen Hilfeleistungen (Darlehen, Materiallieferungen für bestimmte Projekte) geboten werden sollten. Nach welchen Kriterien soll aber die Auswahl namentlich für grössere Hilfsprojekte erfolgen? Soll sich die Schweiz auf kleine Länder beschränken, oder auf solche mit ähnlichen Lebensverhältnissen (Bergländer), auf Länder mit besonders aktiven Schweizerkolonien? Oder soll Ländern, mit welchen uns traditionell besonders enge Beziehungen verbinden, wie zum Beispiel Brasilien oder Indien, der Vorrang gegeben werden? Soll die Hilfe in diesen grossen Ländern auf einzelne ausgewählte Gebiete beschränkt bleiben? Wie weit soll an die Tätigkeit bereits bestehender privater oder religiöser Institutionen angeknüpft werden, nachdem gerade letztere mehr und mehr auch eigentliche Entwicklungshilfe leisten? Letztere Lösung würde dem heute schon verfolgten Grundsatz entsprechen, die private Hilfstätigkeit nach Möglichkeit zu bevorzugen; sie birgt aber auch die Gefahr zu weitgehender Zersplitterung der staatlichen Hilfeleistung in sich. Zu berücksichtigen ist, dass die Tätigkeit der Missionen in manchen Entwicklungsländern auf Misstrauen oder gar Widerstand stösst. Unsere Unterstützung kann privaten Hilfsorganisationen deshalb nur gewährt werden, wenn das Entwicklungsland diese Tätigkeit ausdrücklich billigt und seinerseits unterstützt.

Die schweizerische Entwicklungshilfe steht heute noch am Anfang ihrer Verwirklichung. Zu den gegenwärtigen Leistungen lässt sich kurz folgendes sagen:

1. *Stipendien*:<sup>2</sup> Nur eine strenge Auswahl der Stipendiaten kann zum Erfolg führen. Der Ausbildung im Entwicklungslande ist wenn immer möglich der Vorrang zu geben, um der Gefahr der Entwurzelung zu begegnen.

2. *Expertenmissionen*:<sup>3</sup> Die Erfahrung beweist, dass die Zahl der Experten weniger wichtig ist als Qualität und Dauer ihres Wirkens. Die Berichte der Experten sind auch auszuwerten; für die Verwirklichung ihrer Ratschläge müssen die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Auch sollten die Experten in die Lage versetzt werden, die Fortschritte an Ort und Stelle zu verfolgen und die nötigen Kontakte aufrechtzuerhalten.

Der vom Bund für die Dreijahresperiode bis Ende 1964 zur Verfügung gestellte Kredit<sup>4</sup> von 60 Mio. Franken wird in vollem Umfang ausgenützt; würden alle noch

2 Vgl. dazu das Schreiben von H. Keller an H. Pallmann vom 27. April 1960, [dodis.ch/50657](https://dodis.ch/50657); die Bekanntmachung von H. Keller vom Mai 1961, [dodis.ch/50659](https://dodis.ch/50659); die Notiz von A. Janner an F. T. Wahlen vom 19. Juni 1961, [dodis.ch/50658](https://dodis.ch/50658); die Notiz von H. Keller an F. T. Wahlen vom 18. September 1962, [dodis.ch/50660](https://dodis.ch/50660); die Weisung von H. Keller vom September 1962, [dodis.ch/50661](https://dodis.ch/50661) sowie die Notiz von E. Martin vom 26. Juli 1967, [dodis.ch/32917](https://dodis.ch/32917).

3 Vgl. dazu die Notiz von H. Keller an M. Petitpierre vom 24. Juni 1960, [dodis.ch/50662](https://dodis.ch/50662); den Bericht von A. Geiser zur Konferenz über die Rekrutierung von schweizerischen Experten vom 30. August 1961, [dodis.ch/50663](https://dodis.ch/50663); das Brevier für einen Experten für technische Zusammenarbeit vom 7. August 1962, [dodis.ch/50664](https://dodis.ch/50664) sowie die Notiz von H. U. Rentsch an A. R. Lindt vom 11. Dezember 1963, [dodis.ch/50665](https://dodis.ch/50665).

4 Vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 5. Mai 1961, [dodis.ch/30880](https://dodis.ch/30880) sowie den Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 13. Juni 1961, [dodis.ch/34996](https://dodis.ch/34996).



in Prüfung stehenden Projekte durchgeführt, so könnte ein Betrag von 68–70 Mio. Franken verwendet werden. Ab 1965 könnte ein Betrag von 100 Mio. Franken für die folgenden drei Jahre sinnvolle Verwendung finden. Eine Erhöhung der Entwicklungshilfe auf diesen Betrag würde sich auch im Vergleich mit andern, namentlich den skandinavischen Ländern rechtfertigen, die auf dem Gebiet der nicht-kommerziellen Hilfe erheblich mehr leisten.

Im Auftrag des Vorstehers des Politischen Departementes prüft der Dienst für technische Zusammenarbeit gegenwärtig die Frage der Schaffung eines «Freiwilligendienstes»<sup>5</sup> nach dem Vorbild des amerikanischen «Peace corps». Von nahezu 250 Kandidaten erwiesen sich indessen vorderhand nur 12 als wirklich geeignet, da für die Auswahl sehr strenge Massstäbe angelegt werden. Eine erste Gruppe von 10–12 Freiwilligen soll demnächst nach Tunesien<sup>6</sup> entsandt werden. Ihre Hauptaufgabe soll nicht in der Verrichtung praktischer Arbeit, sondern in der Anleitung und Beratung ortsansässiger Berufsleute (Werkführer, Architekten, Krankenpfleger usw.) bestehen. Eine weitere Gruppe wird sich voraussichtlich mit ähnlichen Aufgaben nach Rwanda<sup>7</sup> begeben. Die Frage ist, mit wievielen geeigneten Freiwilligen gerechnet werden kann. Sicher ist, dass solche Freiwilligengruppen in vielen Entwicklungsländern wertvolle Arbeit leisten könnten.

*Minister Weitnauer:* Die Entwicklungshilfe stellt zweifellos ein Abenteuer dar. Deshalb gerade bietet sie der Jugend eine Aufgabe, wie sie in der Schweiz kaum mehr gefunden werden dürfte.

*Prof. Lüthy:*<sup>8</sup>

*Le Conseiller fédéral Lepori:* La vérité semble devoir être recherchée entre l'optimisme modéré exprimé par M. Lindt et le scepticisme intégral que suscitent les expériences faites par M. Lüthy. L'idée de l'aide aux pays en voie de développement parcourt une crise. L'engouement initial a fait place au scepticisme. La cause doit être recherchée dans l'inertie et la corruption que l'on a dû constater auprès de bon nombre des gouvernements des pays assistés, dans la collaboration peu empressée de la population, dans la conscience que l'on a prise de l'immensité de la tâche et de la difficulté de tenir compte des conditions particulières des pays aidés. La lutte contre la malaria entreprise à Ceylan,<sup>9</sup> par exemple, a eu pour effet

5 Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 64 vom 10. Januar 1964, [dodis.ch/30259](https://dodis.ch/30259); das BR-Prot. Nr. 190 vom 29. Januar 1965, [dodis.ch/50681](https://dodis.ch/50681) sowie die Notiz des Politischen Departements vom 12. April 1965, [dodis.ch/31741](https://dodis.ch/31741).

6 Vgl. dazu die Notiz von M. von Schenk vom 28. August 1964, [dodis.ch/50666](https://dodis.ch/50666) sowie CH-BAR#E2005A#1978/137#678\* (t.311.500).

7 Nach Rwanda wurden erst im Juli 1965 erste Freiwillige entsandt, vgl. CH-BAR#E2005A#1978/137#586\* (t.311.500). Hingegen wurden bereits im März 1964 weitere Aktionen des Freiwilligendienstes in Kamerun und Dahomey lanciert, vgl. dazu CH-BAR#E2005A#1978/137#330\* (t.311.500) sowie CH-BAR#E2005A#1978/137#200\* (t.311.500).

8 Vgl. S. 72–81.

9 Zur schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit mit Sri Lanka vgl. das Schreiben von Th. Curchod an A. R. Lindt vom 1. November 1963, DDS, Bd. 22, Dok. 175, [dodis.ch/18941](https://dodis.ch/18941); die Schreiben von Th. Curchod an H. Keller vom 5. Juni 1961, [dodis.ch/15222](https://dodis.ch/15222) und vom 14. September 1961, [dodis.ch/18937](https://dodis.ch/18937); die Notiz von H. Keller vom 2. August 1962, [dodis.ch/18936](https://dodis.ch/18936) sowie die Notiz von R.-E. Troillet an P. Wiesmann vom 15. September 1969, [dodis.ch/32474](https://dodis.ch/32474).

de faire passer la population de 6 à 9 millions; au Kerala,<sup>10</sup> l'introduction de nouvelles méthodes pour la pêche a amené une surabondance de poisson et a ainsi causé la ruine des petits pêcheurs. Dans d'autres pays, tel le Dahomey,<sup>11</sup> on se heurte au fait que le gouvernement consacre plus de la moitié de ses revenus au paiement des fonctionnaires.

Il ne saurait être question de se laisser décourager; mais il sera certainement nécessaire de faire preuve de beaucoup de patience, de s'abstenir d'imposer le point de vue occidental et surtout de ne pas concevoir l'aide qu'en fonction du seul progrès matériel. Il s'agit de s'attaquer d'abord aux causes premières du sous-développement, et en premier lieu à l'analphabétisme. C'est là précisément, dans le domaine de l'enseignement, où la Suisse dispose d'une grande expérience, qu'elle peut accomplir une oeuvre efficace et utile. Pour contribuer au progrès de leur pays, les hommes doivent d'abord apprendre à lire, à écrire, à compter. Comme M. Lindt l'a relevé lui-même, les missions, avec leur grande expérience de l'enseignement, sont particulièrement qualifiées pour collaborer à cette tâche.

Quant aux bourses accordées en vue de la formation des cadres, l'on a tôt fait de se rendre compte des inconvénients qu'il y a à transplanter les étudiants dans des milieux qui leur sont totalement étrangers et à leur procurer des connaissances théoriques sans rapport avec les réalités qu'ils trouveront au retour dans leurs pays – retour qu'ils cherchent d'ailleurs souvent à éviter par tous les moyens. Au surplus, ils ne sont en général guère préparés pour suivre un enseignement universitaire en Suisse. Il serait sans doute préférable d'organiser l'enseignement sur place, dans les pays aidés; mais nos moyens ne sont pas à la mesure d'une telle solution. Peut-on tout au moins alléger le programme d'enseignement de nos universités pour mieux tenir compte de l'état de préparation des intéressés, en renonçant par exemple à exiger la connaissance du latin pour les étudiants en médecine?

L'idée émise récemment par le président des États-Unis, visant à créer en Europe un centre de formation réservé aux étudiants des pays en voie de développement, mérite d'être examinée avec soin.

La Suisse, pays classique de l'arbitrage – elle lui doit son origine! – devrait s'employer aussi à propager l'idée de l'arbitrage et faire tout ce qui est en son pouvoir pour amener les pays jeunes à s'y rallier. Il convient de rappeler à ces pays que le recours aux règles du droit international public est aussi dans leur intérêt. Il s'agit là d'une oeuvre pédagogique, d'une mission conforme à la vocation de notre pays.

<sup>10</sup> Lepori spricht vom «Indo-Norwegian Project» zur Modernisierung der Fischerei in Kerala. Zur schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Kerala vgl. die Notiz des Diensts für technische Zusammenarbeit des Politischen Departements vom 9. Januar 1962, [dodis.ch/18956](https://www.dodis.ch/18956); das BR-Prot. Nr. 1168 vom 21. Juni 1963, [dodis.ch/18958](https://www.dodis.ch/18958); das BR-Prot. Nr. 1191 vom 9. Juli 1965, [dodis.ch/30932](https://www.dodis.ch/30932); das Schreiben von R. Pestalozzi an R. Faessler vom 14. Juni 1967, [dodis.ch/32676](https://www.dodis.ch/32676); die Notiz von P.-L. Girard an R. Probst vom 23. Januar 1970, [dodis.ch/35411](https://www.dodis.ch/35411) sowie das BR-Prot. Nr. 219 vom 4. Februar 1970, [dodis.ch/35412](https://www.dodis.ch/35412).

<sup>11</sup> Zur schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit mit Dahomey vgl. die Notiz von H. Keller vom 12. September 1961, DDS, Bd. 22, Dok. 8, [dodis.ch/30637](https://www.dodis.ch/30637) sowie das BR-Prot. Nr. 1187 vom 14. August 1968, [dodis.ch/34052](https://www.dodis.ch/34052).



*Botschafter Ruegger* begrüsst die Themawahl der heutigen Sitzung. Bei der Ausarbeitung einer Doktrin der Entwicklungshilfe sind namentlich drei Grundsätze zu beachten.

1. Die Notwendigkeit, an dieser enormen Aufgabe unseres Jahrhunderts mitzuarbeiten, ist für die Schweiz unbestritten; wir müssen am Aufbau der Entwicklungsländer und am Kampf gegen den Hunger teilnehmen.

2. Eine Beteiligung ist auch deshalb notwendig, weil der Kontakt der Schweiz und vor allem der Jugend unseres Landes mit der Aussenwelt aufrechterhalten werden muss. Unsere Mitarbeit kann dem Zerfall und der Überalterung der Schweizerkolonien entgegenwirken.

3. Mit der Teilnahme an der Entwicklungshilfe ist uns auch ein Mittel in die Hand gegeben, Positionen zu erhalten, welche die Schweizerkolonien in jahrzehntelanger Arbeit errungen haben.

Unsere Mitarbeit wirft aber auch eine Reihe von Fragen auf:

1. In den mit der EWG assoziierten Staaten Afrikas dürften sich der Schweiz nur wenig Aktionsmöglichkeiten bieten. Gleichwohl sollte geprüft werden, ob unser Land nicht auch in diesen Staaten eine diskrete, aber nützliche Tätigkeit entfalten kann.<sup>12</sup>

2. Welche Möglichkeiten bieten sich der Schweiz im Einflussbereich der EFTA-Staaten? In den portugiesischen Kolonien haben unsere Landsleute schon viel geleistet und verdienen unsere Unterstützung.<sup>13</sup> Die Schweiz könnte namentlich zur Hebung des Bildungsstandes in diesen Gebieten einen wertvollen Beitrag leisten. Sie hat sich von der antikolonialistischen UNO-Politik nicht in jeder Hinsicht bestimmen zu lassen.

Zur Frage der Schiedsgerichtsbarkeit ist zu bemerken, dass die Schweiz bereits nachhaltige Anstrengungen unternimmt, um diese nach Möglichkeit zu verbreiten.<sup>14</sup> Leider besteht bei den jungen Staaten noch ein grundsätzliches Misstrauen gegen die Institutionen des Völkerrechts, die sie als ein Werk der ehemaligen Kolonialmächte betrachten. Sie anerkennen die internationale Rechtsordnung erst seit sie selber zu deren Schaffung beitragen können in Gremien, in denen sie die Mehrheit bilden. Im internationalen Gerichtshof im Haag betrachten sie sich indessen als ungenügend vertreten.

*Dr. Probst:* Die portugiesischen Kolonien sind heute leider zu einem politischen Problem geworden. Für die Schweiz ist es ausserordentlich schwierig, gegen den Strom der internationalen Meinung zu schwimmen. Dazu kommt, dass die portugiesischen Behörden den protestantischen Missionen grosses – zum Teil berechtigtes – Misstrauen entgegenbringen und deren Tätigkeit behindern.

Zur Idee der Schiedsgerichtsbarkeit darf daran erinnert werden, dass deren Wiederbelebung nach dem zweiten Weltkrieg auf die Initiative von Herrn Bot-

<sup>12</sup> Vgl. dazu den Bericht von H. U. Rentsch vom März 1964, [dodis.ch/32004](http://dodis.ch/32004).

<sup>13</sup> Vgl. dazu die Notiz von R. Probst an den Dienst für technische Zusammenarbeit des Politischen Departements vom 26. Juli 1962, [dodis.ch/50655](http://dodis.ch/50655) sowie die Notiz von P. Cuénoud an den Dienst für technische Zusammenarbeit des Politischen Departements vom 27. September 1962, [dodis.ch/50656](http://dodis.ch/50656).

<sup>14</sup> Vgl. dazu die Notiz von R. Probst vom 27. Mai 1958, [dodis.ch/10998](http://dodis.ch/10998) sowie den Antrag des Politischen Departements vom 21. Juni 1958, [dodis.ch/10999](http://dodis.ch/10999).

schafter Ruegger zurückgeht. Der Bundesrat hat sich diese Initiative zu eigen gemacht und verfolgt sie auch heute noch.<sup>15</sup> Entsprechende Verhandlungen wurden namentlich auch mit den neuen Staaten aufgenommen. In eine ganze Reihe von Verträgen konnten Schiedsklauseln aufgenommen werden. Dem Bundesrat wird hierüber demnächst ein zusammenfassender Bericht erstattet werden.<sup>16</sup> Die bisherigen Erfahrungen zeigten, dass bilaterale Verhandlungen mehr Aussicht auf Erfolg bieten als multilaterale.

*Minister Lindt:* Die Entwicklungshilfe der Schweiz richtet sich in erster Linie an die selbständig gewordenen Länder. Grossbritannien stellt unserer Tätigkeit in seinen ehemaligen Kolonien keine Hindernisse entgegen. Anders verhält es sich mit Portugal, das seine Kolonien gegen den Einfluss anderer Länder abzuschirmen sucht; es beginnt, wenn auch verspätet, selber Entwicklungsarbeit zu leisten. Beunruhigend ist vor allem der Mangel an Kadern, der in den portugiesischen Besetzungen noch viel ausgeprägter ist als zum Beispiel im ehemals belgischen Kongo. Die Frage stellt sich, ob der Unabhängigkeitsbewegung in der Emigration geholfen werden soll, Kader heranzubilden. Diese bildungswilligen Menschen sollten heute geschult werden und nicht erst dann, wenn sie an der Macht sind. Der Schweiz ist dies natürlich offiziell nicht möglich, eher aber privaten Organisationen.

Die Abhängigkeit von Frankreich der mit der EWG assoziierten Staaten Afrikas ist von Fall zu Fall verschieden, auch auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe. Guinea und Mali zum Beispiel neigen zu grösserer Selbständigkeit. In anderen Staaten stösst die frankreichfreundliche Politik der Regierung auf die Ablehnung namentlich der jüngeren Generation. Immerhin dürfte die Ablösung von Frankreich nur langsam vor sich gehen, nachdem die französische Regierung das gesamte Defizit dieser Länder deckt.

*Prof. Hofer:* Die von Prof. Lüthy unterstrichenen Gefahren eines allzu unvermittelten Überganges zur neuzeitlichen Zivilisation treten auch bei der Gewährung von Stipendien in der Schweiz klar zu Tage. Dem Problem der Ausbildung der Studenten aus Entwicklungsländern stehen die schweizerischen Universitäten vorderhand noch etwas ratlos gegenüber. Die Ausbildung an Ort und Stelle muss deshalb, wo dies möglich ist, den Vorzug erhalten. Auch in Berlin gab die Ausbildung solcher Studenten in politischen Wissenschaften zu wenig ermutigenden Erfahrungen Anlass.

Die Einrichtung eines Sprachenausbildungszentrums, wie sie in Bern geplant ist, kann wohl bessere Voraussetzungen schaffen. Der Erfolg ist indessen fraglich, da ja nicht nur die sprachlichen Voraussetzungen fehlen.

Die Einführung einer besonderen mildereren Abschlussprüfung für Studenten aus Entwicklungsländern wäre mit grossen Schwierigkeiten verbunden. Im Zusammenhang mit der kommenden Bundeshilfe für Universitäten<sup>17</sup> wäre auch

<sup>15</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 331 vom 20. Februar 1959, [dodis.ch/14401](http://dodis.ch/14401).

<sup>16</sup> Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2016 vom 23. November 1965, [dodis.ch/54964](http://dodis.ch/54964) sowie die Notiz von R. Bind-schedler vom 23. September 1965, [dodis.ch/32072](http://dodis.ch/32072).

<sup>17</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 2063 vom 29. November 1965, CH-BAR#E1004.1#1000/9#15906\* sowie die Bot-schaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen vom 29. November 1965, BBl, 1965, III, S. 369–394.

die Frage der Schaffung eines europäischen Ausbildungszentrums im Sinne des Vorschlages Kennedy zu prüfen. Diese Lösung hätte den Vorteil, unsere ohnehin überbeanspruchten Universitäten zu entlasten und die verfügbaren Studienplätze schweizerischen Studenten vorzubehalten.

*Prof. Bonjour* stellt in der öffentlichen Diskussion der Entwicklungsprobleme immer wieder einen Tropfen Überheblichkeit fest, der etwas störend wirkt, wenn man sich daran erinnert, dass die Schweiz selber während nahezu drei Jahrhunderten als das unterentwickeltste Land Europas galt. Damals war es unser Land, dem Geld, Ratschläge, Freiplätze an fremden Universitäten vermittelt wurden. Dies wird heute allzu leicht vergessen. Höchste Zeit ist es aber auch, sich mit dem Problem der Ausbildung von Studenten aus Entwicklungsländern näher zu befassen. In Deutschland ist die Ratlosigkeit hierüber bereits soweit gediehen, dass massenweise Stipendiaten in die Schweiz abgeschoben werden. Der Mehrheit dieser Studenten fehlen die wesentlichsten Voraussetzungen zum Hochschulstudium, manchmal sogar jegliches Interesse. Prof. Rud. Geigy, der jedes Jahr während 3–4 Monaten an afrikanischen Hochschulen doziert, scheint den richtigen Weg zu weisen. Der Vorschlag Kennedys bietet eine andere Möglichkeit zur Lösung des Problems. Die Schaffung eines besonderen schweizerischen Ausbildungszentrums für Stipendiaten aus Entwicklungsländern erscheint indessen wenig ratsam. Zum Hochschulstudium fehlen nicht nur die Sprachkenntnisse, sondern auch die Allgemeinbildung als kulturelle Grundlage. Hier ist guter Rat teuer und dringend.

*Minister Weitnauer:* Sicher treten die Ausbildungsbedürfnisse im Entwicklungsland selber deutlicher zutage. Ein Ausbildungszentrum in der Schweiz könnte die Stipendiaten mit unserer kulturellen Atmosphäre besser vertraut machen. Sind diese beiden Forderungen vereinbar?

*Minister de Salis:* Les exigences en Suisse, en ce qui concerne l'éducation, sont très poussées. Malheureusement, les pays en voie de développement s'habituent aux facilités que la France leur offre dans ce domaine.

L'aide suisse est l'aide du peuple, et celui-ci s'y intéresse vivement. Nous ne devons pas le décevoir. Aussi devons-nous concentrer notre aide sur les pays qui nous offrent une coopération réelle et non sur ceux qui ne recherchent qu'à recevoir les crédits. Il est essentiel, dans ce contexte, de développer les accords de coopération, dans le genre de celui que la Suisse vient de conclure avec la Tunisie.<sup>18</sup> La préférence doit être donnée à l'aide bilatérale; nous ne saurions nous contenter de fournir des fonds à des organisations internationales qui n'ont pas encore fait leurs preuves et qui sont trop au service de la politique.

*Le Conseiller national Reverdin:* L'université de Genève est submergée d'étudiants de pays en voie de développement, et les expériences faites sont semblables à celles relatées par le Professeur Bonjour. Il arrive que des étudiants renvoyés

18 Vgl. das BR-Prot. Nr. 2342 vom 18. Dezember 1961, [dodis.ch/30623](http://dodis.ch/30623).

pour incapacité obtiennent leur diplôme à la Sorbonne, où ils bénéficient d'un traitement de faveur pour des raisons politiques. D'autres ne veulent plus rentrer dans leur pays. D'une manière générale, le résultat atteint semble hors de proportion avec les moyens investis. Il serait peut-être plus utile que nos universités établissent des contacts plus étroits avec certaines universités de pays en voie de développement et qu'elles accueillent de préférence des étudiants formés dans de telles universités. Les stages pratiques et ceux accomplis dans certains domaines spécialisés, dans l'administration par exemple, donnent en général de bons résultats. Dans ce domaine, nous sommes d'ailleurs mieux équipés que dans celui de l'enseignement théorique. C'est aussi pourquoi l'idée de créer un centre de formation spécial en Suisse doit être accueillie avec réserve.

Le choix des pays à assister doit être opéré de manière à maintenir l'intérêt du public suisse. L'expérience népalaise, par exemple, est très populaire en Suisse.<sup>19</sup> Il en ira probablement de même avec celle que nous allons tenter à Kerala. Quant aux pays d'Afrique, nous ne devrions pas trop nous engager avec des gouvernements qui s'appuient sur l'ancienne puissance coloniale et qui n'ont de ce fait que peu de chances de durer.

Beaucoup d'étudiants romands s'intéressent à la création d'un corps de volontaires. Mais il y a un danger: celui d'ouvrir la porte à un idéalisme inconsistant, voire même d'en faire une sorte de débouché pour objecteurs de conscience.

D'une façon générale, on peut admettre que les pays en voie de développement donneront la primauté au développement économique lorsque leurs conditions politiques se seront stabilisées, à l'instar de ce que l'on a pu constater en Grèce.<sup>20</sup>

Nous avons tout intérêt à accorder la préférence à l'aide bilatérale. L'envoi d'experts par les Nations Unies ne donne pas encore de résultats satisfaisants; ces experts sont trop bien payés et n'ont guère de contact réel avec les pays qu'ils sont appelés à conseiller.

*Prof. Böhler:* Wir bewegen uns im Kreise: einerseits wird empfohlen, die Entwicklungshilfe von den einfachsten Gegebenheiten her aufzubauen, andererseits ist von Hochschulstudien die Rede. Wir tun zunächst gut daran, eigene Richtlinien zu entwickeln. Hier gilt es, dreierlei Irrtümer zu vermeiden:

1. Anschluss an den Konformismus der Grossmächte, gleich Entwicklungshilfe nach amerikanischem Muster;
2. Entwicklungshilfe aus «rationalem» Antikommunismus, in der illusorischen Meinung, die kommunistische Gefahr sei mit der Hebung des Lebensstandards gebannt;
3. Projektion des eigenen Erlösungsbedürfnisses nach aussen.

Wir helfen indessen nicht unsertwegen, sondern um der Entwicklungsländer willen. Unsere Hilfe muss sich nach ihren Bedürfnissen richten. Die Experten

<sup>19</sup> Zur Entwicklungszusammenarbeit mit Nepal vgl. das Schreiben von J.-A. Cuttat an J. de Rham vom 13. Februar 1961, DDS, Bd. 21, Dok. 123, [dodis.ch/14754](https://dodis.ch/14754); den Bericht des Diensts für technische Zusammenarbeit des Politischen Departements vom 27. Juni 1963, DDS, Bd. 22, Dok. 158, [dodis.ch/18988](https://dodis.ch/18988); das BR-Prot. Nr. 1167 vom 21. Juni 1963, [dodis.ch/69018](https://dodis.ch/69018) sowie die Notiz von H. Keller vom 17. Februar 1960, [dodis.ch/14731](https://dodis.ch/14731).

<sup>20</sup> Vgl. dazu das Schreiben von H. Hauri an H. Schaffner vom 20. Juli 1960, [dodis.ch/50678](https://dodis.ch/50678) sowie das Dossier CH-BAR#E2003-03#1976/44#720\* (t.941.1).

müssen die soziologischen Grundlagen der Entwicklungsländer kennen. Wir sollten uns deshalb auf eine kleinere Anzahl Länder beschränken, um deren Verhältnisse und Bedürfnisse umso gründlicher zu erforschen. Da wir den Sinn für die primären einfachsten Bedürfnisse verloren haben, betrauen wir Agrar-Ingenieure mit Aufgaben, denen Landwirte, die einen offenen Sinn für praktische Bedürfnisse haben und zudem bereit sind, die Lebensbedingungen der Eingeborenen zu teilen, besser gerecht würden. Wichtig ist es, Menschen zu finden, die einer ausserordentlichen Hingabe fähig sind. Solche Menschen sind sehr selten. Wir müssen uns indessen hüten, Welterlösung zu betreiben; unser Beitrag muss sich im Rahmen unserer Mittel halten, die im Vergleich zur Grösse der Bedürfnisse äusserst bescheiden sind. Rein abstrakte Planung, wie sie bei den Vereinigten Nationen beliebt ist, kann nur die Entwicklung zum Kommunismus begünstigen.

Die Errichtung eines besonderen Ausbildungszentrums und die damit verbundene Herabsetzung der Anforderungen würde ein gefährliches Experiment darstellen, das auch auf Widerstand bei unseren eigenen Studenten stossen würde.

*Oberstkorpskommandant Uhlmann:* Über die Zielsetzung der Entwicklungshilfe scheint Einigkeit zu bestehen. Die Diskussion über das Vorgehen lässt hingegen die Problematik dieser Hilfe klar zum Ausdruck kommen. Praktische Mithilfe am Aufbau der Grundlagen ist sicher empfehlenswert; aber verfügen wir über genügend geeignete Leute? Fragwürdig erscheint die Schaffung eines westlichen Ausbildungszentrums in einem Entwicklungsland; dieses könnte seinen Wirkungsbereich kaum über die Grenzen des Landes hinaus entfalten, in welchem es errichtet würde. Auch die Beschaffung von Lehrkräften dürfte Schwierigkeiten begegnen. Einem Ausbildungszentrum in der Schweiz wäre der Vorzug zu geben, obgleich auch diese Lösung Nachteile mit sich bringen würde. Eine Ideallösung gibt es indessen ohnehin nicht.

Um die bestmöglichen Voraussetzungen zu schaffen, sollte mit einer grossangelegten Aufklärungsaktion besseres Verständnis für die Notwendigkeit und die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungshilfe geschaffen werden.

*Minister Jolles:* Den grossen Unterschieden, die zwischen den einzelnen Entwicklungsländern bestehen, sollte vermehrte Beachtung geschenkt werden. So sind die Verhältnisse z. B. in Timor, Griechenland oder in Lateinamerika, das bereits an der Schwelle zur Industrialisierung steht, grundverschieden. Auf dem südamerikanischen Kontinent sollte die Entwicklungshilfe sich vor allem die Heranbildung fähiger Unternehmer, wie wir sie in der Schweiz kennen, zur Aufgabe stellen.

Wichtig ist auch, unsere Entwicklungshilfe in vermehrtem Masse abgelegenen Gegenden zukommen zu lassen, die von den Grossmächten gerne vernachlässigt werden und in denen unsere Aktionen im Verhältnis zum Aufwand eine bedeutende Ausstrahlung erzielen können.

*Prof. Lüthy:* Zivilisatorischer Hochmut gegenüber Entwicklungsländern ist zweifellos unangebracht, nachdem diese oft über alte und hochentwickelte Zivilisationen verfügen. Soweit diese bestehen, dürfen sie durch die Entwicklungshilfe

nicht zerstört werden. Entwicklungshilfe soll nicht dazu dienen, eine Zivilisation durch eine andere zu ersetzen.

In Indien sind echte Ansatzpunkte zu einer erfolgreichen Entwicklungshilfe gegeben. Eine geistige Affinität verbindet es mit Europa; es ist das einzige Land Asiens, in welchem die Aufklärung einen gewissen Widerhall gefunden hat (bengalische Renaissance). Indien verfügt über ein echtes, klein beginnendes Unternehmertum, dem wir helfen können. Sein Wirtschaftsraum ist im Gegensatz zu manchen kleineren Ländern genügend gross, um sich entfalten zu können.<sup>21</sup>

Die Ausbildungsfrage stellt wahrscheinlich das zentrale Problem dar. Ausbildung ist in den Entwicklungsländern auf jeder Stufe nötig; es liegt nicht an uns, die Auswahl zu treffen. Sicher ist indessen, dass vor allem die praktische Ausbildung im eigenen Land grundsätzlich den Vorzug verdient. Dazu braucht es wiederum besonders ausgebildete Lehrkräfte.

Ein Teil der Ausbildung wird indessen auch in Zukunft in Europa erfolgen müssen. Es wäre kaum zweckmässig, eine Art Gegenstück zur Lumumba-Universität in Moskau zu schaffen. Die Verhältnisse in den Entwicklungsländern müssen zunächst einmal systematisch untersucht werden. In der Schweiz, die keine koloniale Tradition und keine Zentren der Kolonialwissenschaft besass und die auch nicht, wie Amerika, ihre Universitäten und Stiftungen mobilisieren musste, um eine weltweite Verantwortung wissenschaftlich zu unterbauen, fehlt es dabei sehr an Rüstzeug und Mitteln; wir sind Anfänger. Das vorgeschlagene Ausbildungszentrum könnte der gemeinsamen Untersuchung und dem Erfahrungsaustausch in diesen Fragen dienen, ebenso der Heranbildung geeigneter Lehrkräfte. Ein solches Zentrum könnte sich auch die Förderung des Verständnisses für die gemeinsamen Probleme der Entwicklungsländer zur Aufgabe stellen; zu diesem Zweck müsste es seinen Sitz in der Schweiz oder zumindest in Europa aufschlagen.

Die Entsendung von Landwirten entspricht sicher einem gesunden Gedanken; man muss sich indessen fragen, ob diese den hohen Anforderungen, die ihre Tätigkeit vor allem an ihre Anpassungsfähigkeit stellen würde, gewachsen wären.

*Minister Lindt:* Es trifft theoretisch zu, dass der Aufbau der Entwicklungsländer von Grund auf betrieben werden sollte. Dies entspricht jedoch keineswegs dem Willen der Regierungen dieser Länder. Sie wollen den Sprung in die Neuzeit in einem Mal vollbringen, unter Umgehung aller Zwischenstadien, die Europa durchlief. Diesem Willen muss Rechnung getragen werden.

Wenn von der Überschwemmung unserer Universitäten durch Studenten aus Entwicklungsländern die Rede war, so ist festzuhalten, dass die Stipendiaten hieran nur mit einem geringen Prozentsatz beteiligt sind. Die andern kommen auf eigene Kosten in die Schweiz, oder auf Kosten ihrer Regierung. Während die Auswahl der Stipendiaten nach sehr strengen Masstäben erfolgt, lässt jene der andern Studenten oft zu wünschen, übrig.

Die Schaffung von Hochschulen in Entwicklungsländern ist richtig, setzt aber eine zweckmässige Selektion der Studenten voraus. Der Gedanke eines Ausbildungszentrums in Europa ist faszinierend, aber schwer zu verwirklichen. Um

<sup>21</sup> Zum Transferkreditabkommen mit Indien vgl. das BR-Prot. Nr. 1351 vom 12. Juli 1963, [dodis.ch/69354](http://dodis.ch/69354).



seinen Zweck zu erfüllen, müsste das Zentrum in einem neutralen Land errichtet werden; indessen haben gerade diese Länder keine Kolonialerfahrung.

Die beste Lösung dürfte wohl darin bestehen, die Grundausbildung im Entwicklungsland vorzunehmen und nur die bestqualifizierten Studenten zur Fachausbildung in der Schweiz zuzulassen.

Die Suche nach allgemein verwendungsfähigem Personal ist praktisch aussichtslos; für bestimmte Länder und konkrete Aufgaben sind indessen geeignete Fachkräfte durchaus zu finden. Wo immer möglich muss die praktische Arbeit mit Lehrtätigkeit verbunden werden; der Erfolg der Arbeitsgruppe des SHAG in Nepal<sup>22</sup> liefert ein beredtes Beispiel hierfür.

Herrn Minister Jolles ist beizupflichten, dass Verallgemeinerungen vermieden werden müssen. Mit der oberflächlichen Gegenüberstellung von entwickelten und unterentwickelten Ländern muss endlich aufgeräumt werden. In Entwicklung sind schlechthin alle Länder begriffen; unterschiedlich sind lediglich die Stadien der Entwicklung, und diesen muss die Entwicklungshilfe Rechnung tragen. So wäre es zum Beispiel sinnlos, Handelsdarlehen an Länder zu gewähren, die sich in ihrer Entwicklung praktisch noch am Nullpunkt befinden.

*Minister Weitnauer* gibt nach der heutigen Diskussion der Überzeugung Ausdruck, dass ein schweizerischer Weg zur Entwicklungshilfe gefunden werden kann. Einigkeit besteht auch darüber, dass dieser Weg beschränkt werden muss. Ein Abseitsstehen der Schweiz liesse sich in keiner Weise rechtfertigen, umso weniger als wir über die notwendigen Mittel verfügen.

Über das «wie» der Entwicklungshilfe herrschen sehr verschiedene Auffassungen, sowohl auf Seite der Spender wie auf Seite der Empfänger. Auf Geberseite sind bei Grossmächten vornehmlich politische Beweggründe massgebend, während bei kleineren Ländern wie der Schweiz humanitäre und wirtschaftliche Überlegungen in den Vordergrund treten.

Bei den empfangenden Ländern spielt wiederum die Politik eine ausschlaggebende Rolle. Solche Widersprüche sollten sich indessen für die schweizerische Entwicklungshilfe nicht störend auswirken, da unser Land als neutraler Kleinstaat die politischen Fragen aus dem Spiele lassen kann. Der bilateralen Hilfe ist der Vorrang einzuräumen; es ist in dieser Beziehung bezeichnend, dass die multilaterale Hilfe, an welcher die Schweiz immerhin auch teilnimmt, heute unerwähnt blieb. Zur Mithilfe bei der Ausbildung ist die Schweiz wie wenige andere Länder geeignet. Richtig scheint auch, dass eine grosse Aufklärungsaktion unternommen werden muss, um besseres Verständnis für die Entwicklungshilfe zu schaffen und um die erzieherische Berufung des Schweizervolkes in vermehrtem Masse der Entwicklungshilfe dienstbar zu machen.

*Anhang:* Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Herbert Lüthy.

<sup>22</sup> Vgl. dazu den Bericht von R. Kägi-Fuchsmann vom 12. November 1956, [dodis.ch/11579](http://dodis.ch/11579); das Schreiben von J.-A. Cottat an H. Keller vom 28. Dezember 1960, [dodis.ch/69173](http://dodis.ch/69173) sowie das BR-Prot. Nr. 1827 vom 19. Oktober 1962, [dodis.ch/69027](http://dodis.ch/69027). Vgl. auch Anm. 19.

Referat von Herrn Prof. Dr. Herbert Lüthy an der Sitzung der Arbeitsgruppe «Historische Standortsbestimmung» vom 23. September 1963.

Dass ich von einer Reise im Indischen Ozean zurückkehre, die mich durch mehrere sogenannte Entwicklungsländer führte, hat mich keineswegs zu einem Experten für Entwicklungsprobleme gemacht. Das Ziel der Reise war auf Erkundung der Kolonialgeschichte, also auf Vergangenheit, nicht auf Gegenwart gerichtet, und ich habe dementsprechend mehr historische Orte als moderne Entwicklungszentren aufgesucht. Dass ich trotzdem aus oft zufälligem Augenschein, aus Gesprächen und Lektüre der Lokalpresse einige Eindrücke und Ansichten über Entwicklungsprobleme mitbringe, ist unvermeidlich: auf solche Probleme, die übrigens schon der ganzen Kolonialzeit inhärent sind, stösst man auf Schritt und Tritt, als Zusammenstoss von Zivilisationsformen und Zeitaltern, als Präsenz des Westens in allen Formen von Aufbau und Zersetzung, auf Industrialisierung und Modernisierung in Form von Prestigebauten und von Wellblechdörfern, von Höherstreben und Kulturzerfall, als Notwendigkeit, Gefahr und Element der Verwirrung. Ein einheitliches Urteil ergibt sich daraus nicht: Ergebnisse und Probleme erscheinen grundsätzlich verschieden von Land zu Land, von Bevölkerungsschicht zu Bevölkerungsschicht; ich glaube nicht an die Möglichkeit, Länder von so völlig verschiedener Tradition, Kultur, Zivilisation und Mentalität wie Ostafrika, Indien, Java oder Hongkong oder Menschen so gänzlich verschiedener Art wie Kikuyus, Brahmanen, Sikhs, Mahars und Papuas in einen Topf zu werfen und dann Allgemeingültiges über sie alle und ihre «Entwicklungsprobleme» auszusagen: hier droht um die Ecke die ungeheuerlichste Konfusion, die ja auch heute den grössten Teil der Literatur über dieses Thema so ermüdend und unerquicklich macht. Und was den eigentlich zivilisatorischen Aspekt der Frage betrifft, möchte ich doch beifügen, um Missverständnisse zu vermeiden, dass ich bei der Rückkehr aus Ostasien in die Schweiz lange den Eindruck nicht los wurde, aus einem Bereich hochzivilisierter Umgangsformen in eine Zone halbbarbarischer Ungeschliffenheit zurückgekehrt zu sein...

Was ich hier beitragen kann, ist also nicht verarbeitete und allgemeingültige Erkenntnis, sondern höchstens Anekdotisches und Impressionistisches. Ich möchte mich auf ein einziges Erlebnis beschränken, um daraus nicht so sehr Einsichten als einige Fragen abzuleiten, und ich wähle absichtlich einen Extremfall. Erstens, weil gerade typische Züge oft am besten in der Karikatur zum Ausdruck kommen, und zweitens, weil gerade Extremfälle am besten geeignet sind, einen etwas allzu eiligen Reisenden mit der Nase auf die Wirklichkeit zu stossen. Die grosse Gefahr solcher «Bildungsreisen» ist ja, dass ein gebrechliches und lockeres, aber doch weltumspannendes Sicherheitsnetz von Fluglinien, Transportmitteln und Transportanstalten, Fremdenhotels und Konsulardiensten, Kulturbeamten und sprachgewandten Mittelsleuten den Besucher vom rohen Alltagsleben abschirmt und die Illusion einer einigermaßen nach unsern Massstäben funktionierenden Welt aufrechterhält; erst wenn es wirklich schief geht, fällt man aus diesem Sicherheitsnetz auf den Erdboden. Auf diese Weise habe ich wohl auf meiner ganzen Reise keinen Ort in seinem prosaischen Alltag so gut kennen gelernt wie ein indonesisches Provinznest, in dem ich gar nicht hatte bleiben wollen: Kupang auf



Indonesisch-Timor, Extremfall eines Landes, das selbst schon ein Extremfall verunglückter «Entkolonisierung» ist.

Als Historiker auf Reisen hat man den Drang nach Orten, in denen noch für wahrscheinlich kurze Zeit ein Stück Vergangenheit in die Gegenwart ragt, wie in den asiatischen Restfragmenten des portugiesischen Conquistadorenreiches, dessen verlorenster, vergessenster und in seiner Geschichte phantastischster Winkel heute die Enklaven von Dilli und Oecussi auf Timor sind. Sie sind das einzige Reiseziel, das ich nicht erreichte, was übrigens auch ein Weg war, einiges darüber zu erfahren – vor allem über ihre völlige Abgeschnittenheit von der übrigen Welt: sogar die portugiesische Regierung hält mit diesen Aussenposten nur noch Kontakt durch nach Bedarf gecharterte Flugzeuge von Australien aus aufrecht, und zwischen den beiden Enklaven sichert ein Helikopter den administrativen Verkehr. Dass aber, ausser für die von keiner Verwaltung erfassten Stämme im Innern, auch jeder Verkehr zwischen dem indonesischen und den portugiesischen Teilen der Insel abgebrochen ist, erfuhr ich erst an Ort und Stelle: offiziell sind die indonesisch-portugiesischen Beziehungen höchst korrekt oder waren es wenigstens zur Zeit meiner Reisevorbereitungen, als die Übergabe West-Neuguineas an Indonesien noch nicht vollzogen war und die indonesische Regierung noch sehr betonte, dass sie darüber hinaus keinerlei territoriale Ansprüche erhebe. Jedenfalls konnte ich mich Anfang Februar nach wochenlangem mühseligem Einsammeln aller möglichen Bewilligungen, militärischen und zivilen Geleitpapiere, Prioritäten, Empfehlungen, Aus- und Rückreisevisen mit einem Gelegenheitsflug nach dem äussersten Südosten des Inselreiches auf den Weg machen. Er führte über Stock und Stein bis Kupang und nicht weiter. Ob der wirkliche Grund für mein Steckenbleiben eine von den militärischen Lokalbehörden erlassene Verkehrssperre gegen Portugiesisch-Timor war, von der man in Djakarta offiziell nichts wusste und deren Existenz auch in Kupang nur ungern zugegeben wurde, oder nur die beim besten Willen unüberwindlichen Transportschwierigkeiten, die mir vom Gouverneur und den Offiziellen recht drastisch geschildert und vordemonstriert wurden, weiss ich noch heute nicht; mit genügend Zeit und Hartnäckigkeit wäre wohl hier wie anderswo alles zu erreichen gewesen, aber so viel Zeit hatte ich nicht mehr, und nach zehn Tagen benützte ich schliesslich erleichtert die erste fast unverhoffte Gelegenheit, wieder abzufliegen.

Das sind die äussern Umstände, die mich zehn Tage lang zum eher unwillkommenen, aber mit rührender Fürsorge umhегten Gast der Provinzbehörden von Kupang werden liessen, über dessen Tun und Lassen jeden Abend Radio Kupang ausführlich berichtete – ein Fremder ist hier seit einigen Jahren so etwas wie ein Meerwunder geworden – und mir das Privileg verschafften, im Polizeigasthaus des Orts zu wohnen, da das einst vorhandene Hotel längst unbewohnbar geworden ist; und wenn auch in dieser Polizeibaracke die Türen fehlten, die Moskitonetze in Fäulnis übergingen, meist das Licht und drei Tage lang das Wasser ausblieb, so hatte ihre Küche doch den unschätzbaren Vorzug, noch von regierungseigenen Reis- und Teevorräten zehren zu können, während der Rest des Orts seit Monaten vergeblich auf Zufuhr wartete. Da sich in diesem einst recht kosmopolitischen, übrigens vorwiegend christlichen Nest, dessen Bewohner sich seit dem Zusammenbruch aller normalen Verkehrsverbindungen von der Welt abgeschnitten

und dessen aus allen Bevölkerungen Indonesiens rekrutierte Beamte sich im Exil fühlen, eifrige Begleiter und freundschaftliche Kontakte sehr schnell fanden, war der Aufenthalt unerwartet ergiebig, und die fast unwahrscheinliche Geschichte der Sandelholzinsel wurde mir in den traditionsbewussten Nachkommen der «schwarzen Portugiesen» und «schwarzen Holländer» lebendig, die hier jahrhundertlang im Namen ferner und legendärer Oberherrscher ihre Privatkriege geführt hatten, und in den stolzen Topinassen, die noch heute zum Zeichen ihrer Katholizität prächtig aus Stroh geflochtene Nachbildungen der spanischen Hidalgo-Barette des 17. Jahrhunderts tragen. Ich habe eine sehr plastische Vorstellung davon nach Hause gebracht, was das europäische Eindringen bei den Antipoden in den dortigen Realitäten alles bedeuten konnte, von der Räubergeschichte bis zur Travestie.

Doch nun zu den eher technischen Dingen, die näher zu unserem Thema führen. Kupang ist nicht nur der Hauptort Indonesisch-Timors, sondern Hauptstadt der ganzen inselreichen Südostprovinz Nusatenggara Timor, und es war einst ein relativ bedeutender Hafenplatz für die traditionellen lokalen Exportprodukte, Sandelholz und Pferde. Es hat auch strategische Bedeutung als Sprungbrett gegen Australien; hier kämpften im letzten Weltkrieg drei Jahre lang Australier und Japaner mit äusserster Erbitterung gegeneinander und liessen die technischen Einrichtungen der Insel vollkommen zerstört zurück. Die Holländer haben während ihrer vorübergehenden Rückkehr das Notwendigste wieder aufgebaut, doch offenbar zu provisorisch, als dass es dem seitherigen Zerfall standgehalten hätte; auf der portugiesischen Seite ist nach Aussage meiner indonesischen Zeugen der Wiederaufbau vollzogen, mit Zwangsmethoden freilich, die sie verurteilten – weder über das eine noch über das andere kann ich aus eigenem Augenschein etwas aussagen. Seinem Rang als administratives und militärisches Hauptquartier verdankt es Kupang, dass überhaupt eine einigermaßen regelmässige Flugverbindung mit Java besteht, die vor allem für Offiziere und Beamte da ist. Aber wenn freie Plätze in den kleinen Dakotas vorhanden sind, werden auch Zivilisten befördert, während, wie ich beim Hin- und Rückflug feststellen konnte, die im Prinzip vorgesehenen Zwischenlandungen auf den z.T. bedeutenderen Inseln zwischen Bali und Timor je nach Wetter, Startverspätung (nie weniger als fünf Stunden, und die Endstation muss bei Tageslicht erreicht werden) und Laune des Piloten ausfallen. Regelmässige Schiffsverbindungen bestehen überhaupt nicht mehr, und die Zeit der holländischen K.L.M. und K.P.M., die bis 1958 wöchentlich zweimal Kupang (und Dilli) bedienten und überdies noch Fahrpläne einhielten, gehört einer sagenhaften guten alten Zeit an. Der Hafen von Kupang ist zerstört, und die provisorischen Neueinrichtungen der Nachkriegszeit sind längst wieder zerfallen; einige Kilometer von Kupang bezeichnet ein einsamer Landungssteg und ein betriebsunfähiges -Patrouillenboot die Stelle, wo eine amerikanische Unternehmung im Rahmen der amerikanischen Entwicklungshilfe einen neuen modernen Hafen bauen soll; bis die amerikanischen Techniker und Maschinen eintreffen, denkt kein Mensch daran, auch nur die Planken des eingestürzten Landungsstegs zu flicken.

Die Verkehrsverhältnisse auf der Insel selbst sind in wenigen Worten geschildert. Die Strassen, die schon in der Stadt selber eher Schutthalden und Kletter-

partien gleichen, hören in allen Richtungen nach 15 bis 20 km überhaupt auf, benützbar zu sein. Im ganzen indonesischen Teil der Insel steht keine einzige Brücke mehr. Da ein Minimum an Transporten dennoch aufrechterhalten werden muss, arbeiten sich Lastwagen und Jeeps in wochenlangen halbrecherischen Fahrten von einem Teil der Insel zum andern durch Schutt, Schlamm, steile Böschungen hinauf und hinunter, bis sie zusammenbrechen (das malayische Wort, das sich mir in ganz Indonesien von unzählbaren Wiederholungen in Bezug auf alles und jedes – Wasserleitung, Telephon, Auto, Licht, Strassen, Fenster, Schlösser oder Türfallen – am unvergesslichsten einprägte, ist «rusak», «kaputt»). Dementsprechend ist der Verschleiss an Verkehrsmitteln ungeheuerlich: von 300 Motorfahrzeugen, über welche die Verwaltung verfügt – private gibt es nicht mehr –, sind nach Aussage des Gouverneurs nie mehr als 60 fahrtüchtig, und Ersatzteile treffen nie ein. Nun wartet Timor auf ein australisches Team, das im Rahmen des Colombo-Plans die Brücken wieder herstellen soll; und solange die Brücken nicht da sind, lohnt es sich auch nicht, die Strassen zu flicken; infolgedessen verlottert inzwischen alles unaufhaltsam weiter, obwohl es in älteren Zeiten ja auch möglich war, Brücken und Strassen ohne modernste Baumaschinen instand zu stellen und Löcher zu stopfen, und es weder an Holz noch an Steinen noch an Arbeitskräften fehlt.

Ich erinnere mich, wie der festbestellte Brückenwart einer dieser eingestürzten Brücken mit staunenden Augen erzählt, dass vor einigen Monaten ein australischer Ingenieur, der zu vorbereitenden Messungen eingetroffen war, persönlich ins Flussbett hinabgestiegen sei und gemessen habe: kein Indonesier, mindestens kein Javaner, der ein Ingenieurpatent in der Tasche hätte, würde sich zu so etwas herablassen... Nebenbei wurde ich auch den Gedanken nicht los, dass, wenn dann einmal die Australier die Strassen und Brücken instand gestellt hätten, endlich der indonesische Feldzug gegen Portugiesisch-Timor stattfinden könnte und auch ein Kinderspiel wäre – und die Australier den Verlust dieses Puffers eines Tages bedauern könnten. Doch vor allem erschienen mir Hafen und Strassen von Indonesisch-Timor als Zeugen dafür, dass vom Warten auf «Entwicklungshilfe» eine eigentliche Lähmung des Willens und der Kräfte zur Selbsthilfe ausgehen können: wozu selbst Hand anlegen, wenn doch eines Tages fremde Maschinen kommen, die alles gratis und mühelos erledigen?

Der Anekdoten wären noch viele. Da die Expeditionen zu Land alle scheiterten, wollten mir die Behörden wenigstens eine Seefahrt bieten. Das grosse Patrouillenboot der Hafenzentrale lag, wie gesagt, seit vielen Monaten unbenützbar am projektierten Hafenufer; die Mannschaft langweilt sich inzwischen bei vollem Sold im Städtchen, das nicht viel Vergnügungen zu bieten hat (auch das einzige Filmtheaterchen ist «rusak»). Das Motorboot des Marinekommandos, das ich mit etlichen über die Gelegenheit erfreuten Begleitern hoffnungsvoll bestieg, erwies sich dann ebenfalls nicht als betriebsfähig; offenbar war es lange nicht mehr ausgefahren. So wurde nach aufgeregten Beratungen das letzte in Kupang vorhandene Motorboot herbefohlen, das der staatlichen Schiffahrtsgesellschaft PELNI, der Erbin der K.P.M., gehört und im Prinzip den Verkehr mit den Nachbarinseln besorgt. Es kam nach zwei Stunden prustend an und nahm uns auch an Bord, aber ich liess mich gern davon überzeugen, dass es sich zwar langsam und vorsichtig durch die Bucht von Kupang bis zum gegenüberliegenden Fischerdorf, aber nie-

mals aufs offene Meer hinauswagen könne: das Steuerruder war mit Schnüren befestigt und der Dampfkessel, mitten entzwei geborsten, mit viel Draht zusammengehalten. Die Fahrt war prachtvoll und gab Gelegenheit zu den offensten und subversivsten Gesprächen, die ich in Indonesien je geführt habe, weil man sich auf schwankendem Boot offenbar näher kommt, doch danach gab ich endgültig die Hoffnung auf, in absehbarer Zeit doch noch, vielleicht zu Schiff, nach Portugiesisch-Timor vorzustossen. Unter den wenigen Sehenswürdigkeiten Kupangs wäre noch die einzige Fabrik des Orts zu erwähnen, eine Fleischkonservenfabrik – die Inseln der Südostprovinz sind das Viehzuchtgebiet Indonesiens –, deren Direktor übrigens der Raja von Kupang ist (der indonesische Sozialismus gilt nur für ausländischen Besitz); leider war auch die Fabrik gerade «rusak» und wartete auf irgendwelche Ersatzteile, oder wenigstens auf die Importbewilligung, die Monate beanspruchen kann. Und endlich bot sich natürlich auch hier das für so viele «Entwicklungsländer» bezeichnende Schauspiel: einige Schritt von «meinem» Polizeigasthaus entfernt lag im Regen ein ganzer Park modernster landwirtschaftlicher Maschinen, die hier seit acht Monaten verrostet und langsam in brauchbare Einzelstücke demontiert werden, weil nie jemand eingetroffen ist, der sagen könnte, wie sie zu benutzen sind und wo sie eingesetzt werden sollten: ein kleiner Einzelposten in den mehr als 2,5 Milliarden Dollar Auslandshilfe jeder Art, die Indonesien in den letzten 15 Jahren erhalten hat, ohne je wieder auf irgendeinem Gebiet (ausser in der noch von ausländischen Gesellschaften betriebenen Erdölförderung) den Produktionsstand von 1939 zu erreichen.

Letzte Episode: da ich so lange tatenlos in Kupang gestrandet war und den Regionalbehörden zur Last fiel, konnte ich die ehrenvolle Einladung nicht ausschlagen, vor den Studenten der Universität Kupang zu sprechen. Englisch, da mein Indonesisch doch nicht ausreichte und Holländisch zwar privat gesprochen wird, offiziell aber verfemt ist; wieviele mich verstanden, und was, weiss ich nicht. Die Universität Kupang ist eine der jüngsten unter den rund siebzig Einrichtungen mit Universitätstitel, die in den letzten Jahren aus dem Boden schossen. Sie hat noch keinen einzigen Professor: Regierungsbeamte, die dieses Amt im Nebenfach ausüben, sind meist abwesend und lassen sich von Gehilfen vertreten, die irgendwelche Texte diktieren. Sie besitzt auch keine Bibliothek: die Studenten haben mit ihren Notizen nach Diktat auszukommen. Was nicht hindert, dass, diese Universität nach normaler Studienzeit den Dokortitel verleiht und Staatskarrieren eröffnet. Sie hat auch vorerst nur zwei Fakultäten: «Political science», d.h. Regierungskunst; und «business administration», d.h. die Befähigung, Direktorenposten in verstaatlichten Unternehmungen einzunehmen. Der Lehrgang, so weit ich ihn verstanden habe, besteht im wesentlichen darin, die Philosopheme der offiziellen indonesischen Staatsphilosophie handhaben und beredt interpretieren zu lernen, die in Wirklichkeit magischen Formeln synthetischer Konfusion sind. «Re-sopim» (Revolusi-Sosialisme-Pimpinan [Führerschaft], d.h. autoritär-revolutionärer Sozialismus), «Nasakom» (Nasionalisme-Agama [Religion]-Komunisme), «Manipol», «Usdek», «Pantja Sila», usw. usw. Es wäre niederträchtig, die ungeheuren Anstrengungen Indonesiens für Volksschulung und Überwindung des Analphabetismus zu belächeln, die mit wahrhaft asketischer Aufopferung von erbärmlich bezahlten und selbst halbgebildeten Lehrern im ganzen Inselreich durchgeführt

werden und zu den grössten Leistungen der indonesischen Republik zählen; das intellektuelle Resultat steht auf einem andern Blatt. Doch für diese Universität Kupang-Nusatenggara Timor ist dennoch bezeichnend, dass in einem gewaltigen Gebiet, das wirtschaftlich und technisch in die Primitivität zurückfällt und wo kein Mechaniker aufzutreiben ist, der eine Schraube anziehen kann, die einzigen Lehrfächer über der Elementarstufe Regierungskunst und Direktionskunst sind. Materieller Aufbau ist niemandes Sache, aber wenn einmal etwas aufgebaut ist, gleichgültig von wem, wird es nicht an Kandidaten für die Direktion fehlen; der «indonesische Sozialismus» – Enteignung und Verstaatlichung – ist die Staats- und Wirtschaftsform, die diesem Hunger nach Direktionsposten entspricht.

All das, ich betone es, ist kein Versuch, ein gerechtes und allseitiges Bild zu geben; es wäre auch viel Rühmenswertes und Imponierendes zu berichten und manches zum Sündenregister der einstigen Kolonialmacht nachzutragen. Aber die karikaturistisch überspitzte Situation, die ich hier skizzierte, enthält doch sehr viel Typisches, und ich möchte daran einige allgemeine Überlegungen zur Problematik des gegenwärtigen Stils der Entwicklungshilfe anschliessen.

I. Wir sprechen von «unterentwickelten Ländern», denen wir helfen sollten, wobei wir unsere mehr oder weniger klaren Kriterien der wünschbaren Entwicklung und der entsprechenden Hilfe mitbringen. Aber wir haben es gar nicht mit diesen Ländern zu tun, in denen wir nichts zu sagen und nach der heutigen Praxis der Souveränität gar keine Möglichkeiten haben, helfend einzugreifen und im Sinn unserer Orientierung einzuwirken; was in der kolonialen Epoche, als hier europäische Mächte das Heft in den Händen hatten, gesündigt oder versäumt wurde, lässt sich nicht mehr nachholen, und wir können nur rückblickend darüber nachsinnen, was damals alles möglich gewesen wäre, und ein grosser Teil der heutigen Entwicklungsphilosophie des Westens scheint mir in solchen nachträglichen Wunschträumen zu bestehen. Wir stehen nicht un- oder unterentwickelten Ländern gegenüber, sondern Staaten, und diese Staaten sind im Gegenteil überentwickelt. Zum Teil als Erbe der europäischen Kolonialverwaltungen, zum Teil als Geburtstagsgeschenk der Vereinigten Nationen und der modernen intergouvernementalen Organisationswelt mit ihren Repräsentations- und Prestigeansprüchen, all dies noch übersteigert durch ein allzu begreifliches Bedürfnis nach Selbstverherrlichung, besitzen sie einen Staatsapparat von amerikanischen Ausmassen, der in der eigenen Volkswirtschaft keine Grundlage hat, das Volkseinkommen und die Entwicklungshilfe wegfrisst und jede echte Entwicklung hemmt. Die Milliarden von Dollars, die das indonesische Regime für Prunk- und Prestigeausgaben verschleudert, während das Land dem Bankrott entgegensteuert – und ich zähle dazu die Ausrüstung einer gewaltigen Flotte, Armee und Luftwaffe oder den internationalen Ausbau der Garuda Airways, deren Salonflugzeuge stets leer fliegen, während im eigenen Land das Verkehrssystem zusammengebrochen ist, die «Befreiung» von Irian Barat und den Kampf gegen Malaysia ebenso wie die olympischen Riesenstadions der «Asian Games» und die absurde Kulissenwelt einer Hauptstadt, in der zwischen Prunkbauten die Strassen aus Löchern bestehen und die Wasserleitungen nicht funktionieren – bieten ein gewiss extremes Beispiel; doch ein proportional gleichwertiges Bild ergibt sich in afrikanischen Kleinstaaten wie Dahomey oder Gabon, wo auf 6000 Ein-

wohner ein Deputierter entfällt, der nahezu das doppelte Gehalt eines englischen Parlamentsmitglieds bezieht und über Auto, Chauffeur und Suite auf Regierungskosten verfügen muss. Dieser überentwickelte Staatsapparat, nicht das Volk, das sich zu Fuss oder auf Ochsenkarren fortbewegt, braucht die Autostrassen, die Telephonlinien, die Flugnetze, die Fernsehstationen, die ganze Infrastruktur des Regierungs- und Militärapparates eines modernen Industriestaats; all das dient dem Geschäft des Herrschens, nicht der wirtschaftlichen Entwicklung; und der «Sozialismus» hat vor allem die Funktion, alles, was aus dem Land oder aus dem Ausland herauszuholen ist, dem Herrschaftsapparat zur Verfügung zu stellen. Die immer ausschliesslicher von Regierung zu Regierung gegebene Entwicklungshilfe, die westliche wie die russische, füttert diesen parasitären Apparat und enthebt die neuen Herren der Notwendigkeit, ihr Herrschaftssystem und ihren Aufwand in Übereinstimmung mit den Möglichkeiten und Bedürfnissen ihres Landes zu bringen. Es bleibt ihnen erspart, eine Rechtsordnung, Rechtssicherheit und Integrität der Verwaltung zu schaffen, die für Aufstieg durch eigene Arbeit und Leistung ein Minimum von Lebensraum schaffen würde und die das Grunderfordernis einer echten und eigenständigen Entwicklung wäre. Es ist eine grosse Frage, ob solche Hilfeleistung für hypertrophierte Staatsapparate eine Wohltat für diese Länder ist oder ob nicht in manchen Fällen die wirkliche Wohltat ein radikaler Abbruch der Hilfe wäre, der Regenten und Volk vor ihre Verantwortung stellen würde. Es gibt zweifellos eine Art von sogenannter Entwicklungshilfe, die den Empfänger korrumpiert; und jedermann weiss, dass ein grosser Teil der von Grossmächten gegebenen Hilfe ein Instrument eines politischen Korruptionsunternehmens im Weltmassstab ist, das von den Empfängern auch durchaus so aufgefasst und dementsprechend ganz gerechterweise mit Undank vergolten wird. Aber auch wo dies nicht der Fall ist und mit vollem Ernst von beiden Seiten echte Entwicklungsprojekte gefördert werden, hat die heutige Struktur der damit betrauten staatlichen, zwischenstaatlichen und internationalen Organisationen zur Folge, dass wirtschaftliche Entwicklung zur Sache von Beamten und offiziellen Gremien wird, neben denen die Ansätze und Möglichkeiten der Selbsthilfe und der privaten, selbstverantwortlichen Leistung gar nicht zum Zuge kommen oder gar als Störfaktoren ausgeschaltet werden.

II. In der Diskrepanz zwischen Absicht und Erfolg, welche die Erfahrung von anderthalb Jahrzehnten Entwicklungshilfe charakterisiert, scheint mir auch ein grundlegendes Missverständnis zum Vorschein zu kommen. Die Priorität des wirtschaftlichen Fortschritts als «Unterbau» und Voraussetzung der staatlichen und politischen Entwicklung ist eine westliche Idee, wobei Russland und die atlantische Welt als feindliche Zwillinge erscheinen, die gleichermassen vom historischen Materialismus geprägt sind; Walt Rostows Werk «Stages of Economic Growth» kennzeichnet sich schon durch seinen Untertitel «An Anti-Communist Manifesto» als Gegenideologie, die von den grundlegenden Kategorien der bekämpften Ideologie bestimmt wird: Entwicklungshilfe als Gegengift gegen den Kommunismus. Ich möchte mich damit hier nicht auseinandersetzen, sondern nur feststellen, dass diese Grundidee von den Herren der «neuen Staaten» offensichtlich nicht geteilt wird. Auf dem Denkmal für Kwame Nkrumah in Accra steht in Abwandlung eines Bibelzitats der Satz gemeisselt: Trachtet zuerst nach dem

politischen Königreich, so wird euch alles andere obendrein gegeben werden. Für die Verantwortlichen der neuen Staaten stehen keineswegs Wirtschaftsentwicklung und Volkswohlstand an erster Stelle, sondern Aufbau der Staatsgewalt, der politischen Macht, der politischen Kader und Loyalitäten, die Schaffung einer herrschenden Klasse, die das innerlich ungefestigte und uneinheitliche Land zusammenschweisst; ideologisch ausgedrückt: die «nationale Integration». Auf diesem Gebiet haben denn auch viele Leistungen vorzuweisen, die uns erschrecken mögen, aber imponierend sind. Ich lasse auch die Präge offen, ob diese Konzentration auf das Politische nicht, von der Diskutierbarkeit der Methoden abgesehen, einer tieferen Einsicht in die Priorität der Dringlichkeiten entspringt als unser Wirtschaftsdenken. Das Resultat ist jedenfalls, dass die Entwicklungshilfe mit einer Art von Zwangsläufigkeit immer wieder Zwecken dienstbar gemacht wird, die keineswegs den Absichten der Geber entsprechen, was nicht nur Enttäuschungen, sondern auch Fehlleistungen gewaltigen Ausmasses zur Folge hat.

III. Die technische Hilfe industriell hochentwickelter Länder, geboten auf ihrer Stufe der technischen und organisatorischen Perfektion statt auf jener der empfangenden Länder, droht stets zu künstlichen Pfropfungen zu führen, statt eine organische Entwicklung zu fördern. Wenn in Ländern, deren Bauern kaum den Holzpflug kennen und wo kaum Rudimente jener handwerklichen Fertigkeiten bestehen, auf denen im Westen die industrielle Entwicklung aufbauen konnte, gleich der Sprung in die motorisierte Landwirtschaft und in die industrielle Serienproduktion vollzogen wird, so ist nicht nur jener ungeheure Kapitalverschleiss durch Unkenntnis und Fehleinsatz unvermeidlich, dem wir in den Entwicklungsländern auf Schritt und Tritt begegnen, sondern auch schwere Entwicklungsverzerrungen, oft ein eigentliches Verschütten der eigenständigen Wachstumskräfte, ein Ersticken aller selbstschöpferischen Energie und Selbstsicherheit. Hier liegen Probleme, die nur von Fall zu Fall und in sorgfältigem Eingehen auf die jeweiligen Verhältnisse gelöst werden können; nichts ist verwirrender und irreführender als Verallgemeinerungen (so gilt fast alles, was ich über die politische Mentalität gesagt habe, für den völligen Sonderfall Indien nicht oder nur in äusserst modifizierter Form). Dennoch gibt es zweifellos eine allgemeine Grundproblematik der von aussen und von oben forcierten technischen Entwicklung und ihrer Vereinbarkeit mit organischem, d.h. in sich ausgeglichenem und assimiliertem Fortschritt. Die Tatsache, dass Fetischisten und Analphabeten erstaunlich erfolgreich mit Maschinen hantieren können, deren Beschaffenheit und Funktionsweise ihnen unbegreiflich sind, deren Handhabung sie jedoch wie eine magische Übung erfasst haben, verhüllt leicht die innere Problematik dieses Sprungs aus Mittelalter oder Vorzeit in die Welt wissenschaftlich-technischer Artefakte; dass der Sprung aber am entscheidenden Punkt misslingt, erweist sich am bisher fast völligen Scheitern solcher Entwicklungspolitik auf dem für diese Länder lebenswichtigsten Gebiet, dem der Landwirtschaft. Fremde Techniker können Stauwerke und Industriekombinate in exotische Landschaften hineinsetzen; um die Tätigkeit der Menschen dieser Länder zu selbständiger Entfaltung zu bringen, müssen diese Menschen in ihrer Mentalität und ihrem Vorstellungsvermögen erfasst werden, was voraussetzt, dass wir zuerst einmal von ihnen lernen und sie geduldig zu verstehen versuchen. Hier sehe ich Möglichkeiten für bescheidene,



nicht auf spektakuläre Erfolge erpichte, auch in ihrer Gesinnung demokratische Zusammenarbeitsprojekte unseres Landes, das nicht mit den massiven, politisch gezielten Prestigegehilfen der Grossmächte konkurrieren kann und will – wenn wir die richtigen Menschen dazu finden.

IV. Das Ziel jeder Entwicklungshilfe müsste sein, sich selbst schliesslich überflüssig zu machen. Die Weltwirtschaft kann nicht auf die Dauer auf einer überdies zum vornherein verdächtigen Wohltätigkeit beruhen. Die Welthandelsstruktur der Kolonialzeit, die auf dem Austausch zwischen Industrieländern und Agrar- und Rohstoffländern beruhte, ist zusammengebrochen, und der industriell entwickelte Teil der Welt deckt heute zusätzlich auch noch das Nahrungsmitteldefizit der einstigen Agrarländer und ist von den Rohstofflieferanten immer unabhängiger geworden; die politische Emanzipation der einstigen Kolonialgebiete erfolgt so in einem Moment, in dem ihre weltwirtschaftliche Position sich verschlechtert und ihre wirtschaftliche Abhängigkeit von den grossen Industriestaaten drückender und einseitiger geworden ist. Die Lösung kann nicht darin liegen, ihre traditionellen Exportproduktionen für den Westen zu steigern, an denen der Weltmarkt bereits übersättigt ist: wenn etwa Indonesien wieder zu seiner einstigen Stellung als Weltproduzent für Kautschuk, Kaffee, Zucker, Tabak usw. zurückkehren würde, wären die Folgen für diese Produkte auf den Weltmärkten beinahe katastrophal. Eine Entwicklungshilfe, die auf die künstliche Stützung dieser einstigen Welthandelsstruktur ausgeht oder ihr Versagen durch Kredite und Geschenke verkleistert, fördert nur noch eine Fehlorientierung. All diese Länder kranken ja an einer einseitigen Ausrichtung ihres Handels auf den Westen, während zwischen ihnen noch kaum Ansätze zu gegenseitigem Austausch und gegenseitiger Ergänzung bestehen. Der langwierige Ausweg ist zweifellos der Aufbau innerlich zwischen Industrie und Landwirtschaft ausgeglichener, auf die eigenen Märkte und Bedürfnisse ausgerichteter Wirtschaftsregionen. Was der Westen zu einem neuen Gleichgewicht des Welthandels beitragen könnte, wäre eine ehrliche Verwirklichung jener liberalen Idee einer freien, arbeitsteiligen Weltwirtschaft, die er zwar gepredigt, aber gegenüber den «Tiers Monde» nie in die Praxis umgesetzt hat (man denke an die japanische Tragödie, die mindestens teilweise durch die allgemeine Aussperrung der «japanischen Schmutzkonkurrenz» verursacht wurde): nämlich nicht nur den Erdnüssen und Sultaninen, sondern auch den Massenprodukten der jungen, nur dank niedrigen Löhnen konkurrenzfähigen Industrien der Entwicklungsländer die Tore zum europäischen Markt zu öffnen, auch wenn dann in unseren überbeschäftigten Nationalwirtschaften einige Tüchlein-, Spielzeug- und Tandfabriken schliessen müssen. Das ist eines der Traktanden der kommenden Weltwirtschaftskonferenz und gehört nur am Rand zu unserem Thema: Entwicklungshilfe und Geschenkpoltik darf nicht einfach die trägere und schmerzlosere Ausrede sein, um die Konsequenzen der Partnerschaft nicht ziehen zu müssen.

Ich habe hier den *advocatus diaboli* gespielt und meine sehr unmassgebliche Meinung darüber abgegeben, was Entwicklungshilfe nicht sein soll oder nicht sein kann. Dass wir dennoch Hilfe leisten sollen, davon bin ich zutiefst überzeugt; wir müssen es sogar um unser selbst willen, um die Weltoffenheit und Weltverbundenheit zu bewahren, auf die wir uns so gerne berufen, und nicht in unserer

eigenen Treibhauskonjunktur zu ersticken. Doch wenn wir eine der Schweiz angemessene Form solcher Hilfe suchen, sollten wir uns, glaube ich, auf solche Aufgaben konzentrieren, die nicht Staatsapparate und Prestigeunternehmen füttern, sondern die Fähigkeit der Menschen, denen wir helfen wollen, zur Selbstverwaltung, Selbsthilfe und Selbstsicherheit fördert, die nicht den Drill von oben nach unten, sondern der freien Entfaltung von unten nach oben dient – demokratisch nicht im eng politischen oder gar ideologisch predigenden, sondern in weitesten menschlichen Sinn. Dazu sind Maschinen, Werkzeuge und finanzielle Mittel notwendig, doch ihre Wirkung wird von der Qualität der Menschen abhängen, die wir mit ihnen auszusenden imstande sind. Ob wir sie in genügender Zahl und Güte bei uns finden, wird ja auch etwas über die menschlichen Reserven aussagen, die unser Land noch besitzt.

[dodis.ch/34196](https://dodis.ch/34196)

*Protokoll der 14. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung*<sup>1</sup>

DIE JURAFRAGE

Vertraulich<sup>2</sup>

Bern, 20. November 1965

*Der Vorsitzende* begrüsst die Teilnehmer an der heutigen Sitzung. Einen besonderen Gruss richtet er an Bundesrat Wahlen, der durch sein Erscheinen erneut sein Interesse an der Tätigkeit der Arbeitsgruppe und am heute zu behandelnden Thema bezeugt.<sup>3</sup> Seiner Initiative ist es zu verdanken, dass die Arbeitsgruppe, über die ihr ursprünglich gestellte Aufgabe hinaus weiterhin zusammentritt, um aktuelle Fragen der nationalen und internationalen Politik zu diskutieren.<sup>4</sup> Die Arbeitsgruppe wird heute die Jurafrage behandeln. Eine Klärung ist umso dringlicher, als das Problem in zunehmendem Masse aussenpolitische Aspekte zeitigt.<sup>5</sup>

*Bundesrat Wahlen:*

Die Lösung des Juraproblems liegt mir tatsächlich sehr am Herzen. Ich möchte mich allerdings zum Thema jetzt noch nicht äussern, sondern erst später in der Diskussion. Gestatten Sie mir, Ihnen zu sagen, wie sehr ich die Tätigkeit der Arbeitsgruppe schätze und welch grossen Wert ich auf deren Weiterbestehen lege.

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1000/1190#1\* (1). Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Vorsitz), E. Böhler, W. Hofer, G. Lepori, H. Lüthy, O. Reverdin, P. Ruegger, P. von Salis, M. Weber und K. Wick. Abwesende Mitglieder: E. Bonjour, P. Dürrenmatt, J. Freymond, J. R. von Salis, E. Uhlmann. Andere Teilnehmer: F. T. Wahlen, P. Micheli, J. Burckhardt, A. Lindt, P. R. Jolles, R. Probst, B. Dumont, W. Jaeggi, V. Frank, A. Hüsler (Protokoll französisch), C. Carratsch (Protokoll französisch), R. Bosshard (Protokoll deutsch), A. Rüegg (Protokoll deutsch). Exemplar Nr. 77 für das Bundesarchiv. Für die Liste der verteilten 84 Exemplare vgl. CH-BAR#E9500.225#1996/436#4\* (3).

<sup>2</sup> Die separatistische Gruppierung Rassemblement jurassien (RJ) veröffentlichte am 10. September 1967 Teile des hier edierten Protokolls, vgl. dazu das Schreiben des Regierungsrats des Kantons Bern an den Bundesrat vom 13. September 1967, [dodis.ch/32592](https://dodis.ch/32592). Vgl. auch die Dossiers CH-BAR#E4001D#1980/86#44\* (056) und CH-BAR#4320-02C#1994/161#8258\* (14-02).

<sup>3</sup> F. T. Wahlen nahm bereits an vorangegangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung teil, vgl. das Protokoll der 1. Sitzung vom 18. Dezember 1961, [dodis.ch/34183](https://dodis.ch/34183); das Protokoll der 7. Sitzung vom 3. November 1962, [dodis.ch/34189](https://dodis.ch/34189); sowie das Protokoll der 11. Sitzung vom 16. März 1964, [dodis.ch/34193](https://dodis.ch/34193).

<sup>4</sup> Für das Mandat der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vgl. das Schreiben von A. Weitnauer an E. Bonjour vom 8. Dezember 1961, [dodis.ch/50494](https://dodis.ch/50494). Für eine Würdigung der Sitzungen der Arbeitsgruppe vgl. das Einstiegsvotum von A. Weitnauer im Protokoll der 6. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 16. Juni 1962, [dodis.ch/34188](https://dodis.ch/34188) sowie das erste Votum von F. T. Wahlen im Protokoll der 7. Sitzung der Arbeitsgruppe vom 3. November 1962, [dodis.ch/34189](https://dodis.ch/34189).

<sup>5</sup> Vgl. die thematische Zusammenstellung Jurafrage, [dodis.ch/T1021](https://dodis.ch/T1021) und zur aussenpolitischen Dimension des Konflikts die Zusammenstellung [dodis.ch/C1575](https://dodis.ch/C1575).

*Conseiller national Reverdin:*

Si nous abordons aujourd'hui, dans le cadre de ce groupe de travail, le problème du Jura, c'est d'une part parce que nous avons le sentiment qu'il est d'une grande importance pour notre politique étrangère et pour le prestige de notre pays dans le monde et d'autre part, parce que, en tant que citoyens suisses, nous souffrons du malaise qu'engendre ce dialogue de sourds qui se poursuit maintenant depuis des années.

Qui sont les parties en cause? D'un côté, nous avons les autorités bernoises, sincères, loyales, légistes, manquant peut-être d'imagination, trop absorbées par les réalités économiques, et de l'autre, un groupe révolutionnaire, foncièrement injuste, sans scrupules et surtout très francisé, très peu helvétique dans ses manières de penser et de s'exprimer.

La première considération qui s'impose en effet est que la masse de la population des districts du nord appartient à l'un des rares territoires de la Suisse qui, avant 1815, n'avait presque pas eu de liens avec l'ancienne Confédération. Ce point a son importance. A Genève, où nous avons eu une expérience analogue, dans le cas des communes limitrophes anciennement sardes et françaises, de religion catholique, nous avons pu constater qu'il a fallu plus d'un siècle, depuis 1815, pour compléter leur assimilation. Et, dans ce cas, nous avons l'avantage d'une communauté de langue et de la proximité de Genève, donc d'un centre urbain qui pouvait jouer le rôle d'un catalyseur naturel.

A cela s'ajoute que, encore de nos jours, la formation intellectuelle de beaucoup de sympathisants du «Rassemblement Jurassien» (RJ) est essentiellement française, ce qui fait qu'ils sont très superficiellement helvétisés. Les étudiants jurassiens que je connais à l'Université de Genève sont littéralement gavés de Péguy et de Claudel, l'ameublement de leur esprit est exclusivement français. Cette formation explique la violence du langage des séparatistes, le caractère<sup>6</sup> absolu de leurs thèses ainsi que leur vocabulaire subjectif, véritable code pour initiés, qui est le leur. Mais, ce qui rend le dialogue quasi-impossible et aussi leur tendance à distordre les faits, leur propension à créer des mythes qu'ils présentent comme des réalités sur lesquels ils fondent leur lutte politique.

L'explication du phénomène que constitue le vocabulaire du «Jura Libre», où la violence et l'hagiographie dominant, est que le mouvement séparatiste est avant tout un mouvement révolutionnaire. Ces outrances de langage dans lesquelles il n'y a aucun ménagement pour l'adversaire, présentent en effet beaucoup de similitudes frappantes avec les pamphlets des radicaux suisses des années 1843–1847, lorsque les radicaux étaient à leur tour des révolutionnaires. Étant un mouvement révolutionnaire, il n'est pas étonnant que le RJ éveille des espoirs et suscite des dévouements surtout chez les jeunes. De plus, dans ce pays trop bien organisé qu'est la Suisse, les jeunes sentent le besoin de faire de la casse. Ce n'est pas là un phénomène spécifiquement helvétique, ou jurassien, il se retrouve en effet dans toutes les sociétés où règne le bien-être, aux États-Unis, en Angleterre, en France... Ce qui est beaucoup plus grave dans le cas d'espèce, c'est que l'effort de propagande séparatiste porte sur les jeunes de la région depuis bientôt dix-huit ans; c'est ainsi

<sup>6</sup> *Der Einschub* «explique la violence du langage des séparatistes, le caractère» wurde nachträglich ergänzt.

qu'un homme de quarante ans en avait vingt-deux au début de la campagne séparatiste et est vraisemblablement imprégné des arguments du RJ. Cette situation ira en s'aggravant aussi longtemps que le conflit durera.

L'élan révolutionnaire, avons-nous vu, est alimenté par des mythes forgés de toute pièce par une personnalité peut-être odieuse, mais non dépourvue d'une force politique réelle, je veux parler de Roland Béguelin. Le plus célèbre de ces mythes est celui de l'État jurassien millénaire qui n'a jamais existé et qui n'est qu'une projection dans le passé d'une idée du présent. Mais, grâce aux efforts de Béguelin, le prince-évêque de Bâle, véritable père pour ses sujets, a désormais une présence psychologique comparable à celle d'un Saint-Louis ou d'une reine Berthe. Il attendrit ou enthousiasme ceux qui croient à son mythe.

Un examen de la situation ne serait pas complet si, à côté des mythes et des attitudes subjectives, on ne tenait pas compte des facteurs objectifs du problème.

Le premier est l'aspect linguistique qui participe d'un phénomène plus général. En effet, la langue française qui, sous sa forme écrite, s'est sclérosée et a perdu son rang dans le monde, défend ses positions menacées avec une agressivité certaine. Cette constatation est valable dans tous les pays où le français est la langue d'une partie de la population, au Canada, en Belgique et dans la vallée d'Aoste par exemple.<sup>7</sup> En Suisse, la conception fédéraliste de l'État permet à la minorité de langue française de se sentir à l'aise dans la Confédération, mais pour les Jurassiens qui constituent une minorité linguistique à l'intérieur d'un canton, le problème se pose différemment que pour un Vaudois ou un Genevois sur le plan suisse. Et, dans la mesure où les membres du RJ fréquentent avec assiduité, comme ils le font présentement, les réunions que tiennent les groupes de langue française de différents pays, le facteur linguistique contribue à exacerber les passions et à envenimer le problème jurassien.

L'aspect confessionnel est également un facteur indéniable de conflit, quoique je sois de l'avis que son importance ira en décroissant. Ce qui se passe actuellement dans l'Église romaine et sur le plan œcuménique d'une part et la désaffection croissante des masses pour les problèmes religieux d'autre part, diminuent l'importance des considérations d'ordre confessionnel. Il n'en reste pas moins qu'une longue tradition catholique constitue une réalité psychologique certaine qui, le cas échéant, peut entrer en conflit avec une tradition protestante tout aussi bien établie. Or, tel est précisément le cas dans le problème jurassien.

Une difficulté accessoire mais certaine est constituée par les changements qui sont intervenus dans la vie politique du canton de Berne depuis la fin de la première guerre mondiale et qui ont contribué à couper l'ancien canton du Jura. En effet, du temps où il avait la majorité absolue dans le canton de Berne, le parti radical constituait un véritable forum où les idées les plus différentes pouvaient être valablement confrontées. Or, depuis que ce parti a perdu sa place prédominante dans la vie publique bernoise, aucune autre formation politique n'a pu le remplacer dans ce rôle. D'un côté, en effet, le parti des paysans, artisans et bourgeois est essentiellement un parti de l'ancien canton et n'a qu'une succursale dans le Jura; cette remarque vaut également pour le parti socialiste. Par contre, le parti chré-

<sup>7</sup> Vgl. dazu die Notiz von M. Gelzer an P. Dupont vom 14. April 1967, DDS, Bd. 24, Dok. 19, [do-dis.ch/32591](https://doi.org/10.5169/32591).

tien-social est principalement un parti du Jura qui n'a pas ou peu de racines dans l'ancien canton. Ainsi, tout un échelon du dialogue tel qu'il est connu en Suisse n'existe pas sur le plan interne bernois alors que justement, pour pouvoir aboutir à une solution dans le problème jurassien, un lieu de rencontre des deux thèses en présence est indispensable!

Mais la difficulté majeure dans la recherche d'une solution du problème provient surtout du fait que, dans la discussion, les deux parties en présence se placent sur des plans différents. Dans ces conditions, il est par définition difficile, pour ne pas dire impossible, de trouver un point de rencontre à partir duquel un dialogue fructueux pourrait être amorcé.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'esquisser au début de cet exposé, les autorités bernoises, dont la bonne volonté ne saurait être mise en cause, se fondent presque exclusivement dans leur action sur des considérations d'ordre juridique et économique, ce qui les porte à négliger les aspects psychologiques du problème. Or, le conflit est avant tout de nature psychologique, en ce sens que l'agitation des séparatistes trouve son aliment essentiellement dans les incidents causés par les maladroites des autorités bernoises. Celle-ci n'ont pas manqué, qu'il me suffise de rappeler les affaires Berberat,<sup>8</sup> Fleury,<sup>9</sup> la cérémonie des Rangiers,<sup>10</sup> et encore tout récemment, l'ampleur donnée à l'inauguration de l'école de Porrentruy.<sup>11</sup> D'ailleurs, on peut dire que le problème du Jura tel qu'il se pose maintenant est né en 1947 avec le malheureux Moeckli qui, dans la version officielle, a été mis sur la touche, non pour manque de capacité, mais parce qu'il était de langue française!<sup>12</sup> Certes, c'était là un prétexte, mais il est significatif de constater que, pour être aimable à l'égard de M. Moeckli, les responsables bernois n'ont pas songé aux conséquences que leur attitude pourrait avoir dans le Jura.

En somme, paradoxalement, et toutes proportions gardées, on peut dire que Berne se comporte à l'égard du Jura de la même manière que la France à l'égard de l'Algérie avant le début de l'insurrection de 1954.<sup>13</sup> Berne fait valoir à son actif des concessions législatives considérables et la promotion économique du pays, mais ces arguments rationnels et ces statistiques n'ont aucune prise sur des personnes

<sup>8</sup> *Aufgrund einer Rede, die der jurassische Oberleutnant R. Berberat an der Fête du peuple jurassien vom 9. September 1962 hielt, entzog ihm das Eidg. Militärdepartement das Kommando. Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 25. Oktober 1962, Morgenausgabe, Nr. 4122.*

<sup>9</sup> *Aufgrund autonomistischer Ansichten wurde der jurassische Polizeibeamte R. Fleury 1964 dazu aufgefordert, seinen Dienst zu quittieren. Vgl. Die Tat vom 30. September 1964, Nr. 243, S. 4.*

<sup>10</sup> *Anlässlich des Gedenktags zur Mobilmachung von 1914 kam es 1964 bei Les Rangiers zu einer Gegen-Veranstaltung des RJ. Vgl. dazu das BR-Verhandlungsprot. der 59. Sitzung des Bundesrats vom 1. September 1964, [dodis.ch/31981](http://dodis.ch/31981). Vgl. ferner die Ansprache von P. Chaudet an der Kundgebung von Les Rangiers vom 30. August 1964, die aufgrund der Ereignisse nicht gehalten werden konnte, CH-BAR#J2.181#1987/52#2249\* (131.13); das vertrauliche Schreiben der schweizerischen Bundesanwaltschaft an den Bundesrat vom 5. September 1964, CH-BAR#E2001E#1978/84#491\* (A.31.02); sowie die Notiz von E. Drexler vom 29. August 1968, CH-BAR#E4001D#1980/86#44\* (056).*

<sup>11</sup> *Zu den Geschehnissen bei der Eröffnung der Haushaltsschule in Porrentruy vgl. den Bericht an F. T. Wahlen vom 7. Oktober 1965, CH-BAR#E2001E#1978/84#491\* (A.31.02).*

<sup>12</sup> *Entgegen der Empfehlung des Berner Regierungsrats, der für den Wechsel des Jurassiers G. Moeckli in die Bau- und Eisenbahndirektion votierte, sprach der Grosse Rat am 9. September 1947 die Direktion überraschend S. Bravand aus Grindelwald zu. Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 17. September 1947, Mittagsausgabe, Nr. 1806.*

<sup>13</sup> *Zum beginnenden Algerienkrieg und der Rolle Frankreichs in Algerien vgl. den Bericht von J. Arber an P. A. von Salis vom 12. November 1954, DDS, Bd. 19, Dok. 133, [dodis.ch/9399](http://dodis.ch/9399).*

qui se placent sur un plan émotif et irrationnel. Berne énumère les consultations populaires où les séparatistes ont toujours été nettement battus, mais l'énoncé de ces résultats n'a aucun effet sur des personnes qui se considèrent et qui sont avant tout des révolutionnaires. On en est au point où même l'existence de deux Conseillers d'État jurassiens de langue française,<sup>14</sup> loin de faciliter la solution du problème, contribue à l'envenimer, puisque les partisans du RJ les considèrent en effet non pas comme des porte-parole ou les représentants du peuple jurassien, mais comme des personnes à la solde de Berne.

D'autre part, ce qui est le plus attristant, beaucoup de maladresses sont comises par les autorités bernoises avec la meilleure volonté du monde. De l'épisode du commandant de compagnie qui fait balayer par ses soldats la rue principale d'un village de l'Ajoie et qui se fait répondre par le syndic: «Que vont manger nos oies maintenant?» au choix des œuvres d'art, destinées à orner l'hôpital de Porrentruy, fait à Berne sans consulter personne à Porrentruy, il y a toute une liste de petites maladresses qui résultent d'une intention louable de plaire aux Jurassiens, mais à laquelle ne s'allie pas une compréhension suffisante de la psychologie locale.

Le résultat est que les autorités bernoises et le peuple de l'ancien canton sont tour à tour surpris, peïnés, et indignés de ce qu'ils considèrent l'ingratitude des Jurassiens. Aussi la spirale de l'incompréhension se développe-t-elle et cela, avant tout, faute d'avoir mis le doigt sur la véritable nature du conflit, faute d'avoir pris en considération les réalités politiques et psychologiques à côté des facteurs juridiques et économiques.

Après cet inventaire des éléments du conflit, il importe d'en rechercher les solutions possibles. En effet, le temps presse et il y a péril en la demeure aussi bien sur le plan intérieur qu'extérieur. Sur le plan intérieur, le problème jurassien risque à plus ou moins longue échéance de devenir une pomme de discorde entre la Suisse romande et la Suisse allemande. Certes, jusqu'à présent, la Suisse romande n'a pas pris parti pour la cause des séparatistes: si certains organes de la presse romande ont donné l'impression contraire,<sup>15</sup> cela a été plutôt le fait des correspondants locaux et de la timidité des rédacteurs de ces journaux à leur endroit. Mais je crains fort que, si dans les circonstances présentes, on ne suit pas de près les rapports entre Suisses romands et Suisses allemands, tous les facteurs qui tendent à séparer les deux groupes linguistiques finiront tôt ou tard par se manifester. Qu'on se rappelle, d'ailleurs, la situation à la veille de la première guerre mondiale: depuis quelques dizaines d'années, les élites de la Suisse romande et de la Suisse allemande avaient suivi, sans s'en rendre compte, des chemins qui s'éloignaient de plus en plus, selon un processus aussi lent qu'inexorable, et ce n'est qu'après le déclenchement de la première guerre mondiale que la séparation avait éclaté au grand jour. Maintenant, depuis les années 30 et la deuxième guerre mondiale où l'unité avait été faite en face du danger commun, les rapports entre Suisses allemands et Suisses romands connaissent une stagnation et parfois même un recul. Cette fois moins en ce qui concerne les élites que la masse. La masse des Suisses romands subit en effet l'influence grandissante de la France qui

<sup>14</sup> V. Moine und H. Huber.

<sup>15</sup> Zur Berichterstattung der welschen Presse vgl. die zwischen April 1963 und 1964 gesammelten Artikel im Dossier CH-BAR#E2001E#1978/84#492\* (A.31.02).



s'exerce à l'aide de moyens de diffusion puissants tels que la radio, la télévision, les hebdomadaires illustrés. Or, cette masse qui voit et lit à tort et à travers et qui assimile mal peut être amenée, dans une affaire comme la jurassienne, à avoir des réactions dangereuses pour l'unité de notre pays. Aussi, le plus vite le problème aura-t-il perdu de sa force explosive, le mieux ce sera.

Sur le plan de nos relations extérieures, il est à craindre que, si le conflit ne trouve pas de solution, les dirigeants séparatistes ne soient amenés, par le dynamisme même du mouvement qu'ils ont déclenché, à faire appel d'une manière accrue à l'étranger. En premier lieu, à la France et, si ce n'est au Gouvernement, du moins aux «antichambres» plus ou moins sordides du pouvoir qui ont déjà dû se mêler de l'affaire jurassienne comme d'ailleurs du conflit entre wallons et flamands.<sup>16</sup> En second lieu, et ce serait bien plus gênant pour nous, à des instances internationales telles que le Conseil de l'Europe, une fois que la Suisse aurait ratifié la Convention européenne pour la Protection des droits de l'Homme.<sup>17</sup> En permettant une intrusion de l'étranger dans la politique intérieure suisse, les séparatistes violeraient un principe fondamental de notre État, aussi vieux que la Suisse, puisqu'il est inscrit dans le Pacte de 1291 («Pas de juges étrangers dans nos vallées») mais il est certain qu'ils ne reculeraient pas devant une telle perspective puisqu'ils<sup>18</sup> sont avant tout des révolutionnaires qui veulent aboutir à tout prix à la séparation.

Quelles sont alors les solutions possibles?

Un plébiscite ne ferait qu'aggraver les divisions entre les districts même du Jura et s'avérerait être d'une réalisation par trop compliquée. En effet, un tel plébiscite devrait-il se tenir au Jura seulement ou dans tout le canton de Berne? S'il se limite au Jura, doit-il comprendre les districts du nord aussi bien que ceux du sud? Qui seront les citoyens habilités à voter au Jura? Tous les citoyens suisses domiciliés au Jura ou tous les citoyens suisses d'origine jurassienne où qu'ils se trouvent, ou les deux à la fois? Autant d'interrogations sur lesquelles les deux parties en présence ont des vues très nettes et inconciliables.

Par ailleurs, la séparation poserait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait: relations entre la partie nord et la partie sud du Jura, position de la ville de Bienne, situation de la minorité de langue germanique dans le Jura du nord, frustration des Jurassiens de langue française qui se sentent bernois... elle ne serait qu'un pis aller, l'aveu d'un échec.

Il a été également proposé de détourner les énergies du peuple jurassien et en particulier celles de la jeunesse vers des tâches d'avenir en vue du développement de la région aussi bien sur le plan de l'économie que sur celui de l'éducation par exemple. Il s'agit là d'un appel fort sympathique, mais qui s'adresse à la partie

<sup>16</sup> Zu den Internationalisierungstendenzen der Separatisten vgl. die Notiz von O. Hänni an L. von Moos vom 30. September 1965, [dodis.ch/69301](http://dodis.ch/69301). Zur Sorge der schweizerischen Diplomatie, Frankreich könnte den jurassischen Separatismus unterstützen vgl. die Notiz von M. Gelzer an P. Dupont vom 14. April 1967, DDS, Bd. 24, Dok. 19, [dodis.ch/32591](http://dodis.ch/32591).

<sup>17</sup> Vgl. dazu das Protokoll von B. Dumont zur Chefbeamtenbesprechung des Politischen Departements vom 19. April 1966, DDS, Bd. 23, Dok. 141, [dodis.ch/31820](http://dodis.ch/31820). Vgl. ferner die thematische Zusammenstellung Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (1974), [dodis.ch/T2663](http://dodis.ch/T2663), bes. die Notiz von H. Zoelly an P. Graber vom 27. September 1972, [dodis.ch/36807](http://dodis.ch/36807).

<sup>18</sup> Der Einschub «ne reculeraient pas devant une telle perspective puisqu'ils» wurde nachträglich ergänzt.

rationnelle de l'âme humaine. Or, nous l'avons vu, les forces qui animent le RJ sont plutôt de nature irrationnelle: je doute fort par conséquent qu'elles soient perméables à de telles idées.

Pour ma part, je pense que l'on ne peut plus sans danger laisser Bernois et séparatistes face à face. Certes, le conflit du Jura est un conflit interne du canton de Berne. Mais, on l'a vu, il se trouve maintenant dans une impasse et rien n'indique que les deux antagonistes soient capables d'en sortir: les Bernois ont épuisé les concessions qu'on était raisonnablement en droit d'attendre de leur part et les séparatistes se sentent toujours frustrés de leurs vœux les plus sacrés.

Or, le problème du Jura est, de par ses répercussions possibles, un problème fédéral sinon juridiquement du moins politiquement. La preuve la plus évidente est que nous en parlons aujourd'hui autour de cette table. Par conséquent, une intervention est souhaitable sur le plan national. Je ne pense pas que la Confédération doive elle-même prendre des initiatives. La machine de l'État central doit à ce stade rester encore en réserve pour être mise en marche en dernier ressort. Je pense plutôt, dans une première phase, à un arbitrage cantonal qui serait conforme à une des plus anciennes traditions helvétiques. Que l'on me comprenne bien, il ne s'agit certainement pas de reconnaître le mouvement séparatiste comme interlocuteur valable du Gouvernement bernois, mais bien les forces qu'il a dévoyées et qui, elles, sont une réalité dont on ne peut pas faire abstraction. Aussi, verrai-je le Gouvernement de Berne d'une part, et les organes et les associations représentatives du Jura d'autre part en appeler chacun de leur côté à deux cantons différents pour qu'ils désignent des arbitres qui nommeraient à leur tour des super-arbitres provenant d'un cinquième canton. Quels seraient le rôle et le but de cet arbitrage? Je ne crois pas que les arbitres devraient avoir un but fixé à l'avance si ce n'est celui d'explorer les possibilités de solution dans un esprit d'objectivité. En tout état de cause, leur rôle consisterait essentiellement à désamorcer une situation qui menace de devenir explosive et qu'on ne peut pas ignorer plus longtemps.

*Professor Lüthy:*

Ich bin sehr froh, dass Kollege Reverdin das meiste vorweg nahm, was den weiteren Rahmen des Problems betrifft, so dass ich mich auf die Lokalperspektive Bern–Jura beschränken darf. Ich möchte mich auch nicht beim Mythos vom tausendjährigen Staatsvolk des Fürstentums Basel aufhalten, der sich historisch leicht zerzausen lässt. Wir haben in der Schweiz keinen Anlass, allzu pedantisch über nationale Mythenbildungen zu spotten; es ist für die Equipe des «Jura libre» zu leicht, in bezug auf die populäre Version unserer Schweizergeschichte Spott mit Spott zu vergelten. Es ist offensichtlich, dass sich die geographische und siedlungsmässige Zersplitterung des Jura in seiner ganzen Geschichte widerspiegelt; vor allem die Polarität zwischen dem der Freigrafschaft zugewandten Norden und dem nach Bern und dem Mittelland geöffneten Süden hat sich jahrhundertlang in divergierenden Burgrechten und Bedürfnissen ausgewirkt, bevor sie in der Reformation der Südhälfte und der erfolgreich durchgeführten Gegenreformation im nördlichen Teil endgültig besiegelt wurde. Die Zwitternatur dieses seltsamen Fürstentums, dessen geistlicher und weltlicher Bereich nie kongruent waren und das in den in die Eidgenossenschaft einbezogenen südlichen Tälern

seit der Reformation keine geistliche und sehr wenig weltliche Autorität ausübte, während es in den als Reichslehen geltenden Einzugsgebieten der Birs und des Doubs tatsächliche staatsbildende Kraft entfaltete, ist bis heute ein Grundzug der jurassischen Frage geblieben.

Ebenso nachhaltig aber hat zweifellos das andere, kürzere, doch tief einschneidende gemeinsame Kapitel jurassischer Vergangenheit auf die Gegenwart gewirkt, nämlich die für den Nordjura 20 Jahre und den Südjura 15 Jahre dauernde Einverleibung im revolutionären und napoleonischen Frankreich, ab 1800 im Departement Oberrhein. Hier begann die Neuzeit schlechthin als intensives Miterleben einer heroischen Epoche der «Grande Nation», und zur jurassischen Geschichte gehört die französische Laufbahn so vieler Jurassier im 19. Jahrhundert. Auf dieses Kapitel historischer Existenz ausserhalb jeden Zusammenhangs mit der Schweiz folgte in schärfster Kontrastwirkung die Einverleibung in den Kanton Bern als ein Kompensationsgeschäft der Kabinettsdiplomatie des Wiener Kongresses.

Von hier stammt ein anderer Zwiespalt, der vor allem die Geschichte des Nordjura im 19. Jahrhundert geprägt hat und der noch heute durch die historischen Exegesen des «Jura libre» spukt: der Zwiespalt zwischen der Glorifizierung des fürstbischöflichen Krummstabs und dem Kult der französischen Revolution, im 19. Jahrhundert zwischen jurassischem Klerikalismus als Schutzwall gegen das protestantisch-allemanische Bern und jurassischem Radikalismus, der am äussersten Flügel des antiklerialen Schweizer und Berner Radikalismus mitkämpfte. Es ist dieser Zwiespalt, bis in die Manifestationen jurassischer Heimatliebe, der sich geradezu klassisch in der schillernden Figur eines Xavier Stockmar ausdrückt und den Jurassiern die Verklärung dieses Politikers zum Nationalhelden so schwer macht; er war zu sehr Jurassier, um je ein guter Berner Staatsmann zu sein, zu sehr antiklerikaler Radikaler, um ein guter jurassischer Autonomist zu sein: ein Schicksal zwischen den Stühlen wie so viele jurassische Schicksale.<sup>19</sup> Doch diese innerjurassischen Wirren und Zwiespältigkeiten sind nun seit 150 Jahren unentwirrbar mit dem Verhältnis des Jura zu Bern verknüpft und oft genug nach dem Prinzip des *divide et impera* verschärft und vergiftet worden: innerjurassische und bernisch-jurassische Klärung können fortan nicht mehr getrennt werden.

Dieses Verhältnis zu Bern war seit 150 Jahren selten ein glückliches. Es geht hier nicht darum, alte Wunden aufzureissen, von den verjährten zivil- und kirchenrechtlichen und zeitweise sogar sprachpolitischen Einbernerungsversuchen bis zur unfassbaren Brutalität des Kulturkampfes, der hier später als irgendwo sonst, nämlich erst 1921, völlig liquidiert wurde. Manche alten und neuen Kantone haben im 19. Jahrhundert solche Krisen gekannt, in denen sie knapp an der Trennung vorbeigingen. Beispiellos in unserem Lande aber ist die Dauer und Unheilbarkeit der Ehezerüttung zwischen Bern und dem Jura. Wir müssen das Bestehen eines «antibernischen Affekts» mit den vielfältigsten Erscheinungsformen im Jura als dauernde Tatsache hinnehmen.

<sup>19</sup> Zur Rolle Xavier Stockmars im Jurakonflikt vgl. den Bericht von V. Moine vom 20. März 1964, CH-BAR#E2001E#1978/84#491\* (A.31.02).

Auf der andern Seite steht der Kanton Bern, an Eigenart und Eigenstaatlichkeit wohl das geschlossenste Gebilde der Eidgenossenschaft. In diesem bernischen Selbstbewusstsein hat der Jura kaum einen Platz. So wird im Berner Grossen Rat in Anwesenheit französischsprachiger jurassischer Vertreter mit aller Selbstverständlichkeit Berndeutsch gesprochen. Sprachkonflikte solcher Art sind eine Errungenschaft der Demokratie; das alte aristokratische Bern hätte diese Probleme nicht gehabt. Aber gerade hier setzt die separatistische Taktik mit gezielter Bösartigkeit ein: auf die gewollt provozierende Art, mit der die Intellektuellen oder Halbintellektuellen des Rassemblement Jurassien von der Berner Muttersprache als dem barbarischen Berner Patois sprechen, reagiert der Berner empfindlicher als die meisten Deutschschweizer. Hier ist sehr schnell der Punkt erreicht, wo dem Angepöbelten das Blut in den Kopf steigt. So ergeben sich oft scheinbare Bagatellfälle und Tölpeleien, an denen sich aggressive Ressentiments entzünden.

So ist die Kombination Bern–Jura die schwierigste aller schweizerischen Kombinationen. Weder Geschichte noch Sprache, noch Temperament, noch gegenseitige Sympathie ergeben einen Anknüpfungspunkt, und nichts, was Bern seit einem Jahrhundert materiell für den Jura getan hat, scheint das gegenseitige Ärgernis gemildert zu haben. Es ist eine müssige Überlegung, aber ich kann mich nicht enthalten, sie anzustellen: wie harmonisch und auf tiefe Wesensverwandtschaft gegründet wäre doch, im Vergleich dazu, ein ungetrennter Kanton Bern–Waadt gewesen! Bern hat in vielem die Rolle einer Brücke zwischen Deutsch- und Welschschweiz gespielt, nicht aber in Bezug auf den Jura, der ein unwillkommenes Stiefkind blieb: *on nous a pris une cave et un grenier et on nous fait cadeau d'un mauvais galetas!*

Dazu kommt, dass im demokratischen Einheitsstaat Bern das jurassische Anhängsel – und in diesem erst recht der periphere, abgelegene und isolierte äussere Jura – gegenüber der kompakten Masse Altbern nie ins Gewicht fiel und immer weniger ins Gewicht fällt, je mehr sein Wachstum infolge seiner Lage am Rande der grossen Zentren und Verkehrsstrassen zurückblieb. Um 1900 waren die Jurassier noch ein gutes Fünftel, heute sind sie kaum mehr ein Siebentel der Berner Bevölkerung. Formalpolitische Privilegien ändern an dieser Situation nichts. Wohl sind dem Jura zwei Sitze im Berner Regierungsrat vorbehalten, doch diese zwei Jurassier werden selbstverständlich vom ganzen Kanton aus den grossen gesamtbernischen Parteien gewählt, weshalb die traditionelle nordjurassische Mehrheitspartei der Christlichsozialen nie eine Chance hatte. Und selbstverständlich war unter den bisher neun – und morgen zehn<sup>20</sup> – bernischen Bundesräten nie ein Jurassier. In gesamtbernischen Abstimmungen, die Interessen oder Affekte des Jura berühren, sind die jurassischen Resultate zwar ein Spiegelbild der dortigen Strömungen und Stimmungen, zählen aber im Gesamtergebnis kaum, auch wenn die jurassische Stimmbeteiligung zwei- oder dreimal so stark ist wie im alten Kanton. Es wäre interessant, die lange Reihe solcher Abstimmungen auf ihre zwei Grundvarianten jurassischen Verhaltens zu untersuchen, die dem Schwanken zwischen geschlossener Reaktion gegen Altbern und innerer Zwiespältigkeit im Jura selbst entsprechen.

Keine Bewegung, auch und erst recht nicht das Rassemblement Jurassien, vermag den Jura zu einer positiven Zielsetzung – einem einheitlichen Staatswillen

20 Am 8. Dezember 1965 wurde der Berner R. Gnägi in den Bundesrat gewählt.

– um sich zu scharen. Andererseits gibt der kleinste Fehltritt Bern immer wieder Anlass, den latent bestehenden Antiberneer Affekt im ganzen Jura zu rein negativen Kundgebungen zu mobilisieren. Diese Schlussfolgerung scheint auch das Rassemblement Jurassien gezogen zu haben: durch das Scheitern seiner positiven Vorstösse belehrt, konzentriert es sich immer eindeutiger auf die Taktik, ein Trommelfeuer von Aggression, Provokation und Polemik zu unterhalten. Dass es sich damit innerhalb der Schweiz und selbst der Romandie immer mehr isoliert und deshalb seine Zuflucht in der «Internationalisierung» sucht, darf uns nicht beruhigen.<sup>21</sup> damit wird ein altes und echtes Gefühl jurassischer Isoliertheit am Rande des eidgenössischen Lebens neu verstärkt, und eine weitere Radikalisierung und Entfremdung ist die Folge.

Was könnten wir tun, dieses Problem, das nachgerade zum Alpdruck wird, zu überwinden? Ich glaube eine erste Möglichkeit können wir wenigstens in diesem Kreis zum vornherein von der Diskussion ausschliessen: jene Art gewaltsamen Einschreitens, die dem Obrigkeitsstaat einst offen stand, die im Jura im 19. Jahrhundert leider tatsächlich mehrmals geübt wurde und die auch heute unter den erbittertsten Bernern einige Verfechter findet, die aber in der heutigen inneren und äusseren Lage der Schweiz einfach ausgeschlossen ist.

Wenig nützlich ist auch – womit wir uns gegenwärtig allzuleicht begnügen – die Exzesse zu verurteilen und die Führer des Rassemblement zu gutwilligem Dialog und eidgenössischer Zusammenarbeit mit Bern zu ermahnen. Die Erfahrungen der NHG sind in dieser Beziehung ausreichend.<sup>22</sup> Solche Ermahnungen übersehen vor allem, dass das Rassemblement eben gerade nicht auf Zusammenarbeit, sondern auf den Bruch mit Bern hinarbeitet und dass es für die Separatisten im Grunde gar nichts gibt, worüber sie mit Bern reden könnten, ausser über die Modalitäten der Trennung – d. h. gerade über das, worüber Bern sich seinerseits zu sprechen weigert.

Eine andere, heute vielleicht die verbreitetste, begreiflichem Überdruß entspringende Haltung ist, das ganze Problem als innerbernerische Angelegenheit sich selbst zu überlassen, in der Hoffnung, dass es mit genügend Geduld und Polizei sich schliesslich selbst erledige, die Béliers alt und müde werden, die Gemüter sich beruhigen und der Separatismus in seiner Sackgasse absterbe. Ich fürchte, diese Rechnung werde nicht aufgehen.

Ein ernsthafterer Lösungsversuch ist der Vorschlag, das Juraproblem als soziologisches und wirtschaftliches Entwicklungsproblem zu entpolitisieren und durch ein aktives Entwicklungsprogramm den Jura aus seiner wirtschaftlichen und psychologischen Isolierung herauszuführen. Es ist der Vorschlag, den Professor Böhler im August 1964 – einige Tage vor Les Rangiers<sup>23</sup> – in einem nuancier-

21 Zu den Internationalisierungstendenzen der Separatisten vgl. die Notiz von O. Hänni an L. von Moos vom 30. September 1965, [dodis.ch/69301](http://dodis.ch/69301).

22 Vgl. etwa die Notiz von P. Micheli an F. T. Wahlen über die Versammlung der NHG vom 1. Februar 1964, CH-BAR#E2001E#1978/84#491\* (A.31.02).

23 Zu den Ereignissen bei Les Rangiers vgl. das BR-Verhandlungsprot. der 59. Sitzung des Bundesrats vom 1. September 1964, [dodis.ch/31981](http://dodis.ch/31981). Vgl. ferner die Ansprache von P. Chaudet an der Kundgebung von Les Rangiers vom 30. August 1964, CH-BAR#J2.181#1987/52#2249\* (131.13); das vertrauliche Schreiben der schweizerischen Bundesanwaltschaft an den Bundesrat vom 5. September 1964 über die Voruntersuchungen betreffend Les Rangiers, CH-BAR#E2001E#1978/84#491\* (A.31.02); sowie die Notiz von E. Drexler vom 29. August 1968, CH-BAR#E4001D#1980/86#44\* (056).

ten Artikel in der NZZ suggerierte,<sup>24</sup> den dann, in vergrößerter Form, die NHG aufgriff und bald wieder fallen liess, weil die Dramatisierung der Dinge den Gedanken so langfristiger und komplexer Heilmittel in den Hintergrund drängte.<sup>25</sup> Ich glaube, dass «Entwicklungshilfe» im weitesten Sinn bei jeder Inangriffnahme des Juraproblems gewichtig mitspielen müsste, aber ich glaube auch, dass es – wie so oft – zu spät ist, sich damit zu begnügen. Um kurzfristig zu wirken, müsste ein solches Projekt gewaltige, amerikanische Ausmasse einer Tennessee Valley Administration annehmen. Das ist heute in der Schweiz ausgeschlossen, und ich weiss auch nicht, ob es wünschbar wäre. Wenn ich den Geist der Freiburger bedenke, fürchte ich, dass eine solche forcierte Entwicklungshilfe als eigentliche Aggression gegen die Eigenart des Jura erscheinen könnte. Ihre Motivierung als Heilmittel gegen den Separatismus würde sie in den Augen vieler Jurassier doppelt fragwürdig machen.

So kommen wir doch wieder zu den politischen Lösungsvorschlägen zurück, welche die gefürchteten Probleme von Selbstbestimmungsrecht, Territorialhoheit und Eigenstaatlichkeit aufwerfen. Ich möchte immerhin vorausschicken, dass die bernische Verfassungsrevision vom Oktober 1950<sup>26</sup> vielleicht unbedachterweise, aber feierlich diese politische Fragestellung legitimiert hat, indem sie das – später noch mit eigener Fahne und Wappen sanktionierte – Nebeneinanderbestehen eines «Volkes des alten Kantonsteils» und eines «Volkes des Jura» [*«le peuple de l'ancien canton et celui du Jura»*] anerkannt hat: eine seltsam bürokratisch-papierene Ausdrucksweise, die in klaren Worten einfach heisst, dass es ein Berner Volk und eine nicht zu diesem Volk gehörende Bevölkerung des Jura gibt, deren Angehörige sich niemals als Berner, sondern, auch wenn sie nicht Separatisten sind, als Jurassier oder «patriotes jurassiens» bezeichnen. Nachdem diese Anerkennung einmal erfolgt ist – und es wäre heute schwierig, sie zurückzunehmen –, ist auch die Frage des Verhältnisses dieser beiden Bevölkerungen als staatsrechtliches Problem anerkannt, und es kann zwar die Opportunität, aber nicht mehr die Legitimität staatsrechtlicher Autonomieforderungen für den Jura bestritten werden.

Auf die Einzelheiten der gegenwärtig innerhalb des Kantons Bern zur Debatte stehenden Vorschläge der Jurassischen Deputation brauche ich hier nicht einzugehen. Diese Vorschläge sind ja kein Ganzes, sondern ein seltsam konzeptionsloses und unverarbeitetes Durcheinander von Kleinkram und extremen Forderungen. Sie kennen das verfassungsrechtliche Gutachten der Experten Hans Huber, Max Imboden und Louis Python über jene Vorschläge, die staatsrechtliche Bedeutung haben.<sup>27</sup> Es ist eine entmutigende Lektüre. Kurz gefasst, besagt es, dass für eine echte regionale Autonomie innerhalb des Kantons Bern zwischen dem kanto-

24 «Die Jurafrage als psychologisches Problem. Ein Beitrag zum Gespräch» von E. Böhler, Neue Zürcher Zeitung vom 28. August 1964, Mittagsausgabe, Nr. 3556.

25 Vgl. dazu den ersten Entwurf der Stiftungsurkunde für die von der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG) gegründeten Schweizerischen Stiftung zur Förderung des Jura vom Oktober 1964, CH-BAR#E2001E#1978/84#491\* (A.31.02).

26 Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährleistung der abgeänderten Artikel 1, 2, 17, 26, 33 und 34 der Staatsverfassung des Kantons Bern vom 22. Dezember 1950, BBl, 1950, S. 745–750.

27 Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern über die Vorschläge der jurassischen Grossräte, erteilt durch die Experten Prof. Dr. Hans Huber, Bern, Prof. Dr. Max Imboden, Basel, Alt Bundesrichter Louis Python, Fillistorf vom Juni 1965, CH-BAR#E2001E#1978/84#49\* (A.31.02).

nalen Staatsapparat und der sehr weitreichenden Gemeindeautonomie praktisch kein Raum vorhanden ist. Die dem Jura zugedachten Sonderrechte, die sich auf Schutz gegen Majorisierung, eigenen Wahlkreis, Übervertretung im Regierungsrat und Anrecht auf einen Ständeratssitz beziehen, lassen sich mit der in der Bundesverfassung garantierten Gleichberechtigung der Bürger nicht vereinbaren. Die Schlussfolgerung ist zwingend, dass innerhalb eines schweizerischen Kantons jene Privilegierung von Minderheiten verfassungsmässig und sachlich nicht möglich ist, die innerhalb des eidgenössischen Bundesstaats als selbstverständlich gilt, wo ja im Ständerat und zu Verfassungsabstimmungen die 30 000 Einwohner von Uri die Million von Zürich aufwiegen und 11½ Kantone, die rund einen Fünftel der schweizerischen Bevölkerung umfassen, das Votum der übrigen vier Fünftel annullieren können. Die Schweiz ist föderalistisch, die Kantone sind es nicht.

Für den leider wahrscheinlichen Fall, dass der Kompromissversuch der Jurassischen Deputation in einer Sackgasse endet, steht ein letzter Lösungsvorschlag in Form des Projekts Schürch für einen föderalistischen Umbau des Gesamtkantons Bern in Reserve.<sup>28</sup> Es ist zu früh, uns darüber zu äussern, und wir können dem Vorstoss nur Glück wünschen, weil er mindestens die Geister in Bewegung bringen kann. Aber die Künstlichkeit des Projekts, das keinerlei echten Wünschen und Begehren des alten Kantonsteils entspricht, ist augenfällig, und ich zweifle sehr daran, dass die Altberner dafür gewonnen werden können, ihren ganzen Kanton bis zur Unkenntlichkeit umzumodeln, nur um die Sonderwünsche einer kleinen Minderheit im Jura zu befriedigen.

Wir stehen also vor einer ganzen Auswahl komplizierter, gewundener und wenig überzeugender Ersatzlösungen für jene eine Lösung, die aus dem Bereich des Denk- und Diskutierbaren verbannt werden soll und die doch als unerlöstes Gespenst hinter all diesen Beschwörungsversuchen umgeht: die Kantonstrennung, d. h. die Lösung des Juraproblems nicht mehr auf kantonal-bernischer, sondern auf eidgenössischer Ebene. Ich glaube, es ist nicht gut, solche Gespenster Generation um Generation unerlöst umgehen zu lassen. Schon aus Gründen der geistigen Hygiene wäre es besser, die realen Möglichkeiten und Schwierigkeiten, Vorzüge und Nachteile der Schaffung eines neuen Kantons in aller Offenheit und Öffentlichkeit zu erwägen.

Ich nehme die apodiktischen Gegenargumente vorweg, mit denen diese Perspektive meist vor Beginn jeder Diskussion unter den Tisch gewischt wird, wobei ich die formal-verfassungsrechtlichen Einwände vorerst beiseite lasse:

1. Die altbernische Mehrheit würde einer solchen Sezession nie zustimmen. Man soll in der Politik niemals «nie» sagen. Es gibt Symptome dafür, dass die Berner dieses ewigen Ärgernisses überdrüssig werden könnten. Die Einheit Bern-Jura ist historisch und psychologisch zu wenig verankert, als dass sie ein unverbrüchliches Dogma wäre. Und wenn Bern Ja sagen würde, dann würde die übrige Eidgenossenschaft sicherlich nicht Nein sagen. Wir alle würden aufatmen, wenn dieses Minderheitsproblem, das so wenig ins Bild der Eidgenossenschaft passt, auf gütlichem Wege gelöst werden könnte.

<sup>28</sup> Vgl. dazu den Artikel «Föderalismus statt Separatismus. Alternativen zu den Vorschlägen der Jurassischen Deputation» von G. Schürch, *Der Bund vom 11. April 1965, Nr. 154, S. 3.*



2. Der Jura selbst hat die Trennung verworfen. Das Gesamtergebnis von 1959 war zu knapp und zu verworren, um als unwiderruflich zu gelten.<sup>29</sup> Der protestantische und der Schweiz zugewandte Südjura hat damals die vom Rassemblement Jurassien propagierte Trennung verworfen, weil er nicht selbst zur Minderheit im Schlepptau einer knappen, aber kompakten katholischen und «frankophilen» nordjurassischen Mehrheit werden wollte. Die vom Rassemblement Jurassien propagierte Einheit eines «Jura un et indivisible» ist ebenso ahistorisch und fragwürdig wie die Einheit Bern–Jura.

Eine Auflösung Berns in zwei Halbkantone Bern und Jura – gleichgültig wo die Grenze gezogen würde – ist für Bern völlig unzumutbar. Ebenso wenig hilfreich ist die heute verbreitete bernische Zornreaktion, nun einfach die widerspenstigen drei Amtsbezirke des äusseren Jura aus dem Kanton zu entlassen. Die erste Folge wäre eine vom amputierten «Kanton Nordjura» ausgehende irredentistische Agitation im bernischen Südjura; die zweite, vielleicht verhängnisvollere, eine völlige Entfremdung des nun doppelt isolierten und geradezu ausgestossenen «Pruntrutler Zipfels» von der Schweiz. Das gestellte Problem ist tatsächlich ein Doppelproblem: die Beziehung des Jura als Ganzes zu Bern und die Beziehung der Teile des Jura zueinander.

Lassen Sie mich deshalb in Gedanken ans Reissbrett sitzen und mit aller Naivität die theoretisch ideale Lösung suchen: Der alte Kantonsteil Bern, der die ganze wirkliche Masse, die Substanz und Tradition Berns enthält, bliebe selbstverständlich der Kanton Bern und ein Vollkanton der Eidgenossenschaft. Daneben entstünde ein neuer Kanton oder vielmehr ein Doppelkanton Jura, der nach dem Vorbild der beiden Appenzell und Unterwalden aus einem cis- und einem tranjurassischen Halbkanton gebildet würde. Die historischen Namen und heraldischen Allegorien hätten die Jurassier schnell gefunden. Es bliebe ihnen überlassen, sich in jedem Kantonsteil selbständig zu organisieren, sich über ihre Beziehungen ins Einvernehmen zu setzen und vielleicht sogar eines Tages, wenn die heutigen Rankünen überlebt sind, einen Zusammenschluss anzustreben; wobei dem Südjura die natürliche (und historische) Rolle der Brücke zu Bern und zur Eidgenossenschaft zufiele.

Ich weiss, dass ein Land kein Reissbrett ist, dass die Quadratur des Kreises nie aufgeht und dass die Prozedurschwierigkeiten auf den ersten Blick als ungeheuer erscheinen; territoriale Änderungen gehören nicht nur im zwischenstaatlichen Leben, sondern auch innerhalb eines Bundesstaates zu den schwierigsten und unlösbarsten Fragen, weil alles geltende Recht und alle in ihm vorgesehenen Prozeduren in den bestehenden Staaten verankert sind. Andererseits wäre diese scheinbar abstrakte Reissbrettlösung vielleicht die einzige, die sowohl die bernisch-jurassische wie die innerjurassische Spannung überwinden könnte und bei der sich niemand vergewaltigt fühlen müsste, weil sie der Geschichte, der Geographie und der sprachlichen, politischen und konfessionellen Komplexität des Gebiets entspräche. Gewiss würden sich an den Rändern dieser «Kantonsgründung» einige Sonderprobleme stellen, die von allen Seiten als solche anerkannt sind und bei jedem vom status quo abweichenden Lösungsversuch auftreten müssten.

<sup>29</sup> Am 5. Juli 1959 wurde die vom RJ initiierte kantonale Volksinitiative zur Sondierung hinsichtlich der Gründung eines neuen Kantons Jura abgelehnt.

So wären sogar die Einheitsfanatiker des Rassemblement Jurassien bereit, dem Amtsbezirk Laufen jedes Optionsrecht, auch etwa für Solothurn oder Basel zuzugestehen. Auch Biel, das eigentlich die natürliche Hauptstadt eines Kantons Süd-jura und die «Brücke zur Schweiz» wäre, könnte ein Optionsrecht wünschen. Eine solche territoriale Neuordnung unseres Nordwestwinkels erscheint zwar staatsrechtlich kompliziert, ist aber jedem politischen Vorstellungsvermögen plastisch zugänglich und unvergleichlich verständlicher, einfacher und einleuchtender als alles, was seit bald zwanzig Jahren an Kompromissversuchen ausgemarktet wird. Nicht erst die notwendigerweise langwierige Verwirklichung mit allen dabei aufgeworfenen Einzelfragen, vom Statut Biels bis zu dem des Laufentals, über die ein umfassendes «Vernehmlassungsverfahren» jeder Fixierung abstimmungsreifer Vorlagen vorausgehen müsste, sondern schon die offene grundsätzliche und sachliche Erörterung einer solchen Lösung als realer Möglichkeit könnte die Wirkung haben, die Auseinandersetzung der Geister im Jura selbst aus ihrer gegenwärtig hoffnungslosen Sackgasse steriler Trozhaltungen und gegenseitiger Landes- oder Heimatverratsbezeichnungen herauszuführen und jene von Hypothesen unbelastete innerjurassische Aussprache über die konkrete Gestaltung des eigenen Zusammenlebens in Gang zu bringen, die allein aus dem blossen Hadern mit der Vergangenheit erlösen kann und die die eigentliche Voraussetzung jeder Klärung ist. In dieser Perspektive ist sogar eine Ernüchterung der Separatisten nicht ausgeschlossen, wenn sie einmal aufhören könnten, mit blinder Erbitterung gegen die Mauer des einen und unteilbaren Kantons Bern anzurennen, und dafür konkret darüber nachzudenken hätten, wie denn ihre «Patrie jurassienne» aussehen könnte und müsste. Umgekehrt glaube ich, dass die Altberner auf die Dauer bei nüchterner Besinnung kein Interesse daran fänden, ein Veto gegen die offene Erörterung einer Lösung einzulegen, bei der ihr Kanton in Wirklichkeit nichts verlöre, sondern vielmehr seine innere Einheit, seine Eintracht und sein gutes Gewissen wiederfände. Die Eidgenossenschaft als Ganzes aber hätte den Gewinn, endlich wieder einmal zu erproben, dass unser Bundesstaat überhaupt noch imstande ist, ein Problem anzupacken und zu lösen, ohne bei jedem Schritt vor Prozedurschwierigkeiten zu kapitulieren, eine Fähigkeit, an der wir seit einigen Jahren ernsthaft zu zweifeln beginnen.

Diese Prozedurschwierigkeiten, beginnend oder vielmehr endend mit der Neufassung der Artikel 1 und 5 der Bundesverfassung, will ich nun nicht mehr erörtern.<sup>30</sup> Eine Diskussion lohnte sich ja überhaupt nur, wenn die Idee selbst als diskutierbar erscheint. Ein solcher neuer Stein im schweizerischen Mosaik widerspricht nicht dem Geist des Bundesstaates, wohl aber dem Buchstaben der Verfassung, und unsere Tradition der stückweisen Verfassungsrevision in Permanenz

<sup>30</sup> *Art. 1 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874:* «Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der zweiundzwanzig souveränen Kantone, als: Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden (ob und nid dem Wald), Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel (Stadt und Landschaft), Schaffhausen, Appenzell (beider Rhoden), St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, bilden in ihrer Gesamtheit die schweizerische Eidgenossenschaft.» *Bzw. Art. 5:* «Der Bund gewährleistet den Kantonen ihr Gebiet, ihre Souveränität innert den Schranken des Art. 3, ihre Verfassungen, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat.» *Vgl. BS, 1947, S. 3 bzw. 4.*

hat ja im Schweizervolk nicht die Gewohnheit gezüchtet, den Buchstaben eines Verfassungsartikels als unantastbares Heiligtum über die Praxis zu stellen.

*Conseiller fédéral Lepori:*

Après les interventions d'un orateur romand et d'un alémanique, je voudrais faire entendre la voix de la Suisse italienne. Je ne peux pas apporter la proposition d'une solution nouvelle mais seulement exprimer ma conviction personnelle telle qu'elle résulte de l'examen de la situation.

Il n'y a pas lieu de s'étendre sur les causes de la tension actuelle si ce n'est pour souligner l'importance d'un phénomène que M. Reverdin a signalé et qui échappe fréquemment aux Suisses alémaniques: je veux dire les sentiments des minorités nationales vis-à-vis de la majorité. Une force immanente pousse ceux qui appartiennent à la majorité à résoudre leurs propres problèmes d'une manière prioritaire même s'ils sont pleins de compréhension pour les préoccupations de la minorité. La minorité ressent très fortement cela, ces ressentiments s'accumulent et provoquent une insurrection spirituelle contre la majorisation.

Je voudrais maintenant toucher un autre point: à savoir l'importance des éléments historiques. L'histoire pèse sur les peuples, chaque communauté développe ses mythes. Les blessures subsistent dans la conscience des minorités qui ont été autrefois soumises à une domination extérieure. Ainsi, le thème du «Landvogt» continue à agiter parfois le Tessin qui est pourtant libre depuis plus de 160 ans. De semblables réminiscences sont vivaces au Jura, et les concessions faites par Berne, concessions presque surprenantes par leur importance et qui représentent quelque chose d'absolument singulier, n'ont pas empêché quel'atteinte psychologique ne se manifeste à nouveau. Il faut prendre acte de la situation et réfléchir aux solutions possibles.

La solution d'un canton indépendant du Jura ne ferait que transposer l'antagonisme sur le plan régional (Jura du nord et du sud) et ne peut donc être retenue. Créer d'autre part un Jura amoindri, limité aux seuls districts du nord, serait déclencher une nouvelle controverse et provoquer les dangers de l'irrédentisme. Quant à l'idée avancée par le Prof. Lüthy, elle soulève d'emblée des difficultés tenant aux limites de l'entité nouvelle: quel serait d'ailleurs le sort des Bernois restant dans le Jura; et la population du Jura du sud voudrait-elle se laisser détacher du canton de Berne? Autant questions qui montrent que cette idée, plutôt qu'une solution toute faite, doit être considérée comme une hypothèse de travail.

À long terme, un arbitrage me paraît une idée heureuse. Il suppose cependant un compromis qui ne peut être improvisé. À mon avis, il faudrait procéder d'abord à une large enquête qui serait placée sous la responsabilité du Conseil fédéral. C'est ce dernier, en dépit de la conception qu'il a lui-même formulée, qui devrait mettre en œuvre une solution s'inspirant de la vieille tradition suisse de l'arbitrage confédéral. Au premier stade, un organe de médiation procéderait à une enquête menée entièrement en dehors des structures officielles. Le gouvernement bernois devrait uniquement donner son accord sur le principe de l'enquête et sur les personnalités qui s'en chargeraient. Cet organe de médiation devrait pouvoir librement se mettre en contact avec tous les interlocuteurs possibles, aussi bien au sein des partis, de la députation jurassienne (où se dénote une subdivision en un

groupe centriste, flanqué de deux ailes extrémistes), des églises et également des séparatistes qui constituent une réalité avec laquelle il faut d'abord compter.

Je voudrais aussi vous faire part de quelques idées sur le problème constitutionnel, le droit représente une création continue et il faut savoir éviter le risque de figer le droit constitutionnel. Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'État fédératif constituait une réalité nouvelle qui a conduit à un échafaudage juridique nouveau lui aussi. Il n'y aurait pas lieu actuellement de refuser la discussion des propositions de la députation jurassienne. Il importe de voir le problème de façon pratique plutôt que de laisser les camps en présence se renvoyer les responsabilités.

Si le Conseil fédéral nomme une commission de médiateurs<sup>31</sup> qui se chargeraient d'une enquête et de contacts, et définit les secteurs sur lesquels porterait cette investigation, cela pourrait conduire à une série de propositions, donnant lieu à un nouveau courant d'opinions, même si elles n'étaient pas acceptées par les séparatistes. Un tel courant pourrait permettre un nouveau plébiscite qui trancherait une fois pour toutes les discussions sur la situation du Jura. Le Prof. Lüthy définissait tout à l'heure un séparatisme endémique au Jura: une tendance de cet ordre peut être efficacement combattue en donnant la parole au peuple lui-même.

Je crois enfin que nous ne devrions pas trop nous préoccuper de l'étranger dans toute cette affaire. L'étranger pense d'une manière variable à propos des pays. En tout état de cause, on ne peut pas compter sur une prédisposition particulièrement favorable comme la Suisse a tendance à vouloir la créer. Je constate que nos problèmes et nos difficultés sont bien petits à côté de ceux des États qui nous entourent.<sup>32</sup>

*Nationalrat Hofer:*

Nachdem sich meine Vorredner von neutraler Warte aus des Problems angenommen haben, ist es meine Aufgabe, mich als Berner dazu zu äussern.

Meine ersten Eindrücke vom aktuellen Jurakonflikt entstanden aufgrund der Informationen, die ich mir während meines Berliner Aufenthaltes in den Zeitungen zusammensuchte. Schon damals fiel es mir schwer, für bare Münze zu nehmen, was zur Jurafrage geschrieben wurde. Mir schien es, als wären die Proportionen verloren gegangen, wenn von Verlust der Freiheit und Unterdrückung durch Bern die Rede war, als enthielte der Konflikt lauter künstliche Elemente.

Es ist hier nicht der Ort, über die Berechtigung der Vorwürfe zu diskutieren, die beide Seiten erhoben und immer noch erheben. Vielmehr ist zu untersuchen, wie es zu solchen Vorwürfen kommen konnte.

<sup>31</sup> Der Regierungsrat des Kanton Berns führte zur Klärung der Jurafrage die Kommission der Vierundzwanzig ein, in der Mitglieder aus allen politischen Parteien des alten Kanton Berns und des Juras einsassen, vgl. dazu CH-BAR#J2.181#1987/52#2257\* (131.13); ferner wurde 1968 die Eidgenössische Kommission der guten Dienste für den Jura gegründet, der die alt Bundesräte F. T. Wahlen und M. Petitpierre angehörten, vgl. dazu die Berichte der Kommission der guten Dienste für den Jura vom 13. Mai 1969 resp. vom 7. September 1971, CH-BAR#J2.181#1987/52#2266\* (131.13).

<sup>32</sup> Zur politischen Situation in den Nachbarstaaten vgl. für Österreich die Notiz von R. Bindschedler an F. T. Wahlen vom 11. Februar 1964, DDS, Bd. 23, Dok. 13, [dodis.ch/31083](http://dodis.ch/31083); für Italien den Politischen Bericht Nr. 1 von Ph. Zutter an F. T. Wahlen vom 13. Januar 1964, [dodis.ch/31262](http://dodis.ch/31262); für Frankreich den Politischen Bericht Nr. 14 von A. Soldati an F. T. Wahlen vom 13. Februar 1963, [dodis.ch/30702](http://dodis.ch/30702) sowie für Deutschland den Politischen Bericht Nr. 9 von A. Escher an F. T. Wahlen vom 20. Juni 1963, QdD 2, Dok. 254, [dodis.ch/34251](http://dodis.ch/34251).

Forscht man nach den Ursachen der gegenwärtigen Auseinandersetzung, so darf ein Element nicht unterschätzt werden: der neue geistige Imperialismus Frankreichs. Wir haben es mit einer Erscheinung zu tun, wie sie sich in der Geschichte oft wiederholt. Aus einer defensiven Haltung wird offensive Anmassung. Die nachfolgende Offensive ist in der ihr vorangegangenen Defensive begründet. So erkläre ich mir die Verhältnisse im heutigen Frankreich. Dass diese Vorgänge auf die Schweiz zurückwirken, braucht uns nicht zu überraschen. Bezeichnend ist, wie berühmte Persönlichkeiten, ich denke an Rousseau oder auch Honegger und Ramuz heute einfach als Franzosen in Anspruch genommen werden. Eine Parallelität zum deutschen Imperialismus der dreissiger Jahre lässt sich kaum leugnen. Doch waren damals in der deutschen Schweiz starke Abwehrkräfte vorhanden – ich frage mich, ob die französische Schweiz heute dieselben Abwehrkräfte besitzt.

Der Jurakonflikt enthält manche Widersprüchlichkeit. Ich denke an den sprachlichen Faktor, der eine so grosse Rolle spielt. Im Jura wurde von Bern sofort französisch als Amtssprache anerkannt, während am Hofe des Fürstbischofs im ancien régime Deutsch die Amtssprache war. Die Taktik der Separatistenführer erinnert mich an irredentistische Bewegungen früherer Zeiten. Ich möchte noch weiter gehen: Das Gebaren dieser Leute, ihre Schlagworte, ihre Intoleranz, ihre Lieder und Emblème tragen deutlich faschistische Züge.

Uns wurde die Aufgabe gestellt, die Jurafrage zu diskutieren und nach allfälligen Lösungsmöglichkeiten Ausschau zu halten. Um aber eine adäquate Lösung zu finden, müsste man vorerst wissen, welches das konkrete Ziel der separatistischen Bewegung ist. Die aber blieb uns bisher verborgen. Deshalb ist es so schwer, zu einer vernünftigen Diskussion zu kommen. Nach den Referaten von Nationalrat Reverdin und Prof. Lüthy bin ich in der Frage, ob eine Lösung überhaupt möglich ist, noch pessimistischer geworden. Jede Form grösserer Autonomie würde die Jurassier früher oder später Frankreich in die Arme treiben. Der Einfluss Frankreichs auf einen von Bern getrennten Kanton Jura müsste noch viel grösser sein, als er dies jetzt schon im mit Bern verbundenen Nordjura ist. Aus diesem Grunde kann ich auch den Vorschlag von Herrn Prof. Lüthy nicht billigen, abgesehen davon, dass der separatistische Wille eine Aufteilung des Jura strikte ablehnen würde.

Auch die Idee eines Schiedsgerichts lässt sich kaum verwirklichen, denn sie steht mit dem Fanatismus der Separatisten in Widerspruch. Ein Schiedsspruch würde von den Separatisten nie befolgt, wie günstig er auch lauten möge.

Ebensowenig scheint mir die Aufteilung des Kantons Bern in zwei Halbkantone opportun, von einer Föderalisierung des Kantons im Sinne des Plans Schürch gar nicht zu reden.<sup>33</sup> Blosser wirtschaftliche «Entwicklungshilfe» kann das Problem auch nicht lösen. Was also bleibt zu tun?

Hier möchte ich einen Gedanken einflechten, der an gewisse Äusserungen meiner Vorredner anknüpft. Ob der ganze Konflikt viele künstliche Elemente enthält oder ob er in einem objektiven Sinn real ist, ist unerheblich: Es gilt ihn ernst zu nehmen. Die Separatisten rütteln an den Grundlagen der Bundesverfassung, nicht nur, indem sie fremde Richter anrufen, sondern auch indem sie gegen die

<sup>33</sup> Vgl. dazu den Artikel «Föderalismus statt Separatismus. Alternativen zu den Vorschlägen der Jurassischen Deputation» von G. Schürch, *Der Bund vom 11. April 1965, Nr. 154, S. 3.*

verfassungsmässig garantierte Einheit des Kantons Bern verstossen. Dabei darf nicht vergessen werden, was Bern für die «suisse romande» getan hat. Ich würde sogar zu behaupten wagen, dass es ohne Bern keine welsche Schweiz gäbe. Dass uns der Konflikt zu einer Teilrevision der Bundesverfassung zwingen könnte, wäre an und für sich nicht schwerwiegend; in absehbarer Zeit wird sich ohnehin eine Totalrevision der Verfassung aufdrängen. Was mir hingegen Sorgen macht, ist die Gefahr, einen Präzedenzfall zu schaffen. Es gibt noch andere sprachliche Minderheiten in der Schweiz (Freiburg, Wallis etc.), deren Existenz bisher nicht zu eigentlichen Konflikten geführt hat. Wer aber garantiert uns, dass das Beispiel des Jura und die Lösung seines Problems nicht Schule machen könnte?

*Dr. Probst:*

Als gebürtigem Bieler liegt mir daran, auf die besondere Stellung meiner Heimatstadt aufmerksam zu machen. Von den heute nahezu 80 000 Einwohnern Biels spricht ungefähr ein Drittel als Muttersprache Französisch. Biel war ursprünglich eine rein deutschsprachige Gemeinde, ist aber durch Zuzug, vor allem aus dem Südjura, allmählich «französisiert» worden. Das Zusammenleben der beiden Sprachgruppen hat in Biel nie zu grösseren Schwierigkeiten geführt.

In seinem Vorschlag eines neuen Doppelkantons Jura sieht Prof. Lüthy ein Optionsrecht für die Stadt Biel vor, das den Bielern die Wahl liesse, sich dem neuen Halbkanton Südjura anzuschliessen oder bei Bern zu verbleiben. Bei näherer Betrachtung erweist sich ein solches Optionsrecht als unzureichender Lösungsversuch. Biel ist mit Bern ebenso verbunden wie mit dem Südjura. Bleibt Biel bei Bern, so würden die französisch-sprechenden Südjurassier Biels von Ihrer Heimat – dem neuen Halbkanton Südjura – getrennt. Stimmen die Bieler aber für einen Anschluss an den Südjura, so würden die meisten der 50 000 Deutschschweizer von ihrem natürlichen Hinterland abgeschnitten. Neue Minderheiten mit neuen Problemen wären geschaffen.

Trotzdem soll diese Frage diskutiert werden, sei es auch nur um der – von Prof. Lüthy hervorgehobenen – «geistigen Hygiene» willen. Eines ist sicher: Biel darf im Juragespräch nicht als «quantité négligeable» behandelt werden. Das Juraproblem ohne Biel lösen zu wollen hiesse, es ungelöst lassen.

*Bundesrat Wahlen:*

Ich möchte den beiden Referenten für ihre wertvollen Ausführungen bestens danken. Ganz besonders hat mich die Stellungnahme des Welschschweizers gefreut, der sich über die Parteien gestellt hat und in seinem weisen Urteil ausserordentlich gerecht war. Von dieser Einstellung her ist das ganze Problem anzugehen.

Vor zwei Tagen nahm ich an der Feier im Berner Münster aus Anlass der 150-jährigen Zugehörigkeit des Jura zum Kanton Bern teil.<sup>34</sup> Es war keine Freudenfeier. Resignation dämpfte die Gemüter. Das Gleiche gilt für unsere heutige Diskussion. Wir alle suchen eine wirkliche Lösung. Bis heute sind wir nicht auf

<sup>34</sup> F. T. Wahlen vertrat an der vom Berner Regierungsrat organisierten Gedenkfeier vom 18. November 1965 die Landesregierung, vgl. *Freiburger Nachrichten* vom 19. November 1965, Nr. 268. Im Juli 1965 verfasste F. T. Wahlen ferner das Vorwort der Erinnerungsschrift «150 Jahre Berner Jura», vgl. CH-BAR#E2001E#1978/84#491\* (A.31.02).

sie gestossen. Trotzdem dürfen wir uns in unserer Suche nicht beirren lassen und müssen die Gewissheit bewahren, dass eine Lösung schliesslich gefunden werden kann. Sollten wir resignieren, so würden wir den schweizerischen Staatsgedanken verraten, der die Pflege der Vielfalt in der Einheit zum Gebot hat.

Zweifellos ist unsere Aufgabe gross. Es mag heilsam sein, dass sie jetzt und in ihrer ganzen Schärfe aufgeworfen wird. So sind wir gezwungen, zur Frage der Minoritäten in unserem Land und der Wahrung ihrer Rechte Stellung zu nehmen. Das Problem reicht weit über die Grenzen des Jura hinaus. Es geht um die Gefahr der Entfremdung ganzer Sprachgruppen. Die Aufgabe, die vor uns steht, wird uns durch das Juraproblem immer wieder vor Augen geführt.

Der Bundesrat hat sich mehrmals mit dem Juraproblem befasst, und ich selbst habe mich von Anfang an damit beschäftigt.<sup>35</sup> Im Einverständnis mit dem Bundesrat hatte ich am 60. Marché-Concours in Saignelégier als Berner Bürger gesprochen und zum Dialog – nicht zwischen Bern und dem Jura allein, sondern auch zwischen Nord- und Südjura – aufgerufen.<sup>36</sup> Die Anregung wurde von den Separatisten mit Jubel begrüsst, während der alte Kantonsteil stumm blieb. Sie bekam damit eine Färbung, die ihr nie zgedacht war. Was ich anregte, wurde von den Separatisten ins Gegenteil verkehrt, und ich hatte eine richtigstellende Erklärung abzugeben.<sup>37</sup> Es ist schade, dass jede Gelegenheit dazu benutzt wird, Unfrieden zu stiften, und sich immer wieder Mitläufer einfinden.

Was die innerbernerische Diskussion anbetrifft, so ist das Gutachten Huber/Imboden/Python am 2. Juli der jurassischen Deputation übergeben worden.<sup>38</sup> Da ergänzende Fragen gestellt wurden und einer der Experten erkrankte, war eine Behandlung des ganzen Komplexes in der Novembersession des Grossen Rats nicht möglich. Der Grosse Rat wird sich nun erst nach den Neuwahlen vom Mai 1966 damit befassen können. Dieses Zuwarten dürfte dazu beitragen, dass die Jurafrage nicht ein Element im Wahlkampf wird.

Eine Arbitrage in der Jurafrage dürfte grosse Schwierigkeiten zu überwinden haben. Es wird auch kaum ein Schiedsspruch zu finden sein, der für beide Seiten annehmbar wäre. Auf rechtlichem Boden allein lässt sich keine befriedigende Lösung finden.

Sollten sich die Separatisten an den Europarat wenden, so wird dort eine nähere Prüfung bald zeigen, dass der Jura über eine weitgehende Autonomie verfügt, die ohne Beispiel in – oder ausserhalb der Schweiz ist.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Vgl. *die Handakten von F. T. Wahlen betr. Jura-Problem (1961–1965)*, CH-BAR#E2001E#1978/84#491\* (A.31.02).

<sup>36</sup> *Für die vollständige Ansprache von F. T. Wahlen anlässlich des 60. Marché-Concours national de chevaux vom 11. August 1963* vgl. CH-BAR#E4001D#1980/86#44\* (056).

<sup>37</sup> Vgl. *die Stellungnahme von F. T. Wahlen zu seiner Ansprache anlässlich des 60. Marché-Concours national de chevaux vom 4. Dezember 1963*, CH-BAR#E2001E#1978/84#491\* (A.31.02).

<sup>38</sup> Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern über die Vorschläge der jurassischen Grossräte, erteilt durch die Experten Prof. Dr. Hans Huber, Bern, Prof. Dr. Max Imboden, Basel, Alt Bundesrichter Louis Python, Fillistorf vom Juni 1965, CH-BAR#E2001E#1978/84#49\* (A.31.02).

<sup>39</sup> Im September 1968 empfingen zwei französische Parlamentarier im Europarat eine Delegation der Association féminine de la défense du Jura, vgl. den Bericht von M. Gelzer und C. van Muyden an W. Spühler vom 7. Oktober 1968, DDS, Bd. 24, Dok. 111, [dodis.ch/32600](http://dodis.ch/32600) sowie die Notiz von H. Langenbacher an P. Micheli vom 29. November 1968, [dodis.ch/32605](http://dodis.ch/32605).



Zweifellos ist das Ablenken vom Streit durch gemeinsames Anpacken von Zukunftsaufgaben Bestandteil einer Lösung. Man muss sich auch mit materiellen Problemen befassen. Doch kann das nicht mehr als ein Teil des Dialogs in Richtung auf eine Versöhnung sein.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Bund in diesem Stadium ohne eine Aufforderung der Berner Behörden nicht intervenieren soll. Selbst eine juristische Intervention gegen den Willen eines Teils der Eidgenossenschaft würde Zwietracht schaffen und das Altberner Volk gegen den Bundesrat aufbringen. Ich möchte mich Herrn Reverdin anschliessen, wenn er sagt, dass wiederholte Plebiszite uns dem Ziel nicht näher bringen.

Gewiss sind der bernischen Regierung psychologische Fehler unterlaufen. Es ist ihr aber zugute zu halten, dass sie oftmals einfach nicht um ein Einschreiten herum kam.

Herr Professor Lüthy hat die Schaffung zweier jurassischer Halbkantone angeregt. Das Beispiel Biels zeigt, dass eine Reihe von Grenzproblemen entstünden, die das Projekt früher oder später zum Scheitern bringen müssten. Wie schwierig auf diesem Gebiet Resultate zu erreichen sind, beweisen die Gespräche mit unsern Nachbarländer über Grenzfragen,<sup>40</sup> und innerstaatlich sind die sich stellenden Probleme kaum einfacher.

Ich bin überzeugt, dass es zur Lösung der Psychologie und des Dialogs bedarf. Der Dialog – Rückhalt der Demokratie – muss geführt werden. Freiwillige Kräfte sollten sich einschalten. Der Dialog muss auf allen Ebenen zwischen Nord- und Südjura, zwischen Jura und Bern, und auf eidgenössischem Boden stattfinden. Im eidgenössischen Rahmen fällt sprachlichen Minderheiten eine besondere Aufgabe zu. Die welsche Schweiz mit ihrer positiven Haltung und auch der italienisch sprechende Teil unseres Landes können viel ausrichten und helfen. Man hätte sich an die zahllosen Unentschiedenen im Jura zu wenden, die allzu leicht Opfer der Extremisten werden.

Auch die jurassische Deputation im Grossen Rat sollte vermehrt ins Gespräch auf allen Stufen einbezogen werden. Innerhalb der Fraktionen der Parteien, wie auch unter den Berner Vertretern in den eidgenössischen Räten ist vermehrt zu sprechen und nach Mitteln und Wegen zu suchen. Den Erziehern und der Kirche fallen grosse Aufgaben zu, denn jedermann sollte sich zum Dialog verpflichtet fühlen. Ein solches Gespräch wird nur langsam zum Ziele führen.

*Prof. Böhler:*

Ich möchte an die beiden von Bundesrat Wahlen in die Diskussion geworfenen Begriffe «Dialog» und «Psychologie» anknüpfen, da auch mir mit ihnen das Kernproblem der Jurafrage umschrieben scheint. Es gilt in erster Linie die psychologischen Aspekte des Konfliktes differenzierter zu durchleuchten. Die Frage nach der «realen» resp. «künstlichen» Natur der Auseinandersetzung erübrigt sich, denn

<sup>40</sup> Für Italien vgl. das Protokoll der Sitzung vom 16. Februar 1953 der Kommission des Nationalrats, DDS, Bd. 19, Dok. 48, [dodis.ch/9015](http://dodis.ch/9015); für Frankreich das Schreiben von R. Bindschedler an P. Micheli vom 6. März 1957, DDS, Bd. 20, Dok. 108, [dodis.ch/11513](http://dodis.ch/11513); für Deutschland das Schreiben von R. Bindschedler an M. Troendle vom 13. Juli 1964, [dodis.ch/31224](http://dodis.ch/31224) oder für Österreich das BR-Prot. Nr. 1794 vom 11. Oktober 1968, [dodis.ch/33366](http://dodis.ch/33366).

die psychischen Gegebenheiten sind genau so real wie die physischen, und dass zumindest eine psychische Konfliktsituation gegeben ist, wird niemand leugnen. Jede gegenteilige Betrachtungsweise ist Ausfluss eines materialistischen Denkens unserer Zeit und geht an der tieferen Realität des menschlichen Lebens, auch des politischen, vorbei. Die Tatsache, dass die Separatisten einem Mythos nachhängen und neue Mythen bilden, hat so gesehen nichts Ausserordentliches an sich. Wir alle haben unseren Mythos, dies sollte uns Schweizern deutlich bewusst sein. Mythenbildung und Mythenverehrung sind urmenschliche Bedürfnisse.

Die psychologische Betrachtungsweise geht eng mit der historischen zusammen. Beide öffnen den Blick für die grossen Zusammenhänge und stellen das einzelne Ereignis in einen weiteren Rahmen, in dem es erst seinen menschlichen und historischen Sinn erhält und verständlich wird. Der Jurakonflikt, so wie er sich uns heute darstellt, ist keine isolierte Erscheinung. Es liegt auf ihm eine grosse geschichtliche Hypothek. Andererseits kann auch der wachsende Einfluss Frankreichs im Jura nicht einfach als Folge einer Marotte De Gaulles abgetan werden. Die Ursache dazu liegt vielmehr in einer Desintegrationswelle, die unsere Welt erfasst hat. Die starren Fronten der Nachkriegsjahre machen einer pluralistischen Staatengemeinschaft Platz. Aber auch die innere Kohärenz der Staaten geht verloren.

Überall erheben sich Minderheiten, die ein neues Selbstbewusstsein gewonnen haben.<sup>41</sup> Psychologisch ist das – wenigstens teilweise – dadurch zu erklären, dass der gemeinsame Feind fehlt. Auch in der Schweiz kennen wir diese Erscheinung. Der gemeinsame Feind hat die Schweizer-Kantone eh und je zum Zusammenschluss gezwungen, auch wenn sie noch so gerne eigene Wege gegangen wären. Man muss die Situation im Jura einmal unter diesem Gesichtspunkt betrachten.

Das Juraproblem ist rational nicht zu lösen, weder staatsrechtlich, noch wirtschaftlich, noch durch Entscheid eines Schiedsgerichts. Leider ist diese Erkenntnis bei der Berner Regierung noch nicht durchgedrungen. Ich bitte Sie, auch meinen Vorschlag einer wirtschaftlichen «Entwicklungshilfe» nicht falsch zu verstehen. Ich habe daran nie als ein Allheilmittel gedacht, vielmehr sollte eine solche Wirtschaftshilfe – neben anderen Massnahmen – dazu dienen, den Jurassiern ein gesundes Selbstbewusstsein zurückzugeben. Ich würde ausserdem vorschlagen, eine Enquête durchzuführen, die alle Kreise des Juras zu erfassen hätte. Eine solche Enquête dürfte weder vom Bundesrat noch von einer andern Behörde ausgehen. Sie müsste vielmehr auf freiwilligem Wege zustandekommen und darf nicht dazu führen, dass die Fragen von vornherein zerredet werden, wie dies in den Diskussionen der Neuen Helvetischen Gesellschaft der Fall war.<sup>42</sup>

Die aussenpolitische Seite des Konflikts wird meiner Ansicht nach überschätzt. Mit einer systematischen Aufklärung könnte gewissen irredentistischen Vorstellungen begegnet werden, indem beispielsweise darauf hingewiesen wird, dass Frankreich nicht der historisch treue Verbündete und Beschützer der jurassischen Bewegung ist. Vor 1848 stand Frankreich nicht auf Seiten der Separatisten, sondern setzte sich für die Beibehaltung der Grenzen von 1815 ein.

<sup>41</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Minderheitenfragen, [dodis.ch/T1683](http://dodis.ch/T1683).

<sup>42</sup> Zur Diskussion innerhalb der NGH vgl. die Notiz von P. Micheli an F. T. Wahlen über die Versammlung der NHG vom 1. Februar 1964, CH-BAR#E2001E#1978/84#491\* (A.31.02).

Dass im Einzelnen etwas geschehen muss, darüber braucht kein Wort verloren zu werden. Eine Gesamtlösung, die definitiv sein soll, muss erdauert werden. Sie ergibt sich nicht von heute auf morgen, wie auch unser Staatswesen nicht von heute auf morgen gewachsen ist. Es ist nicht rational gebaut, sondern instinktiv geworden. Darum fehlen so oft die organisatorischen Zwischenglieder zwischen Gemeinden und Kantonen, Kantonen und Bund, und zwischen den Kantonen untereinander. Auch in unserem Fall müsste erst ein organisatorisches Zwischenglied gefunden werden, das die Gespräche zwischen den Beteiligten erleichterte.

*Botschafter Rüegger:*

Erlauben Sie mir, dem Gesagten einige Bemerkungen beizufügen. Ich stimme mit Herrn Bundesrat Wahlen darin überein, dass der Dialog unter allen Umständen fortgesetzt werden muss. Es geht im Jura um ein nationales Problem, das nicht anders zu lösen ist als durch den Dialog.

Wenn, trotz aller scharfen Kontraste, nach einem gemeinsamen Nenner gesucht werden kann, so wäre vielleicht auf die historischen Reminiszenzen zurückzugreifen, auf die von gewisser jurassischer Seite bezug genommen wird, wenn auch in gefärbter Form. *Wirkliche* historische Reminiszenzen können in der Idee der Schiedsgerichtsbarkeit gefunden werden. In den kommenden Diskussionen wäre die Idee einer Art Schiedsgerichtsbarkeit in weitestem Sinne sehr wohl zu verwerten; zwar schliesst Schiedsgerichtsbarkeit begrifflich auch die Exekution in sich. Dazu wird indessen im uns beschäftigenden Fall die Möglichkeit auf lange Zeit fehlen. Zum schiedlichen Austrag von Streitigkeiten gehören in einem umfassenderen Sinn auch Vermittlung, Mediation, Enquête. Es wäre der Mühe wert, zu einem dieser Mittel zu greifen. Hunderte von Streitfällen sind vom 12. bis ins 15. Jahrhundert auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft gütlich beigelegt worden, und das gleiche gilt nicht zuletzt auch für das Gebiet des Bistums Basel.

Ich stelle mir das Vorgehen etwa folgendermassen vor: In einer ersten Phase müsste einer integren, unabhängigen Persönlichkeit (*compositeur à l'amiable*) das Mandat übertragen werden, mit allen Beteiligten und allen interessierten Kreisen in Kontakt zu treten. Diese Persönlichkeit hätte das Vertrauen sowohl der separatistischen wie der bernischen Seite zu besitzen: ihr Auftreten hätte unverbindlich und diskret zu sein. Weder die Bundesverfassung noch das traditionelle Bundesrecht stellen diesem Vorgehen Hindernisse entgegen.

In einer zweiten Phase könnten sich Gruppen bilden, die sich mit der Bitte um Schlichtung an einzelne Stände wenden würden. Mir schiene, auch diese Massnahme wäre mit dem Bundesrecht vereinbar. Träten trotzdem verfassungsrechtliche Schwierigkeiten auf, so dürfte ihnen gegenüber unsere Bundesverfassung nicht als unwandelbar betrachtet werden, schliesslich ist sie kein unverrückbarer Gebirgsblock, kein juristischer Mont Blanc, sie hat bereits viele Zusätze erfahren.

In einer dritten Stufe könnte sich eine Intervention des Bundesrates als nützlich erweisen, natürlich nicht als eigentliche «Intervention» im Sinne der Bundesverfassung, sondern als eine weitere Etappe im Sinne des Dialogs.

*Nationalrat Weber:*

Die Jurafrage stellt uns vor ein prinzipielles Problem der Demokratie. Jedes demokratische System hat seine Minderheiten, denn Minderheiten gehören zum Wesen der Demokratie. Es geht stets darum, den Minderheiten gerecht zu werden. Aus diesem Grunde lässt sich kein Minoritätenproblem gewaltsam lösen. Darin liegt mein Einwand gegen die von Prof. Lüthy vorgeschlagene Kantonsteilung. Die Schaffung eines neuen Kantons wäre eine gewaltsame Lösung.

Das Minderheitsproblem im Jura leidet unter mancher Ungeschicklichkeit – auch von Seiten Berns. Die Sprachenfrage innerhalb der kantonbernischen Behörden kann noch keinesfalls als befriedigend gelöst bezeichnet werden. Man sollte vielleicht ein kleines Gremium schaffen, das der bernischen Regierung zur Seite stünde und sie in allen den Jura betreffenden Fragen beraten würde. Wichtig wäre, die Leute guten Willens im Jura von den Extremisten zu trennen. Man müsste einen «Code de bonne conduite» aufstellen und in seinem Rahmen die Leute zu beruhigen suchen. Wenn die unbelehrbaren Elemente der Bewegung isoliert sind, wird sich eine allseits befriedigende Lösung leichter finden lassen.

*Minister de Salis:*

Je me bornerai à la question des répercussions du problème jurassien sur nos relations avec l'extérieur. Pour différentes raisons, je suis de l'avis qu'il ne faut pas attacher trop d'importance aux réactions de l'étranger en la matière.

En premier lieu, nous l'avons constaté encore aujourd'hui, le Gouvernement bernois est en mesure de plaider un dossier juridique, je dis bien juridique, bien établi. Par conséquent, il n'y a pas de raisons de craindre l'éventualité que les séparatistes portent un jour le problème devant les instances du Conseil de l'Europe.

D'autre part, en ce qui concerne l'attitude de la France, si je suis convaincu que les «services parallèles» s'occupent actuellement du problème jurassien, je crois en revanche que le Gouvernement actuel a suffisamment prouvé son intention maintes fois proclamée de ne pas se mêler des questions internes des autres pays. Tel a été encore récemment le cas pour la Rhodésie, pour ne citer qu'un exemple. Certes, la question pourra rebondir un jour sur le plan de nos relations avec la France, mais pas, à mon avis, aussi longtemps que le Général de Gaulle reste en place.

D'une manière plus générale, je crois que, ces derniers temps, nous nous soucions par trop en Suisse de l'opinion que les autres pays se font du nôtre. Or, nous ne pouvons pas raisonnablement nous attendre à ce qu'un pays qui a réussi à rester neutre pendant deux guerres mondiales soit aimé par les autres: je pense en effet qu'on trouvera toujours quelque chose à nous reprocher. Mais cela ne doit pas nous amener à faire des complexes de culpabilité. Nous devons continuer à agir selon nos devoirs et nos convictions. Ainsi, même si notre pays ne sera pas aimé, il sera toujours respecté, ce qui est bien plus important.

*a. Nationalrat Wick:*

Prof. Böhler hat behauptet, die Jurafrage sei primär ein psychologisches Problem. Ich möchte noch weiter gehen und sagen, sie sei ein psychiatrisches Problem. Der Dialog muss zwar weiterhin geführt werden im Sinne eines «sperare contra spem», aber man sollte sich bewusst bleiben, dass ein Dialog mit fanatischen Ele-

menten nicht möglich ist und es nie sein kann. Die Separatistenführer – allen voran Béguelin – sind zu keinem Dialog bereit. Ihre Haltung trägt pathologischen Charakter, wie jede revolutionäre Bewegung pathologische Züge aufweist. Typisches Zeugnis dafür ist die völlige Verdrehung der Begriffe. Fanatiker à la Béguelin haben die Vergangenheit nicht «bewältigt». Der Jurakonflikt ist ja keine neue Erscheinung, handelt es sich doch um einen schon seit langem gärenden Prozess, der heute in ein kritisches Stadium getreten ist.

Es sollte gelingen, die fanatisch-pathologischen Elemente von der grossen Mehrzahl der «normal» denkenden und empfindenden Bürger zu trennen. Erst dann haben die vorgeschlagenen Lösungen wie wirtschaftliche Hilfe, Schiedsgerichtsbarkeit etc. Aussicht auf Erfolg. Im übrigen gilt es, mit viel Geduld abzuwarten, bis die Situation zu einer Lösung reift. Schon wesentlich schwerere Konflikte haben sich im Laufe der Zeit überlebt und sozusagen von selbst erledigt.

*Minister Weitnauer:*

Die Problematik und zugleich die psychologische Basis des Jurakonflikts ist in einem einzigen Wort des separatistischen Memorandum vom 20. März 1965 enthalten.<sup>43</sup> Es heisst dort auf Seite 6 oben:

«Seul le peuple jurassien de langue française, assujetti par la Déclaration du 20 mars 1815 au puissant canton alémanique de Berne où il est constamment majorisé et méprisé, lutte encore, au sein de la Confédération Suisse, pour que prenne fin l'injustice de 1815.»<sup>44</sup>

Wir können für das von Minderwertigkeitsgefühlen belastete Verhältnis der jurassischen Minorität zu dem um so viel mächtigeren Bern in der Geschichte manche Parallele finden. Ähnliche Problematik kennzeichnete das Verhältnis der Griechen zu den Römern und findet sich auch heute in den Beziehungen zwischen Europäern und Amerikanern wieder.

Es wäre nun Sache des Mächtigeren, – also Berns – mit seinem Gegenpart ins Gespräch zu kommen. Bern muss die Initiative ergreifen und täte dies am besten in der Form einer «offensive de charme». Bern hat bis jetzt nicht den richtigen Ton angeschlagen. Leute wie Béguelin sind unbelehrbar: das gleiche gilt aber sicher nicht von vielen seiner Mitläufer.

*Conseiller national Reverdin:*

À la suite de cette discussion, je voudrais tout d'abord préciser une idée que j'ai formulée: l'hostilité à l'introduction de juges étrangers, d'une part, et d'autre part, le vieux principe fédéral de l'arbitrage se sont trouvés rapprochés dans mon exposée. Ces deux thèmes peuvent évidemment paraître en conflit l'un avec l'autre. Or, je ne pense en aucune manière que l'arbitrage que j'évoquais doive donner lieu à une sentence obligatoire. Il me paraît cependant essentiel, et c'est là ce qui justifie la solution que je préconise, de présenter aux Jurassiens un interlocuteur qui n'apparaisse pas comme un mandataire du gouvernement bernois. Les Jurassiens veulent un interlocuteur qu'ils puissent reconnaître. Tant que Berne est seule en face des séparatistes, le front se resserre et tout dialogue est impossible. On

<sup>43</sup> Memorandum des RJ vom 20. März 1965, [dodis.ch/69797](http://dodis.ch/69797).

<sup>44</sup> Vgl. [dodis.ch/69797](http://dodis.ch/69797), S. 3.

pourrait nuancer le front des Jurassiens en présentant des hommes incontestables dont la mission émanerait de la bonne volonté fédérale. C'est ce qui me conduit à suggérer que quelques cantons pourraient offrir leurs bons offices pour procéder au choix de personnalités formant l'organe arbitral.

Je voudrais aussi revenir sur un autre élément où plusieurs orateurs ont pris une attitude divergente: le but de la politique étrangère n'est certes pas de se faire aimer à l'étranger; mais il est cependant bon de susciter à l'extérieur de bonnes dispositions à l'égard de son propre pays. Puisque notre politique s'écarte fréquemment de l'esprit géométrique qui caractérise la vie internationale, la Suisse dépend souvent des bonnes dispositions des pays qui l'entourent.

Enfin, je veux répéter en terminant que c'est de manière éminente le rôle de la Confédération de ramener les Jurassiens vers des idées plus sereines.

*Minister Weitnauer:*

Die nächste Sitzung soll voraussichtlich am 21. März 1966 stattfinden, und zwar werden wir die deutsche Frage diskutieren. Botschafter Troendle in Köln, der dieses Thema angeregt hat, erklärte sich bereit, ein Referat zu halten.<sup>45</sup>

Wie Sie wissen, hätten wir heute noch ein weiteres Geschäft zu behandeln. Der Bundesrat würde es begrüßen, wenn sich die Mitglieder unserer Arbeitsgruppe zur allgemeinen Einleitung des Geschäftsberichts des Bundesrates äusserten.<sup>46</sup> Da es aus Zeitgründen nicht mehr möglich ist, heute darüber zu sprechen, möchte ich Ihnen vorschlagen, Ihre Stellungnahme und Ihre Anregungen dem Bundesrate schriftlich mitzuteilen.

*Schluss der Sitzung: 16<sup>10</sup> Uhr*

<sup>45</sup> Vgl. das Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 21. März 1966, dem das Referat Die Deutschlandfrage von M. Troendle angefügt ist, [dodis.ch/34197](http://dodis.ch/34197).

<sup>46</sup> Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1965 vom 13. April 1966, S. 3–13.

[dodis.ch/34204](https://dodis.ch/34204)

*Protokoll der 22. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung*<sup>1</sup>

SCHWEIZ UND UNO<sup>2</sup>

Vertraulich

Bern, 15. Februar 1969

*Beginn der Sitzung:* 10.30

*Der Vorsitzende* eröffnet die Sitzung und begrüsst namentlich die Bundesräte Spühler und Schaffner sowie Botschafter Troendle, der neu in den Kreis der Arbeitsgruppe aufgenommen worden ist. Er dankt Botschafter Thalman für seine Bereitschaft, das Eingangsreferat zu halten, Referat, für das er als ehemaliger Beobachter der Schweiz bei den Vereinten Nationen (1961–66) und seither als Chef der Abteilung für internationale Organisationen eine besondere Befähigung mitbringt.

*Botschafter Thalman* hält ein Referat mit dem Titel:

Die UN: Möglichkeiten und Grenzen ihrer Wirksamkeit – Die Schweiz und die UN (s. Beilage).<sup>3</sup>

*Der Vorsitzende* dankt Botschafter Thalman für diese Ausführungen, die von umfassender Kenntnis der Sache und feiner Nuancierung des Ausdrucks geprägt gewesen sind.

Alsdann eröffnet er die Diskussion.

*Professor Dürrenmatt:*

Ich bin von der umfassenden und klaren Standortbestimmung Botschafter Thalmanns sehr beeindruckt. Dieses Referat ist geeignet, mit all seinen neuen Aspekten zu einer für die Zukunft wegleitenden Grundlage zu werden.

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1000/1190#2\* (1). Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Vorsitz), R. Broger, G. Calgari, P. Dürrenmatt, W. Hofer, H. Lüthy, O. Reverdin, P. Ruegger, P. von Salis, M. Troendle, E. Uhlmann, F. T. Wahlen und M. Weber. Abwesende Mitglieder: E. Böhler, E. Bonjour, W. Bretscher, J. Freymond und J. R. von Salis. Andere Teilnehmer: W. Spühler, H. Schaffner, E. Thalman, F. Bieri, S. Marcuard, R. Bindschedler, E. Diez, M. Gelzer, H. Miesch, K. Jacobi, M. Dahinden und L. Wildhaber. Protokoll: F. Blankart und G. Hentsch. Vertraulichkeitsvermerk: «Unter Verschluss zu halten oder nach Kenntnisnahme an das Sekretariat der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Handelsabteilung, Bundeshaus-Ost, 3003 Bern zurückzusenden.» Exemplar Nr. 70 für das Bundesarchiv. Für die Liste der verteilten 80 Exemplare vgl. CH-BAR#E9500.225#1996/436#4\* (3).

<sup>2</sup> Für die Beziehungen zwischen der UNO und der Schweiz während der 1960er Jahre vgl. das Protokoll der erweiterten ständerätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 20. November 1969, [dodis.ch/32946](https://dodis.ch/32946).

<sup>3</sup> Vgl. S. 121–137.



*Botschafter Ruegger:*

Das glänzende Referat hat bei all denen, welche die Gründung des Völkerbundes mit Anteilnahme verfolgt haben, Erinnerungen wachgerufen: Auch damals standen sich Optimisten und Pessimisten gegenüber. Die Gesichtspunkte der Befürworter und Gegner waren fast gleichwertig, so dass der Bürger vielfach nur schwerlich wusste, zu welcher Haltung er sich durchringen sollte. In der Volksabstimmung gab dann eine halbe Ständestimme den Ausschlag.<sup>4</sup> Eine Ablehnung hätte für unsere Stellung in der Welt verheerende Folgen gehabt. Heute, da unter stark veränderten internationalen Umständen eine ähnliche Diskussion eröffnet wird, wäre ein Neudruck der Botschaft vom 4. August 1919<sup>5</sup> sicher nützlich. Auch ist von Bedeutung, dass dem Bundesrat an Hand des Postulats Bretscher<sup>6</sup> Gelegenheit geboten wird, im gegenwärtigen Vorstadium gewisse Richtlinien festzulegen. Diese werden, von den internen Folgen abgesehen, auch im internationalen Gespräch zweifellos ihren Niederschlag finden und zum Verständnis unserer Lage sicher beitragen.

Die Vereinten Nationen sind vorläufig nicht eine gefestigte Organisation, sondern erst ein Ansatz zu einer Organisation. Sie stellen aber – wie der Völkerbund in den ersten Jahren – einen einzigartigen Ort der unauffälligen Begegnung dar, dies vor allem für Staaten, die unter sich keine diplomatischen Beziehungen unterhalten. Wie sehr man die UNO auch kritisieren mag, in dieser Hinsicht ist sie von unschätzbarem Wert. Unsere Stellung eines «Non-membre d'honneur» wirkt auf weite Strecken präventiv, solange unsere effektive Mitarbeit beschränkt bleibt. Ziel der Schweiz müsste sein, in bestimmten Fällen auch eine moralische Macht darzustellen, dies namentlich auf humanitärem Gebiet. – Ich glaube nicht, dass die Weltorganisation ihre rechtschöpferische Tätigkeit vollends auch auf das humanitäre Recht auszudehnen in der Lage sein wird, wie dies Botschafter Thalman befürchtet. Der Apparat der UNO ist zu schwerfällig und zu stark überlastet, als dass er fähig wäre, das IKRK zu konkurrenzieren, solange dieses die Initiative behält. Hierzu sollte es von Bundesseite her stets erneut ermutigt werden. – Die Teilnahme Professor Bindschedlers an den Arbeiten der 6. Kommission war ein weiterer, notwendiger Schritt in unserer Mitwirkung an der Kodifikation des Völkerrechts im Rahmen der UNO.<sup>7</sup> Allein, hierbei handelt es sich um einen Einzelfall: Wir erhielten einen Beobachterstatus, weil wir an den zur Sprache stehenden Problemen ein besonderes Interesse haben und dies durch aktive Teilnahme an den Kodifikationskonferenzen der Vereinten Nationen seit 1958 bekunden.<sup>8</sup> Doch

4 Am 16. Mai 1920 nahmen Volk und Stände den Bundesbeschluss betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund vom 5. März 1920 an, vgl. [dodis.ch/54175](http://dodis.ch/54175). Für den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbunde vom 21. Juni 1920 vgl. [dodis.ch/54143](http://dodis.ch/54143).

5 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, [dodis.ch/8912](http://dodis.ch/8912). Vgl. ferner das BR-Prot. Nr. 2763 vom 4. August 1919, DDS, Bd. 7-II, Dok. 33, [dodis.ch/44244](http://dodis.ch/44244).

6 Postulat 9653 Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen von W. Bretscher vom 28. Februar 1967, [dodis.ch/54120](http://dodis.ch/54120).

7 Zur Beteiligung der Schweiz an den Arbeiten der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen vgl. das Protokoll der Chefbeamtenitzung vom 8. November 1967, [dodis.ch/63521](http://dodis.ch/63521), Traktandum 4, sowie das BR-Prot. Nr. 245 vom 14. Februar 1968, [dodis.ch/33370](http://dodis.ch/33370).

8 Vgl. dazu das Schreiben von M. Petitpierre an F. Schmyder vom 4. Oktober 1957, [dodis.ch/58210](http://dodis.ch/58210).

ist nicht ohne weiteres anzunehmen, dass dieses Entgegenkommen zur Regel werden wird. Überdies hätten wir m. E. ein eminentes Interesse, nicht nur in der 6., sondern auch in der 3. Kommission, soweit sie die Probleme der Menschenrechte behandelt, permanent mitzuarbeiten. – Abschliessend und grundsätzlich ist zu sagen, dass die Schweiz die Vereinten Nationen als einen Ansatz zur internationalen Gemeinschaft voll und ganz bejahen sollte. Umgekehrt ist den Staaten erklärlich zu machen, dass unsere Neutralität einen besonderen, historisch bedingten Inhalt hat, der sie sowohl von jener Österreichs (neutralisierter Staat) wie auch von jener Schwedens (erst seit 1945) unterscheidet.<sup>9</sup> Wir müssen stets das Positive unseres Sonderfalls aufzeigen. Früher oder später müsste es zu einer Revision der Charta kommen, da sich das soziale Substrat der Organisation seit der Konferenz von San Francisco geändert hat.<sup>10</sup> Vielleicht, dass alsdann der Status des «zugewandten Ortes» nach einem Ausdruck, der schon 1945 anlässlich der ersten Generalversammlung in London geprägt worden ist, als mögliche Weise unserer Mitgliedschaft anerkannt werden wird.

*Conseiller national Reverdin:*

Dans l'ensemble, je suis du même avis que l'Ambassadeur Thalmann. Je ne reviens donc pas sur le fond. Il me paraît évident qu'il est nécessaire que nous nous adaptions au monde qui nous entoure. Sans doute l'ONU est-elle une organisation imparfaite; mais elle est perfectible, et, si nous en étions membres, nous pourrions contribuer activement à l'améliorer. Il convient donc de préparer notre adhésion pour le jour où elle sera possible.

En attendant, nous pouvons commencer à prendre une part plus grande aux charges financières de l'ONU dans le domaine de l'assistance technique, et compenser ainsi les inconvénients de certaines de nos abstentions. La question est en rapport avec la décision qu'il va falloir prendre quant au montant des crédits mis à la disposition du Délégué à l'assistance technique; et si la commission de coordination s'est prononcée à l'unanimité pour 180 millions, c'est dans la conviction que la décision a une portée éminemment politique, et qu'elle concerne notamment nos relations avec les Nations Unies.

J'ai eu l'occasion de m'entretenir récemment de ces questions avec notre observateur à New York, l'Ambassadeur Turrettini:<sup>11</sup> il est des situations gênantes, où nos représentants ont l'impression, à l'ONU, d'y être tout en n'y étant pas vraiment. Au Conseil de l'Europe où il en a été longtemps de même, on voit aujourd'hui les avantages qu'il y a à être à l'intérieur; cela permet une meilleure observation, des contacts plus aisés et sans complexes, et, surtout, cela permet d'agir.

Sur le front intérieur suisse, il faut surtout ne rien brusquer. Mais, sans faire de propagande, il devrait être possible de susciter et d'animer la discussion de

<sup>9</sup> Zum Verhältnis der österreichischen zur schweizerischen Neutralität vgl. das Schreiben von A. Escher an P. Micheli vom 10. Dezember 1968, [dodis.ch/33332](http://dodis.ch/33332) und die Rede von J. Klaus vom 16. März 1967, [dodis.ch/33405](http://dodis.ch/33405). Zur Zusammenarbeit mit Österreich und Schweden vgl. die Notiz von A. Janner an F. T. Wahlen vom 11. September 1965, [dodis.ch/31099](http://dodis.ch/31099) sowie die Notiz von F. Blankart vom 29. Mai 1967, [dodis.ch/34092](http://dodis.ch/34092).

<sup>10</sup> Zur schweizerischen Einschätzung der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. das BR-Prot. Nr. 3264 vom 21. Dezember 1945, DDS, Bd. 16, Dok. 48, [dodis.ch/54](http://dodis.ch/54).

<sup>11</sup> Bernard Turrettini.

ces questions, par exemple par le truchement de certaines associations, telle l'Association Suisse de Sciences Politiques. Bref, il faut faire en sorte que l'on débâte ces problèmes de plus en plus largement. Bien sûr, les sempiternelles critiques adressées à l'ONU, comme à toute organisation internationale d'ailleurs, sont bien connues et contiennent une part de vérité («c'est un endroit de parlottes futiles entre gens qui voyagent sans cesse et aux frais de l'Organisation»): mais ces critiques ne sont pas déterminantes. Mon sentiment est qu'en multipliant les occasions de discussions publiques, on fera lentement mûrir le fruit; or, en Suisse, on ne cueille que les fruits mûrs!

On peut citer un précédent qui montre à quel point une situation est susceptible de se retourner: lorsqu'il s'est agi, dans les années 50, de savoir si l'on allait conférer le titre d'ambassadeur à nos ministres en poste à l'étranger, les discussions furent interminables, et nombreux étaient ceux qui voyaient dans ce changement de nom quelque chose de révolutionnaire et de contraire à nos meilleures traditions; si l'on faisait aujourd'hui un florilège des propos tenus à l'époque, on aurait un best-seller du comique helvétique.<sup>12</sup> Ces discussions sont aujourd'hui oubliées, et ce qui paraissait alors insensé à d'aucuns va maintenant de soi pour tout le monde!

Je me rallie donc à l'opinion solide et nuancée de M. Thalmann.

*Professor Hofer:*

Ich möchte Botschafter Thalmann für sein ausgezeichnetes Referat sehr danken. Angesichts des «Sonderfalles Schweiz», der viel mehr Tatsache als Alibi ist, kann sich uns in bezug auf die UNO bloss eine Frage stellen: Nützen wir unserer internationalen Position mehr innerhalb oder ausserhalb der Vereinten Nationen? Die Beantwortung dieser Frage müsste heute wohl mehr von neutralitätspolitischen als von neutralitätsrechtlichen Erwägungen bestimmt werden.<sup>13</sup> Sicher hat uns Schweden im Leisten guter Dienste mit seinen zahlreichen UNO-Mandaten überholt. Dies hängt aber nicht unmittelbar mit seiner Mitgliedschaft zusammen, sondern beruht u.a. auf dem Einfluss, den Hammarskjöld zu Gunsten seines Landes geltend machen konnte.<sup>14</sup> Zudem pflegt Schweden zur Zeit eine anti-amerikanische Tendenz, die sich in New York bezahlt macht, ohne in Washington eine Einbusse zu erbringen. Ich glaube, dass uns der Preis solcher Methoden zu teuer wäre, um damit UNO-Mandate zu erstehen. Wohl hat die Schweiz als Mitgliedstaat des Völkerbundes zahlreiche Mandate erhalten (z. B. Danziger Mission C. J. Burckhardts<sup>15</sup>), doch muss zu deren Wertung festgestellt werden, dass es sich beim Völkerbund um eine europazentrische Organisation handelte, dass deren Probleme somit weitgehend europäischer Natur waren. Dies trifft für die UNO nicht mehr zu. Um so höher ist eine Mission wie jene Botschafter Thalmanns

<sup>12</sup> Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften vom 5. Dezember 1955, [dodis.ch/34795](http://dodis.ch/34795).

<sup>13</sup> Für die Neutralitätsdiskussion im Rahmen der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vgl. das Protokoll der 2. Sitzung vom 8. Januar 1962, QdD 23, Dok. 2, [dodis.ch/34184](http://dodis.ch/34184).

<sup>14</sup> Für eine schweizerische Einschätzung zu UNO-Generalsekretär Dag Hammarskjöld vgl. den Politischen Bericht Nr. 7 von A. Daeniker an M. Petitpierre vom 11. April 1953, [dodis.ch/10182](http://dodis.ch/10182).

<sup>15</sup> C. J. Burckhardt wurde 1937 vom Völkerbund zum Hohen Kommissar für die Freie Stadt Danzig ernannt, vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung Freie Stadt Danzig, [dodis.ch/T1498](http://dodis.ch/T1498).

zu werten. – Schliesslich ist der Hinweis von Bedeutung, dass es nicht nur völkerrechtliche, sondern auch historische Gründe hat, weshalb wir der UNO nicht beigetreten sind: Die Neutralität war zur Zeit der Konferenz von San Francisco wenig geachtet. Die UNO war zunächst eine Kriegsallianz der Siegerstaaten; erst nachher ist sie zu einer Friedensorganisation geworden. Heute ist das Verständnis für unsere Neutralität wesentlich grösser. – Zum Problem «Jugend und Aussenpolitik»<sup>16</sup> möchte ich beifügen, dass es nach meiner Erfahrung nicht *die* aussenpolitische Haltung der Jugend gibt. Je besser einer die internationalen Angelegenheiten kennt, desto realistischer beurteilt er das Verhältnis der Schweiz zur Umwelt. Jene, welche einem «planetarischen Gemeinschaftsgefühl» huldigen, wissen meist nicht, was in Tat und Wahrheit vorgeht. Die Öffentlichkeit und vor allem auch die Jugend über die aussenpolitische Stellung der Schweiz richtig zu informieren, ist eine Aufgabe, die sich auch der Verwaltung und insbesondere dem Politischen Departement je und je wieder stellt. Werden hierbei alle Möglichkeiten der Kontaktnahme ausgeschöpft?

*Nationalrat Weber:*

Ich möchte meinerseits für das ausgezeichnete Referat Botschafter Thalmanns danken. Es ist zu hoffen, dass dessen Nuancierung und Elan in den UNO-Bericht des Bundesrates<sup>17</sup> Eingang findet. Mit den Schlussfolgerungen gehe ich völlig einig: Die Notwendigkeit eines weitem Ausbaus Genfs als eines internationalen Zentrums,<sup>18</sup> die Erhöhung der finanziellen Zuwendungen an die UNO,<sup>19</sup> die Intensivierung der Entwicklungshilfe, die Förderung des IKRK, der Beitritt zur Weltbank und zum Währungsfonds.<sup>20</sup> Besonders nützlich erscheint mir ein periodischer Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen; ein solcher würde die Diskussion in den Räten anregen und die dringend notwendige Information des Volkes fördern. Wichtig ist auch der Ausbau des internen Beamtenapparates, der sich mit Fragen der UNO zu beschäftigen hat. Hier zu sparen würde sich auf die Länge sicher nicht bezahlt machen.

*Professeur Calgari:*

Je remercie vivement l'Ambassadeur Thalmann pour cet excellent rapport qui fait si heureusement le point de la situation.

Je suis agréablement surpris et spécialement content de son allusion à la jeunesse. Lorsque, il y a deux ans, j'ai débuté dans ce groupe, j'ai dit que notre jeunesse voulait l'Europe, qu'elle était animée par un esprit européen.<sup>21</sup> Aujourd'hui,

<sup>16</sup> Für die Rolle der Jugend vgl. bes. das Referat von J. Freymond im Protokoll der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 20. März 1962, [dodis.ch/34187](http://dodis.ch/34187).

<sup>17</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969, [dodis.ch/33191](http://dodis.ch/33191). Vgl. ferner den zusammenfassenden Presserohstoff des EDA, QdD 15, Dok. 26, [dodis.ch/55069](http://dodis.ch/55069).

<sup>18</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Die internationale Rolle Genfs, [dodis.ch/T982](http://dodis.ch/T982).

<sup>19</sup> Für eine Übersicht über die finanziellen Beiträge der Schweiz an Organe, Spezialorganisationen und Aktionen der UNO von 1961 bis 1968 vgl. den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969, [dodis.ch/33191](http://dodis.ch/33191), S. 1581.

<sup>20</sup> Zu den Diskussionen über die Möglichkeit eines Beitritts zu den Bretton Woods Institutionen in den frühen 1970er Jahren vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2258](http://dodis.ch/C2258).

<sup>21</sup> Vgl. das Protokoll der 16. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 21. Januar 1967, [dodis.ch/34198](http://dodis.ch/34198).

la perspective est encore plus large puisque c'est de notre solidarité avec le monde tout entier qu'il s'agit. Dans cette optique de solidarité planétaire, notre neutralité paraît devoir être remise en question. Sans doute, comme M. Hofer, pensé-je que la générosité est surtout le fait des non-spécialistes: j'y suis particulièrement sensible en raison des nombreux contacts que j'entretiens avec la jeunesse de la faculté des lettres, laquelle est plus accessible à l'émotion que celle qui s'occupe de sciences politique et économique. Mais heureusement, après tout, que l'émotion et les sentiments existent encore et se manifestent dans notre vie politique! C'est là un facteur important dont il est réaliste de tenir dûment compte. La jeunesse comprendrait donc volontiers une neutralité active, participante, disponible. À cet égard, les écrits du philosophe milanais Carlo Cattaneo sont prophétiques, puisque pour cet auteur la neutralité suisse, loin d'être un coussin protecteur, doit avant tout jeter un pont vers l'Europe et vers le monde. Si un jour notre neutralité devait réellement limiter notre solidarité, je crois que notre jeunesse, dans sa générosité spontanée, serait prête à sacrifier la première à la seconde.

Le point le plus important du rapport que nous a présenté M. Thalmann me paraît celui qui a trait au front intérieur, à notre propre opinion publique: c'est là le «punctum dolens» de notre pays, et il faut tout mettre en œuvre pour préparer le terrain et éliminer les malentendus et les crises qui pourraient provenir de ruptures entre générations.

Je ne peux que saluer l'idée d'un rapport annuel du Conseil fédéral – dont j'espère qu'il serait publié en trois langues, si possible – faisant le point de nos activités dans le cadre ou en marge de l'ONU.

Certes, je pense, comme M. Reverdin, qu'il faut se garder de faire une propagande officielle: ce qui est nécessaire c'est une information plus complète, capillaire en quelque sorte, de nature à susciter dans notre opinion une discussion extensive de notre politique étrangère. Notre population est trop peu renseignée par le gouvernement. Outre le recours à la presse, la radio et la télévision, on pourrait utiliser – ainsi que l'a déjà dit M. Reverdin – certaines organisations et associations existantes: je pense par exemple à «Armée et Foyer», ou encore à la «Nouvelle Société Helvétique»; ce serait un but magnifique à proposer à ces institutions que de poursuivre leurs tâches traditionnelles et d'informer notre pays sur les problèmes touchant à son destin. De même, les Directeurs cantonaux de l'instruction publique pourraient prendre contact entre eux et se concerter sur la meilleure manière de faire, à travers l'enseignement de l'histoire et de l'instruction civique, l'éducation politique de nos jeunes. – En conclusion, il me paraît indispensable de faire comprendre au peuple suisse ses devoirs envers le monde.

*Ministre de Salis:*

Pour la question de l'entrée de la Suisse à l'ONU, je partage l'opinion de M. Hofer. Je pense qu'il faut faire tout notre possible pour collaborer avec les organisations internationales, en particulier avec les organisations spécialisées de l'ONU. Nous devons à tout prix y consacrer davantage de moyens financiers. Mais ce ne sera toujours là qu'un pis-aller, en attendant de pouvoir faire mieux.

Pour ce qui est de l'attitude des jeunes, je comprends bien qu'ils désirent que nous manifestations une activité plus grande. Mais dans les circonstances et l'état

d'esprit actuels, que faire de plus que ce que nous faisons aujourd'hui? Il convient de rappeler à ces jeunes gens la clause référendaire qui fait que la décision d'entrer à l'ONU ne dépend pas du Conseil fédéral, mais du souverain. Là on ne peut rien changer vraiment. Alors, que les jeunes commencent par aider le Conseil fédéral, s'ils sont assez forts! Mais en ont-ils les moyens?

Abolir la clause référendaire pourrait être une solution. Mais la tendance, à en juger, par exemple, par les thèses de l'Université de Zurich en matière de révision de la Constitution, ne semblent pas du tout aller dans ce sens. Ce sont là des choses qu'il convient de rappeler à notre jeunesse contestataire.

*Professor Lüthy:*

Ich bin vor allem vom zweiten Teil des Vortrages, den Botschafter Thalmann gehalten hat, beeindruckt: Zum ersten Mal habe ich die konkreten Gründe, die für einen Beitritt sprechen, in objektiv abgewogener Form dargestellt erhalten. Wesentlich scheint mir insbesondere der Hinweis auf die Gefahr der Erosion, die unserem Lande in der internationalen Tätigkeit durch ein Abseitsstehen von der UNO auf weite Sicht droht. Die Präsenz in der 6. Kommission, die, wie Botschafter Ruegger sagte, ein erster Schritt sein sollte, könnte zugleich der letzte mögliche Schritt eines Nicht-Mitgliedes in Richtung der pflichtenlosen Mitwirkung darstellen. – Die Rücksicht auf die öffentliche Meinung, vor allem auf jene der Jugend, beruht auf zu wenig untersuchten Grundlagen. Die Mehrheit der Jugend ist heute gegenüber Europa indifferent; gegenüber der UNO nimmt sie eine positivere Haltung ein. Eine den Beitritt befürwortende Stellungnahme des Bundesrates hätte deshalb eine reelle Chance, Gefolgschaft zu finden. Jedenfalls ist die Rücksichtnahme auf eine öffentliche Meinung, die gar noch nicht bearbeitet worden ist, verfrüht. – Die Frage eines Beitritts zur UNO wird sich sicher einmal konkret stellen, spätestens dann, wenn ihr sämtliche Staaten ausser der Schweiz angehören. Dem Bundesrat obliegt es, zur richtigen Zeit die richtigen Beitrittsmodalitäten zu finden. Vom Wortlaut der Charta aus beurteilt, schliessen sich Neutralität und Mitgliedschaft aus. Im Extremfall ist aber auch mit dem Art 2,<sup>622</sup> die Neutralität eines Nicht-Mitgliedstaates in Frage gestellt. Es ist deshalb im heutigen Zeitpunkt sehr schwierig, sich abschliessend zu diesem Problem zu äussern. Auch ist schwer zu beurteilen, wie weit die Reservestellung des Nicht-Mitgliedstaates Schweiz einen Gegenstand unseres Wunschenkens oder eine Wirklichkeit darstellt. Wie wir uns auch entscheiden werden, das historische Erbe Genfs muss wie ein Augapfel gehütet werden. Verlieren wir diese Plattform, so würde dies unserer Isolierung in einer Weise Vorschub leisten, die ausserhalb der UNO kaum mehr rückgängig zu machen wäre.

*Botschafter Jolles (schriftliche, vom Vorsitzenden vorgetragene Stellungnahme):*

Zur Frage des schweizerischen Verhältnisses zu den Vereinten Nationen könnte ich aus meiner vierjährigen Tätigkeit bei der Internationalen Atomenergie-

<sup>22</sup> Art. 2 Ziff. 6 der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945: «Die Organisation trägt dafür Sorge, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.»



Organisation,<sup>23</sup> zuerst am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York und anschliessend in Wien, sowie aus meiner kürzlichen Teilnahme an den Arbeiten der UNCTAD<sup>24</sup> folgende persönliche Erfahrungen beisteuern:

1. Ich bin in meiner Tätigkeit nie in irgendeiner Weise durch die Nicht-Mitgliedschaft der Schweiz in der UNO behindert worden. Als in der Schlussphase der ersten UNCTAD-Konferenz in Genf im Frühjahr 1964 die Form der Institutionalisierung dieses neuen Organs ausgehandelt werden musste, war es im Gegenteil für den schweizerischen Vertreter leichter, eine Vermittlerrolle zu spielen und die zweckmässigsten Lösungen zu verfechten, weil wir – im Gegensatz zu den anderen westlichen Staaten – nicht durch Rücksichtnahme auf die bestehende Arbeitsverteilung in der UNO beeinflusst waren. Wir konnten somit aus rein sachlichen Erwägungen neue Organisationsformen konzipieren helfen.<sup>25</sup>

Auch gegen die Anstellung von Schweizerbürgern für höhere Posten im Sekretariat der Atomorganisation und der UNCTAD sind wegen Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO keine Einwände erhoben worden.

2. Während meiner Amtszeit ist höchst selten die Frage über die Gründe für die schweizerische Haltung gegenüber den Vereinten Nationen und die Perspektive eines späteren Beitritts gestellt worden. Man schien unsere Nicht-Mitgliedschaft als «fait accompli» anzunehmen, ohne weiter darüber nachzudenken. Aus diesem Grunde würde mir wichtig scheinen, um nicht nachträglich die Glaubwürdigkeit unserer bisherigen Haltung in Frage zu stellen, einen äusseren Anlass für eine allfällige Annäherung an die Vereinten Nationen abzuwarten, wie z. B. die Aufnahme Chinas als Schritt zur Herstellung der Universalität.

3. Die gelegentliche Kritik an die Adresse der Schweiz berührte höchstens die Verhältnisse in Genf. Man verstand nicht, dass der Bund sich nicht stärker in Fragen, die die Konferenzinfrastruktur und die Beziehungen zum Wohnsitzkanton betrafen, einschaltete. Mit Schaffung des Postens eines ständigen Vertreters des Politischen Departements in Genf ist dieser Eindruck des Desinteresses behoben worden.<sup>26</sup>

4. Die soeben in New York ausgebrochene, recht schwerwiegende politische Kontroverse über die Zusammensetzung des vorbereitenden Wirtschaftsausschusses des ECOSOC für die Programmierung des zweiten Entwicklungsjahres zeigt, wie schwierig es ist, sich in der UNO aus derartigen Konflikten herauszuhalten. Die Schweiz ist bekanntlich ohne ihren Willen in die Auseinandersetzung über die Vertretungsrechte der Bundesrepublik gegenüber den Ansprüchen der DDR hineingezogen worden und sieht sich vor die Alternative gestellt, entweder am Boykott des Komitees teilzunehmen und dadurch gegen die

<sup>23</sup> Zu P. R. Jolles Tätigkeit als stv. Generaldirektor der Internationalen Atomenergie-Organisation vgl. das BR-Prot. Nr. 529 vom 20. März 1961, [dodis.ch/63945](http://dodis.ch/63945).

<sup>24</sup> Für die Nomination von P. R. Jolles als Präsident des Rats der Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCTAD) vgl. das BR-Prot. Nr. 1319 vom 11. August 1967, [dodis.ch/32987](http://dodis.ch/32987).

<sup>25</sup> Zur Vermittlerrolle der Schweiz während der Welthandelskonferenz in Genf von 1964 vgl. die Rede von P. R. Jolles an der Botschafterkonferenz vom 4. September 1964, [dodis.ch/30809](http://dodis.ch/30809).

<sup>26</sup> Zur Ernennung von René Keller zum ständigen Beobachter des Politischen Departements beim Sitz der Vereinten Nationen in Genf sowie zum ständigen Vertreter der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf vgl. das BR-Prot. Nr. 2258 vom 28. Dezember 1965, CH-BAR#E1004.1#1000/9#15913\*. Vgl. ferner den Bericht von O. Exchaquet und C. Jagmetti an P. R. Jolles und A. Weitnauer vom 15. Dezember 1978, [dodis.ch/51515](http://dodis.ch/51515).

Russen zu demonstrieren oder sich gegenüber den westlichen Mächten zu desolidarisieren. Auch eine Stimmenthaltung wirkt sich somit als Parteinahme aus.

*Der Vorsitzende:*

Die Stellungnahme Botschafter Jolles beruht auf einer grossen persönlichen Erfahrung; es kommt ihr deshalb eine begründete Bedeutung zu. Sie entspricht meiner eigenen Auffassung.

– Ich selbst möchte beifügen, dass meines Erachtens die Reaktionen der Jugend in diesem Fall ausgeklammert werden sollten. Vor zehn Jahren war sie für Europa, heute hat sie sich an diesem Problem desinteressiert. Affektiv handelnd, ermangelt sie der Kontinuität und des Fachwissens. Ihr Enthusiasmus ist von kurzer Dauer. Demgegenüber sollte das Problem eines Beitritts ohne Emotion, nach reinen Zweckmässigkeitserwägungen angefasst werden. Hierbei ergeben sich drei Hauptgründe, die gegen einen Beitritt sprechen:

1. Unsere *Neutralität* ist von jener Österreichs und jener Schwedens grundverschieden. Erst wenn wir sie relativiert haben würden, würden wir retrospektiv ihren wahren Wert erkennen. Unser Sonderfall ist zur allgemein anerkannten Institution geworden, die keiner Erklärung bedarf.

2. Die *Handelspolitik* ist sicher der aktivste Teil unserer Aussenpolitik. Es besteht keine sachliche Notwendigkeit, unsere handelspolitische Aktivität besonders auf die UNO zu konzentrieren. Zudem führen die Institutionen, die sich im Rahmen der UNO mit wirtschaftlichen Fragen beschäftigen (regionale Wirtschaftskommissionen, ECOSOC), eine recht blasse Existenz. Auch die UNCTAD hat noch keine ausführbaren Beschlüsse zustande gebracht. Demgegenüber haben die Organisationen, die in den letzten zwei Jahrzehnten die grossen praktischen Erfolge davonzutragen imstande waren, wie das GATT, die EFTA und die EWG, mit der UNO keine Verbindung.

3. Die Reaktion der öffentlichen Meinung, vor allem das *Abstimmungsresultat* in bezug auf einen UNO-Beitritt, ist unmöglich vorauszusagen.<sup>27</sup> Ein negativer Entscheid des Volkes aber hätte katastrophale Folgen. Dans le doute abstiens-toi. Die Beitrittsfrage ist vorderhand nicht spruchreif. Es genügt, wenn wir uns – wie bisher – durch die sehr verdienstvolle Tätigkeit des EPD in umfassender Weise auf dem laufenden halten.

*Oberstkorpskommandant Uhlmann:*

Ich habe zu diesem Problem nie ein mich mehr überzeugendes Referat gehört als jenes, das uns Botschafter Thalman eben vorgetragen hat. Dennoch ist meine Skepsis nicht geschwunden. Denn eine wesentliche Frage bleibt vorherrschend: Wozu verpflichtet uns ein Beitritt? Würde ein solcher ohne Vorbehalt vorgeschlagen, so hätte er keine Chance, angenommen zu werden. Wird die UNO aber Vorbehalte akzeptieren? Diese Institution wird zur Zeit zu zwei Dritteln von Völkern majorisiert, die anti-westlich eingestellt sind. Der vorbehaltlose Beitritt wäre eine Abschwächung unserer Neutralität nicht wert. Botschafter Jolles hat mit Recht

<sup>27</sup> Die Volksabstimmung vom 16. März 1986 über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen wurde mit 75,7% Nein-Stimmen abgelehnt, vgl. BBl, 1986, II, S. 97–98. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), [dodis.ch/T1772](http://dodis.ch/T1772).



darauf hingewiesen, dass die Schweiz über bedeutende Möglichkeiten verfügt, ihre Stimme geltend zu machen. Demgegenüber haben sich die Neutralen in der UNO längst schon engagiert. Im übrigen ist unsere öffentliche Meinung ein unabwägbarer Faktor, der sich stets wieder ändern kann. – Eine Frage an Botschafter Thalman: Ist die Disponibilität der Schweiz geringer bewertet als jene Schwedens? In der Praxis erhält Schweden zweifellos mehr Mandate; doch ist fraglich, ob diese Leistungen und Erfahrungen (Blauhelme!) tatsächlich ermutigend sind.

*a. Bundesrat Wahlen:*

Ich möchte mich dem an Botschafter Thalman gerichteten Dank anschliessen. Sein Referat war von vorzüglicher Qualität. – Meine aussenpolitischen Ansichten haben sich seit meiner Beantwortung der Interpellationen Furgler und Hubacher<sup>28</sup> im Herbst 1965 nicht prinzipiell geändert. Es wäre hier lediglich beizufügen, dass wir den von Weizsäcker genannten Trend der einheitlichen Organisation der Menschheit unter der Bedrohung der Atombombe sicher nicht ignorieren dürfen. Entsprechend ist die Information der Öffentlichkeit mehr auf eine Stärkung der internationalen Zusammenarbeit als auf die blosse Beitrittsfrage zu lenken. Dies aber ist eine langfristige und langwierige Erziehungsaufgabe. Immerhin nimmt unser Volk am internationalen Leben einen schon verhältnismässig starken, wenn auch oft affektivbedingten Anteil. – Die Petition der Europa-Union scheint mir wenig glücklich formuliert und zudem verfrüht zu sein.<sup>29</sup> Sie dürfte der Sache wohl eher schaden. – Mit dem Katalog der Schlussfolgerungen bin ich einverstanden: Unsere Beiträge an die UNO müssen den wachsenden Erfordernissen angepasst werden. Ebenso ist der Ausbau Genfs zu subventionieren, und den Bürgern dieser Stadt ist stets erneut die internationale Verantwortung, die sie tragen, bewusst zu machen. – In bezug auf ein schweizerisches Blauhelm-Kontingent bin ich eher skeptisch geworden.<sup>30</sup> Ich unterstützte damals die Idee unter der Bedingung, dass die UNO hierfür klare rechtliche Grundlagen schafft. Dies ist bisher nicht geschehen. Hätten wir im Frühjahr 1967 ein Kontingent in Gaza-Streifen stationiert gehabt, so hätte dessen Rückweisung durch den UNO-Generalsekretär unsern Nationalstolz sehr stark betroffen. Demgegenüber ist wünschbar, dass sich das Hilfskorps für die Katastrophenhilfe bald wird verwirklichen lassen können. Mit ihm würde unser Bild in der Welt wesentlich verbessert. – Trotz aller Bedenken darf ferner die multilaterale Entwicklungshilfe nicht vernachlässigt werden. Am Beitrag zu dieser Hilfe werden wir stärker gemessen als an jenem für die bilaterale Entwicklungshilfe. – Ein periodischer Bericht des Bundesrates über die Tätigkeit der UNO ist zu begrüssen; doch muss auch die Arbeit der Spezialinsti-

<sup>28</sup> 9306 Interpellation Furgler. Richtlinien der schweizerischen Aussenpolitik und 9259 Interpellation Hubacher. Internationale Stellung der Schweiz, *Amtl. Bull. NR*, 1965, III, S. 550–579. Vgl. auch die Notiz von A. Janner an F. T. Wahlen vom 11. September 1965, [dodis.ch/31099](http://dodis.ch/31099).

<sup>29</sup> Am 3. Oktober 1969 reichte die Europa-Union die Petition für den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen zuhanden des Bundesrats und der eidgenössischen Räte ein, vgl. das Dossier CH-BAR# E1100B#1998/425#7\* (5-03).

<sup>30</sup> In seiner Sitzung vom 11. September 1968 beschloss der Bundesrat, die Frage einer Beteiligung der Schweiz an Friedensoperationen der UNO mit eigenen Truppenkontingenten nicht weiterzuverfolgen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1404 vom 11. September 1968, QdD 15, Dok. 23, [dodis.ch/32907](http://dodis.ch/32907). Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), [dodis.ch/T2038](http://dodis.ch/T2038).

tutionen berücksichtigt werden; denn die internationale Organisation der Völker ist als Ganzes zu erfassen. – Ich teile die Bedenken Botschafter Thalmanns in bezug auf die fortschreitende Schwächung unserer Einflussnahme auf die humanitäre Rechtssetzung. Doch stellt sich die Frage, ob sich mit einer Mitgliedschaft bei der UNO etwas ändern würde. Ich befürchte, dass wir so oder so vermehrt auf diesem Gebiet an Einfluss verlieren werden. – Ich begrüsse die Aufwertung der FAO durch den Bundesrat:<sup>31</sup> Denn neben der Atomgefahr ist der Hunger das wichtigste Problem der Zukunft. Nächstens wird in den Niederlanden die 2. Welternährungskonferenz stattfinden. Könnte die Schweiz bei dieser Gelegenheit die Delegierten nicht zur 3. Konferenz in unser Land einladen? – Zusammenfassend ist festzuhalten: Bei aller Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit, die in Zukunft auch für die Schweiz notwendig sein wird, bleibt eine Skepsis gegenüber einem UNO-Beitritt begründet: Jedenfalls sollten wir an der integralen Neutralität festhalten. Wenn wir gleichzeitig mit unserer Solidarität Ernst machen, besteht die Möglichkeit, dass uns ein befriedigendes Sonderstatut in der UNO gewährt werden wird.

*Nationalrat Weber:*

Wäre die UNO eine geschlossene Organisation, die auf Grund von Mehrheitsbeschlüssen handelte, so hätte sie keine Zukunft. Statt dessen ist sie der grösste Versuch der Menschheit, ein Friedensinstitut und einen Ort der Begegnung zu schaffen. Können wir es uns leisten, hier abseits zu stehen? Dies bedeutet nicht, dass wir die Neutralität aufzugeben hätten. Doch müssten wir uns erst einmal darüber klar werden, dass ein Beitritt mit Neutralitätsvorbehalt erstrebenswert ist. Steht dieses Ziel fest und leisten wir zu Gunsten der Entwicklungshilfe einen angemessenen Beitrag, so kann unsere Neutralität wie schon im Europarat eine Aufwertung erfahren, die einen Sonderstatus ermöglicht. Jedenfalls müssen wir den Eindruck vermeiden, die Schweiz interessiere sich nur an internationaler Zusammenarbeit, wenn aus ihr ein wirtschaftlicher Nutzen gezogen werden kann.

*Bundesrat Schaffner:*

Herr Spühler und ich sind nicht zur heutigen Sitzung gekommen, um unsere Haltung gegenüber dem besprochenen Problem bekanntzugeben, sondern um diese durch Ihre Äusserungen erst vorzubereiten und zu unterbauen. Ich danke Ihnen deshalb für Ihre wertvollen Voten. Erfreut bin ich über die nuancierten Betrachtungen des Vortrages Botschafter Thalmanns. Seine Ausführungen haben die Stellungnahme des Bundesrates bereichert, ohne sie zu präjudizieren. Er hat u. a. vom «right timing» gesprochen. Wir sind in der glücklichen Lage, nicht unter zeitlichem Druck zu stehen. Wohl ist eine Erosion in bezug auf unsere Tätigkeit in der humanitären Rechtssetzung zu beobachten; doch dürfte diese, wenn überhaupt, nicht durch einen Beitritt zur UNO, sondern nur durch eine verstärkte Initiative des IKRK aufgehalten werden können. – Schweden hat in aussenpolitischer Hinsicht zweifellos eine Unbefangenheit, die wir nicht nachzuvollziehen vermögen. Doch ist fraglich, ob es damit tatsächlich in höherem Ansehen steht als die etwas

<sup>31</sup> Für die Beziehungen der Schweiz zur Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UNO (FAO) vgl. das Schreiben von W. Spühler an H. Schaffner vom 4. März 1968, [dodis.ch/33701](http://dodis.ch/33701).

mehr zurückhaltende Schweiz. – Es ist in der Diskussion oft von unserer öffentlichen Meinung die Rede gewesen. Diese ist in der Schweiz eine Realität; allein, sie entbehrt – jedenfalls in aussenpolitischen Belangen – der Weitsicht. Das Resultat einer Abstimmung über einen UNO-Beitritt ist kaum vorauszusagen; fällt es negativ aus, so wird unsere aussenpolitische Stellung grundlegend kompromittiert. Sollen wir dieses Risiko eingehen? Unsere Beobachter bei den Vereinten Nationen sind stets in hohem Ansehen gestanden. Unser gegenwärtiges Aussenseitertum ist weitgehend «chose acquise», wenn wir unsere Position nicht selbst in Frage stellen. Die Beiträge an die UNO werden dem Volk nur schwer mundgerecht gemacht werden können, nachdem Grossstaaten wie Frankreich und vor allem die UDSSR die Finanzierung gewisser UNO-Aktionen verweigern. Hingegen dürfte die – meines Erachtens absolut notwendige – Unterstützung Genfs leichter durchzubringen sein. Genf muss unbedingt die zweite UNO-Plattform bleiben. – Ob jedes Jahr ein Bericht über die Tätigkeit der UNO herausgegeben werden soll, ist zweischneidig. Nichts ist so ermüdend wie eine periodische Berichtsverpflichtung. Zudem müssten wir der UNO, wenn sie sich in einer Krise befindet, den Spiegel Vorhalten oder ihr Verhalten beschönigen. Für beides fehlt uns indessen die Kompetenz. – Stärken wir mit einem Beitritt die Schweiz? Stärken wir die UNO? Diese Fragen sind heute noch kaum abschliessend zu beantworten. Wesentlich ist, die Weichen richtig zu stellen und zugleich unsere Handlungsfreiheit zu bewahren. Langfristig besteht zweifellos eine Tendenz zu einer einheitlichen Organisation der Völker im Sinne Weizsäckers, eine Organisation, der sich die Schweiz kaum wird verschliessen können und dürfen. Doch ist gegenwärtig der Zeitpunkt eines Beitritts zu den Vereinten Nationen bei aller wohlwollenden und zukunftsweisenden Prüfung wohl noch nicht – ich möchte betonen «noch nicht» gekommen. Sobald die Universalität des Gebildes einmal errichtet ist, wird sich die Frage in einem andern Lichte präsentieren. Heute ist die UNO ein Torso, eine Gruppierung, die nicht allumfassend ist, und wie wir in Korea erlebten, sogar gegen einen grossen Aussenseiter, China, einen «UNO-Krieg» führte. Glücklicherweise verlangt der Bericht nur eine Analyse, eine Bestandesaufnahme, noch keinen Entscheid.

*Bundesrat Spühler:*

Mein Dank gilt zunächst meinem Mitarbeiter, Botschafter Thalmann, für sein ausserordentlich differenziertes und vielseitiges Referat. Danken möchte ich aber auch den Mitgliedern der Arbeitsgruppe. Deren Äusserungen werden dem Bundesrat bei der Beantwortung des Postulats Bretscher<sup>32</sup> von grossem Wert sein. – Es wurde gesagt, die öffentliche Meinung, vor allem jene der Jugend, sei auszuklamern. Ich halte dies für gefährlich. Die Jugend ist heute, bevor sie ins amtsfähige Alter kommt, schon eine Realität, eine soziale Gruppe. Wenn wir sie nicht ernst nehmen, ihre Anliegen nicht anhören, wählt sie die Strasse, und zwar so lange und so heftig, bis die Schwere der Situation uns den versagten Ernst abfordert. Die Pariser Mai-Wirren sind ein Symptom, das wir – in unserem Interesse – nicht

<sup>32</sup> Postulat 9653 Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen von W. Bretscher vom 28. Februar 1967, [dodis.ch/54120](http://dodis.ch/54120).

einfach ignorieren können.<sup>33</sup> – Wie Sie wissen, stehe ich einem UNO-Beitritt mit Neutralitätsvorbehalt positiv gegenüber, wenn mir auch die Schwierigkeiten, die hierbei überwunden werden müssten, durchaus bekannt sind. Tatsache ist, dass die wesentlichen politischen Probleme, die auch unsere Sicherheit gefährden, an deren Lösung wir demnach eminent interessiert sind, nur noch multilateral gelöst werden können. Die Weltpolitik ist damit auf einem Weg, den die Weltwirtschaft, und mit ihr die Schweiz, schon längst gegangen ist: den Weg vom zweiseitigen Gespräch zur multilateralen Diplomatie. Dies ist ein Faktum, das wir nicht übersehen können, aber auch nicht übersehen dürfen, da die Interessen unserer Sicherheit im Spiele stehen. Dazu kommt, dass die UNO mehr und mehr Recht schöpft, dem wir unterworfen sind, ohne sein Entstehen beeinflussen zu können. Wir gelangen damit als Nicht-Mitglied in eine nicht unbedeutende Abhängigkeit von den Vereinten Nationen, Abhängigkeit, die wir eben dadurch vermeiden wollten, dass wir auf einen Beitritt verzichteten. Der «Sonderfall Schweiz» liegt im innern Aufbau unseres Landes, nicht in dessen Abseitsstehen von der UNO begründet. Wenn wir hin und wieder für die UNO gute Dienste leisten konnten, so nicht, *weil* wir ihr nicht angehören, sondern *obwohl* wir ihr nicht angehören. Die Übernahme solcher Mandate hat mit der Nicht-Mitgliedschaft nichts zu tun. Die Mission Botschafter Thalmanns<sup>34</sup> etwa war im guten und freundschaftlichen Verhältnis begründet, das ihn mit U Thant verbindet, nicht in der Tatsache einer angeblichen «Reserve-Stellung» der Schweiz. – Der UNO-Bericht<sup>35</sup> ist noch nicht abgeschlossen. Es ist zu hoffen, dass ihm der Bundesrat eine positive Tendenz in dem Sinne verleihen können, dass – auf weite Sicht – ein Beitritt unumgänglich ist und dass der Moment kommen wird, in welchem er unsern richtig verstandenen Interessen entspricht. Denn unter der Drohung der Atombombe ist die Weltbevölkerung – allen Zwiespältigkeiten zum Trotz – zu einem einzigen «Volk in Lebensgefahr» geworden. Vom einzigen, wenn auch unvollkommenen Versuch, dieses in der Tat vitale Problem zu lösen, d. h. Weltkriege inskünftig zu verhindern, kann sich die Schweiz nicht einfach distanzieren, als ob das Los der Völker nicht auch ihr eigenes zu werden vermöchte.

*Botschafter Thalmann:*

Die heutige Aussprache, für die ich Ihnen meinen Dank ausspreche, wird uns bei der Abfassung des Berichtes von grossem Nutzen sein. – Ich habe in meinem Referat die Frage des Beitritts bewusst nicht angeschnitten, weil ich glaube, dass sie zum Gegenstand eines politischen Entscheides gemacht werden muss. – In der heutigen Diskussion ist über vier Punkte Einigkeit gewonnen worden.

1. Der historisch bedingte Trend nach höhern Organisationsformen des internationalen Zusammenlebens ist eine nicht übersehbare Tatsache. Ihre positive Würdigung durch den Bundesrat würde von der schweizerischen Jugend gut aufgenommen.

<sup>33</sup> Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 19 von P. Dupont an W. Spühler vom 6. Juni 1968, QdD 9, Dok. 13, [dodis.ch/50606](http://dodis.ch/50606).

<sup>34</sup> Zur UNO-Mission von E. Thalmann in Jerusalem vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2622](http://dodis.ch/C2622).

<sup>35</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969, [dodis.ch/33191](http://dodis.ch/33191).

2. Die Information der Bevölkerung über die internationalen Organisationsformen muss gefördert werden.

3. Der Katalog der Schlussfolgerungen wurde von allen Votanten gutgeheissen, wenn auch Bundesrat Schaffner eine sicher nicht unberechtigte Skepsis gegenüber der Popularität von Mehrausgaben zu Gunsten der UNO geltend machte.

4. Ein Bericht über die Tätigkeit der UNO und ihrer Spezialorganisationen wurde begrüsst, die Nützlichkeit seines periodischen Erscheinens aber in Frage gestellt.

Die Anregung Botschafter Rueggers, die Botschaft Max Hubers<sup>36</sup> nochmals zu drucken, ist nützlich. Wir werden sie prüfen. Seine Beurteilung der Chancen des IKRK im Gebiet der humanitären Rechtsetzung ist sicher richtig. Problem bleibt, wie und wie lange es den «Hebel in der Hand behalten» kann. Das IKRK wird sicher auf die diesbezügliche Unterstützung durch den Bundesrat zählen können. – Eine Revision der UNO-Charta wird meines Erachtens auf viele Jahre hinaus ein Ding der Unmöglichkeit bleiben. Die Konferenz von San Francisco hat nur auf Grund des Kriegstraumas und der Sieges euphorie zustande kommen können. – Der «Sonderfall Schweiz» bringt uns in mancher Hinsicht auch Vorteile. So ist etwa unsere Nicht-Mitgliedschaft eine Bestätigung unserer Neutralität: sie differenziert diese gegenüber jener Österreichs und Schwedens; dies stellt indessen nur einen Effekt von nebensächlicher Bedeutung dar; denn die Schweiz ist – wie Professor Bonjour einmal sagte – nicht für die Neutralität, sondern die Neutralität ist für die Schweiz da. Herr Uhlmann wäre zu sagen, dass ein Beitritt ohne Neutralitätsvorbehalt sicher ausgeschlossen ist. Ein solcher wurde in der Schweiz auch noch kaum je gefordert. – Auf seine Frage nach dem Grad unserer Disponibilität im Vergleich mit jener Schwedens ist zu antworten, dass wir ebenso disponibel sind wie die Schweden. Nur fehlt uns die Handhabe, dass von dieser Disponibilität Gebrauch gemacht wird. In dieser Hinsicht hat ein Mitgliedstaat gewiss Vorteile. – Abschliessend möchte ich der Arbeitsgruppe nochmals dafür danken, dass sie sich diesem Thema zugewandt hat, und ihr versichern, dass wir ihre Meinungsäusserungen bei der Abfassung des UNO-Berichtes berücksichtigen werden.

*Der Vorsitzende* dankt seinerseits dem Referenten. Die nächste Sitzung, die vor oder nach der Sommerpause stattfinden soll, wird vermutlich wieder dem Integrationsproblem gewidmet sein.<sup>37</sup>

*Schluss der Sitzung:* 16.15

<sup>36</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, [dodis.ch/8912](http://dodis.ch/8912).

<sup>37</sup> Für das Protokoll der 23. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 15. November 1969 vgl. [dodis.ch/34205](http://dodis.ch/34205).



*Beilage**Historische Standortsbestimmung**Vertraulich*

15. Februar 1969

*Die UN; Möglichkeiten und Grenzen ihrer Wirksamkeit – Die Schweiz und die UN.*

Referat von Botschafter Thalmann

## I.

Herr Nationalrat Bretscher hat sein Postulat<sup>38</sup> über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vor ziemlich genau zwei Jahren im Nationalrat eingereicht. Darin wurde der Bundesrat ersucht, «in einer der nächsten Sessionen» einen Bericht über diese Frage zu erstatten und «sich im besondern auch über die Aussichten und Möglichkeiten eines Beitritts unseres Landes zu der Organisation der Vereinten Nationen unter Wahrung unseres Neutralitätsstatus zu äussern».<sup>39</sup>

Es sind seither bereits acht Sessionen über die Bühne gegangen, und es sieht ganz so aus, als ob noch eine neunte verstreiche, bevor der Bundesrat dem Begehren des Postulanten gerecht werden kann. Diese in unserem parlamentarischen Leben im übrigen nicht ungewöhnliche Verzögerung ist nicht auf schlechten Willen des zuständigen Departements zurückzuführen, sondern auf die der Aufgabe innewohnenden Schwierigkeiten.

Herr Bretscher selbst liess seinerzeit in der Begründung seines Postulates keinen Zweifel darüber, dass er einen ganz umfassenden Bericht wünsche, der dem Parlament und der Öffentlichkeit als Grundlage für eine authentische Standortsbestimmung dienen konnte. Ohne es ausdrücklich zu sagen, begehrte er im Grunde genommen ein *Weissbuch*.

Nun ist bei uns die Publikation von Weissbüchern nicht üblich. Solche Gesamtdarstellungen und historische Zusammenfassungen finden in unserer Praxis ihren Platz in den einleitenden Kapiteln zu wichtigen Botschaften. Eine Botschaft kommt anderseits im vorliegenden Falle nicht in Betracht, weil nicht anzunehmen ist, dass der Bundesrat sich dazu entscheidet, dem Parlament den sofortigen Beitritt zur UN zu beantragen.

Die Schwierigkeiten unseres Unterfangens liegen nicht nur im Administrativen, sondern auch in der Tatsache, dass es sich um eine Materie handelt, für die sich *auch das Ausland interessiert*. Wir sind uns bei der Ausarbeitung des Berichtes darüber klar geworden, dass aus allgemeinen aussenpolitischen Erwägungen Vieles ganz einfach nicht gesagt werden kann, weil es unklug wäre, unsere Karten aufzudecken. Dabei geht es häufig um Dinge, die für die Beurteilung der UN und unseres Verhältnisses zu ihr nicht unwichtig sind. Wir müssen uns damit trösten, dass in den parlamentarischen Kommissionen und Gremien, wie dem Ihrigen, eine offenere Sprache geführt werden kann.

Die Gefahr bleibt indessen, dass der Bericht stellenweise nicht ganz überzeugend wirkt und vor allem, dass im Ausland gewisse schweizerische Positionen *fixiert* werden, die besser beweglich gehalten worden wären. Post festum kann

<sup>38</sup> *Anmerkung im Original:* Mitunterzeichnet von Conzett, Dürrenmatt, Eggenberger, Furgler.

<sup>39</sup> *Postulat 9653* Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen *von W. Bretscher vom 28. Februar 1967*, [dodis.ch/54120](http://dodis.ch/54120).

man sich daher in guten Treuen fragen, ob der Sache durch eine bloss *Interpellation* nicht besser gedient gewesen wäre, womit natürlich keinerlei Vorwurf gegen Herrn Bretscher erhoben sei. Schliesslich hat der Bundesrat sein Postulat mit grosser Bereitwilligkeit entgegengenommen.

Der Bericht<sup>40</sup> wird Ihnen in naher Zukunft zugänglich sein, und es kann sich für mich daher nicht darum handeln, Ihnen heute darüber eine Vorschau oder eine Paraphrase zu geben. Es hätte auch wenig Sinn, wenn ich in einem Gremium wie diesem, wo jedes einzelne Mitglied mit den grundlegenden Problemen, die uns die UN stellt, vertraut ist, versuchen wollte, Ihnen eine systematische und gelehrte Vorlesung zu halten. Alles, was ich vernünftigerweise tun kann, ist, Ihnen einige Bewertungselemente zu vermitteln, einige Streiflichter, die in der offiziellen Darstellung des Berichtes aus den bereits erwähnten Gründen etwas zu kurz kommen werden.

Ich werde in einem ersten Abschnitt einige politische Aspekte der UN erörtern und versuchen, einige neue Entwicklungstendenzen aufzuzeigen. In einem zweiten Abschnitt werde ich dann von unserem Verhältnis zur UN sprechen, und in einem letzten Abschnitt möchte ich einige konkrete Vorschläge zur Diskussion stellen.

Bevor ich auf die Materie selbst eintrete, ist es vielleicht zweckmässig, noch eine *Abgrenzung* zu treffen. Wenn wir von der UN sprechen so meinen wir damit in der Regel die *politische* Organisation der Vereinten Nationen, d. h. den Sicherheitsrat und die Generalversammlung mit ihren sieben Hauptkommissionen, insofern sich diese mit politischen Fragen befassen (im wesentlichen also die erste Kommission und die sog. spezielle politische Kommission). Mit der gleichen Einschränkung gehört natürlich auch das Sekretariat und der Generalsekretär dazu.

Davon trennen möchte ich das, was man stark vereinfachend die *technische* Organisation nennen könnte, nämlich den Wirtschafts- und Sozialrat mit seiner ganzen Familie der Spezialagenturen, die Atomenergieagentur und die Organe für die multilaterale Entwicklungshilfe (UNCTAD, ONUDI), die direkt der Generalversammlung unterstehen sowie den Treuhandschaftsrat und den internationalen Gerichtshof.

Die Scheidung ist vielleicht nicht ganz logisch – auch diese «technischen» Gremien und Organisationen befassen sich zum Teil mit eminent politischen Fragen – doch drängt sie sich aus praktischen Gründen auf: Bei der «technischen» UN sind wir mit ganz wenigen Ausnahmen (Weltbank und Währungsfonds) als Vollmitglied dabei. Die Frage eines allfälligen Beitritts mit seiner ganzen politischen Problematik stellt sich nur mit Bezug auf die *politische* Organisation. Die Unterscheidung entspricht im übrigen auch dem Sprachgebrauch: Wenn über die UN gesprochen und geschrieben wird, so ist damit durchwegs die politische Organisation, im Gegensatz zum riesigen Komplex der technischen Institutionen, gemeint.

<sup>40</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969, [dodis.ch/33191](http://dodis.ch/33191).

## II.

Gestatten Sie mir nun einige *Reflexionen* zu dieser politischen UN.

Eine erste Feststellung ist die, dass die UN in ihrer *politischen Zielsetzung* weitgehend Schiffbruch erlitten hat und mit einer *Verschuldung* von mehr als einer Milliarde Schweizerfranken vor dem finanziellen Ruin steht. U Thant versucht diese Tatsachen in seinem letzten Jahresbericht keineswegs zu bestreiten, noch zu beschönigen.

Die Verheissung der Charta, «die kommenden Generationen vor der Geissel des Krieges zu bewahren», ist bisher nicht in Erfüllung gegangen. Die UN vermochte die Kriege in Korea, Vietnam und dem Nahen Osten nicht zu verhindern und stand dem sowjetischen Handstreich auf die Tschechoslowakei oder Konflikten wie jenen im Sudan, in Jemen oder Nigeria ohnmächtig gegenüber. Und dort, wo sie, wie etwa im Falle von Rhodesien, einem Kleinen gegenüber einmal die Zähne zeigte, erwiesen sich diese als stumpf. Die wirtschaftlichen Sanktionen haben sich einmal mehr als unwirksam erwiesen.

Gewiss hat die UN auf dem Gebiet der Friedenserhaltung auch einige positive Leistungen aufzuweisen, wobei die grössten wohl überhaupt nie sichtbar wurden, weil sie sich im Bereich der stillen Diplomatie abspielten, doch fällt die Bilanz zu Ungunsten der Organisation aus.

Es hat natürlich keinen Sinn, der UN deswegen eine Art Schuld zuzuschreiben, wie dies gelegentlich getan wird. Die Organisation kann nie mehr sein, als das, was ihre Mitglieder aus ihr machen.

Die relative Schwäche der UN rührt einerseits von ihrer *völkerrechtlichen Stellung* und der *Struktur der Völkergemeinschaft* her. Die sich daraus ergebenden *rechtlichen Grenzen* der UN sind von Prof. Bindschedler bereits 1963 in der Académie de Droit International in überzeugender Weise dargestellt worden<sup>41</sup>, und ich möchte hier darauf nicht näher eintreten.

Die relative Schwäche der UN reflektiert andererseits nichts anderes als die *politische Konstellation* der Nachkriegszeit und der Gegenwart.

Es besteht kein Zweifel, dass der prekäre Friede, den wir heute geniessen, nur zum kleinsten Teil die Frucht der Bemühungen der UN ist, sondern auf dem sog. *Gleichgewicht des Schreckens* beruht, oder, wenn man es weniger dramatisch ausdrücken will, auf dem durch Sicherheitsbedürfnisse diktierten konzilianten Verhalten der *Supermächte*. Solange es nicht zu einer umfassenden Abrüstung kommt – und davon sind wir bekanntlich noch weit entfernt –, wird die UN, wie immer man sie noch ausbauen und festigen mag, immer und bestenfalls nur ein *Hilfsinstrument und nicht Garant* für die Friedenserhaltung sein. Dies ist die wesentliche *politische Grenze* der Möglichkeiten der Weltorganisation. Der Gedanke der *kollektiven Sicherheit* bleibt utopisch, solange nationale Interessen mit Waffengewalt durchgesetzt werden können.

Es ist interessant festzustellen, wieviel realistischer als heute die UN bei ihrer Gründung beurteilt wurde. Alle Teilnehmer an der Konferenz von San Francisco waren sich völlig bewusst, dass die zu schaffende Organisation ohne Einheit unter den Grossmächten nicht wirksam sein könnte. Die einzige und beste Garantie

<sup>41</sup> *Anmerkung im Original*: Rudolf Bindschedler: la Délimitation des compétences des Nations Unies, 1963, Tome 108, Recueil des cours de l'Académie de Droit International.



für die Erhaltung des Friedens schien damals die kombinierte Macht der «Grossen Fünf». Die Differenzen unter diesen waren allerdings schon in San Francisco so offensichtlich, dass niemand erwartete, ihre Einheit könne in Zukunft immer aufrecht erhalten werden. Wesentlich erschien jedoch nicht, dass die Grossmächte zwangsläufig immer einig sein müssen, sondern *dass ohne diese Einigkeit das UN-Sicherheitsystem nicht funktionieren kann*. Es wurde daraus auch die Konsequenz gezogen: Sollte das Sicherheitssystem mangels Einheit der Grossmächte versagen, so müsste den Mitgliedern das «inhaerente Recht» zur Selbstverteidigung zurückgegeben werden (Artikel 51 der Charta).

Diese realistische Konzeption der Möglichkeiten der UN ist später unter dem Einfluss der zahlreichen neuen Staaten, die keinen direkten Anteil am Kriegsgeschehen hatten, mehr und mehr aus den Augen verloren worden. An ihre Stelle trat eine idealistische Betrachtungsweise, die sich an der fiktiven «demokratischen» Macht der zahlenmässig überlegenen Dritten Welt nährte und aus der Organisation etwas machte, das diese gar nicht ist und gar nicht sein kann.

Man kann es de Gaulle nicht absprechen, dass er in dieser Hinsicht den klaren Blick nie verloren hat. Aber auch U Thant hat schon vor einigen Jahren mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass den Grossmächten im Rahmen der UN eine besondere Verantwortung zukommt, indem Beschlüsse des Sicherheitsrates, die mit ihrer Zustimmung zustande gekommen sind, ohne ihre Mitwirkung in der Regel gar nicht durchgeführt werden können. Dies ist die Kehrseite des Vetorechts.

Wie Sie wissen, hat nun im Zusammenhang mit dem *Nahostkonflikt* dieses ursprüngliche Prinzip von San Francisco eine Renaissance erlebt. Nachdem sich Israel weigerte, die Resolution vom 22. November 1967,<sup>42</sup> in der der Rückzug seiner Truppen aus den besetzten arabischen Territorien gefordert wird, durchzuführen, blieb der Beschluss des Sicherheitsrates, trotzdem er mit Zustimmung aller Grossmächte zustandekam, wirkungslos. Der Konflikt wurde dadurch nicht nur nicht gelöst, sondern, wie die seitherige Entwicklung zeigt, noch verschärft.

Nun haben sich also die Grossmächte, die sich offensichtlich der Gefahren bewusst sind, die eine weitere Degeneration des Konfliktes mit sich brächte, entschlossen, eine Lösung durch *Viermächte-Besprechungen im Rahmen des Sicherheitsrates* der UN zu suchen. Die bilateralen Konsultationen sind in New York im Gange. Die zu überwindenden Differenzen sind gewaltig, und eine Prognose ist kaum möglich.

Besonderes Interesse verdient in diesem Zusammenhange die *Haltung der Sowjetunion*. Wie dem Ende Januar in der «Prawda» publizierte sowjetische Nahost-Friedensplan zu entnehmen ist, unterstützt sie nicht nur die Mission Jarrings,<sup>43</sup> sondern befürwortet eine Garantie der vier Grossmächte für die zu treffende Regelung im Rahmen des Sicherheitsrates sowie die Sicherung der zu entmilitarisierenden Zonen und der Grenzen Israels durch UN-Truppen. Der als «package deal» gedachte Plan enthält im übrigen zahlreiche Elemente, die nicht nur für Israel, sondern auch für Washington und London unannehmbar sind.

<sup>42</sup> Resolution Nr. 242 des Sicherheitsrats der UNO vom 22. November 1967, UN doc. S/RES/242.

<sup>43</sup> Für die Mission von G. Jarring vgl. den Politischen Bericht Nr. 3 von A. Parodi an P. Gräber vom 22. Februar 1971, [dodis.ch/40789](http://dodis.ch/40789), bes. Beilage 1.

Natürlich muss dieser unerwarteten «Bekehrung» zur UN und im besondern zum Einsatz von UN-Truppen, an die die Sowjetunion bisher noch nie einen Rap- pen beigesteuert hat, mit Misstrauen begegnet werden. Zweifellos erhofft die USSR damit, sich mit einem Anschein der Legitimität noch in vermehrtem Masse als Mittelmeermacht zu etablieren. Zwar kann sie kaum damit rechnen, auf diese Weise eigene Truppen ins Spiel zu bringen. Nasser hat in seinem bekannten «News Week»-Interview bereits zu verstehen gegeben, dass er keine Truppen der vier Grossmächte auf seinem Boden dulden würde. (Davon unterscheidet er die «zivilen» sowjetischen Berater, die sich schon in der VAR befinden.) Es ist auch ganz undenkbar, dass die USA sowjetische Blauhelme akzeptieren würden. Doch bestünde die Möglichkeit, dass, ähnlich wie in Korea, z. B. polnische Kontingente in einer UN-Truppe Eingang fänden.

Wenn auch nicht anzunehmen ist, dass die Sowjetunion in der UN je etwas anderes sehen wird, als ein Instrument zur Durchsetzung ihrer nationalen Interessen, so muss dieser Neuorientierung der sowjetischen Politik der UN gegenüber doch eine gewisse Bedeutung zugemessen werden.

Die USA sind bekanntlich nur sehr zögernd auf die französischen und sowjetischen Vorschläge für Vierer-Besprechungen im Rahmen des Sicherheitsrates eingetreten und haben wichtige Vorbehalte angemeldet. In diesem Zusammenhang stellt sich ganz allgemein die Frage, wie sich die neue Administration in Washington der UN gegenüber einstellen wird.

Nixon hat sich in seiner Wahlkampagne der UN gegenüber ausserordentlich flau verhalten und erwähnte sie in seiner Inauguralrede überhaupt nicht. Die UN ist aber im Denken der Amerikaner fest verankert, bei Demokraten wie Republikanern.

William Fulbright erklärte einmal<sup>44</sup>:

«The central question about the United Nations – more exactly about the international security community envisioned in the United Nations Charter – is not whether we need it but whether we are capable of making it work.»

Charles Yost, der neue amerikanische Chefdelegierte bei den Vereinten Nationen, den ich in unserer langjährigen gemeinsamen Tätigkeit in New York als einen der fähigsten amerikanischen Diplomaten kennenlernte, schreibt in seinem 1968 erschienen Buch «The Insecurity of Nations»<sup>45</sup>:

«The revival and re-enforcement of the United Nations no doubt seems, and at the moment may be, utopian. The point to be made again and again, to be hammered unmercifully into our proud, hard, silly heads, is that the attempt to achieve the security of nations by national means under modern circumstances is still more utopian.»

Solange die Sowjetunion die UN für ihre politischen Ziele benützt, haben die USA im übrigen gar keine andere Wahl, als dasselbe zu tun.

Mit Bezug auf *China* sind alle Prognosen fragwürdig, doch neige ich zur Ansicht, dass es im Laufe der kommenden 10 Jahre seinen Platz im Sicherheitsrat einnehmen wird. Gewiss wird es deswegen seine Doktrin der Weltrevolution

<sup>44</sup> Anmerkung im Original: New York Herald Tribune – Washington Post, 6. Dezember 1966.

<sup>45</sup> Anmerkung im Original: Published for the Council on Foreign Relations, Pall Mall Press, London, 1968.

nicht aufgeben – die Sowjetunion hat es im übrigen auch nicht getan –, doch dürfte es mit zunehmender Konsolidierung nicht darum herum kommen, sich wie eine Grossmacht aufzuführen und die für diese Klasse geltenden Spielregeln zu akzeptieren. Wie die andern Grossmächte, wird auch China sich um die Dritte Welt bemühen müssen, die zu erkennen beginnt, dass man mit Revolution allein nicht leben kann und dass die UN ihnen wirksamere Möglichkeiten bietet, ihren Status zu verbessern.

Im Zusammenhang mit der von Peking vorgeschlagenen Wiederaufnahme der Botschaftergespräche in Warschau<sup>46</sup> ist bereits die Rede davon gewesen, dass Nixon versuchen wird, in der Chinapolitik neue Wege zu gehen. Mit Bezug auf die allfällige Aufnahme Chinas in die UN erklärte er allerdings noch in seiner Pressekonferenz vom 27. Januar, dass sich die USA einer solchen weiterhin widersetzen würden, da China gar kein Interesse dafür zeige, auch nicht seine Bereitschaft erklärt habe, sich den Bestimmungen der Satzungen zu fügen, und nach wie vor den Ausschluss von Taiwan fordere. Wenige Tage später äusserte sich jedoch sein Unterstaatssekretär für politische Angelegenheiten, Alexis Johnson, vor der aussenpolitischen Kommission des Senats dahin, dass China zur UN zugelassen werden sollte, unter der Bedingung, dass Peking nicht auf den Ausschluss Nationalchinas bestehe. Johnson wies zwar darauf hin, dass er damit nur seine persönliche Ansicht äussere, doch ist bekannt, dass sich die Zwei-China-Theorie im Staatsdepartement immer mehr durchsetzt.

Ein Problem, das uns im Zusammenhang mit der UN auch interessieren muss, ist der *amerikanisch-sowjetische Bilateralismus*, der durch den «strategischen Dialog» neuen Auftrieb erhalten dürfte. Nixon, der während der Kampagne noch viel von «Superiority» sprach, ist nun offenbar bereit, in dieser Hinsicht seinem aussenpolitischen Berater Kissinger zu folgen, der bereits in der Einleitung zu seinem 1964 erschienenen Buch «A World Restored» die Theorie vertrat, dass die klassische Diplomatie nur im Rahmen eines «legitimate international order» funktionieren kann und sich mit einer «relative security» begnügen muss, die ihrerseits nicht das Ergebnis von isolierten Abkommen sein kann, sondern nur gestützt auf eine breitere internationale Verständigung «on the permissible aims and methods of foreign policy» zu erzielen ist. Nur eine revolutionäre Macht strebt nach «total security»; diese wäre einzig mit totaler Eroberung erreichbar und würde für alle andern Mächte eine «total insecurity» bedeuten.

Es sind sicher Zweifel darüber berechtigt, ob es angesichts der verschiedenen Staatssysteme und Mentalitäten je gelingen wird, eine solche Verständigung über den «international conduct» der Supermächte zu treffen. Andererseits ist es für diese vielleicht doch der einzige Weg, um der Gefahr zu entrinnen, immer grössere Summen in die «overkill-capacity» investieren zu müssen.

So positiv sich eine derartige Verständigung unter den Supermächten auf den Weltfrieden auswirken könnte, so unbefriedigend ist der amerikanisch-sowjetische Bilateralismus (und vielleicht einmal der Trilateralismus mit China) für die mittleren und kleinen Mächte, die sich heute schon (z. B. im Zusammenhang mit

<sup>46</sup> *Anmerkung im Original:* Das auf den 20. Februar 1969 angesetzte amerikanisch-chinesische Botschaftertreffen ist inzwischen von China abgesagt worden, doch erwartet man in Washington, dass bald ein neuer Termin festgesetzt werde.

dem Nonproliferationsabkommen) darüber beklagen, dass die Grossen ihren besonderen Interessen zu wenig Rechnung tragen.

Für die UN selbst bedeutet der Bilateralismus eine Konkurrenz, die nicht in ihr System passt und ihre Bedeutung herabzusetzen droht. Auf der andern Seite scheint gerade die UN für die mittleren und kleinen Staaten die einzige Hoffnung zu sein, um ein Wort mitreden zu können. Wo sonst könnten sie es? Bis zu einem gewissen Grade werden auch die Supermächte gezwungen sein, auf die Auffassungen der mittleren und kleineren Staaten und vor allem die Bedürfnisse der Dritten Welt Rücksicht zu nehmen, und diese können nur in einer Weltorganisation in wirksamer Form zum Ausdruck kommen.

Wie steht es in der UN um die sog. *Freie* oder *Westliche* Welt?

Die westliche Welt befindet sich heute in der UN mit Bezug auf die Stimmrechtsverhältnisse in der Minderheit. Darüber hinaus weist sie eine wenig geschlossene Front auf. Die sog. westliche Gruppe reflektiert die Uneinigkeit, die auch ausserhalb der UN in den Beziehungen der westlichen Länder vorherrscht. Die andern Gruppen (Kommunisten, Afro-Asiaten und Lateinamerikaner) sind viel homogener zusammengesetzt, besser organisiert und vor allem viel disziplinierter.

Sodann ist nicht zu bestreiten, dass sich der Westen in der UN sehr häufig in der *Defensive* befindet. Er ist immer wieder scharfer Kritik und überspitzten Forderungen seitens der Entwicklungsländer ausgesetzt. Dies hängt zum Teil damit zusammen, dass der Westen mit dem kolonialen Odium belastet und dass er reich ist. Trotz den viel grösseren Leistungen, die er verglichen mit der kommunistischen Welt, den Tiers Monde zukommen lässt, wird er selten gelobt, geschweige denn bedankt. Immerhin hat sich z. B. an der UNCTAD-Konferenz in New Delhi gezeigt, dass die Entwicklungsländer sich nicht mehr scheuen, die Oststaaten wegen ihrer ungenügenden Leistungen zu kritisieren.<sup>47</sup> Mit der Zeit könnte sich daraus eine gewisse Defensivgemeinschaft der östlichen und westlichen Industriestaaten ergeben. Am unerfreulichsten ist wohl, dass die afro-asiatische Gruppe mit Einschluss einzelner «Nonaligned» sich immer wieder ideologische Schützenhilfe bei den Kommunisten holt. Daraus ergibt sich ein *Zerrbild*: Der Westen ist reaktionär, imperialistisch, neokolonialistisch; die Kommunisten und ihre Trabanten sind progressistisch und brüderlich.

Der «*double Standard*», der in der UN laufend praktiziert wird, gereicht immer dem Westen zum Nachteil. Man erinnere sich des selbstgerechten Stolzes, mit dem Indien das kleine Goa erdrosselte und damit die elementarsten Grundsätze der Charta mit Füssen trat. Man vergleiche damit das Geschrei, das anhob, als sich Israel im 6-Tage-Krieg seiner Haupt wehrte! Und wie milde war doch in der letzten Generalversammlung die Reaktion nicht aller, aber doch vieler Afro-Asiaten auf den Gewaltakt der Sowjetunion gegenüber der Tschechoslowakei!

Viele Vorstösse der Dritten Welt in der UN sind das Ergebnis einer «surenchère», bei der jeder versucht, zu beweisen, dass er noch «progressistischer» ist. Daraus entstehen dann zum Teil ganz unrealistische Resolutionen, die auf tönernen Füssen stehen, weil dahinter ja keine wirkliche Macht ist. Die Arroganz, die dabei oft an den Tag gelegt wird, ist für den Westen recht irritierend. Andererseits soll-

<sup>47</sup> Zur UNCTAD-Konferenz in New Delhi vgl. die Notizen von P. R. Jolles vom 12. Februar 1968, [dodis.ch/33682](http://dodis.ch/33682) und 2. April 1968, [dodis.ch/33683](http://dodis.ch/33683).

te man nicht ausser acht lassen, dass damit kein irreparables Unheil angerichtet wird. Nicht ganz zu Unrecht sagte einmal ein UN-Diplomat: «Our actual futility is our principal utility.»

Dies mag vielleicht auch mit Bezug auf das *Rassenproblem* zutreffen, das die Gemüter in der UN immer wieder erhitzt und ihre Arbeit auf weite Strecken blockiert. Natürlich können die zivilisierten Nationen die Rassenpolitik *Südafrikas* nicht gutheissen. Andererseits haben die Afro-Asiaten in dieser Frage eine Haltung eingenommen, die gelegentlich Zweifel an ihrer politischen Mündigkeit aufkommen lässt und durch die die UN überfordert wird. Dies ist umso bedenklicher, als einzelne Regierungen des schwarzen Erdteils selbst in Rassenfragen keineswegs zimperlich sind. Ich erinnere an die «Afrikanisierung», wie sie in Kenya und in Sambia betrieben wird. Auch hier «double standard».

Die unablässigen Bestrebungen der Afro-Asiaten gegen Südafrika Sanktionen zu erwirken und es aus den technischen Gremien der UN hinauszuerwerfen, geht am Ziel vorbei.<sup>48</sup> Das Rassenproblem – ob nun in Südafrika oder in den USA – kann nicht mit diplomatischer Notfallchirurgie kuriert werden, sondern bedarf der klassischen Therapie, d. h. der geduldigen Evolution. Glücklicherweise sind ja in jüngster Zeit Anzeichen erkennbar geworden, die darauf hindeuten, dass sich die Regierung Vorster des Anachronismus der ererbten Rassendiskrimination mehr und mehr bewusst wird und gewillt ist, Massnahmen zu ergreifen, die – in einer allerdings noch sehr fernen Zukunft – zu einer friedlichen Koexistenz der Rassen führen könnten. (Wirtschaftliche und politische Entwicklung der schwarzen Stammländer im Hinblick auf eine möglichst weitgehende territoriale Ausscheidung der Völker.)

Von besonderem Interesse für uns ist natürlich die *Stellung der Beobachter der Nichtmitglieder* in der UN.<sup>49</sup>

In *rechtlicher* Hinsicht ist diese prekär. Die Charta enthält hierüber keine Bestimmungen. Internationalem Gewohnheitsrecht folgend, liess das Sekretariat Beobachter in eigener Kompetenz zu, wobei sich die Formel einbürgerte, dass «allgemein anerkannte Staaten» ständige Beobachter entsenden können.

Schwierigkeiten ergeben sich vor allem in *politischer* Hinsicht. Die DDR, Nordkorea und Nordvietnam gelten nicht als allgemein anerkannte Staaten und haben deshalb keine Beobachter. Der Sowjetblock hat daran immer wieder Anstoss genommen.

Als seinerzeit die Sowjetunion anlässlich der Klage Kambodschas gegen die USA eine heftige Attacke gegen die Beobachter ritt, beruhigte mich zwar Fedorenko nach der Sicherheitsratssitzung mit der Bemerkung, selbstverständlich habe er damit nicht die Schweiz im Auge gehabt. Die Frage bleibt aber gestellt und hat gerade in den letzten Wochen wieder Aktualität erlangt.

Im Zusammenhang mit der Bestellung der Kommission für die Ausarbeitung von Richtlinien für die 1970 beginnende zweite Dekade der Entwicklungshilfe der UN droht der Ostblock mit einem Boykott, falls die westliche Gruppe an der Kan-

<sup>48</sup> Zur schweizerischen Haltung gegenüber Südafrika-Sanktionen vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C1768](http://dodis.ch/C1768).

<sup>49</sup> Zum Beobachterstatus der Schweiz bei der UNO in New York seit 1946 vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2268](http://dodis.ch/C2268).

didatur der Bundesrepublik für diese Kommission festhält. (Gegen die Schweiz werden keinerlei Einwendungen erhoben.) Angesichts der bedeutenden Leistungen der Bundesrepublik für die Entwicklungshilfe – sie ist annähernd zehnmal so gross, wie jene des gesamten Ostblocks – beabsichtigt die westliche Gruppe nicht, die Kandidatur Bonns fallen zu lassen und lehnt es auch ab, auf den sowjetisch inspirierten «Kompromiss» des Sekretariats einzugehen, der in der gleichzeitigen Zulassung der DDR bestehen würde.

Die Kontroverse, die bisher nicht beigelegt werden konnte, riskiert die bis anhin wenig verpolitisierte internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe zu gefährden. Darüber hinaus befürchten einzelne Beobachter, dass die Sowjetunion das Problem des Status der Nichtmitglieder und der Beobachter bei nächster sich bietender Gelegenheit in seiner Gesamtheit neu aufrollen und die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in den Spezialorganisationen in Frage stellen könnte. Wenn auch kaum zu erwarten ist, dass sie damit bei der Mehrheit der Mitglieder auf viel Sympathie stösst, so könnte sich daraus für die Schweiz doch eine unliebsame politische Auseinandersetzung ergeben, durch die die Beobachter ganz allgemein eine Abwertung erfahren würden. Ebenso könnte dadurch unsere Solidarität gegenüber der westlichen Welt, die zur Bundesrepublik steht, einer schweren Belastungsprobe ausgesetzt werden.

Eine andere Gefahr droht von seiten der Entwicklungsländer, von denen einzelne offen erklären, dass die Besetzung der Kommission *auf UN-Mitglieder* beschränkt werden soll, wenn es nicht gelingt, in der Frage der Teilnahme der Bundesrepublik eine Einigung zu erzielen. Dieses Vorgehen hätte für die Schweiz zur Folge, dass sie automatisch als Kandidat für die Kommission ausscheidet.

Zum Schluss meiner politischen Bemerkungen möchte ich noch einen Blick auf die zeitgenössische politisch-philosophische *Literatur* werfen. Soweit ich diese zu übersehen vermag, gibt es kaum ernstzunehmende Autoren, die die Notwendigkeit oder zum mindesten die Wünschbarkeit einer möglichst starken Weltorganisation in Frage stellen. Zweifel und Pessimismus mit Bezug auf die Realisierbarkeit und die Chancen einer solchen Organisation sind allerdings häufig. Erschütternd etwa bei Einstein, wenn er sagt: «Die entfesselte Atomkraft hat alles verändert mit Ausnahme unserer Denkweise, und wir gleiten daher einer noch nie dagewesenen Katastrophe entgegen.»

Wenn ich mir erlaube, abschliessend Carl Friedrich von Weizsäcker zu zitieren, so tue ich es aus einem ganz bestimmten Grunde. Weizsäcker ist es meines Wissens als *erstem* gelungen, eine versammelte schweizerische Elite für die Zukunftsprobleme der Menschheit wirklich zu interessieren und vielleicht sogar zu begeistern.

Ich meine damit die Rede, die v. Weizsäcker am 16. September 1967 in Zürich vor der Delegiertenversammlung des «Vororts» gehalten hat<sup>50</sup>. Was er dort über die Zukunft der Atomenergie, die Wissenschaft von der Zukunft, die Zukunft der Wissenschaft, das Problem der Welternährung, den Weltfrieden und – nicht zu-

50 *Anmerkung im Original*: C. F. v. Weizsäcker: Gedanken zur Zukunft der technischen Welt. Vortrag gehalten an der Delegiertenversammlung des schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins vom 16. September 1967 in Zürich. (vgl. Protokoll über die ordentliche Delegiertenversammlung.) Vgl. [dodis.ch/69877](http://dodis.ch/69877), S. 22–40.



letzt – über «Die drei Frösche in der Milch» sagte, liess die Mitglieder und Ehrengäste aufhorchen. Wie man mir sagte – ich selbst befand mich damals auf meiner Jerusalemmission<sup>51</sup> –, war der Applaus für gehobene schweizerische Verhältnisse geradezu sensationell. Wenn Applaus auch noch lange nicht Zustimmung bedeutet, so messe ich dem Ereignis doch eine grosse Bedeutung für die Schweiz bei.

v. Weizsäcker geht davon aus, dass der Weltfriede Lebensbedingung unseres technischen Zeitalters ist. Die technische Welt stabilisiert sich jedoch nicht von selbst. Ihre Stabilisierung ist eine politische Aufgabe, die gelöst werden muss, wenn die Menschheit an der Technik nicht selbst zugrunde gehen soll. v. Weizsäcker weist dies anhand des Rüstungswettlaufs und der planetaren Kalamitäten und Gemeinschaftsaufgaben überzeugend nach und kommt zum Schlusse: «Wenn wir uns nicht zum Ziele setzen, dass es auf lange Sicht, d. h. in spätestens 100 Jahren, eine Weltorganisation gibt, möglichst föderativ aufgebaut, möglichst rechtsstaatlich eingerichtet, mit Waffenmonopol, dann fürchte ich, werden wir in den dann kommenden Kriegen zugrunde gehen.»

Dass im Hinblick auf diese apokalyptische Vision schon *heute* etwas getan werden muss, erscheint Weizsäcker selbstverständlich.

Wie immer man sich zur Frage unseres allfälligen Beitritts zur UN stellen mag, glaube ich, dass man sich dieser Konklusion anschliessen muss. Die progressive Organisation der menschlichen Gemeinschaft entspricht einer *historischen Zwangslage*.

Wenn man aber diese Konklusion bejaht, dann muss man auch die UN bejahen. Bei all ihren Unzulänglichkeiten ist sie ein Versuch in der richtigen Richtung. Sie ist auch der einzige Versuch, dessen Zeugen wir Menschen der Nachkriegszeit sind. Die UN ist gleichzeitig das grösste friedliche internationale Gemeinschaftswerk, das je auf unserem Planeten unternommen worden ist, und sie besitzt den höchsten Grad von Universalität, der je erzielt wurde.

### III.

Und nun gestatten Sie mir in ebenso zwangloser Folge einige Überlegungen zur Frage unseres *Verhältnisses zu den Vereinten Nationen*.

Es hat mich eigentlich immer wieder überrascht, wie *emotionsgeladen* der im allgemeinen doch eher nüchterne Schweizer der UN gegenüber ist. In einzelnen Zeitungsartikeln spürt man förmlich, wie der Schreiber nach immer neuen und noch kräftigeren Ausdrücken ringt, um das «Glashaus am East River» in Scherben zu schlagen. Dies hängt wohl zum Teil damit zusammen, dass bei uns letztendlich das Volk sein Plazet zum Beitritt geben müsste. Damit gerät die Frage in den Bereich der demokratischen Willensbildung, die emotionellen Reaktionen weiten Raum lässt. Ich meine jedoch, dass wir keinen Grund haben, der UN gegenüber Komplexe, weder positive noch negative, zu entwickeln, und es ist zu hoffen, dass wenigstens die parlamentarische Debatte über das Thema ohne ideologische Schlagworte und emotionelle Wallungen geführt wird.

Man sollte die Frage bei aller Bedeutung, die sie zweifellos hat, *nicht überwerten*. Das Land ist nicht in Gefahr. Wir sollten auch unsere *Neutralität* in diesem

51 Zur UNO-Mission von E. Thalmann in Jerusalem vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2622](http://dodis.ch/C2622).

Zusammenhang *nicht überstrapazieren*. Selbst wenn man eine völlige Inkompatibilität zwischen UN-Charta und Neutralität annehmen wollte, so darf nicht ausser acht gelassen werden, dass im Bereiche der internationalen Politik auch das Recht etwas Relatives ist. Ohne einen gesunden Schuss Zynismus kommt man in der Weltpolitik nicht durch.

Damit möchte ich natürlich nicht einer leichtsinnigen Neutralitätspolitik das Wort reden. Wir sind im europäischen Integrationsgeschehen mit neutralitätspolitischen Fragen konfrontiert,<sup>52</sup> die viel ernster zu nehmen sind, weil sie an die Wurzeln unserer nationalen Existenz rühren. Die UN hat jedoch ihrer ganzen Natur nach viel weniger scharfe Konturen und lässt der nationalen Politik ihrer Mitglieder den grössten Spielraum.

Dringend zu wünschen ist m. E., dass wir auch in der UN-Frage zur Erarbeitung einer *autonomen schweizerischen* und *nur schweizerischen* Position kommen. Gewiss sind Vergleiche mit Schweden und Österreich nützlich und vielleicht auch heilsam. Bei allem Bedürfnis, Parallelen zu finden, dürfen wir die zum Teil fundamental *verschiedene* politische Motivation und Konzeption dieser Länder nicht aus den Augen verlieren. Mit Bezug auf Österreich ist vor allem auch zu bedenken, dass sein Beitritt zur UN im Jahre 1955 in einer ganz bestimmten politischen Konstellation erfolgte, die sich nicht wiederholen wird: seine Aufnahme in die UN fand im Rahmen eines «package deal» statt und fiel zeitlich mit dem Abschluss des Staatsvertrages zusammen.<sup>53</sup>

Bei der Prüfung unseres Verhältnisses zur UN sollten wir *uns selbst gegenüber sehr ehrlich* sein, auch dort, wo es etwas schmerzlich ist. Dies gilt ganz besonders mit Bezug auf die *guten Dienste*. Genaue Aufzeichnungen, die wir gemacht haben, zeigen mit aller Deutlichkeit, dass Schweden – wenn man von der Wahrung fremder Interessen absieht – in den letzten Jahren unvergleichlich mehr gute Dienste zu leisten in der Lage war als wir. Dass Schweden dies seiner Mitgliedschaft in der UN zu verdanken hat, lässt sich natürlich nicht beweisen, doch ist die Annahme sicher richtig. Dabei glaube ich allerdings nicht, dass die Tatsache der Zugehörigkeit zur Organisation als solche dafür ausschlaggebend war; schliesslich ist auch Österreich ein neutrales UN-Mitglied, ohne dass ihm dies viele gute Dienste eingetragen hätte. Für Schweden ausschlaggebend ist vielmehr der Umstand, dass es eine *ausserordentlich aktive UN-Politik* betreibt, die ihm sowohl im Kreise der Mitglieder als auch im Sekretariat der UN eine ausgesprochen privilegierte Stellung verschafft hat. Dies wiederum erlaubt seinen Vertretern, sich zur Geltung zu bringen. (Auch Motta und Rappard hätten nie die internationale Rolle spielen können, die sie gespielt haben, wenn sie nicht durch ihre Tätigkeit im Völkerbund bekanntgeworden wären.) Dazu haben die Schweden noch den zusätzlichen Vorteil, dass sie in der Regel gut englisch sprechen. In einem konkreten Falle mussten wir den Vorsitz eines Schiedsgerichtes den Schweden überlassen, nur weil wir nicht in der Lage waren, bei uns einen englisch sprechenden höheren Richter zu finden!

<sup>52</sup> Vgl. dazu das Protokoll der 2. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 8. Januar 1962, Dok. 2, [dodis.ch/34184](https://dodis.ch/34184).

<sup>53</sup> Vgl. dazu das Schreiben von R. Hohl an A. Zehnder vom 20. Dezember 1955, QdD 4, Dok. 189, [dodis.ch/10069](https://dodis.ch/10069).



Ich bin überzeugt davon, dass wir im Falle eines Beitritts zur UN die Schweden sehr rasch einholen könnten, vorausgesetzt, dass wir uns entsprechend einsetzen und die richtigen Leute vorschicken. Die Schweden wissen dies und wären daher über unsern Beitritt sicher nicht glücklich. Die Österreicher übrigens auch nicht. Ich sage dies nicht aus diplomatischer Eitelkeit heraus, sondern weil ich glaube, dass unsere aussenpolitische Stellung wesentlich davon abhängt, ob es uns in Zukunft gelingt, unsere vermittelnde Rolle in der Völkergemeinschaft zu spielen oder nicht. Dabei genügt die Bereitschaft allein nicht; es kommt auf die tatsächliche Leistung an. Die *Devisen der Solidarität und Disponibilität*, mit denen wir in den letzten Jahren unsere Neutralität ergänzt haben, wirken hohl und präntentios, wenn sie nicht von Taten begleitet sind.

Ein anderes Gebiet, auf dem wir uns selbst gegenüber schonungslos offen sein sollten, ist die *Weiterentwicklung des Völkerrechts*. Es ist ein Gebiet, auf dem wir auf eine recht erfolgreiche Tradition zurückblicken können. Hier haben wir auch die Leute. Namen wie Ruediger, Guggenheim und Bindschedler haben internationale Geltung, und auch der Nachwuchs ist gut.

Wie im Bericht näher ausgeführt werden wird, hat sich nun aber in den letzten Jahren eine gewisse Tendenz geltend gemacht, die nationalen Konferenzen in die Rechtskommission der UN (VI. Kommission) zu verlegen, wo wir als Nichtmitglied eben nicht dabei sind.<sup>54</sup> In der letzten Generalversammlung gelang es uns mit einem diplomatischen Schachzug, uns zu diesem UN-Ausschuss Zutritt zu verschaffen, wenn auch ohne Stimmrecht.<sup>55</sup> Doch wurde unsere Freude darüber bald etwas gedämpft, als uns verschiedene Delegationen zwar höflich, aber doch unmissverständlich ihr Missfallen darüber zum Ausdruck brachten, dass die Schweiz zwar keine Mitgliedschaftspflichten trage, aber trotzdem gewisse Rechte ausüben und von gewissen Vorteilen der UN profitieren wolle. Dass wir dazu auch noch den Neid der Bundesrepublik erregten, die wir von einem gleichlautenden Begehren, das alles in Frage gestellt hätte, abhalten konnten, verbessert die Sache auch nicht. Zwar ist uns das aussergewöhnliche Privileg der Mitarbeit in der VI. Kommission im konkreten Falle – es geht um die sog. Spezialmissionen – auch für die nächste Generalversammlung bereits zugestanden, doch ist es uns klar geworden, dass diese Brautzeit nicht ewig dauern kann.

Besonders schmerzlich wäre es, wenn uns die *Kodifikation des humanitären Rechts* entgleiten würde. Dank des IKRK hatten wir auf diesem Gebiete eine Art Monopolstellung. Nun mehren sich aber auch hier die Anzeichen dafür, dass die UN uns in Zukunft diese Stellung streitig machen könnte. Die Bestrebungen zur Schaffung eines UN-Hochkommissärs für die Menschenrechte, die vom Sekretariat unternommenen Studien über die Lenkwaffen und die «guerre indiscriminée» sowie die von der letztjährigen Generalversammlung angenommene Resolution über die Menschenrechte in Kriegszeiten beschlagen Gebiete, die bisher traditionell dem IKRK vorbehalten waren. Zwar ist – übrigens auf Betreiben unserer Diplomatie – noch davon die Rede, dass das IKRK zu konsultieren sei, doch muss sich jeder, der den Kodifikationseifer des Sekretariats und einzelner Mitglieder der UN (Skandinavier!) kennt, klar darüber sein, dass die UN dank ihres viel bes-

<sup>54</sup> Vgl. dazu das Protokoll der Chefbeamtenitzung vom 8. November 1967, [dodis.ch/63521](http://dodis.ch/63521), Traktandum 4.

<sup>55</sup> Vgl. das Schreiben von B. Turrettini an W. Spühler vom 3. Februar 1969, [dodis.ch/69501](http://dodis.ch/69501).

ser ausgebauten Apparates am längeren Hebelarm sitzt. In dieses Kapitel gehört auch die letzte Woche von Senator *Edward Kennedy* lancierte *Initiative zur Schaffung einer Nothilfeorganisation der UN*, die dem Hochkommissar für die Flüchtlinge zu unterstellen wäre. Ohne das IKRK zu nennen, kritisierte Kennedy dieses, indem er erklärte, die Erfahrungen im Falle Biafras hätten gezeigt, dass eine private Organisation Aufgaben von dieser Grössenordnung nicht mehr gewachsen sei.<sup>56</sup> Sollte der amerikanische Senat den Vorschlag Kennedys übernehmen und sollte die Administration einen entsprechenden Vorstoss in der UN machen, so könnte dies für die Existenz des IKRK unabsehbare Folgen haben.

Was uns im Zusammenhang mit der Behandlung des Postulates Bretscher sehr am Herzen liegen muss, ist unsere *Jugend*, die *diese* Debatte mit grösster Aufmerksamkeit verfolgen wird.

In unserer Zeit blutiger Rassenkrawalle, endloser Streiks und Studentenunruhen, wo man das Gefühl bekommt, der «contract social» sei gekündigt worden, ist es ausserordentlich schwer, sich ein Urteil über unsere Jugend zu bilden. Vieles ist unendlich verwirrend, und ich nehme an, dass es Ihnen nicht besser geht als mir, wenn ich verzweifelt nach einer neuen Zielsetzung oder auch nur nach einer Richtung der Bewegung der Jugend (oder wenigstens eines Teils dieser Jugend) suche.

Der «romantische Ausbruch der künftigen intellektuellen Elite», wie Bundesrat Schaffner das Phänomen kürzlich bezeichnet hat, muss uns, die wir ja alle unter irgendeinem Titel dem verpönten Establishment angehören, aber jedenfalls dazu veranlassen, unsere Positionen auf allfällige Schwächen hin neu zu überprüfen.

Wiewohl sich Gewicht und Einfluss der Eidgenossenschaft gegenüber dem 19. und Beginn des 20. Jahrhunderts sehr stark vermindert haben, darf sie zweifellos für sich in Anspruch nehmen, dass sie immer noch zu den meist geachteten und geschätzten Nationen der Welt gehört. Als zwölftstärkste Welthandelsnation sind wir nach wie vor ein gesuchter Partner, und auch unser «Image» ist trotz Bankgeheimnis, Waffenaffären und mangelndem Frauenstimmrecht nicht so schlecht, wie viele Leute behaupten. Dennoch müssen wir natürlich unser Daseinsrecht täglich neu behaupten. Und dies tun wir auch. Wir tun es unablässig und mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln politischer und wirtschaftspolitischer Art. Der Kampf, den wir z. B. im europäischen Integrationsprozess führen,<sup>57</sup> entbehrt nicht der Grösse. Unsere Aussenpolitik ist in dieser Hinsicht alles andere als inaktiv.

Und wenn von seiten der jungen Generation eine *aktivere Aussenpolitik* verlangt wird, so ist damit, wie ich und meine Mitarbeiter in zahlreichen Kontakten mit den Jungen immer wieder erfahren haben, etwas ganz anderes gemeint.

Die schicksalshafte Interdependenz der Völker und die von den Massenmedien in spektakulärer Form verbreiteten Geschehnisse, Tragödien und Bewegungen in der Welt haben so etwas wie ein *planetares Gemeinschaftsgefühl* entstehen lassen. So irrational und unbewusst es auch sein mag, *es ist da*. Vor allem bei den Jungen. Es bedeutet Miterleben und Anteilnahme. Jede echte Anteilnahme lässt aber ein

<sup>56</sup> Zum Bürgerkrieg in Nigeria 1967–1970 und der Rolle des IKRK im Konflikt vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2278](http://dodis.ch/C2278).

<sup>57</sup> Vgl. dazu das Protokoll der 2. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 8. Januar 1962, QdD 23, Dok. 2, [dodis.ch/34184](http://dodis.ch/34184).

unwiderstehliches Bedürfnis nach *Ausdruck* entstehen. Als typisches Beispiel eines solchen Ausdruckgebens können die Erklärungen gelten, die der Bundesrat, die aussenpolitischen Kommissionen und die Räte (also die Nicht-mehr-Jungen!) zum sowjetischen Überfall auf die CSR abgegeben haben.

Gerade dieses Beispiel zeigt aber, dass mit diesem Ausdruckgeben unsere Neutralitätspolitik tangiert werden kann. Das Bedürfnis der Jungen nach Ausdruck ist jedoch so stark, dass sie lieber die Neutralität aufgeben, als auf die Manifestation ihrer Anteilnahme verzichten. Diese Situation, die in Wirklichkeit noch durch viele andere Faktoren, wie Frustration in der Wohlstandsgesellschaft etc. kompliziert wird, schafft ein *staatspolitisches Problem*, dem im Zusammenhang mit unserem Bericht, zweifellos Rechnung getragen werden muss. Es könnte sich z. B. eines Tages herausstellen, dass man der Erhaltung der Neutralität mit einem Beitritt zur UN staatspolitisch gesehen einen grössern Dienst leistet als mit einer weitem Nichtbeteiligung. Allerdings zählen viele Jungen auch die UN zum Establishment. Die Frage verdient, weiter vertieft zu werden.

Auch wenn man davon ausgeht, dass ein Beitritt zur UN nur als Fernziel in Betracht kommt, glaube ich, dass es *notwendig und möglich* ist, den Wünschen der Jungen weitgehend entgegenzukommen mit einer Aktivierung unserer Aussenpolitik in *ihrem* soeben beschriebenen Sinne, nämlich durch *vermehrte Anteilnahme an der internationalen Gemeinschaftsarbeit*.

Darüber hinaus glaube ich, dass es auf die jungen Gemüter bereits beruhigend wirken würde, wenn sich der Bundesrat in unmissverständlicher Weise zur *historischen Tendenz*, die eindeutig auf die Schaffung höherer Ordnungen des internationalen Zusammenlebens hinweist, bekennen würde. Damit würde *nichts präjudiziert*, und dies wiederum ist, so wie die Dinge nun einmal liegen, von grosser Bedeutung. Der Bericht – *scripta manent* – soll uns weder auf einen Beitritt in einem bestimmten Zeitpunkt und unter bestimmten Bedingungen verpflichten, noch diesen auf alle Zeiten ausschliessen.

Schliesslich möchte ich hier noch erwähnen, dass ich es für ausserordentlich unglücklich ansehen würde, wenn das Parlament den Bundesrat beauftragen würde, im Hinblick auf einen allfälligen Beitritt *Sondierungen*, sei es im Sekretariat der UN, sei es bei den Mächten, z. B. den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates, zu unternehmen. Jedenfalls sollten Zeitpunkt und Natur der Sondierungen dem Bundesrat überlassen werden.

Die mit der UN zusammenhängenden Probleme sind uns geläufig, und wir wissen auch weitgehend, welches Resultat bei Sondierungen heraussehen würde. Diese erscheinen deshalb als *überflüssig*. Überdies wären sie aber *politisch nicht unbedenklich*, weil wir damit Zweifel an unserer eigenen Haltung kundtun und Unsicherheit mit Bezug auf unsere, bisher doch recht klare, aussenpolitische Linie schaffen würden. Hier, wie in andern aussenpolitischen Fragen, müssen wir selbst wissen, was wir tun sollen.

#### IV.

Im letzten Abschnitt meines Exposés möchte ich das *Konzept*, das wir dem bundesrätlichen Berichte zugrundelegen gedenken, zur Diskussion stellen sowie einige praktische Schlussfolgerungen, die sich daraus ergeben.

Wir gehen davon aus, dass – trotz aller Rückfälle in ein nationalstaatliches Denken – eine folgerichtige Entwicklungslinie besteht, – ein geschichtlicher Trend zu einer universellen Organisation der Völkergemeinschaft, zu einer vermehrten Multilateralität der internationalen Beziehungen und zu einer weltweiten Schicksalsgemeinschaft aller Staaten. Wenn eine solche Tendenz besteht, so wird ein schweizerischer Beitritt zur UN eines Tages unausweichlich werden.

Sollen wir nun erklären, dass wir blosse Zuschauer eines griechischen Dramas sind, und dass die geschichtliche Entwicklung mit unerbittlicher Folgerichtigkeit den Höhepunkt zustrebt, ohne dass wir den Handlungsablauf beeinflussen könnten? Sollten wir nicht vielmehr versuchen, den Gang der Geschichte zumindest in einem uns günstigen Sinne zu steuern?

Angesichts der jetzigen Stimmung im Schweizervolke dürfen wir nicht an einen sofortigen Beitritt denken. Der Entscheid über einen allfälligen UN-Beitritt müsste voraussichtlich Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Ein negativer Entscheid einer solchen Abstimmung würde dem Ansehen der Schweiz schwer schaden und wäre uns nachteiliger als ein zeitweiliges Fortdauern unserer Nichtmitgliedschaft. Dies sollte uns aber nicht davon abhalten, unseren aussenpolitischen Kurs in vermehrtem Masse auf die UN auszurichten. Wenn wir davon ausgehen, dass ein Beitritt in einem gegebenen Zeitpunkt wünschenswert sein wird, so ist es nur logisch, dass wir uns den Weg zum Beitritt nicht nur nicht verbauen, sondern im Gegenteil möglichst erleichtern. Eine solche Orientierung unserer Aussenpolitik scheint schon deshalb erwünscht, *damit die UN-Mitglieder einem künftigen schweizerischen Beitritt wohlwollend gegenüberstehen und insbesondere keine Einwände gegen die Weiterführung unserer Neutralität im Rahmen der UN erheben.*

In diesem Sinne haben wir verschiedene Massnahmen erwogen, durch die wir unsere Solidarität mit der in der UN verkörperten internationalen Gemeinschaft bekunden könnten. Diese Massnahmen liegen auf zwei Ebenen, auf aussenpolitischer und auf innenpolitischer. Wenden wir uns zuerst den mehr aussenpolitischen Initiativen zu:

a) Zunächst ist denkbar, dass wir unsere *finanziellen Leistungen* an die Tätigkeit der UN, ihrer Organe und Spezialorganisationen angemessen und stufenweise erhöhen.

b) Wir könnten noch vermehrtes Gewicht auf den *Ausbau Genfs* als internationales Konferenzzentrum und europäischen Sitz der Vereinten Nationen legen. Hier liesse sich z. B. denken, dass sich die Schweiz bereit erklärt, das Centre International des Conférences, das die FIPOI in Genf baut, für bestimmte Konferenzen in Rahmen der Vereinten Nationen kostenlos zur Verfügung zu stellen, falls in den Gebäuden der Vereinten Nationen der Platz nicht ausreicht. (Dies setzt eine Vollmacht an unsere Delegationen voraus, entsprechende Einladungen zu erlassen; sonst kommen uns die Österreicher zuvor.)

c) Es könnte ferner geprüft werden, ob eine vermehrte Beteiligung einzelner Personen mit genau umschriebenem Aufgabenkreis an den *Friedenserhaltungsoperationen*, insbesondere an *Überwachungs- und Beobachtungsaufgaben* der Vereinten Nationen möglich wäre. Es ginge dabei darum, vermehrt Angehörige unserer Armee auf freiwilliger Basis zu Friedenserhaltungsaktionen zur Verfügung zu

stellen, und zwar, ohne dass diese Armee-Angehörigen als eigentliche Blauhelme auftreten würden. (Beispiel Korea.)<sup>58</sup>

d) In Frage kommt auch ein Ausbau der *Katastrophenhilfe*. Der Bundesrat wird den Räten in nächster Zeit ein Projekt über eine solche Hilfe vorlegen; die Hilfe wird sich dabei nicht nur auf Natur- und Zivilisationskatastrophen sowie Epidemien, sondern auch auf die Folgen bewaffneter Konflikte erstrecken. Die Hilfe soll flexibel, im «Baukastensystem», auf Abruf und selbsttragend – auf freiwilliger Basis – organisiert werden. Die Hilfe soll ferner individuell, kombiniert oder international eingesetzt werden können, d. h. je nachdem unter der Leitung des Bundes, des schweizerischen Roten Kreuzes, des IKRK oder eben der UN.

e) Sodann möchten wir unsere Mitarbeit an der *multilateralen Entwicklungshilfe* intensivieren.

f) Zu erwägen ist auch ein Vollbeitritt zur *Wirtschaftskommission der UN für Europa* (CEE),<sup>59</sup> zum *Internationalen Währungsfonds* (IMF) und zur *Weltbank* (BIRD), mit denen wir ja bereits intensiv zusammenarbeiten.<sup>60</sup>

g) Wenn es uns nicht geschehen soll, dass die UN die *Weiterentwicklung des humanitären Rechts* vermehrt oder gar vollständig an sich zieht, so wird es unumgänglich sein, auf diesem Gebiet neue Initiativen zu ergreifen, z. B. durch die Einberufung einer Rotkreuzkonferenz.

h) Innenpolitisch gesehen scheint es uns nützlich, dass der Bundesrat zusätzlich zum ordentlichen Geschäftsbericht den Räten einen *jährlichen Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen und über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen* erstattet. Ein solcher Jahresbericht wäre eine stete Quelle objektiver Information. Er gäbe Gelegenheit, die tragenden Linien der Entwicklung der Vereinten Nationen zu verfolgen und unsere Zusammenarbeit mit der UN gesamthaft zur Darstellung zu bringen. Die parlamentarische Debatte über den Bericht würde über den Stand der Meinungen in den Räten Aufschluss geben.

i) Weiter wird die Schweiz ihre Diplomatie vermehrt *multilateral* ausrichten müssen. Vor allem muss eine möglichst grosse Anzahl junger Diplomaten mit den Arbeitsmethoden der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen vertraut gemacht werden. Die Tatsache, dass wir weiterhin der UN fernbleiben, sollte uns nicht davon abhalten, unsern diplomatischen Apparat personell so auszubauen, wie es eine Mitgliedschaft erheischen würde. Erfahrungsgemäss braucht ein solcher Ausbau viel Zeit. Wenn wir bei einem späteren Beitritt über einen funktionsfähigen und eingespielten Apparat verfügen wollen, so muss damit schon *heute* begonnen werden. Angesichts der unaufhaltsam fortschreitenden Multilateralisierung der internationalen Beziehungen erscheint im übrigen ein solcher Ausbau auch dann geboten, wenn unser Beitritt noch lange hinausgeschoben wird oder gar nicht erfolgt.

58 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), [dodis.ch/T2038](http://dodis.ch/T2038), sowie zum Beispiel Korea die thematische Zusammenstellung Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), [dodis.ch/T2067](http://dodis.ch/T2067).

59 Zum Beitritt der Schweiz zur Wirtschaftskommission der UNO für Europa (ECE) vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2277](http://dodis.ch/C2277).

60 Zu den Diskussionen über die Möglichkeit eines Beitritts zu den Bretton Woods Institutionen in den frühen 1970er Jahren vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2258](http://dodis.ch/C2258).

Ich komme zum Schlusse. Der Bundesrat ist durch das Postulat Bretscher zu einer wahrhaft historischen Standortsbestimmung aufgerufen worden. Ich bin davon überzeugt, dass er diese im Geiste der geschichtlichen Evolution und mit der uns Schweizern wohlanstehenden Weltoffenheit durchführen wird, ohne dabei die besondern Interessen unseres Landes und die grossen Konstanten unserer Aussenpolitik aus dem Auge zu verlieren. Die Auffassungen, die in Ihrer Gruppe zum Ausdruck kommen, werden ihm sehr behilflich sein.

[dodis.ch/34206](https://dodis.ch/34206)

*Protokoll der 24. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung*<sup>1</sup>

DIE ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN DER SCHWEIZERISCHEN  
EUROPAPOLITIK

Vertraulich

Bern, 27. Juni 1970

*Beginn der Sitzung:* 10.40

*Der Vorsitzende* eröffnet die Sitzung, indem er Bundesrat Graber willkommen heisst und seiner Genugtuung darüber Ausdruck gibt, dass mit dessen Anwesenheit das traditionelle Interesse, das der Bundesrat den Arbeiten der Arbeitsgruppe bisher gewidmet hat, auch heute wieder bekundet wird.<sup>2</sup> Zu seinem grossen Leidwesen kann Bundesrat Brugger wegen einer unverschiebbaren früheren Verpflichtung nicht teilnehmen. Der Vorsitzende begrüsst als neue Mitglieder Regierungsrat Meylan sowie Chefredaktor Landgraf und gibt bekannt, dass der Bundesrat ausser diesen beiden anwesenden Herren die Ständeräte Bolla, Grosjean und Hürlimann sowie Professor Eichenberger in die Arbeitsgruppe aufgenommen hat; diese vier Herren haben sich entschuldigt, ebenso die a.Bundesräte Schaffner, Spühler und Wahlen, ferner die Professoren Böhler, Bonjour, Hofer und von Salis sowie Botschafter Troendle.

Der Gegenstand der heutigen Sitzung ist an Hand zweier Exposés, verfasst von Herrn Natural und dem Sprechenden unter dem Titel «Die Zukunftsperspektiven der schweizerischen Europapolitik», umrissen.<sup>3</sup> Diese Texte stellen einen Versuch dar, vor allem die politische Bedeutung der Integration darzustellen. Es wurde mit Absicht darauf verzichtet, Schlussfolgerungen mit Bezug auf ein Verhandlungskonzept zu ziehen; dieses Konzept ist erst in Ausarbeitung, wobei die heutige Diskussion eine der Grundlagen dieser Ausarbeitung darstellen wird.

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1000/1190#1\* (1). Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Vorsitz), W. Bretscher, R. Broger, P. Dürrenmatt, J. Freymond, P. Freymond, H. Lüthy, F. Landgraf, R. Meylan, O. Reverdin, P. Ruegger, E. Uhlmann und M. Weber. Abwesende Mitglieder: E. Böhler, F. Bolla, E. Bonjour, K. Eichenberger, C. Grosjean, W. Hofer, H. Hürlimann, J. R. von Salis, M. Troendle und F. T. Wahlen. Andere Teilnehmer: P. Graber, P. R. Jolles, R. Bindschedler, A. Grübel, A. Janner, P. Languetin, S. Marcuard, R. Probst, E. Thalmann, P. Wurth, E. Diez, M. Feller, M. Gelzer, H. Miesch, P. Erni, K. Jacobi und A. Natural. Protokoll: S. Arioli, F. Blankart, G. Hentsch. Vertraulichkeitsvermerk: «Unter Verschluss zu halten oder nach Kenntnisnahme an das Sekretariat der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Handelsabteilung, Bundeshaus-Ost, 3003 Bern, zurückzusenden.» Exemplar Nr. 79 für das Bundesarchiv. Für die Liste der verteilten 90 Exemplare vgl. CH-BAR#E9500.225#1996/436#4\* (3).

<sup>2</sup> Zur Teilnahme von Bundesräten an den Sitzungen der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vgl. das Verzeichnis der Sitzungsteilnehmenden im Anhang.

<sup>3</sup> Vgl. den Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](https://dodis.ch/34230) sowie die ergänzende Notiz von A. Natural vom 27. April 1970, [dodis.ch/34231](https://dodis.ch/34231).



Die Meinungsäusserung der Arbeitsgruppe ist deshalb für Bundesrat und Verwaltung äusserst wertvoll. Um die Diskussion zu erleichtern – nicht um sie zum voraus in bestimmte Bahnen zu lenken – haben wir uns gestattet, Ihnen sechs konkrete Fragen vorzulegen, deren Beantwortung uns besonders interessiert. Dieser Fragenkatalog<sup>4</sup> schränkt aber Ihre Freiheit in der Wahl der zu besprechenden Themen und Aspekte keineswegs ein.

*Conseiller national Reverdin:*

Les deux rapports de MM. Weitnauer et Natural donnent l'un et l'autre une excellente analyse de ce qu'il faut bien appeler l'échec auquel se sont heurtées jusqu'ici les Communautés européennes dans la réalisation des finalités politiques qui sont pourtant à la base même de leur conception. Je serais même tenté, pour ma part, de voir la situation de façon plus dramatique que nos deux rapporteurs. Le ton de leurs rapports – comme c'est d'ailleurs de rigueur dans les analyses officielles – reste froid, ou en tout cas peu porté au romantisme.

Le tour que les choses risquent de prendre à Bruxelles a de quoi inquiéter sérieusement notre pays: si le colosse économique que devient rapidement le Marché commun continue à se développer, comme il le fait, sans contrepartie politique, la politique se vengera un jour cruellement: ce colosse, en effet, n'a ni tête politique, ni bec, ni ongles pour se défendre et, surtout, il ne semble pas vouloir s'en doter; une «puissance» de ce type n'est pas viable, à moins que les trois Grands<sup>5</sup> ne veuillent bien le laisser vivre. Je vois mal ce grand corps mou, fait de pure économie, affronter avec succès trois grandes puissances pourvues d'une tête politique, de bec et d'ongles: non seulement cette Communauté purement économique s'offrirait comme une proie exerçant une tentation presque irrésistible; et comment pourrait-elle, ce qui est dans la nature de toute puissance économique, pénétrer d'autres marchés sans disposer en même temps d'une politique claire et des moyens nécessaires pour l'exécuteur?

Aussi, face à cette faiblesse fondamentale des Communautés, la Suisse ne devrait-elle, à mon avis, pas trop se laisser tenter, ni lier durablement son sort à un Marché commun, même élargi, qui répondrait à l'image que je viens de décrire. Nous ferions bien de ne pas oublier les leçons de l'Histoire et de réfléchir, à la lumière du cas d'Athènes par exemple, sur le destin des puissances riches qui n'acceptent plus de se battre que par le truchement de mercenaires, ce qui est à bien des égards le cas de l'Europe d'aujourd'hui.

*Botschafter Ruegger:*

Im wesentlichen gehe ich mit den in den beiden hervorragenden Berichten dargelegten Auffassungen einig. Es ist m. E. zutreffend, dass Europa für seine Sicherheit in unverhältnismässig grossem Umfang von den Vereinigten Staaten abhängt. Daran wird sich während längerer Zeit nicht viel ändern. Dazu kommt, dass der schützende Schirm eher zurückweicht. Ein neuer Stalin könnte in Abwandlung des Wortes Joseph Stalins «Wie viele Divisionen hat der Papst?» die

<sup>4</sup> Fragen an die Mitglieder der Arbeitsgruppe «Historische Standortsbestimmung» für die Sitzung vom 27.6.1970, [dodis.ch/34232](http://dodis.ch/34232).

<sup>5</sup> Die Vereinigte Staaten von Amerika, die Sowjetunion und Grossbritannien.



Frage stellen: «Wie viele Divisionen hat die westliche Welt?» Zudem hat Russland seit dem Sechstagekrieg<sup>6</sup> im Mittelmeer-Raum bedeutend an Macht gewonnen. Auch auf die westeuropäischen Staaten vermag Moskau über die kommunistischen Parteien Einfluss zu nehmen. So wird z. B. in Italien die Schaffung der Regionen möglicherweise zwei oder sogar drei kleine Republiken unter kommunistischem Regime entstehen lassen. Breschnew hat sich dazu öffentlich schon geäußert. Diese Entwicklung ist mit Wachsamkeit zu verfolgen. Ich teile in dieser Hinsicht die Auffassung von Nationalrat Reverdin.

Für unser Land stellt sich unter anderem die Frage, ob nicht eine Art von Neutralitätspolitik in den Auseinandersetzungen zwischen der EWG und den USA denkbar wäre. Dies nur nebenbei.

Auf Seite 34 des Berichtes von Botschafter Weitnauer werden die Aktionsmöglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik dargelegt.<sup>7</sup> Was die humanitäre Aussenpolitik angeht, sollten wir uns keinen Illusionen hingeben. Zwar hat vorläufig das Internationale Komitee des Roten Kreuzes die Initiative noch in den Händen. Einzelne Resolutionen der UNO-Generalversammlung zeigen indessen eine Bewegung an, die in nicht allzu ferner Zeit eine Einschränkung unserer humanitären Aktionen zu bringen vermöchte. So könnte u. a. das Comité des Droits de l'Homme gewisse Aktivitäten übernehmen, was an sich zu begrüßen, aber für unser Land eine nicht unbeträchtliche Einschränkung seines humanitären Wirkens bedeuten könnte. Zudem ist zu bedenken, dass auch der Osten plötzlich dem IKRK wieder Hindernisse in den Weg legen könnte. Zwar scheint er ihm glücklicherweise gegenwärtig ziemlich gewogen. Es ist aber nicht zu vergessen, wie Russland während des Zweiten Weltkrieges dessen Tätigkeit unvermittelt teilweise lahmlegte. Was unsere guten Dienste angeht, so liegen sie namentlich auf der administrativen Ebene, d. h. in der Übernahme von diplomatischen Interessenvertretungen. Diese Dienste sind aber in keiner Weise zu vergleichen mit der Bedeutung, die seinerzeit der Rolle der Schweiz im berühmten Arbitrage-Verfahren zukam, z. B. im Alabama-Fall<sup>8</sup> und im Schiedsurteil des Bundesrates betreffend die Grenzen zwischen Kolumbien und Venezuela.<sup>9</sup> Da solch grössere Mandate in letzter Zeit ausgeblieben sind, liegt die Befürchtung nahe, dass sich unsere guten Dienste nur noch peripher gestalten.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zu den die Neutralität betreffenden Darlegungen der beiden – ausgezeichneten – Berichte. Wie wichtig es aus Neutralitätspolitischen Gründen auch ist, endgültige Bindungen zu vermeiden, wir sollten doch bei der Wahl der Worte sehr vorsichtig sein: So ist m. E. der Begriff der Kündbarkeit nicht zu verwenden. Er ist auch keineswegs notwendig. Es könnte ebensogut von einer «Suspension der vertraglichen Pflichten» gesprochen wer-

6 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Sechstagekrieg, [dodis.ch/T901](https://dodis.ch/T901).

7 Die humanitäre Aussenpolitik, die «Guten Dienste» sowie die Aussenhandelspolitik, vgl. [dodis.ch/34230](https://dodis.ch/34230), S. 34.

8 Zum Alabama-Fall vgl. das BR-Prot. Nr. 494 vom 8. Februar 1869, DDS, Bd. 2, Dok. 175, [dodis.ch/41708](https://dodis.ch/41708); den Antrag von K. Schenk an den Bundesrat vom 4. August 1871, Dok. 378, [dodis.ch/41911](https://dodis.ch/41911); das Rundschreiben von E. Welti vom 17. April 1872, Dok. 407, [dodis.ch/41940](https://dodis.ch/41940); das Schreiben von G. Bancroft-Davis, C. Cushing und M. Evarts an E. Welti vom 15. September 1872, Dok. 428, [dodis.ch/41961](https://dodis.ch/41961).

9 Zum Schiedsurteil des Bundesrates betreffend die Grenzen zwischen Venezuela und Kolumbien vgl. den Antrag von G. Motta vom 16. März 1922, DDS, Bd. 8, Dok. 172, [dodis.ch/44814](https://dodis.ch/44814).

den. Eine noch weiter gehende Lösung wäre darin zu sehen, dass das Neutralitätsrecht als Teil des allgemeinen Völkerrechts dem regional begrenzten Recht der EWG vorgeht. Das partikuläre Vertragsrecht der EWG müsste daher zurücktreten, sobald die neutralitätsrechtlichen Pflichten aktuell würden. Wir dürfen für diesen Standpunkt auf ein gewisses Verständnis hoffen, nachdem die Neutralität in Brüssel nicht mehr auf völlige Ablehnung stösst.<sup>10</sup>

*a. Bundesrat Weber:*

Zunächst möchte ich den Autoren der beiden Exposés für die Verfassung dieser ausgezeichneten Texte, die alle wesentlichen Aspekte des Problems umfassen, bestens danken. Mit der allgemeinen Beurteilung der Lage gehe ich weitgehend einig. Ob indessen, wie auf S. 5 des Exposés von Botschafter Weitnauer ausgeführt wird, «der ‹Westen› die stärkere Stellung einnimmt als der ‹Osten›, und zwar wegen der ausserordentlichen Anziehungskraft der freiheitlichen westlichen Lebensformen auf Geist und Gemüt des Menschen», möchte ich bezweifeln. Auch das Umgekehrte liesse sich begründen: Ein freiheitliches System widerspricht oft einer einheitlichen, starken Politik. Dies gilt vor allem für die Aussenpolitik der USA und der BRD; die parlamentarische Opposition dieser Länder muss – in Grossbritannien spielt das eine geringe Rolle – aus innenpolitischen Gründen vielfach kritisieren, was sie selbst tun würde, wenn sie an der Macht wäre. Dies teilt und schwächt die Nation in ihrem Auftreten gegen aussen. Dazu kommt, dass der Westen, der zur Verständigung tatsächlich Hand bieten will, leicht bereit ist, in einzelnen Punkten nachzugeben, während der Osten den status quo mit allen Mitteln zu verteidigen, wenn nicht gar auszubauen sucht. Aus diesem Grunde bin ich gegenüber der Europäischen Sicherheitskonferenz äusserst skeptisch eingestellt;<sup>11</sup> die UdSSR wird diese Konferenz niemals als Mittel zur Lockerung ihrer Positionen in Europa anerkennen; vielmehr kann es ihr ihrer politischen Logik nach nur darum gehen, den status quo staatsvertraglich zu verankern. Es ist nicht einzusehen, wieso schweizerischerseits einem solchen Ansinnen Vorschub geleistet werden sollte.

Nun zu den konkreten Fragen: Die EWG verfügt zweifellos schon über eine politische Relevanz, wenn sie auch im Bereich der Aussenpolitik noch kaum in Erscheinung zu treten vermochte. – Kann sie zur Beute des Ehrgeizes einzelner Länder werden? Die Mitgliedschaft Grossbritanniens würde eine einseitige Dominierung wohl ausschliessen. Bisher war Frankreich die entscheidende politische Macht der Sechsergemeinschaft, nicht die Bundesrepublik, weil diese eine Hypothek gegenüber dem Osten zu tragen hatte. Allein, heute, da sie versucht, mit dem Osten zu einer Lösung der gemeinsamen Probleme zu gelangen, könnte sie zur dominierenden Macht der EWG werden. Dies hält Frankreich dazu an, sich in Grossbritannien einen starken Partner und damit ein Gegengewicht zur Bundesrepublik zu schaffen, dies umso mehr, als eine Stärkung nationalistischer Tenden-

<sup>10</sup> Vgl. die Notiz von H. Schaffer an den Bundesrat vom 6. Oktober 1969, [dodis.ch/33526](https://dodis.ch/33526) sowie das Schreiben von P. R. Jolles an C. Caillat vom 11. Dezember 1969, [dodis.ch/33593](https://dodis.ch/33593).

<sup>11</sup> Für die schweizerische Haltung zur Europäischen Sicherheitskonferenz vgl. den Bericht von K. Fritschli vom 7. Juli 1970, [dodis.ch/34490](https://dodis.ch/34490). Zur diesbezüglichen Debatte in der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vgl. das Protokoll der 31. Sitzung vom 17. Februar 1973, QdD 23, Dok. 8, [dodis.ch/34213](https://dodis.ch/34213).

zen in Westdeutschland nicht auszuschliessen ist. – Die Frage, ob sich Westeuropa in einem Zustand politischer Dekadenz befinde, möchte ich in dieser mir allzu prononciert erscheinenden Formulierung vereinen. – Dass die EWG fürderhin in der Lage sein wird, eine gemeinsame Konjunktur-, Finanz- und Währungspolitik zu befolgen, ist kaum wahrscheinlich. Bisher hat sie in dieser Beziehung einige Absichtserklärungen abgegeben, aber nichts Konkretes erreichen können. So haben einzelne EWG-Staaten Wechselkursänderungen vorgenommen, ohne ihre Partner vorgängig zu verständigen. Eine gemeinsame Währungspolitik würde ein Zusammenlegen der Währungsreserven bedingen. Hierzu ist die BRD aber, vor allem angesichts der unstabilen Lage in Italien, sicherlich nicht bereit. – Wenn unsere politische Unabhängigkeit und Neutralität ausser Diskussion stehen, so sind m. E. gewisse Einschränkungen der Treaty-making-power schon eher möglich. Ferner scheint mir die Kündigungs- oder Suspensionsklausel nicht von so grundlegender Bedeutung zu sein; denn eine solche käme ja nur zur Anwendung, wenn sich die EWG in einer Krise befände. Dann wäre aber auch die Mitgliedschaft der anderen Staaten gelockert. Da eine Kündigung somit im Bedarfsfalle de facto möglich ist, sollte eine elegantere Formulierung der Suspensionsklausel gefunden werden.

Als Extremalternative zum Beitritt mit Neutralitätsvorbehalt wird die Isoliertheit des Abseitsstehens genannt. Dieser Status sollte m. E. nicht dramatisiert werden; denn eine wirtschaftliche Isolierung ist – nur wegen einer Zollschanke von 7½% – angesichts der schon bestehenden Handelsverflechtungen völlig ausgeschlossen. Und was die politische Isolierung betrifft, so dürfte sie für einen neutralen Staat nichts Aussergewöhnliches darstellen.

*Nationalrat Broger:*

Die beiden Berichte legen die Beschützerrolle der USA für Europa durchaus richtig dar. Hingegen würde ich die Frage, inwiefern die Vereinigten Staaten auch weiterhin bereit sind, diese Rolle zu spielen, nicht so optimistisch wie die Berichtverfasser beurteilen. In den Vereinigten Staaten ist der Isolationismus unverkennbar im Vormarsch begriffen. Im Kongress werden immer wieder Vorstösse unternommen, die auf einen Abbau des amerikanischen Engagements nicht nur in Indochina, sondern auch in Europa abzielen. Heute morgen kam die Nachricht, die Cooper-Church-Entschiessung sei im Senat durchgedrungen. Dadurch werden die Kompetenzen des Präsidenten<sup>12</sup> im Indochinakonflikt beschnitten. Solche Einschränkungen seiner aussenpolitischen Zuständigkeiten werden nicht ohne Rückwirkungen auf Europa bleiben. Auf der andern Seite spekuliert Moskau auf Änderungen der Machtverhältnisse in Europa. Zudem kommt der Stalinismus mehr und mehr wieder auf. So wird in einem kürzlich erschienenen Grundsatzartikel der Prawda die sowjetische Weltpolitik als ein Mittel zur Veränderung der Machtverhältnisse in Europa dargestellt. Zu diesem Zweck sei die in den Vereinigten Staaten schwelende Krise bewusst zu machen. Tatsächlich gehört es heute in Europa bereits zum guten Ton, die USA zu beschimpfen und den Präsidenten als den grössten Dummkopf hinzustellen. Zudem beruft sich die Prawda auf das

Anwachsen der progressiven Kräfte in der Bundesrepublik. Die neue Ostpolitik der Regierung Brandt spielt dabei ebenfalls eine wichtige Rolle.<sup>13</sup> Breschnew hat nicht nur eine Doktrin zur Zügelung der Satelliten, sondern auch eine Doktrin der Politik gegenüber den westeuropäischen Ländern entwickelt. Angriffsziele sind die EWG und die NATO.

Eine Gefahr zeichnet sich auch im Nahen Osten ab. Bisher sah es so aus, als sei der Konflikt der arabischen Staaten mit Israel für die Sowjetunion nur ein willkommener Anlass, ihren Einfluss im Mittelmeergebiet zu stärken. Nun macht es aber sogar den Anschein, als ob ihr an der Existenz Israels nicht mehr viel gelegen sei. Sie betrachtet offenbar die palästinensischen Freischärler als getreue Satelliten.

Diese weltpolitischen Strömungen sind auch hinsichtlich der Integration in Betracht zu ziehen, denn die Zukunft der EWG wird von ihnen abhängen. Ihre Entwicklung ist noch völlig unbestimmt; in zehn oder noch weniger Jahren können sich die Verhältnisse grundlegend ändern. Wenn wir z. B. daran denken, dass noch im Koreakrieg Luxemburg und auch Indien der UNO Truppen zur Verfügung gestellt haben, so werden wir uns der veränderten gegenwärtigen Situation bewusst; denn etwas Ähnliches wäre heute völlig undenkbar.

Den im Bericht von Botschafter Weitnauer genannten fünf Voraussetzungen<sup>14</sup> für ein Nahverhältnis der Schweiz zur EWG kann ich voll und ganz beipflichten. Es ginge nicht an, die Neutralität allein herauszustreichen. Wie a. Bundesrat Weber bin ich der Auffassung, dass ein Abkommen Volk und Ständen vorzulegen sein wird. Die Abstimmung vom 7. Juni hat indessen gezeigt, welche starken Strömungen im Volke vorhanden sind.<sup>15</sup> Auf sie ist bei den Verhandlungen in Brüssel Rücksicht zu nehmen. Es wird dabei nicht leicht sein, dem Eindruck zuvorzukommen, die Schweiz wolle nur «die Rosinen aus dem Kuchen der Integration herauspicken».

*Der Vorsitzende:*

Ihrer Ansicht nach kann in weiterer Zukunft nicht unbedingt mit der Präsenz der amerikanischen Truppen in Europa gerechnet werden. Welche Schlüsse ziehen Sie aus dieser Feststellung?

*Nationalrat Broger:*

Westeuropa müsste sich in viel stärkerer Masse zusammenschliessen. Dabei wäre die politische Zielsetzung der Integration wieder in den Vordergrund zu rücken. Für die Schweiz würde sich daraus eine völlig neue Situation ergeben;

<sup>13</sup> Für die schweizerische Sicht auf die Ostpolitik der BRD vgl. das Protokoll der Ständerätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten zur Sitzung vom 6. Mai 1970, DDS, Bd. 25, Dok. 24, [dodis.ch/35685](https://dodis.ch/35685).

<sup>14</sup> 1. Die Bewahrung der politischen Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Schweiz; 2. Anerkennung der immerwährenden schweizerischen bewaffneten Neutralität; 3. Keine fundamentalen Einwirkungen auf die innerstaatlichen Strukturen der Schweiz; 4. Selbständige Gestaltung der schweizerischen Aussenhandelspolitik gegenüber dem Ausland; 5. Jegliche Vereinbarung müsste eine Kündigungsklausel beinhalten. Vgl. den Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](https://dodis.ch/34230), S. 39 f.

<sup>15</sup> Am 7. Juni 1970 wurde die eidgenössische Volksinitiative «gegen die Überfremdung» abgelehnt, vgl. den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 7.6.1970 betreffend das Volksbegehren gegen die Überfremdung vom 12. August 1970, [dodis.ch/34386](https://dodis.ch/34386). Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung Überfremdungs-Initiativen (1965–1977), [dodis.ch/T2030](https://dodis.ch/T2030).

denn die Neutralität würde ihr natürlich auch dann eine Vollmitgliedschaft nicht erlauben. – Jedenfalls besteht in den Vereinigten Staaten die offensichtliche Gefahr eines verstärkten Isolationismus.<sup>16</sup> Die verschiedenen Vorstösse im Kongress sind hierfür ein untrügliches Zeichen, und der Präsident wird diesem Umstand Rechnung tragen müssen, wenn er wieder gewählt werden will.

*Professeur Freymond:*

Ce que nous venons d'entendre, tout comme d'ailleurs les rapports de MM. Weitnauer et Natural, montre à quel point la marge de liberté est étroite pour nous. Je rejoins volontiers M. Reverdin pour souligner combien, même si les exposés que nous avons lus sont froids et détachés, la situation, elle, est inquiétante. Elle est en effet d'une instabilité fondamentale à tous les niveaux.

Au niveau international d'abord, l'élément d'instabilité est constitué par la Chine communiste: c'est elle l'élément dynamique dans le tandem révolutionnaire, et non l'Union Soviétique. Par sa perpétuelle surenchère, c'est la Chine qui accule l'URSS à des initiatives qu'elle n'aurait peut-être pas prises de son plein gré ou qui encore l'empêche de s'entendre avec les États-Unis. Le monde est aujourd'hui dominé par un système à trois, qui a toujours été un système dangereux. C'est ainsi que sur le plan des armements, ce qui se passe entre l'URSS et les USA n'est pas si rassurant, malgré les conversations de Vienne: les SALT sont en effet dominés par l'absence de la troisième grande puissance nucléaire, et des deux côtés l'on recherche en fait une amélioration des armements; le système antibalistique (ABM) réintroduit un élément d'incertitude dans l'équilibre de la terre au moment même où l'on cherche à le stabiliser par la négociation. La course se poursuit donc, malgré les espoirs auxquels nous ne nous sommes laissés que trop volontiers aller.

C'est bien là ce qui, sur le plan régional européen, inquiète le plus les Américains: la chose est apparue clairement lors d'un séminaire qui a eu lieu récemment en RFA et auquel participaient des historiens et des politiciens d'Europe et d'Outre-Atlantique. Tandis que les Européens parlaient détente et coopération avec l'Est, les Américains se montraient beaucoup plus réticents; et cela était d'autant plus étonnant que le séminaire d'il y a deux ans avait vu les rôles inversés, les Américains essayant de rassurer les Européens et de vaincre leur méfiance quant aux objectifs poursuivis par les États-Unis dans leur dialogue avec l'URSS.

Aujourd'hui, la politique d'ouverture à l'Est de la RFA ressemble un peu à une marche inconsciente vers la neutralité: on pourrait peut-être bientôt se retrouver face à une République Fédérale d'Allemagne qui, forte économiquement, se choisit une position ambiguë et expose la solidarité communautaire à de fortes tensions. On voit d'ailleurs mal, pour le Marché commun, la possibilité d'une politique extérieure autre que la neutralité s'il devait un jour parvenir à en formuler une.

Pour en revenir au problème précis de l'intégration dans sa phase d'élargissement, je voudrais relever un autre élément encore, qui me paraît très important: c'est l'attitude soviétique, en tant que puissance régionale d'Europe, à l'égard de

<sup>16</sup> Vgl. dazu auch den Bericht von A. Weitnauer vom 31. Dezember 1969 über seine Reise in die Vereinigten Staaten, [dodis.ch/33692](http://dodis.ch/33692).

la construction européenne. Il est clair que la politique de l'URSS vise à empêcher, ou tout au moins à retarder l'union politique en Europe occidentale et qu'elle met à profit pour cela l'actuelle politique de la RFA.

A bien lire les textes, on s'aperçoit que l'Union Soviétique n'est pas du tout disposée à s'accommoder de l'entrée de l'Autriche et de la Finlande dans le Marché commun. Pendant longtemps on n'a pas pris au sérieux les avertissements, pourtant clairs, donnés par la Pravda; depuis les événements de Tchécoslovaquie d'août 1968,<sup>17</sup> on y prête meilleure attention à Vienne; et je crois que l'on fait bien.

Au niveau social enfin, les instabilités se multiplient aussi. Il ne faut pas s'y tromper: les réactions d'exaspération contre la société industrielle sont l'indice d'une nouvelle dimension révolutionnaire dans le monde, qui n'est pas à négliger. Aucun gouvernement ne pouvant plus être sûr, aujourd'hui, de conduire sa politique intérieure avec continuité en raison de ces déséquilibres sociaux, on ferait bien d'identifier plus soigneusement le contenu profond des revendications qui s'expriment par la bouche de la nouvelle génération. Dans un tel climat, le plus petit événement peut mettre de façon inattendue le feu aux poudres et introduire un «supplément de tension» qui porte rapidement la crise à son point d'éclatement.

Pour ce qui est de la Suisse, il ne faut pas oublier, qu'après tout, elle n'est pas enfermée dans un dialogue exclusif avec les Communautés européennes, c'est-à-dire avec la moitié occidentale de l'Europe. Nous avons aussi des devoirs vis-à-vis de l'Est de l'Europe. Notre mission traditionnelle, qui est une mission d'ouverture, doit nous faire regarder dans les deux directions à la fois: à l'Est et à l'Ouest. Depuis 25 ans, il me paraît que la neutralité permanente de la Suisse est mieux comprise; nous avons donc là un instrument parfaitement utilisable de politique extérieure. D'autre part, il y a dans le monde une meilleure compréhension aussi du rôle et de l'importance du petit État. Ayons donc le courage d'assumer pleinement ce rôle qui est aux antipodes de cette tendance à se fondre, jusqu'à y perdre son identité, dans des ensembles trop vastes.

On a déjà dit aujourd'hui qu'un lien trop étroit avec un Marché commun dénué de volonté politique et de force militaire, comporterait des risques pour notre existence. Si c'est vrai pour notre existence militaire, ça l'est encore plus de notre existence morale: le danger qui me paraît le principal pour la Suisse est celui de "l'américanisation", si bien analysé dans le rapport de M. Natural. En s'engageant trop avant dans les CE, notre société courrait le risque d'évoluer encore plus rapidement que ce n'est aujourd'hui le cas vers les formes les plus intenable de la société industrielle. C'est pourquoi, j'insiste sur notre ouverture à l'Est et le rôle du petit État dans le monde d'aujourd'hui.

Un mot pour finir des cinq conditions posées par l'Ambassadeur Weitnauer à la fin de son rapport: je puis y souscrire pleinement, mais je dis néanmoins que même au cas – improbable d'ailleurs – où toutes nos réserves seraient acceptées à Bruxelles, nous ne ferions tout de même pas le pas décisif, ne serait-ce qu'à cause des travailleurs étrangers par exemple. C'est pourquoi je pense qu'il faudra que la Suisse se contente d'un traité relativement souple d'association, par lequel elle

<sup>17</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Prager Frühling (1968), [dodis.ch/T941](http://dodis.ch/T941), bes. die Notiz von W. Spühler vom 21. August 1968, DDS, Bd. 24, Dok. 100, [dodis.ch/32192](http://dodis.ch/32192).



cherchera à se joindre à la vie de l'Europe partout où c'est possible, mais en préservant l'essentiel.

Comme l'Abbé Sieyès, auquel on demandait ce qu'il avait fait durant la Révolution, la Suisse pourra alors répondre: «J'ai vécu!»

*Der Vorsitzende:*

Zur Vermeidung eines allfälligen Missverstehens möchte ich festhalten, dass es selbst im Extremfall nicht die Absicht des Bundesrates ist, der EWG als Vollmitglied beizutreten.

*Ambassadeur Wurth:*

Je voudrais d'abord féliciter les deux auteurs des rapports qui nous ont été adressés, souligner leur clarté et l'intérêt qu'ils présentent dans le contexte actuel. Je ne voudrais cependant pas m'étendre davantage sur les rapports eux-mêmes, et dire quelques mots touchant les Communautés européennes en tant que telles.

Il y a beaucoup de points sur lesquels je suis d'accord avec les conclusions des deux auteurs, mais il y en a certains qui appellent des remarques de ma part.

Il me semble tout d'abord que l'on néglige quelque peu le rôle joué par les motifs psychologiques et politiques qui sont à l'origine du Traité de Rome, et qui restent aujourd'hui malgré toutes les vicissitudes, un facteur à prendre en considération.

De même, on ne souligne pas assez l'originalité de la construction communautaire; les Communautés ne sont ni les «États-Unis d'Europe» en formation, ni une organisation internationale classique: c'est un type nouveau, et il est dès lors vain de se demander si le Marché commun est supranational ou pas. En revanche on doit constater qu'il se caractérise tout de même par un certain poids politique et qu'il influe sur la politique extérieure générale des pays membres. À travers toutes les crises et toutes les difficultés, la volonté a été constamment manifestée par les Six de ne pas remettre en cause la construction communautaire; et cela malgré des intérêts immédiats qui poussaient dans d'autres directions.

Enfin, je voudrais relever ici qu'une véritable politique extérieure se dessine, indécise encore mais certes discernable. Je pense notamment à la politique africaine et méditerranéenne. Pour nous arrêter un instant à la seconde, ce ne sont certes pas des concessions tarifaires sur l'huile d'olive ou les caleçons de bain qui en sont la preuve; mais déjà ces arrangements tarifaires prennent des formes plus larges dans des accords passés avec l'Espagne, Israël, et bientôt Malte et l'Égypte. Sans doute s'étendront-ils et, dans la mesure où les États nationaux perdront certaines possibilités de fait de mener une politique indépendante, créeront la base d'une véritable politique commune. Par exemple, si un jour il y a une politique commune de l'énergie, on verra les pays producteurs de pétrole négocier directement avec Bruxelles plutôt qu'avec les pays individuels, et il est bien probable qu'à ce moment-là même la fourniture de «Mirage» comptera moins pour l'obtention de concessions pétrolières que la force économique et même politique des Communautés. D'ailleurs les sociétés nationales des Six ne feront plus le poids en face de trusts étatiques soviétiques et d'énormes sociétés américaines déguisées pour l'occasion en Standard Oil of Europe. Ce n'est là qu'un exemple et l'on peut



répondre, naturellement, qu'il n'y a pour l'instant pas de politique énergétique commune. C'est exact, mais je crois qu'on aurait tort de sous-estimer le dynamisme des CE. Beaucoup n'ont jamais cru que le Marché commun atteindrait sa phase tarifaire définitive; il n'empêche que la chose s'est révélée possible malgré les obstacles qui se dressaient sur le chemin.

Certes, à voir la complexité de l'appareil communautaire, le climat de confusion dans lequel sont parfois prises à la hâte, et dans l'énerverment de marathons nocturnes, certaines décisions de grande portée, on peut légitimement se demander d'où vient ce dynamisme. Pour ma part, je répondrais qu'outre l'indubitable volonté politique qui existe chez les États membres, ce dynamisme découle de l'entraînement inéluctable des faits: une fois les droits de douane abolis, on s'attaque aux droits fiscaux; ce problème réglé, se pose la question des règles de concurrence; puis les problèmes posés par les transports et l'énergie apparaissent inséparables de la vie économique, etc. C'est ainsi que l'on en vient peu à peu au problème fondamental de la monnaie qui est devenu, avec l'élargissement, l'objectif central des Communautés et qui restera, dans la décennie qui vient, leur seule véritable préoccupation. Que l'union monétaire soit la conséquence de l'union douanière comme de l'union économique, et en même temps la condition même de leur véritable réalisation, c'est en tout cas la conviction proclamée des Gouvernements des Six. Malgré le caractère extrêmement ambitieux de cet objectif, malgré les faiblesses individuelles des pays européens, le sentiment d'être condamné à voir un jour la politique économique européenne décidée à Washington, ou peut-être à Moscou, le développement de la technique, l'évolution incessante des structures sociales pourront contribuer à contraindre les États membres du Marché commun à vaincre les difficultés. Sans doute personne n'est-il prophète, mais je crois qu'une chose est sûre, nous devons compter avec cette réalisation comme une hypothèse possible; je crois même que le Marché commun ne peut pas subsister à terme sans cela, et que toute stagnation signifierait en fait une régression risquant de mettre en cause jusqu'à la libération acquise des échanges. On ne peut pas non plus écarter l'hypothèse d'un échec à la suite duquel on verrait les États membres reprendre leur mise. Mais je répète que si l'union monétaire, soutenue par la volonté politique, devait se voir peu à peu réalisée, on ne serait alors plus très éloigné d'une union politique au sens d'un État fédéral, et ceci même en l'absence d'une politique extérieure commune ouvertement proclamée, et même sans armée. C'est donc devant une telle construction que nous risquons de nous retrouver d'ici 10 à 15 ans.

On peut se demander, dans ce contexte, si les institutions communautaires sont capables de supporter une telle superstructure. Outre qu'il ne faut pas sous-estimer l'adaptabilité des institutions aux faits, je voudrais ici souligner le rôle original d'un organe des Communautés: le Conseil, – plus peut-être que la Commission. La formation de la volonté communautaire au Conseil est un sujet en effet fascinant. Sa caractéristique principale est que, en son sein, se crée une forme de décision par compromis multiples, souvent trop habiles, mais qui ne sont pas l'expression des volontés séparées des États membres, ni l'addition pure et simple des intérêts matériels. Il s'agit d'autre chose, d'un compromis global qui va plus loin. (Cette constatation a une portée très pratique à la veille de nos propres négocia-

tions, car elle montre que l'appui que nous pourrions recevoir dans les capitales, auprès des administrations nationales, ne constituera plus une garantie à toute épreuve. La décision étant prise à Bruxelles, son résultat pourra surprendre notre attente puisqu'elle reposera sur une décision commune et sur les contraintes que cette procédure impose.)

Je ne voudrais pas que l'on en conclue que nos négociations avec les CE se présentent sous un mauvais jour. Il y a actuellement un certain climat, à Bruxelles, qui ne nous est pas défavorable et il existe, plus qu'il y a quelques années, une certaine compréhension pour notre situation et une certaine volonté d'aboutir à un arrangement équilibré et mutuellement satisfaisant. Je dis chaque fois «certaine», car ces bonnes intentions n'empêcheront souvent pas les exigences communautaires de l'emporter sur les déclarations rassurantes faites par l'un ou l'autre ministre des Six à notre endroit, lesquelles ne doivent pas nous bercer d'illusions.

Je voudrais dire rapidement deux mots des conclusions auxquelles aboutit l'Ambassadeur Weitnauer, me référant en particulier aux cinq conditions<sup>18</sup> qu'il pose à la fin de son rapport et que je grouperai sous le nom de neutralité et fédéralisme. Je voudrais faire deux remarques à cet égard.

La première est que je ne vois guère de raisons de craindre que le Marché commun veuille mettre en cause notre neutralité et notre indépendance politique. Du côté communautaire on accepte ces données comme des données parfaitement naturelles et que nous sommes seuls à déterminer. Il n'en serait autrement que si nous demandions à devenir membre à part entière et de plein droit; et là-dessus nous n'avons pas non plus de craintes à avoir que l'on nous presse à tout prix d'arriver à l'accord le plus large possible comportant pour chaque côté les obligations les plus contraignantes. Au contraire, je dirais que beaucoup dans les milieux des Communautés estiment qu'un accord minimaliste serait le plus souhaitable et le plus commode à conclure rapidement. C'est nous, de notre côté, qui devons chercher à montrer qu'un accord large est dans l'intérêt mutuel et possible à réaliser dans le cadre des exigences communautaires. L'ampleur de l'accord dépendra évidemment du degré de participation que nous souhaiterons et que nous estimons compatible tant avec notre politique de neutralité permanente qu'avec notre structure fédéraliste. C'est sur ce dernier point que surgiront les réelles difficultés, celui qui porte le numéro 3 dans l'énumération de M. Weitnauer. Mais lorsqu'il dit que l'on ne doit pas aboutir à un accord qui porterait des atteintes *fondamentales* à notre structure interne, la difficulté demeure de distinguer ce qui est réellement fondamental de ce qui ne l'est pas: jusqu'à quel point devons-nous et pouvons-nous consentir certains abandons de souveraineté en échange d'un droit de regard et de participation? Que vaut un tel droit actuellement, et que vaudra-t-il à l'avenir, compte tenu d'une perspective dynamique? Aboutissons-nous à la conclusion que seule l'abstention est une solution actuellement possible? Quel en serait le prix sur le plan économique et, à terme, sur le plan politique? Devons-nous plutôt viser un accord de faible portée comportant des avantages économiques limités, quitte à entreprendre ultérieurement une négociation dans de nouvelles conditions dont on ne sait pas si elles seront plus favorables qu'aujourd'hui?

18 Vgl. den Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](http://dodis.ch/34230), S. 39 f. sowie Anm. 14.

À mon avis, il n'est absolument pas exclu que l'on arrive à un arrangement suffisamment global pour être économiquement satisfaisant, et suffisamment structuré pour tenir compte des besoins et des possibilités des uns et des autres. En d'autres termes, je pense que dans les lignes tracées par les Autorités fédérales il n'est nullement impossible d'aboutir. Les discussions qui viennent permettront un premier et indispensable sondage réciproque. Que nous devions être prudents, j'en suis convaincu, d'autant plus que notre négociation restera dans la dépendance de la négociation britannique. Mais encore conviendra-t-il, le moment venu, d'envisager de nouvelles formes d'organisation qui, même si elles bousculent certaines habitudes, permettraient d'aboutir à l'accord souhaité.

M. Weitnauer le relève d'ailleurs.

*Le Président:*

Je voudrais, avant de poursuivre, relever un point dans les propos de l'Ambassadeur Wurth: sans doute le dynamisme des CE existe-t-il comme un fait. Mais ce dynamisme-là n'est pas le seul à l'œuvre en Europe. Certains développements qui s'esquissent sur le continent pourraient entraîner des conséquences de nature à gêner, ou au moins à perturber le dynamisme communautaire. Or, dans votre exposé, vous avez eu tendance à traiter les CE et leurs développements internes en quelque sorte «en vase clos». Je suis sûr qu'à Bruxelles on fait réflexion sur ce qui se passe à l'extérieur. Pouvez-vous nous dire quelque chose à ce sujet?

*Ambassadeur Wurth:*

Oui. C'est tout à fait consciemment que j'ai parlé des CE «en vase clos», non que j'ignore le contexte général dans lequel s'inscrit l'élargissement dont il est question depuis la relance de La Haye, mais pour mieux faire apparaître ce en quoi le Marché commun devient quelque chose de «sui generis». D'ailleurs, on est conscient plus que jamais, à Bruxelles même, des implications qu'auront les événements sur les développements intracommunautaires. Ceci dit, on est tout aussi conscient de ce que Bruxelles restera le centre principal du dynamisme en Europe. Toute la question revient dès lors à se demander si les événements extérieurs contribueront à affaiblir ou au contraire à renforcer la construction communautaire. Il règne à ce sujet un certain optimisme à Bruxelles, car jusqu'ici les événements extérieurs ont plutôt constitué un ciment: le Kennedy Round<sup>19</sup> par exemple a donné au Marché commun l'occasion de se manifester comme une entité dans le cadre d'une grande négociation multilatérale: les relations d'égal à égal telles qu'elles s'établissent entre Bruxelles et Washington tendent également à manifester l'attraction qu'exercent les Communautés européennes et montrent qu'elles existent bien comme un pôle politique.

Reste le problème de l'Est européen avec lequel le Marché commun cherche à établir des relations régulières, ce qui ne va pas sans mal, les pays de l'Est refusant de reconnaître les CE comme telles. Mais même si des relations par personnes

<sup>19</sup> Zur Kennedy-Runde vgl. das Protokoll der ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4. Februar 1964, DDS, Bd. 23, Dok. 12, [dodis.ch/31817](http://dodis.ch/31817); das Schreiben von A. Weitnauer an F. Schnyder vom 20. März 1967, DDS, Bd. 24, Dok. 15, [dodis.ch/33250](http://dodis.ch/33250); die Rede von H. Schaffner vom 16. Mai 1967, DDS, Bd. 24, Dok. 24, [dodis.ch/33255](http://dodis.ch/33255) sowie die thematische Zusammenstellung Kennedy-Runde (1963–1967), [dodis.ch/T1417](http://dodis.ch/T1417).

interposées sont actuellement le succédané de relations directes, elles sont assez denses pour qu'il soit permis d'imaginer qu'un jour les choses pourraient changer à cet égard aussi.

*Oberstkorpskdt. Uhlmann:*

Ich möchte an die Ausführungen von Prof. Freymond anknüpfen, welcher gesagt hat, dass die politische Ungewissheit unseres Kontinents, mithin das Sicherheitsbedürfnis Westeuropas, die Integration wesentlich beeinflussen wird. Zutreffend wurde im Exposé Weitnauer die Bedeutung des amerikanischen Schutzschirmes dargestellt,<sup>20</sup> etwas zu optimistisch m. E. die Widerstandskraft des Westens. Die europäischen NATO-Staaten sind militärisch nicht sehr stark, was der vermehrten Präsenz der sowjetischen Flotte im Mittelmeer einen immer bedrohlicheren Charakter verleiht. Wo sich die Russen einmal befinden, gehen sie freiwillig nicht mehr weg. Bisher hat die 6. amerikanische Flotte den Mittelmeerraum zu decken vermocht, heute ist sie schwächer als die dort kreuzende sowjetische Flotte. Dies ist mitunter ein Grund für das Stützpunkt-Abkommen, das Frankreich kürzlich mit Spanien geschlossen hat. Die sowjetische Präsenz im Mittelmeer ist aber nicht nur von militärischer Bedeutung; sie gewährt auch den politischen Linkskräften Italiens, Frankreichs und Spaniens eine gewisse moralische Unterstützung. Dazu kommt, dass die Amerikaner im Atlantikraum (einschliesslich Europa) bisher 300 Stützpunkte geräumt haben. Im Lichte dieser recht bedrohlichen Situation ist das Integrationsproblem zu sehen. Wohl werden die Amerikaner im äussersten Falle Europa nicht preisgeben. Dennoch erfordert die Tatsache, dass ihre Streitkräfte in Südostasien gebunden sind – sie vermochten nicht einmal die gekaperte Pueblo<sup>21</sup> zu befreien – eine Selbstermannung Westeuropas; diese ist nur durch eine Einigung zu erreichen. Wie weit die Schweiz an ihr teilhaben kann und soll, ist eine Frage, über die ich mich im Moment noch nicht äussern möchte.

*Botschafter Jolles:*

Um mich kurz zu fassen, möchte ich mich auf die Frage 5 des Kataloges, der uns zugestellt worden ist, beschränken.<sup>22</sup> Bei der Beurteilung der verhandlungstaktischen Situation der Schweiz müssen wir von folgenden Voraussetzungen ausgehen: Die fünf im Bericht von Botschafter Weitnauer genannten Vorbehalte<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Vgl. dazu den Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](http://dodis.ch/34230), S. 8.

<sup>21</sup> Für die Rolle der Schweiz in Bezug auf die von der nordkoreanischen Marine gekaperten USS Pueblo vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2556](http://dodis.ch/C2556).

<sup>22</sup> Die fünfte der Fragen an die Mitglieder der Arbeitsgruppe «Historische Standortsbestimmung» für die Sitzung vom 27.6.1970 lautete: «Sollte sich in den Verhandlungen erweisen, dass unsere Partner die eine oder andere dieser Bedingungen nicht oder nicht voll anzunehmen bereit sind, wie wäre dann zu verfahren? Müsste die Schweiz ihre Bedingungen einschränken z. B. sogar eine quasi-Vollmitgliedschaft mit formellem Neutralitätsvorbehalt annehmen? Oder hätte sie dann umgekehrt ihre Ziele einer vollen Teilnahme am gemeinsamen Markt der erweiterten EWG, einer Mitwirkung an den Bemühungen der Gemeinschaft auf dem Gebiete der Technologie, der Konjunkturpolitik, der Währungspolitik u.s.w. zurückzustecken und sich mit einem – präferenziellen oder nicht präferenziellen – Handelsvertrag, d. h. einer Aussenseiterstellung, zu begnügen?», vgl. [dodis.ch/34232](http://dodis.ch/34232). Gemeint sind die fünf Bedingungen im Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](http://dodis.ch/34230), S. 39 f. Vgl. Anm. 14.

<sup>23</sup> Vgl. den Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](http://dodis.ch/34230), S. 39 f. sowie Anm. 14.

stellen ein Optimalprogramm dar. Ihre Realisierung würde einer Zwischenlösung zwischen einem Handelsvertrag und dem Beitritt entsprechen, womit unsere Interessen am besten gewahrt würden. Ich glaube aber – gerade auch gestützt auf die Ausführungen von Botschafter Wurth, – dass wir nicht von vorneherein mit der Verwirklichung unserer Wünsche rechnen können. Insbesondere dürfte das institutionelle Problem des Mitspracherechts schwer zu lösen sein. Die Gemeinschaft will die Autonomie ihrer Entscheidungen wahren; eine weitgehende Mitwirkung der Schweiz an der Integration wäre jedoch nur denkbar, wenn unser Land mitgestalten könnte und nicht satellisiert würde.

Falls die von uns angestrebte Sonderlösung sich nicht als negoziabel erweisen sollte, würde sich die Kernfrage stellen, ob in diesem Fall auf die Alternative einer maximalistischen Regelung, die der Vollmitgliedschaft nahekommen würde, oder einer minimalistischen Regelung ausgewichen werden sollte, wobei zu hoffen wäre, dass auch diese letztere Variante mehr als ein nicht-präferenzialer Handelsvertrag wäre, die EFTA-Zollfreiheit aufrechterhalten würde und durch gewisse Vereinbarungen über die Zusammenarbeit auf eher marginalen Gebieten ausserhalb des Römer Vertrages ergänzt werden könnte (wie z. B. Technologie oder Patentrecht).

Für den Bundesrat würde die entscheidende Frage sein, welcher dieser beiden Varianten das Schweizervolk den Vorzug geben würde. Welche Antwort würden die Mitglieder dieser Arbeitsgruppe erteilen?

*a. Nationalrat Bretscher:*

Die Integration, vor dem Hintergrund der internationalen Situation gesehen, erweist sich als ein Stabilisierungsversuch in einer Welt voller Unsicherheiten, zudem auf einem Kontinent, auf dem sich die politischen Gegebenheiten schneller ändern, als wir dies vielleicht zu realisieren vermögen. Es sei hierzu lediglich das Verhältnis Frankreichs zu Grossbritannien genannt. – Die Frage, ob die Sicherheit Westeuropas von den Vereinigten Staaten abhängig ist, möchte ich bejahen. Wie lange aber können wir uns noch auf den Schirm Amerikas verlassen? Bis vor einigen Jahren wurde Moskau von Washington in keinerlei Zweifel belassen, dass ein sowjetischer Angriff auf Europa einen amerikanischen Atomschlag zur Folge haben wird. Heute ist dies nicht mehr ganz so sicher. Vielleicht stehen wir vor einer dritten Phase, in der ein solcher Gegenschlag geradezu unwahrscheinlich geworden ist. – Die Feststellung, dass sich Westeuropa in einem Zustand politischer Dekadenz befinde, halte ich nicht für verfehlt. Zu dieser Dekadenz gesellt sich – wohl verdeckt vom gegenwärtigen Wohlstand – die relative Schwäche der konventionellen Kampfmittel. Im Falle eines Rückzuges der amerikanischen Streitkräfte aus Westeuropa, würde dessen Schwäche gegenüber dem Ostblock zu Tage treten. Hätten die Staaten Westeuropas dann die Kraft und die Zeit, sich noch zu einigen und aufzurüsten, oder würden sie nicht eher in die Situation Finnlands geraten, das zu einer zuvorkommenden Haltung gegenüber der Sowjetunion gezwungen wird? Ohne diese Frage abschliessend beantworten zu können, möchte ich doch mit Nachdruck festhalten, dass es falsch wäre, wenn die Schweiz ihr Schicksal vollends an jenes der EWG bände. So wünschbar ein wirtschaftliches Arrangement ist, eine Teilnahme an der politischen Finalität, an deren Verwirkli-

chung ich übrigens noch nicht recht glaube, bleibt ausgeschlossen. Jedenfalls ist ein Neutralitätsvorbehalt selbstverständlich, auch wenn uns dies etwas kosten wird. Auch in der Vergangenheit hat die Neutralität mehr Opfer erheischt, als man dies heute vielerorts wahrhaben will. Ohne Anstrengungen und Opfer lässt sich die Neutralität überhaupt nicht halten; ja, man kann sagen, dass die Notwendigkeit, die Neutralität während längerer Zeiträume und unter wechselvollen internationalen Konstellationen gegenüber einer oft feindseligen Umwelt ständig neu zu begründen, zu wahren und zu verteidigen, an die schweizerische Staatskunst und an den nationalen Selbstbehauptungswillen des Schweizervolkes im Ganzen gesehen kaum geringere Anforderungen gestellt hat, als dies vielleicht die vorübergehende Verwicklung in offene Konflikte getan hätte. Die Behauptung der Neutralität bedingt bis zu einem bestimmten Grad auch die Erhaltung der Treaty-making-power. Denn es ist unbedingt zu vermeiden, dass wir in Handelskonflikte, beispielsweise zwischen der EWG und den USA, geraten. In dieser Hinsicht ist äusserste Sorgfalt am Platze. – Eine vollständige Wirtschaftsunion hätte wesentliche Eingriffe in unser dreistufig gebautes staatspolitisches System zur Folge. Niemand kann nach der Erfahrung des 7. Juni<sup>24</sup> glauben, dass der Bürger bereit wäre, kantonale Kompetenzen, die er nicht einmal der Bundesgewalt überlassen will, an eine übernationale Behörde abzutreten. – Den Beitrag, den die Schweiz an den Aufbau eines politischen Europa leisten könnte, darf nicht überschätzt werden. Es ist hier ein gewisser Realismus, mithin Zurückhaltung geboten. Dies gilt auch in bezug auf die Ziele der europäischen Sicherheitskonferenz,<sup>25</sup> dürfte diese Konferenz sowjetischerseits doch nur den einen Zweck haben, den heutigen status quo zu festigen, um von dieser Basis aus weitere subversive Einbrüche nach Westeuropa zu unternehmen. Gewaltverzichtabkommen zwischen Klein- und Grossstaaten, z. B. zwischen Bern und Moskau, schliesslich, scheinen mir vollends der Verschleierung der politischen Wirklichkeit Vorschub zu leisten.

*Der Vorsitzende:*

Eine Frage an die Herren Uhlmann und Broger: Glauben Sie, dass in Westeuropa die Möglichkeit eines militärischen Sich-Ermannens besteht? Dieses müsste sich sehr bald manifestieren, ausser die westeuropäischen NATO-Staaten wären bereit, sich die amerikanische Präsenz dadurch zu sichern, dass sie für die Stationierungskosten pauschal – und nicht durch die bisher geübte mühsame und unzureichende Methode der Kriegsmaterialkäufe – aufkommen. Solche Pläne, sich sozusagen eine amerikanische Söldnerarmee in Europa zu halten, sind gegenwärtig unter den europäischen NATO-Mitgliedstaaten in Diskussion.

*Oberstkorpskdt. Uhlmann:*

<sup>24</sup> Am 7. Juni 1970 wurde die eidgenössische Volksinitiative «gegen die Überfremdung» abgelehnt, vgl. den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 7.6.1970 betreffend das Volksbegehren gegen die Überfremdung vom 12. August 1970, [dodis.ch/34386](http://dodis.ch/34386). Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung Überfremdungs-Initiativen (1965–1977), [dodis.ch/T2030](http://dodis.ch/T2030).

<sup>25</sup> Für die Diskussion der europäischen Sicherheitskonferenz in der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vgl. das Protokoll der 31. Sitzung vom 17. Februar 1973, QdD 23, Dok. 8, [dodis.ch/34213](http://dodis.ch/34213).

Ich bin der Auffassung, dass die europäischen Länder keine sehr grossen Anstrengungen unternehmen werden, um in vermehrtem Masse selbst für ihren Schutz zu sorgen. Im Gegenteil: Frankreich und Belgien reduzieren die Dienstzeit; andere Länder kürzen die Militärbudgets. Alles weist auf einen weiteren Abbau hin. Die NATO-Staaten erkennen zwar durchaus die Situation. Trotzdem werden sie kaum etwas unternehmen. In zwei bis drei Jahren könnte sich daraus eine sehr schwierige Lage ergeben.

*Nationalrat Broger:*

Es ist durchaus damit zu rechnen, dass die Amerikaner ihr militärisches Engagement in Europa verringern. Aber nicht nur das: Wir müssen uns auch fragen, ob die gegenwärtige Staatsform der Vereinigten Staaten gesichert ist. In gewissen Zukunftsromanen werden in den USA sich ereignende Staatsstriche geschildert. Wir haben es schon einige Male erleben müssen, wie Zukunftsromane Wirklichkeit geworden sind. Ich könnte mir deshalb vorstellen, dass es eines Tages in den USA zu einer Machtübernahme der Generäle kommt.

*Conseiller national Reverdin:*

J'ai eu, lors de mon dernier voyage aux États-Unis, l'occasion de m'entretenir longuement avec le Sénateur Fulbright et quatre autres membres de la Commission des affaires étrangères du Sénat. J'en ai retiré l'impression que les préoccupations qui sont les nôtres au sujet de la situation intérieure aux États-Unis correspondent à des réalités. Actuellement l'opinion est largement répandue, outre-Atlantique, que l'armée exerce le pouvoir effectif, qu'elle constitue un État dans l'État. C'est elle, en effet, qui passe les plus grandes commandes à de nombreuses industries; c'est elle qui, par les opérations qu'elle mène à l'extérieur, fait vivre un grand nombre de chômeurs potentiels; bref, le «complexe industriel et militaire» dénoncé autrefois par le Président Eisenhower apparaît aujourd'hui comme une évidence.<sup>26</sup> Et cette prise de conscience de l'opinion a pour corollaire que, pour beaucoup, «la première chose à faire est de mettre l'armée à la raison».

L'analyse de l'Ambassadeur Wurth me paraît pertinente: il faut dire oui à des négociations avec le Marché commun. Il existe, par certains de ses aspects il constitue même une réalité solide; mais il ne faut pas perdre de vue sa fondamentale faiblesse politique et militaire. Sans force armée il n'y a pas de politique digne de ce nom. Alors explorons soigneusement les possibilités qui existent de conclure un accord: il en existe sûrement qui pourront être valablement retenues. Mais n'oublions pas que les perspectives actuelles du Marché commun se caractérisent, sur le plan politique et militaire, par une fluidité dangereuse.

*a. Bundesrat Weber:*

Botschafter Jolles hat gefragt, wie unseres Erachtens das Schweizervolk auf den ihm zur Abstimmung vorgelegten Vorschlag auf Beitritt mit Neutralitätsvorbehalt reagieren würde. Ich glaube: unter heutigen Umständen völlig negativ. Sel-

<sup>26</sup> Vgl. die Abschiedsrede von US-Präsident D. D. Eisenhower vom 17. Januar 1961, Final TV Talk 1/17/61 (1), Box 38, Speech Series, Papers of Dwight D. Eisenhower as President, 1953–61, Eisenhower Library; National Archives and Records Administration.



bst das Parlament wäre kaum bereit, um einiger wirtschaftlicher Vorteile willen auf politische Kompetenzen zu verzichten. – Um die europäische Sicherheit ist es m. E. eher prekär bestellt. Wohl werden die Amerikaner, wenn sie eine Weltmacht bleiben wollen, Europa – im Extremfall – nicht preisgeben. Allein, in weniger schwerwiegenden Fällen ist der Westen, um den Weltkrieg zu verhindern, eher bereit, nachzugeben, eine Politik, die seinerzeit auch gegenüber Deutschland betrieben worden ist. Der Ostblock, geschlossener in seinem Auftreten, steht somit in einer stärkeren Position. Aus diesem Grunde wird die Bundesrepublik nicht viel aus ihrer neuen Ostpolitik herausholen können.

*Conseiller national Freymond:*

Me référant aux déclarations de K. Broger, je voudrais dire quelques mots de la faiblesse politique de l'Europe. Il est évident en effet que l'ensemble de l'opération baptisée «élargissement» se déroulera sur la toile de fond de cette irrémédiable faiblesse. On ne peut guère imaginer que les opinions publiques d'Europe occidentale consentent demain, et de plein gré, de lourds sacrifices pour leur défense militaire. En fait, on voit aujourd'hui le contraire se produire un peu partout, en France notamment où l'on vient d'abrégé encore la période de service militaire obligatoire. Les gouvernements entendent profiter de la protection militaire américaine sans engager leur autorité pour faire accepter à leurs pays respectifs des sacrifices qui témoigneraient de leur volonté de se défendre. Cette faiblesse politique et militaire est donc bien une donnée fondamentale et durable et constitue à peu près le seul fait certain sur lequel fonder notre appréciation de la situation.

Aux États-Unis, un mouvement puissant s'amorce pour limiter de plus en plus les engagements militaires à l'extérieur. À cet égard le Premier Ministre du Danemark<sup>27</sup> que j'ai rencontré peu après son entrevue avec le Président Nixon, rapporte que celui-ci, tout en étant bien décidé à jeter tout le poids de son Administration pour lutter contre une limitation des pouvoirs constitutionnels, préconisée par le Sénat, et pour le maintien des troupes américaines en Europe, ne peut promettre plus qu'il ne pourra tenir. Il y a là un danger très réel, auquel s'en ajoute un autre: celui de voir la RFA glisser peu à peu vers une sorte de neutralisme entre l'Est et l'Ouest. Dans de telles conditions, il n'est pas exclu que la majorité de l'opinion publique américaine soit, à brève échéance, d'accord de négocier le retrait des forces US en Europe contre un dégageant symétrique des Soviétiques; ce serait là un changement d'attitude radical apporté à la politique qui a prévalu depuis 1945, mais qui n'est pas à écarter. Il apparaît douteux que les Américains acceptent dans l'avenir de se substituer seuls à la faiblesse de l'Europe. S'ils continuent cependant à le faire, le prix exigé pour leurs prestations risque de s'élever de manière considérable.

Il existe un autre facteur d'incertitude pour nous: aucun des Gouvernements des Six ne dispose à l'heure actuelle d'une majorité suffisamment stable pour que l'on puisse exclure de brusques renversements de situation. Il se peut donc fort bien que se produisent, en cours de négociations avec le Marché commun, des changements de majorité entraînant des conséquences pour nous. Nous devrions

---

27 H. Baunsgaard.

aussi nous préparer à nous retrouver seuls, comme les Britanniques en janvier 1963 après le veto du Général de Gaulle.<sup>28</sup> De nouveau, il s'agirait fort probablement d'un isolement passager; mais enfin, cette éventualité existe.

Dernière remarque enfin, à propos des rapports de MM. Weitnauer et Natural. Sans doute font-ils le point, et de manière remarquable, de la situation à laquelle nous avons à faire face; mais ils restent classiques en ce sens qu'ils s'attachent plus à souligner les faiblesses des autres que nos propres insuffisances. La campagne relative à l'initiative Schwarzenbach vient pourtant de nous révéler des déficiences nombreuses.<sup>29</sup> Notre opinion vit une véritable crise d'identité. Dès lors il s'agit de veiller à ce que les négociateurs que nous enverrons au front ne soient pas coupés de l'opinion publique, et qu'il ne se creuse pas un fossé trop grand entre nos dirigeants responsables et la masse du peuple souverain.

Après tout, face à l'instabilité endémique de nos sociétés, le peuple suisse n'a peut-être pas les nerfs aussi solides qu'on ne le pense. Il serait sage de compter avec des réactions pouvant manquer de pondération et témoigner d'une passion qu'on ne soupçonne pas toujours assez. À cet égard je ne partage pas l'optimisme qui se fait jour à la page 5<sup>30</sup> du rapport de M. Natural, et je ne suis pas si sûr que la paix intérieure soit définitivement acquise. C'est pourquoi je souhaiterais que l'activité de notre groupe pût être, du moins en partie, orientée sur l'étude de nos propres faiblesses dans la négociation qui s'amorce. Car le meilleur remède à ses propres défauts consiste à en prendre d'abord conscience.

*Botschafter Grübel:*

Die beiden Berichte stellen zusätzlich zu den sehr umfangreichen Vorarbeiten der Verwaltung ausserordentlich wertvolle Beiträge zur Förderung des Verständnisses für die Schwierigkeiten und Probleme der kommenden Gespräche mit den Europäischen Gemeinschaften dar. Wir können uns, gestützt darauf, als in dieser Hinsicht gut vorbereitet betrachten. Dagegen erscheint es mir fraglich, ob wir ebensogut über die Schwierigkeiten und Forderungen der anderen Seite Bescheid wissen. Was wird die EWG verlangen und was können wir bieten? Gewisse Andeutungen hierzu finden sich im Bericht von Botschafter Weitnauer auf Seite 37, wo dargelegt wird, inwiefern die Schweiz für die EWG als Partner von Interesse ist.<sup>31</sup> Auch Botschafter Wurth hat darauf hingewiesen, dass in Brüssel mehr Verständnis für die besonderen Probleme der Schweiz vorhanden ist als in früheren Zeiten. Trotzdem frage ich mich, ob es ausreicht, um unsere Vorbehalte zu kompensieren. Ich könnte mir z. B., in meinem Arbeitsbereich, vorstellen, dass Italien konkrete Forderungen nach vermehrter Freizügigkeit stellen wird. Nach der Ab-

<sup>28</sup> Zum Veto des französischen Präsidenten C. de Gaulles vgl. den Politischen Bericht Nr. 14 von A. Soldati an F. T. Wahlen vom 13. Februar 1963, [dodis.ch/30702](https://dodis.ch/30702).

<sup>29</sup> Am 7. Juni 1970 wurde die eidgenössische Volksinitiative «gegen die Überfremdung» abgelehnt, vgl. den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 7.6.1970 betreffend das Volksbegehren gegen die Überfremdung vom 12. August 1970, [dodis.ch/34386](https://dodis.ch/34386). Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung Überfremdungs-Initiativen (1965–1977), [dodis.ch/T2030](https://dodis.ch/T2030).

<sup>30</sup> Vgl. die Notiz von A. Natural vom 27. April 1970, [dodis.ch/34231](https://dodis.ch/34231).

<sup>31</sup> A. Weitnauer nennt den kaufkräftigen Schweizer Markt, die Technologie, die Finanzkraft sowie die politische Stabilität der Schweiz, vgl. seinen Bericht vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](https://dodis.ch/34230), S. 37.

stimmung vom 7. Juni ist aber unsere Bewegungsfreiheit sehr eng begrenzt. Ob wir zu einer Einigung kommen können, vermag ich heute nicht zu beurteilen. Wir müssen uns jedenfalls auf solche Forderungen gefasst machen, und es wäre vielleicht von Nutzen, wenn auch dieser Aspekt noch diskutiert werden könnte.

*A. Natural:*

Je voudrais juste ajouter une remarque sur la faiblesse militaire de l'Europe et livrer une information que j'ai reçue, lors d'un récent voyage à Bruxelles, de l'Ambassadeur Forthomme qui a assisté à Rome à la Conférence de l'OTAN.<sup>32</sup> Il s'y est fait l'avocat d'un retrait négocié des forces américaines d'Europe. Lorsque je lui en ai demandé la raison, il m'expliqua qu'il fallait compter, en tout état de cause, avec un retrait effectif des forces armées américaines, à moyen terme, et que dès lors mieux valait le négocier pendant qu'il pouvait être échangé contre une prestation soviétique équivalente.

À ma question: «Que ferez-vous si vous n'obtenez pas des Soviétiques qu'ils paient le prix demandé pour une évolution inscrite dans les faits?» M. Forthomme répondit: «Alors, nous augmenterons nos propres forces, ce qui en clair signifie que nous laisserons la RFA reprendre du poil de la bête.» De l'avis de mon interlocuteur, une telle perspective serait de nature à persuader les Soviétiques que mieux vaut, malgré tout, négocier avec les États-Unis les modalités d'un retrait symétrique.

À mon avis, il n'est pas sûr que la manœuvre esquissée par M. Forthomme soit réaliste car, pour l'heure tout au moins, on ne voit guère s'exprimer, en République fédérale, la volonté de lever de nouvelles divisions. La politique d'ouverture à l'Est en est une preuve.

Ma conclusion est donc que la position européenne est très faible et qu'à vue humaine elle est destinée à le rester encore longtemps.

*Professor Lüthy:*

Wir bewegen uns heute wie gewohnt zwischen geschichtsphilosophischer Spekulation über die weltpolitische Lage und konkreten Verhandlungsbedürfnissen; das bisherige Ergebnis der weltpolitischen Diskussion scheint von einer pessimistischen Reserve geprägt, die noch über die eher pessimistische Grundhaltung der beiden Diskussionsunterlagen hinausgeht. Die Schweiz als neutrales Land hat sich nicht allein innerhalb der westlichen Welt und erst recht nicht nur gegenüber der EWG zu orientieren, sondern innerhalb eines sehr schwankenden Gleichgewichtssystems. Ich möchte hier einen Passus des Berichts Natural (S. 5–6) aufgreifen, der mich frappiert hat:

«Notre sécurité ne dépend pas d'un équilibre des forces entre l'URSS et les États-Unis. La disparition du facteur URSS ne mettrait pas notre indépendance en péril, mais bien celle du facteur USA puisque c'est principalement ce facteur qui retient les Soviétiques d'exercer une poussée contre l'Europe occidentale.»<sup>33</sup>

Tatsächlich würde uns das Verschwinden des sowjetrussischen Faktors nicht gefährden. Aber leider ist gerade dies die einzige Hypothese, die wir aus unseren

<sup>32</sup> Vgl. dazu die Notiz von P. Micheli an P. Graber vom 8. Juni 1970, [dodis.ch/36101](http://dodis.ch/36101).

<sup>33</sup> Notiz von A. Natural vom 27. April 1970, [dodis.ch/34231](http://dodis.ch/34231), S. 5 f.

Überlegungen ausschliessen können: was auch immer mit der amerikanischen Präsenz geschieht, die russische Präsenz in Europa ist uns gewiss. Es ist zwar viel von Krisensymptomen im Ostblock die Rede; aber von einer Krise des Herrschaftswillens der Sowjetführung oder einem Zerfall der politischen oder militärischen Kohäsion des Warschaupaktsystems vermag ich nichts zu sehen. Das ist die grundlegende Asymmetrie des «europäischen Gleichgewichts», die sich durch die amerikanische Tendenz zum Disengagement und die politische und militärische Nichtexistenz Westeuropas nur verstärken kann und die auch die Sondierung über Rüstungsbeschränkung und «europäische Sicherheit» belastet. Die beidseitige «Verdünnung» der Streitkräfte in Mitteleuropa war bis vor etwa zwei Jahren noch ein ständiges Postulat des Warschaupaktes; heute ist es darum viel stiller geworden. Der Ostblock braucht nur zu warten – der Westen «verdünnt» sich von selbst. Dies ist eine Situation, die uns zwar beunruhigt, die aber für unsere Aussenpolitik nur ein Grund sein kann, die Maxime der Neutralität noch stärker zu betonen. Es ist nicht die Aufgabe unserer staatlichen Aussenpolitik, stellvertretend den Westen zu retten oder für ihn zu handeln und zu sprechen, wo er es selbst nicht tut; es ist die Aufgabe unserer Politik, die staatliche Existenz der Schweiz zu erhalten, auch unter Bedingungen eines gestörten und gefährdeten Gleichgewichts. Es ist auch für unsere Öffentlichkeit wichtig, dass wir aufhören, uns nur als Teil des Westens zu verstehen. Entsprechend sind die Vorbehalte, die wir gegenüber Brüssel anmelden werden, als Vorbehalte eines echten unabhängigen, nicht als solche eines West- oder EWG-Randstaats, zu formulieren. In diesem Rahmen sind auch die Überlegungen über die Zukunft der EWG anzustellen. Im Jahrzehnt de Gaulles haben wir gern eine Art Zweckpessimismus über die Perspektiven der EWG gepflegt. Wir tun gut, uns nun auf längere Frist darauf einzustellen, dass die EWG zumindest zu einer auch politisch organisierten Wirtschafts- und Konsumgesellschaft von grosser Dichte geworden ist, in deren Erhaltung sehr grosse Interessen investiert sind und die ihre eigene Trägheitskraft oder Dynamik entfaltet. Die Europäischen Gemeinschaften segeln seit Dezember 1969<sup>34</sup> wieder mit vollem Wind, aber auf verschiedenen und auf die Dauer unvereinbaren Kursen: Einerseits wird die Stärkung der innern Struktur mit dem Ziel einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft angestrebt, mit der notwendigerweise der Punkt erreicht würde, an dem die Mitgliedstaaten die Verfügungsgewalt über die Mittel einer selbständigen nationalen Verteidigungs- und Aussenpolitik preisgeben müssten. Andererseits wird eine Erweiterung der EWG angestrebt, welche die Divergenz zwischen verschiedenen nationalen politischen Zielsetzungen nur vergrössern kann. Die Quadratur des Kreises wird nicht durch blosses Weitertreiben der wirtschaftlichen Integration gelingen. Eine politische Integration Westeuropas kann nur auf politischen Wegen, am ehesten etwa auf der Grundlage einer Allianz zwischen Frankreich, Grossbritannien und der Bundesrepublik, möglich werden, wenn sie je möglich wird. Jedenfalls täten wir gut daran, unsere Neutralität auf die weltpolitische, nicht nur auf die europäische oder gar westeuropäische Lage hin auszurichten und die Zukunft unseres Landes nicht unwiderruflich an jene des Gemeinsamen Marktes zu binden. Welches Op-

<sup>34</sup> Am 1. und 2. Dezember 1969 fand die Gipfelkonferenz von Den Haag statt, vgl. dazu das Schreiben von P. R. Jolles an C. Caillat vom 11. Dezember 1969, [dodis.ch/33593](http://dodis.ch/33593).

timum hier zu erreichen ist, können nur die Verhandlungsrunden des nächsten Jahres zeigen. Doch im Zweifelsfall möchte ich eher für eine minimalistische als für eine maximalistische, d. h. eine Satellitenstaats-Lösung plädieren.

*Unterbrechung der Sitzung:* 13.10–14.30

*Der Vorsitzende:*

Gestatten Sie mir, das Gespräch des heutigen Morgens kurz zusammenzufassen. Es war dicht und vielgestaltig. Von seinem Ergebnis stechen die beiden Berichte<sup>35</sup> durch ihren relativen Optimismus ab. Einigkeit herrscht in der Feststellung eines Zustandes der politischen Dekadenz in Westeuropa; nur einem Mitglied der Arbeitsgruppe, a.Bundesrat Weber, erscheint diese Beurteilung als zu negativ. Einmütigkeit herrscht ferner darüber, dass die Sicherheit Europas von den Vereinigten Staaten abhängt. Wie weit auch in Zukunft mit diesem amerikanischen Schirm gerechnet werden darf, ist nicht mit Bestimmtheit festzustellen. Die Herren Broger und Uhlmann erachten es für notwendig, dass bei einem Abbau des amerikanischen Engagements die militärischen Anstrengungen der westeuropäischen Länder verstärkt werden. Dass diese Länder dies auch tatsächlich tun würden, sei indessen in keiner Weise gewährleistet. A.Nationalrat Bretscher befürchtet, dass West-Europa sich alsdann eher zu einem neutralistischen Wohlverhalten gegenüber der Sowjetunion – nach finnischem Muster<sup>36</sup> – bequemen würde.

Was die Zukunftsperspektiven der EWG angeht, so teilt die Gruppe die Auffassung, dass die EWG an sich einen politischen Faktor darstellt, dass ihr künftiges politisches Gewicht aber ungewiss sei. Botschafter Wurth möchte nicht ausschliessen, dass das Ziel, mit Hilfe der wirtschaftlichen zur politischen Integration zu gelangen, doch noch erreicht wird. Professor Lüthy dagegen neigt der Auffassung zu, dass die politische Erneuerung Europas eher von einer Allianz zwischen der Bundesrepublik, Frankreich und Grossbritannien ausgehen wird. Das erinnert mich an ein Gespräch mit dem französischen Notenbankgouverneur Wormser, der ein Zusammengehen zwischen Frankreich und Grossbritannien, den beiden ältesten und erfahrensten Nationalstaaten Europas, als unabdingbare Voraussetzung bezeichnet hat, wenn Europa noch eine politische Chance haben soll. Zugleich musste er aber zugestehen, dass er nicht glaube, dass es dazu kommen werde. Immerhin ist Frankreich wegen der zunehmenden Macht der Bundesrepublik in einem gewissen Masse daran interessiert, sich mit Grossbritannien gut zu stellen. Die Bundesrepublik ist dank ihrer wirtschaftlichen Stärke zu einem entscheidenden Faktor geworden. Sie könnte einerseits die EWG dominieren; andererseits ist nicht auszuschliessen, dass sie in ein neutralistisches Fahrwasser gerät.

Die Zukunftsperspektiven der EWG können indessen nicht «en vase clos» beurteilt werden. Die weltpolitische Situation ist mit in Betracht zu ziehen. Diese ist jedoch schwer überblickbar und von grossen Unsicherheitsfaktoren belastet. Auf der Seite der Sowjetunion wären zwar innere Wirren denkbar, doch sind gegenwärtig kaum Anzeichen einer solchen Entwicklung erkennbar. Auf der Seite der

<sup>35</sup> Vgl. den Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](https://dodis.ch/34230) sowie die ergänzende Notiz von A. Natural vom 27. April 1970, [dodis.ch/34231](https://dodis.ch/34231).

<sup>36</sup> Zur finnischen Neutralität vgl. das Referat von A. Karjalainen vom 5. Juni 1967, [dodis.ch/69823](https://dodis.ch/69823).

USA dagegen ist die Krise im Innern offensichtlich. Nationalrat Broger sieht sogar die Möglichkeit der Machtübernahme durch eine Militärdiktatur.

Was die Konsequenzen, die sich für die Schweiz aus dieser Situation ergeben, angeht, so herrscht Übereinstimmung darin, dass die Neutralität und die Unabhängigkeit intakt zu halten sind. Es ist in dieser Beziehung bei den kommenden Gesprächen somit grosse Vorsicht am Platze. Wenn die in meinem Bericht genannten fünf Vorbehalte<sup>37</sup> von der Gegenseite nicht angenommen werden, stellt sich die Frage, ob einer Flucht nach vorne äusserstenfalls in eine Mitgliedschaft mit Neutralitätsvorbehalt oder dann einen blossen Handelsvertrag mit ergänzenden Vereinbarungen auf anderen Gebieten der Vorzug zu geben wäre. Darüber ist die Diskussion noch zu vertiefen. A. Bundesrat Weber hat der Auffassung Ausdruck gegeben, dass angesichts der wirtschaftlichen Verflechtung von einer Isolierung nicht gesprochen werden könne, auch wenn es zu keinem Arrangement komme. Andererseits hält er bei der Forderung nach handelspolitischer Autonomie eine gewisse Marge für möglich. Andere Mitglieder der Gruppe dagegen sind der Meinung, dass die Schweiz namentlich für den Fall eines Konfliktes zwischen der EWG und den USA ein Interesse daran habe, sich ihre Treaty-making-power zu erhalten.

Botschafter Ruegger hat darauf hingewiesen, dass die internationale Bedeutung der «guten Dienste», die wir der Völkergemeinschaft leisten können, nicht zu überschätzen sei. Die Schweiz hat in den letzten Jahren in diesem Bereich keine führende Rolle mehr gespielt.

Ich möchte Ihnen nun noch die schriftlichen Diskussionsbeiträge, die ich von den Herren Wahlen und von Salis erhalten habe, vorlesen:

*a. Bundesrat Wahlen (schriftliche Meinungsäusserung):*

Mit Ihren Ausführungen<sup>38</sup> gehe ich weitgehend einig. Ich hätte also in der Diskussion höchstens Nuancen vorbringen können. Einige davon seien stichwortartig erwähnt. Auf S. 5 unten habe ich ein bisschen über den Satz nachgedacht, der Westen habe die stärkere Stellung wegen der Anziehungskraft der freiheitlichen Lebensformen. Das Vokabular Establishment, Manipulation, Repression lässt einem Zweifel aufkommen, wieweit das noch der Fall ist. Auch die Reaktionen auf Vietnam, auf die Rolle der USA überhaupt, lassen Zweifel aufsteigen. In ähnlichem Zusammenhang frage ich mich, ob nicht auf Seite 33 das Bild der Schweiz etwas zu rosig gemalt sei.

Herr Natural sagt auf S. 5, der innere Friede sei nicht mehr ein konstitutives Element unserer Neutralitätspolitik.<sup>39</sup> Ich glaube doch. Gerade in der UN, falls wir Mitglied werden sollten, könnten sich in bezug auf unsere Stellungnahmen scharfe Gegensätze beispielsweise zwischen Welsch- und Deutschschweiz ergeben. Unser Volk nimmt eben doch einen lebhaften Anteil an aussenpolitischen Fragen.

Doch das sind Nebenfragen, die mit dem Hauptproblem wenig zu tun haben. Was in hohem Masse für die Konstanz der schweizerischen Integrationspolitik zeugt, ist die Übereinstimmung Ihrer Schlussfolgerungen mit der Erklärung des

<sup>37</sup> Vgl. den Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](http://dodis.ch/34230), S. 39 f. sowie Anm. 14.

<sup>38</sup> Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](http://dodis.ch/34230).

<sup>39</sup> Notiz von A. Natural vom 27. April 1970, [dodis.ch/34231](http://dodis.ch/34231), S. 5.



Bundesrates vom September 1962,<sup>40</sup> die ich eben wieder durchlas. Erhaltung der Unabhängigkeit und Neutralität, der innerstaatlichen Struktur, der Treaty-making-power, Kündigungsklausel finden sich in beiden Dokumenten. Dazu die Reserven hinsichtlich der Agrarpolitik, eng mit der kriegswirtschaftlichen Versorgungsbasis verknüpft. Hauptunterschied ist Bezugnahme auf Art. 238<sup>41</sup> in Brüssel, durch die seitherige Entwicklung überholt. Summa summarum: Unsere Integrationspolitik hat sich bewährt, sie war würdig, kein ungestümes an-die-Türe-klopfen – hoffen wir, dass sie die Feuerprobe besteht.

Ich musste in einem ganz andern Zusammenhang das Bonner Bundesgesetzblatt konsultieren. Da sah ich zufällig etwas, das integrationstechnisch nicht uninteressant ist. Die Nr. 645 vom 30. Juni 1969<sup>42</sup> enthält die Titel von nicht weniger als 25 agrarökonomischen Verordnungen der EWG, die zwischen dem 4. und 6. Juni publiziert worden waren. Die mit Datum vom 27. Juli 1967<sup>43</sup> herausgegebene Nummer ist noch fruchtbarer. In ihr werden 29 solcher Verordnungen aufgeführt, wobei man sehr oft Mühe hat, aus den Titeln zu deduzieren, was sie enthalten könnten. Hoffentlich müssen sich unsere Handelsabteilung und die Abteilung für Landwirtschaft nie durch solches Gestrüpp hindurcharbeiten!

*Professor von Salis (schriftliche Meinungsäusserung):*

Es steht zu befürchten, dass die Voraussetzungen zu einem Verhandlungsprogramm, die Sie auf SS. 39, 40, 41 und 42 nennen, ziemlich hypothetischer Art sind.<sup>44</sup> Wir haben wenig zu bieten, um so grosse Konzessionen seitens der EWG erwarten zu können; diese muss in den Verhandlungen mit allen Kandidaten darauf achten, dass ihre Grundsätze nicht grossen Schaden leiden.

Die beste Chance der Schweiz scheint mir darin zu bestehen, dass es absolut unsicher ist, ob der Beitritt Grossbritanniens zustande kommt. Infolgedessen können schweizerische Unterhändler noch während längerer Zeit die Sache dilatorisch behandeln, ohne bereits die Bedingungen nennen zu müssen, zu denen sie eventuell zu einem Beitritt oder einer Assoziation bereit wären.

Angesichts der ablehnenden Haltung eines vielleicht ausschlaggebenden Teils der britischen Öffentlichkeit gegen einen Beitritt wird die neue Regierung sehr hart verhandeln müssen, während die EWG ihre Grundsätze nicht opfern kann. Die beste Aussicht, wieder zur Macht zu kommen, hat die Labour-Opposition, wenn sie vorgibt, England vor den Gefahren des Beitritts «retten» zu wollen. Sechzig konservative Abgeordnete sind entschlossene Gegner eines Beitritts. Falls Premierminister Heath überhaupt mit einem Beitrittsabkommen vor das Unter-

<sup>40</sup> Schweizerische Erklärung vor dem Ministerrat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Brüssel vom 24. September 1962 *im BR-Prot. Nr. 1661 vom 21. September 1962*, [dodis.ch/30371](http://dodis.ch/30371).

<sup>41</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, Art. 238: «Die Gemeinschaft kann mit einem dritten Staat, einer Staatenverbindung oder einer internationalen Organisation Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen. Diese Abkommen werden nach Anhörung der Versammlung einstimmig vom Rat geschlossen. Werden durch diese Abkommen Änderungen dieses Vertrags erforderlich, so müssen diese zuvor nach dem in Artikel 236 vorgesehenen Verfahren angenommen werden.» *EUR-Lex, 11957E/TXT*.

<sup>42</sup> Vgl. *BGBI Nr. 52 vom 30. Juni 1969*, S. 683 f.

<sup>43</sup> Vgl. *BGBI Nr. 44 vom 27. Juli 1967*, S. 795 f.

<sup>44</sup> Vgl. *den Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970*, [dodis.ch/34230](http://dodis.ch/34230), S. 39 f. sowie *Anm. 14*.



haus treten wird – was bestenfalls nicht vor zwei oder drei Jahren der Fall sein kann – kann ihm dies zum Verhängnis werden. Alle Kommentatoren sind der Meinung, dass diese Verhandlung für den neuen konservativen Premierminister heikler sein wird, als sie es für Harold Wilson gewesen wäre. Er hat denn auch einen besonders streitbaren und «harten» Mann zum Unterhändler ernannt.

Für den Augenblick und vermutlich noch für die nächsten zwei bis drei Jahre würde ich daher empfehlen, die Sache einer irgendwie gearteten Annäherung der Schweiz an die EWG darauf zu beschränken, mit der dortigen Kommission in wohlwollendem Kontakt zu bleiben, ohne bereits die eigenen Karten aufzudecken. Wichtig ist ausserdem, bereits die Hypothese eines Scheiterns der britischen Beitrittsverhandlungen in Rechnung zu setzen.

Zu obigem wäre noch beizufügen, dass für die USA die Entstehung einer allzu mächtigen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft samt ihren afrikanischen Assoziierten eine grosse und berechtigte Sorge wäre. Die amerikanische Regierung hätte es eventuell in der Hand, England eine Kompensation anzubieten, damit es nicht darauf angewiesen wäre, zu schwer erfüllbaren Bedingungen der EWG beitreten zu müssen. – Da ein eventueller Beitritt Grossbritanniens ohnehin allen Spekulationen über supranationale Organe und über eine politische Vereinigung Europas ein Ende bereiten würde, hätten die Vereinigten Staaten auch kein politisches und strategisches Interesse an einer Erweiterung des Gemeinsamen Marktes.

*Nationalrat Dürrenmatt:*

Ich gehe mit der Darstellung der weltpolitischen Lage einig. Wenn die UdSSR und die USA an Europa ein Interesse zeigen, so nicht um der Erhaltung der Alten Welt willen, sondern aus reinen Grossmachterwägungen. Hierbei ist sehr wohl möglich, dass sich ihre Politik gegenüber Europa im Nahen Osten entscheiden wird. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass es nicht die Völkerwanderung war, welche das Ende des Römischen Reiches einleitete, sondern der Zusammenbruch der römischen Präsenz in Nordafrika. Denken wir auch an die Tatsache, dass Europa im Zweiten Weltkrieg von Nordafrika her aufgerollt worden ist. Heute, ein Vierteljahrhundert später, ist die BRD die grösste Industriemacht Europas, die viertgrösste der Welt. Zugleich stellt die DDR die leistungsfähigste Wirtschaftsmacht des COMECON dar. Es erstaunt deshalb nicht, dass die beiden Staaten beginnen, ihre gemeinsamen Fronten und Interessen abzuklären. Hierin sieht auch die Sowjetunion, die mehr und mehr an ihrer asiatischen Grenze gebunden ist, ihren Vorteil: Sie möchte von der Leistungsfähigkeit der beiden Deutschland profitieren und zugleich deren Wiedervereinigung verhindern. Brandt hat mit seiner Politik, durch die er eine grössere Bewegungsfreiheit gegenüber dem Osten und damit eine erhöhte Unabhängigkeit vom Westen erreichen will, seine NATO-Verbündeten, vornehmlich Paris, beunruhigt. Diese befürchten ein Abgleiten der BRD in einen Neutralismus. Symptomatisch für die befürchtete Tendenz mag das folgende vom linken Flügel der westdeutschen Sozialdemokratie vorgebrachte Argument sein: Nach Ulbricht entstehe in der DDR ein Titoismus; wenn sich alsdann auch die BRD einem Titoismus verschreibe, sei eine Verständigung zwischen den beiden deutschen Staaten kein Problem mehr. Allein, die Russen, die dieses Argument auch kennen, werden keinen Fussbreit von

ihren Positionen abweichen; sie haben Zeit zu warten. Dies zeigt die Notwendigkeit einer gemeinsamen westeuropäischen oder zumindest französischdeutschen Ostpolitik. Wenn Paris heute einem britischen Beitritt wohlgesinnt ist, so deshalb, weil ihm die Zukunft der westdeutschen Ostpolitik alles andere als durchschaubar geworden ist, und ferner, weil es der wachsenden westdeutschen Macht ein Gegengewicht innerhalb der EWG zu verleihen sucht. De Gaulle hingegen war seinerzeit gegen einen Beitritt Grossbritanniens, weil er ein Zusammengehen von London und Bonn befürchtete.

Vor diesem Hintergrund präsentiert sich die neue integrationspolitische Lage. Sie gibt uns die wichtigste aussenpolitische Aufgabe der nächsten zehn Jahre auf. Unsere bisherige Politik, pragmatisch im Vorgehen – systematisch in der Kontaktnahme, hat sich sicher bewährt. Die EFTA, gegründet im Gegensatz zur Finalité politique der EWG, verliert an Daseinsberechtigung, je mehr der Gemeinsame Markt seine politische Zielsetzung verwässert. Die EWG stellt heute eine wirtschaftliche Monopolgesellschaft dar, mit der wir uns zu konfrontieren haben. Diese Notwendigkeit ist indessen kein Grund, unsere Neutralität abzuwerten. Übrigens dürften die kleinen EWG-Staaten angesichts des Machtdreiecks Bonn-Paris-London wieder vermehrtes Verständnis für unsere Vorbehalte aufbringen. Jedenfalls wäre die Spekulation auf ein Auseinanderbrechen der EWG verfehlt. Unsere Verhandlungstaktik darf deshalb nicht dilatorisch, nicht ein vorgetäushtes Spiel sein. Haben wir Erfolgchancen? Ich möchte sagen: Seien wir optimistisch in bezug auf unser Handeln, pessimistisch in bezug auf unsere Erwartungen. Der Pragmatismus wird weiterhin das Gesetz unseres Vorgehens sein müssen. Hierbei ist die innenpolitische Front nicht zu vernachlässigen. Da ein substantielles Arrangement letztlich Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden muss, handelt es sich vornehmlich um ein Problem der Information. Wir müssen den Eindruck vermeiden, unser vorsichtiges Vorgehen sei eine Spekulation auf Baisse. Auch ist der Bürger mit den Vor- und Nachteilen der Integration vertraut zu machen. Solch eine Aufklärungskampagne kann indessen Jahre benötigen. – Abschliessend eine andere Frage: Wie werden die Chancen einer völligen Verwirklichung der in der Kennedy-Runde<sup>45</sup> erreichten Ergebnisse beurteilt? Welches ist die Zukunft des GATT?

*Der Vorsitzende:*

Die volle Inkraftsetzung der Kennedy-Runde-Ergebnisse ist nicht gefährdet (ausser auf dem Gebiet der Chemie). Herr Dürrenmatt interessiert aber wohl vor allem die Möglichkeit *neuer* Verhandlungen auf dem Boden der Meistbegünstigung im GATT, an denen wir teilnehmen und von denen wir im Verhältnis zur EWG durch eine weitere Verminderung der Diskrimination unserer Exporte nach der Gemeinschaft Nutzen ziehen würden. Leider sind solche neuen Verhandlungen von Anfang an durch das sich dauernd mehr verschlechternde Verhältnis zwischen der EWG und den USA überschattet. Die Amerikaner sind

<sup>45</sup> Zur Kennedy-Runde vgl. das Protokoll der ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4. Februar 1964, DDS, Bd. 23, Dok. 12, [dodis.ch/31817](http://dodis.ch/31817); das Schreiben von A. Weitnauer an F. Schnyder vom 20. März 1967, DDS, Bd. 24, Dok. 15, [dodis.ch/33250](http://dodis.ch/33250); die Rede von H. Schaffner vom 16. Mai 1967, DDS, Bd. 24, Dok. 24, [dodis.ch/33255](http://dodis.ch/33255) sowie die thematische Zusammenstellung Kennedy-Runde (1963–1967), [dodis.ch/T1417](http://dodis.ch/T1417).

wegen der Auswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG und des Kranzes von Präferenzabkommen, mit dem die Gemeinschaft sich umgeben hat und weiter zu umgeben gedenkt, sehr aufgebracht. Es ist daher gut möglich, dass es während der EWG-Erweiterungsverhandlungen zu einer Auseinandersetzung zwischen der EWG und den grossen Industrie- und auch Agrarstaaten in Übersee (neben den USA: Kanada, Japan, Australien etc.) kommt, die im GATT ausgefochten würde. Man muss sehr hoffen, dass sie nicht in einem Spiel von Repressalien und Gegenrepressalien bestehen wird – was das stolze Gebäude der Welthandelsliberalisierung in seinen Grundfesten erschüttern würde – sondern im Gegenteil in einer «Flucht nach vorne», d. h. einer konstruktiven Neuverhandlung auf eine weitere Liberalisierung hin, was sich immer noch als das beste Mittel zur Überwindung auch von grossen Schwierigkeiten erwiesen hat. Die Schweiz jedenfalls muss – und wird – sich an einer solchen Verhandlung beteiligen und kann davon, wie dargelegt, auch eine Entlastung an der EWG-Front erwarten. Was sie auf diesem Weg allein nicht zu erreichen vermag, ist eine Teilnahme an der Dynamik der EWG; dies bleibt der Herstellung eines Nahverhältnisses zu ihr vorbehalten.

*Conseiller d'État Meylan:*

C'est avec le plus vif intérêt que, n'étant pas moi-même spécialiste des questions de politique extérieure, j'ai pris connaissance des deux rapports qui nous ont été adressés, et la discussion qui a lieu aujourd'hui m'est du plus grand profit.

La situation européenne et mondiale paraît fondamentalement instable: restauration en URSS, tendance des États-Unis à l'isolationnisme, troubles sociaux et politiques un peu partout de par le monde. Bref, il est clair que la Suisse va au-devant de difficultés assez sérieuses.

Or, le peuple suisse – permettez-moi de vous le dire brutalement –, de même que les cadres politiques moyens auxquels j'appartiens, y sont très mal préparés. Je suis frappé par le décalage qui existe entre le pessimisme qui règne ici et semble généralement admis comme allant de soi d'une part, et de l'autre par l'insouciance de notre opinion publique. Comme le dernier mot appartiendra en cette affaire au peuple qui devra se prononcer en tout état de cause, je crois indispensable de le préparer à faire face à des choix extrêmement difficiles et importants. Sans quoi, on s'expose aux pires aventures.

À cela s'ajoute une autre considération: depuis mai 1968, on assiste comme jamais à la remise en question des valeurs traditionnelles. Certes, il y a toujours eu des contestataires; mais je crois que ceux de 1970 se distinguent profondément des contestataires de 1950 par exemple, dont je fus. Sans doute, contestait-on aussi à l'époque, mais pas en somme de façon aussi radicale qu'aujourd'hui. Eh bien! Le mouvement actuel attaque sur deux points qui me paraissent fondamentaux et qui sont justement au cœur de nos débats:

La politique américaine pour commencer est mise en cause chaque jour par des commentaires partiels et par les images montrées par notre propre télévision, laquelle ne relève pourtant jamais à quel point nous dépendons, pour la sécurité de notre existence quotidienne, du parapluie nucléaire américain. Les jeunes téléspectateurs d'aujourd'hui voteront demain; comment pourront-ils le faire saine-

ment s'ils continuent à vivre dans le schématisme partisan d'une information de plus en plus à la remorque des courants à la mode?

La neutralité permanente, elle aussi, est sujette à des attaques insidieuses, assimilée qu'elle est au plus crasse des égoïsmes matériels. À la laisser ainsi défigurer, on risque de la voir perdre tout sens pour les jeunes qui, d'ailleurs, ont cessé de s'intéresser à l'histoire de notre pays, parce qu'on omet de la leur enseigner.

Cette irresponsabilité qui engourdit les masses trouve un semblant de justification dans l'idée largement répandue que, de toute manière, la politique extérieure est l'affaire d'un petit nombre de spécialistes à laquelle le peuple n'a aucune part.

Ma conclusion est que, s'il est bien de nous préparer comme nous le faisons à des négociations avec les Communautés européennes, il est indispensable de marcher sur deux jambes et d'informer parallèlement l'opinion publique suisse afin de lui faire prendre conscience du caractère crucial des choix de demain. En cela, je rejoins M. Pierre Freymond.

*Rédacteur en chef Landgraf:*

C'est en toute humilité, en tant que benjamin du Groupe, que je prends la parole. Bien que je sois venu ici sans illusions ni romantisme, je rejoins M. Meylan à bien des égards.

D'abord, sur le rôle des États-Unis et l'appréciation peu objective qu'on en diffuse en Suisse comme en Europe. Mais je vois aussi un autre décalage entre la réalité et l'image que s'en fait l'opinion publique. C'est le suivant:

Pour des raisons tactiques très compréhensibles, on a jusqu'ici prudemment camouflé notre position réelle face à l'intégration, tout en rassurant l'opinion publique, lui disant que nous ne serions pas pris au dépourvu le moment venu. Je crains, quant à moi, après ce que j'ai entendu ici, qu'au moment où, enfin, on lèvera le voile, on s'apercevra avec déception qu'il n'y a pas grand-chose dessous, à part, diront les critiques de la politique gouvernementale, notre cynisme habituel et le souci de nos intérêts matériels immédiats. Je crois donc que l'heure de la vérité n'aura rien de bien réjouissant.

Cela d'autant plus que l'on n'a pas suffisamment expliqué à notre peuple que la politique est une chose très différente de la morale. Dans tous les discours officiels, à chaque mention de notre politique de neutralité, on fait allusion à des valeurs éthiques sur lesquelles notre politique serait fondée. Il me semble y avoir là une sorte de mythe de notre vertu politique qui s'accorde mal avec la réalité de nos intérêts, tels qu'ils apparaissent à la lumière crue d'une analyse objective. On devrait habituer davantage notre peuple à vivre en contact plus étroit avec nos véritables problèmes nationaux, présentés sans fard.

*Botschafter Bindschedler:*

Abgesehen von einigen Nuancen bin ich mit dem Bericht von Botschafter Weitnauer einverstanden.<sup>46</sup> Hingegen kann ich mit der Feststellung von Herrn Natural nicht einiggehen, dass das Verschwinden der UdSSR für unsere Unabhängigkeit ohne Bedeutung wäre.<sup>47</sup> Militärisch mag dies vielleicht zutreffen, nicht

<sup>46</sup> Bericht von A. Weitnauer vom 27. April 1970, [dodis.ch/34230](http://dodis.ch/34230).

<sup>47</sup> Notiz von A. Natural vom 27. April 1970, [dodis.ch/34231](http://dodis.ch/34231), S. 5 f.

aber politisch. Die Amerikaner haben ihre Rücksichtslosigkeit vor allem bei der Verfechtung wirtschaftlicher Interessen schon mehrfach gezeigt und sie würden den Druck zweifellos verstärken, wenn auf der Gegenseite die Macht schwinden würde. Der Kleinstaat lebt von den Gegensätzen unter den Grossen. Von einer Gemeinschaft der Industriestaaten kann ferner kaum die Rede sein, angesichts des traditionellen Protektionismus starker Länder wie der USA oder Japans.

Unter Ziff. 2 des Fragebogens wird uns die Frage gestellt, ob die EWG zur Beute des politischen Ehrgeizes einzelner Länder oder Menschen werden könnte.<sup>48</sup> Ein einzelner Mensch kann sie seinem Willen nicht unterwerfen; denn es fehlt ein europäischer Machtapparat, auf den er sich stützen könnte. Hingegen stellt die Dominierung durch ein einzelnes Land eine reale Gefahr dar. Es gibt ein Mittel, sie zu bannen, nämlich die Supranationalität oder – anders ausgedrückt – das bundesstaatliche Prinzip. Die Geschichte der Bundesstaaten liefert hierfür einen hinreichenden Beweis. Die Vereinigten Staaten und die Schweiz waren nur lebensfähig dank einer unabhängigen zentralen Gewalt, die ein Auseinanderbrechen oder eine Domination durch einen Mitgliedstaat verhinderte. Ich begreife nicht, warum in der Schweiz als Kleinstaat das Verständnis für eine solche supranationale Gewalt in Europa so sehr fehlt.

Professor Freymond hat von der Aufwertung der Kleinstaaten gesprochen und sie positiv beurteilt. Ob dies tatsächlich zu begrüssen ist, stellt eine Frage der Qualität des Kleinstaates und nicht der Quantität dar. Sowohl vor 1914 wie auch bis 1939 waren es Kleinstaaten, die die Grossen in Konflikte gezogen haben. Diese Tatsache entlastet die Grossstaaten natürlich in keiner Weise, denn sie hätten sich ja nicht in die Auseinandersetzungen einzulassen brauchen. – Auch in der UNO haben die zahlreichen Kleinstaaten einen eher negativen Einfluss. Das Auseinanderklaffen von Mehrheit und realer Macht und Verantwortung wirkt lähmend. Ich bejahe unseren Kleinstaat aus vollem Herzen. Auch er ist indessen kein Abwehrmittel gegen den Amerikanismus. Sehen Sie sich die unsere Strassen verstopfenden Autoschlängen oder die Konzentration im Lebensmittel-Detailhandel an, so erkennen Sie, wie sehr der Amerikanismus auch bei uns in Vormarsch ist, ohne dass irgendwelche Gegenkräfte zu erkennen sind.

Wie mein verehrter Lehrer, Botschafter Ruegger, schon mit Recht hervorgehoben hat, ist die Kündigung nur ein Element unter den Neutralitätsvorbehalten. Die Kündigung stellt eine plumpe und zugleich scharfe Waffe dar. Entweder kann man sie aus politischen Gründen nicht anwenden oder ihre Anwendung geht über das notwendige Mass hinaus. Ich erinnere an die Zeit, da sich die Frage eines Austritts aus dem Völkerbund stellte.<sup>49</sup> Obwohl Gründe für einen solchen Schritt sprachen, hat der Bundesrat damals einen Austritt abgelehnt, weil er neutralitätswidrig gewesen wäre, denn er hätte sich gegen die Völkerbundsmächte gerichtet und wäre einer Parteinahme für die Achsenmächte gleichgekommen.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Fragen an die Mitglieder der Arbeitsgruppe «Historische Standortsbestimmung» für die Sitzung vom 27. 6. 1970, [dodis.ch/34232](http://dodis.ch/34232).

<sup>49</sup> Vgl. dazu das Telegramm des «Volksbunds für die Unabhängigkeit der Schweiz» an den Bundesrat vom 27. Juli 1940, QdD 14, Dok. 44, [dodis.ch/54146](http://dodis.ch/54146).

<sup>50</sup> Vgl. das Schreiben des Bundesrats an die Staatsanwaltschaft des Kantons Aargau vom 11. April 1946 im BR-Prot. Nr. 962 vom 10. April 1946, CH-BAR#E1004.1#1000/9#14149\*.

Ebenso wichtig wie die Kündigungsklausel ist im Falle eines Nahverhältnisses zur EWG die Wahrung einer genügenden Bewegungsfreiheit, damit wir unseren Neutralitätspflichten nachkommen können.

Gestatten Sie mir zum Schluss einen Hinweis auf einen grundsätzlichen Aspekt: Sowohl die UNO wie auch die EWG stellen uns vor eine Alternative: Entweder treten wir bei und kommen in den Genuss des Mitspracherechts. Der Einfluss, den wir alsdann gewinnen, wird grösser sein, als er nach seiner juristischen Gestalt erscheinen mag. Luxemburg spielt in der EWG eine viel wesentlichere Rolle, als ihm machtmässig zukommt. So hat es bis heute mit Erfolg die Bestimmung einer europäischen Hauptstadt zu verhindern vermocht. – Die andere Möglichkeit bildet das Abseitsstehen. Die rechtliche Freiheit, die wir uns damit bewahren, darf aber nicht überschätzt werden. Diese Organisationen haben ein derartiges Gewicht, dass auch die Nichtmitglieder ihrem Trend folgen müssen. Wir haben dies mit unserer Rhodesienpolitik erlebt,<sup>51</sup> und wir werden dies gegenüber der EWG wahrscheinlich in ähnlicher Weise erfahren müssen. Wenn unsere Unternehmen nach der EWG exportieren, dann müssen sie sich beispielsweise auch an deren Kartellrecht halten, wollen sie nicht Sanktionen riskieren. Der Integrationsprozess vollzieht sich auch auf diesem Wege, wenn vielleicht auch etwas langsamer, aber dafür haben wir keinerlei Einflussmöglichkeiten.

Was die innenpolitische Seite angeht, warne ich davor, die Abstimmung vom 7. Juni zu überschätzen.<sup>52</sup> Sie stellt weitgehend eine Reaktion auf die Führungslosigkeit der Behörden dar. Wenn die Regierung eine klare Linie verfolgt, in dieser Linie ihre Entscheide fällt und sie verfährt, besteht stets eine Chance, dass das Volk ihr sein Vertrauen entgegenbringt.

*Botschafter Grübel:*

Als Erwiderung auf das Votum Botschafter Bindschedlers möchte ich festhalten, dass m. E. die Schweiz in innenpolitischer Hinsicht für eine «grosse Lösung» noch nicht reif ist, auch wenn in nächster Zeit eine starke Bearbeitung der öffentlichen Meinung an die Hand genommen werden sollte. Wenn sich die EWG in der nun eingeschlagenen Richtung weiterentwickelt, wird in zehn bis zwanzig Jahren bei uns ein Umschwung vielleicht möglich werden. Denn es darf nicht übersehen werden, dass die Schweiz insofern in einer besonders schwierigen Lage ist, als vor der Abstimmung über ein allfälliges Arrangement Behörden und Opponenten eine vollständige Auslegeordnung der Vor- und Nachteile vorzunehmen haben. Hierbei wird es leichter sein, die negativen Komponenten zu einem Ganzen zu kumulieren. Hieraus folgt, dass vorderhand nur eine «kleine Lösung» zu suchen ist.

*Professeur Freymond:*

Je voudrais rapidement faire encore une remarque et une suggestion.

<sup>51</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung UNO-Sanktionen gegen Rhodesien (1966), [dodis.ch/T1571](https://dodis.ch/T1571).

<sup>52</sup> Am 7. Juni 1970 wurde die eidgenössische Volksinitiative «gegen die Überfremdung» abgelehnt, vgl. den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 7.6.1970 betreffend das Volksbegehren gegen die Überfremdung vom 12. August 1970, [dodis.ch/34386](https://dodis.ch/34386). Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung Überfremdungs-Initiativen (1965–1977), [dodis.ch/T2030](https://dodis.ch/T2030).

Une remarque à propos de ce que vient de dire M. Bindschedler sur le rôle et la nature du petit État aujourd'hui: il s'agit là d'un problème que nous connaissons depuis Marignan, et nous avons eu le temps de nous habituer à rester en dehors de ce qui se faisait autour de nous.

Je reconnais que, dans les vingt-cinq dernières années, l'accent a été mis avant tout sur les phénomènes de concentration et qu'on s'est beaucoup préoccupé du rôle que les petits États pouvaient jouer, ensemble, dans l'ordre international. Mais on n'a guère prêté attention aux forces centrifuges qui sont simultanément à l'œuvre. Il y a là, me semble-t-il, un phénomène tout aussi intéressant à étudier, par exemple dans la politique actuelle de certains pays de l'Est par rapport au bloc soviétique.

Quant à ma suggestion, c'est la suivante: depuis neuf ans que ce Groupe se réunit pour discuter de certains problèmes, il me paraîtrait intéressant d'établir un relevé des sujets discutés et des titres des exposés qui ont été faits, pour voir s'il s'en dégage une ligne générale. Un tel survol serait également très utile si l'on voulait donner suite aux problèmes soulevés par MM. Meylan et Landgraf au sujet de l'information de l'opinion publique.

*a. Nationalrat Bretscher:*

Die Information des Volkes über die Integrationsprobleme durch die Presse ist gegenwärtig mit recht beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden. Das schweizerische Verhandlungskonzept kann nicht dargelegt werden, denn es befindet sich erst in Ausarbeitung und muss vorläufig begreiflicherweise geheim bleiben. Die Presse kann deshalb nur in sehr allgemeiner Weise über die Probleme orientieren. Die nicht-dilatorische und dennoch vorsichtige Verhandlungstaktik, die Nationalrat Dürrenmatt fordert, müssen wir dem Volk nahe zu bringen versuchen. Dabei ist indessen behutsam vorzugehen, damit nicht der Eindruck aufkommt, der Bundesrat wolle die Neutralität und die Eigenständigkeit des Landes den Interessen der Grossindustrie opfern. Die Abstimmung vom 7. Juni hat gezeigt, dass in der Bevölkerung beachtliche «faschistoide» – wenn sie mir hier die Verwendung dieses Modewortes gestatten wollen – Tendenzen bestehen. Nationalrat Schwarzenbach könnte auf dieser Grundlage eine Partei gründen und damit unseren Pluralismus noch um ein weiteres Element vermehren.<sup>53</sup> Die Gefahr wäre nicht einmal so sehr in dieser Partei selbst zu sehen als in ihrem Einfluss auf die anderen, zahlenmässig viel stärkeren Parteien, die versucht wären, mit den Forderungen gleichzuziehen oder sie gar zu überbieten.

*Botschafter Ruegger:*

Eine allfällige Erweiterung der EWG wird für zahlreiche, von ihr nicht direkt betroffenen Staaten Westeuropas den Vorzug haben, dass diese an der sich entwickelnden Judikatur des Gemeinsamen Marktes eventuell teilnehmen könnten. In dieser Hinsicht vermag ebenfalls die Schweiz, in welchem Bezug sie auch zu den Europäischen Gemeinschaften stehen wird, einen Beitrag zu leisten. Denn gerade im Bereich der Judikatur äussert sich die Beschränkung der Supranatio-

<sup>53</sup> 1971 gründete James Schwarzenbach die Republikanische Bewegung.



nalität in einer Weise, die auch besondere Vorteile mit sich bringt. Ich möchte in diesem Zusammenhang an die Botschaft vom 1. März 1921 betreffend die Errichtung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes hinweisen:<sup>54</sup> Die Schweiz hat als erster Staat – zusammen mit Portugal – die uneingeschränkte Kompetenz des Gerichtshofes für zwischenstaatliche Konflikte jeder Art ausnahmslos akzeptiert und sich damit eines Teils ihrer Souveränität begeben, ohne dies in der Folge je bereuen zu müssen. Dasselbe gilt für die zahlreichen Schiedsverträge, die in den Zwanzigerjahren auf Anregung von Professor Max Huber abgeschlossen worden sind und um deren Ausweitung auf neue Staaten sich Botschafter Bindschedler in besonderer Weise verdient gemacht hat. – Es sollte abgeklärt werden, welche Reperkussionen die Ausweitung der Magistratur der drei Gemeinschaften auf nicht-teilnehmende Staaten haben könnte, wenn diese deren Judikatur annähmen, und wieweit sie diese überhaupt anzunehmen vermöchten, beispielsweise mit der Bezeichnung von nationalen ad-hoc-Richtern. Gegebenenfalls könnte die Schweiz zu Beginn der exploratorischen Gespräche ihre Bereitschaft erklären, an den Vorarbeiten zur Erweiterung der rechtlichen Institutionen teilzunehmen.

*Der Vorsitzende* dankt Botschafter Ruegger sehr für diese wertvolle Anregung und ist gerne bereit, sie zu gegebener Zeit zu prüfen.

*A. Natural:*

À propos de la clause de retrait dont l'Ambassadeur Bindschedler vient de montrer le caractère ambigu, et qui pourrait même être incompatible avec une saine politique de neutralité, je voudrais préciser ce que j'ai, quant à moi, entendu par là.

Je suis d'accord qu'une telle clause ne constitue pas la «conditio sine qua non» pour notre neutralité. Elle serait pourtant un instrument très utile qui nous aiderait à nous rendre compte de la portée exacte des accords que nous aurions à conclure. Elle serait en quelque sorte un test, la pierre de touche du caractère plus ou moins irréversible du processus dans lequel nous nous engagerions. Je m'explique: le jour où notre analyse nous révélerait que la clause de retrait serait illusoire face à l'engagement auquel nous songeons, l'on saurait alors avec certitude qu'il s'agirait d'un engagement irréversible.

Une telle situation pourrait fort bien se présenter sur le plan monétaire par exemple. Dans quelles limites la Suisse pourrait-elle participer à l'union monétaire, telle qu'elle émerge peu à peu des travaux du Groupe Werner? Le droit de retrait permettrait d'éclairer notre lanterne à cet égard, et c'est là que je vois sa plus grande valeur.

*Der Vorsitzende:*

Gestatten Sie mir zum Schluss auf Grund unseres Gespräches ein paar abschliessende Bemerkungen: Einige Votanten haben den «statischen» Charakter meines Berichtes hervorgehoben. Das überrascht mich etwas, denn ich bin zutiefst

<sup>54</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Stellungnahme der Schweiz zu dem Beschluss der Völkerbundsversammlung vom 13. Dezember 1920 über Errichtung eines Ständigen Internationalen Gerichtshofes vom 1. März 1921, *BBl*, 1921, I, S. 299–352.

davon überzeugt, dass wir uns in einer höchst dynamischen Entwicklungsphase befinden. Denn die wirtschaftlichen Elemente sind nur im Zusammenhang mit der Politik richtig zu sehen. Die Politik aber ist in Bewegung, und ihre Zukunft erscheint von grossen Unsicherheitsfaktoren belastet. – Unsere «Gefechts-Anlage» für die kommenden Integrationsgespräche ist nicht auf grundsätzlichen Widerspruch gestossen. Nationalrat Dürrenmatt hat sicher für alle gesprochen, wenn er sie unter das Stichwort «Pragmatismus» stellte. Da auch auf der Gegenseite kein Dogmatismus mehr vorherrscht, haben wir meiner Ansicht nach eine gute Chance, mit dem Maximalprogramm, wie es unter den fünf Punkten meines Berichtes zusammengefasst ist, durchzudringen. Die Schweiz ist ein kleines Land; doch ist ihr Gewicht nicht zu unterschätzen. Wir sollten die Rolle des Kleinstaates mit einem gewissen Selbstbewusstsein spielen und unseren Aktionsbereich nicht durch zuviel Absentismus, Bescheidenheit und Grundsätzlichkeit einschränken.

Für unsere nächste Sitzung<sup>55</sup> sehe ich zwei Themen: Bis Ende November können wir voraussichtlich unser Verhandlungskonzept präzisieren. Ferner erschien es mir zweckmässig, wenn wir uns alsdann auch der Frage des Kontaktes mit der öffentlichen Meinung annehmen würden. Ich bitte um Ihre Erlaubnis, zur Vorbereitung des Themas mit einzelnen Mitgliedern, die auf diesem Gebiet besondere Erfahrung haben, vor der Sitzung Verbindung aufzunehmen. Ich schliesse mit dem Dank an alle Teilnehmer für die wertvollen Kritiken und Anregungen, die uns heute entgegengebracht worden sind.

*Schluss der Sitzung:* 16.00

*Nächste Sitzung:* 21. November 1970

*Beilage:* Chronologisches Verzeichnis der behandelten Themen seit der Gründung der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung»<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Vgl. das Protokoll der 25. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 21. November 1970, [dodis.ch/34207](http://dodis.ch/34207).

<sup>56</sup> Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile [dodis.ch/34206](http://dodis.ch/34206).

[dodis.ch/34212](https://dodis.ch/34212)

*Protokoll der 30. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung*<sup>1</sup>

FREIHANDELSABKOMMEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER  
EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT<sup>2</sup>

Vertraulich

Bern, 16. September 1972

*Beginn der Sitzung:* 10.15

*Der Vorsitzende:*

Die heutige Sitzung, zu der ich insbesondere Herrn Bundesrat Brugger willkommen heisse, gilt dem Brüsseler Vertragswerk.<sup>3</sup> Ich nehme an, dass wir zunächst eine Orientierung durch die Herren Brugger und Jolles entgegennehmen werden. Dann werden Sie Gelegenheit haben, sich selbst zu äussern. Ich setze dabei voraus, dass die Frage des Referendums Sie besonders beschäftigen wird.<sup>4</sup> In der bevorstehenden Abstimmungskampagne zählen wir sehr darauf, dass Sie Ihre Rolle als berufene Bildner der öffentlichen Meinung spielen werden.

*Herr Bundesrat Brugger:*

Ich finde, wir sollten eher die Gelegenheit benützen, um aus dem berufeneren Munde von Herrn Botschafter Jolles ein Stimmungsbild zum Freihandelsabkommen zu erhalten. Herr Jolles und seine Mitarbeiter verdienen für ihren Einsatz höchste Anerkennung. Hätte jemand vor zwei Jahren das nunmehr vorliegende Verhandlungsergebnis prophezeit, so wäre er angesichts der damals herrschenden EWG-Philosophie auf mitleidiges Lächeln gestossen. Ganz vertraulich muss

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1000/1190#2\* (1). Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Präsident), B. Béguin, W. Bretscher, D. Frei, J. Freymond, C. Grosjean, W. Hofer, H. Hürlimann, F. Landgraf, P. Micheli, P. Ruegger, M. Troendle, E. Uhlmann und M. Weber. Abwesende Mitglieder: E. Bonjour, R. Broger, G. Broggin, P. Dürrenmatt, H. Lüthy, R. Meylan, O. Reverdin und F. T. Wahlen. Andere Teilnehmer: E. Brugger, P. R. Jolles, R. Bindschedler, R. Keller, P. Languetin, F. Rothenbühler, M. Gelzer, H. Miesch, P. Thévenaz, K. Jacobi und B. von Tschärner. Protokoll: G. Hentsch, P. Hollenweger, H. R. Hoffmann und P. Luciri. Vertraulichkeitsvermerk: «Unter Verschluss zu halten oder nach Kenntnisnahme an das Sekretariat der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Handelsabteilung, Bundeshaus, 3003 Bern, zurückzusenden.» Exemplar Nr. 84 für das Bundesarchiv. Für die Liste der verteilten 94 Exemplare vgl. CH-BAR#E9500.225#1996/436#4\* (3).

<sup>2</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Freihandelsabkommen mit der EWG (1972), [dodis.ch/T2064](https://dodis.ch/T2064).

<sup>3</sup> Am 22. Juli 1972 unterzeichnete E. Brugger in Brüssel das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), vgl. dazu seine Rede anlässlich der Unterzeichnung, [dodis.ch/36209](https://dodis.ch/36209).

<sup>4</sup> Für die Diskussion, ob das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden soll, vgl. das BR-Beschlussprot. II der Sitzung vom 16. August 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 160, [dodis.ch/35778](https://dodis.ch/35778).

ich Ihnen gestehen, dass wir die erzielte Freihandelsregelung als eigentlichen Glücksfall betrachten.

*Herr Botschafter Jolles:*

Da das Abkommen Schweiz – EWG in der Presse bereits eingehend dargestellt worden ist und Sie alle die Botschaft des Bundesrates besitzen, verzichte ich auf Wiederholungen.<sup>5</sup> Stattdessen möchte ich Ihnen eine kurze Schilderung der Schlussphase unserer Verhandlungen in Brüssel geben und sodann im Hinblick auf das Referendum einige Fragenkomplexe erörtern, die nach unseren Erfahrungen im Vordergrund stehen werden.

#### 1. Schlussphase der Verhandlungen<sup>6</sup>

Diese war durch einen grossen Zeitdruck gekennzeichnet. Dem fristgemässen Abschluss der Verhandlungen kommt daher eine politische Bedeutung zu. Die westeuropäische Gesamtlösung konnte nur dank eines eindeutigen und übereinstimmenden politischen Willens aller sechzehn beteiligten Staaten rechtzeitig erzielt werden. Allerdings hat es in der Schlussphase nicht an dramatischen Auseinandersetzungen, namentlich auf dem Gebiet der Ursprungsregeln, der Landwirtschaft und der Fremdarbeitererklärung, gefehlt.

Die mehr oder weniger liberale Ausgestaltung der *Ursprungsregeln* ist für den Gehalt der Freihandelszone und deren Auswirkungen, namentlich auf die USA und die Dritte Welt, entscheidend. Hier entstand nun ein echter Interessenkonflikt: Frankreich beharrte auf einer möglichst restriktiven Lösung, während Grossbritannien eine merkwürdige Zwischenstellung einnahm und es zu einer Verhandlungskrise kommen liess. London war mit der Entschliessung des Ministerrates nicht einverstanden und machte als erster Beitrittskandidat von seinem Vetorecht Gebrauch. Es verzichtete dann aber auf seine Liberalisierungswünsche unter der Bedingung einer restriktiveren Regelung für eine Textilposition. Dank unserer Interventionen in den Hauptstädten konnte schliesslich eine Verbesserung der Ursprungskriterien namentlich für Seidengarne und Chemie (Erhöhung der Prozentsätze für Drittländeranteile) erzielt werden. Gesamthaft gesehen ist die Ursprungsregelung nicht so restriktiv ausgefallen, dass sie die bestehende internationale Arbeitsteilung wesentlich beeinträchtigt. Sie ist allerdings etwas bürokratischer als die EFTA-Regelung, wobei nicht ausgeschlossen ist, dass die EWG später zu einer gewissen Lockerung bereit ist.

Eine dramatische Situation entstand in Bezug auf die *Landwirtschaft*. Während die Kommission und einige Mitgliedstaaten keinen Einbezug des Agrarsektors in die Freihandelsregelung wollten, forderten die Italiener und Holländer aus innenpolitischen Gründen auch Konzessionen auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Es war hier das einzige Mal, dass ein Kommissionsmitglied – Herr Deniau

<sup>5</sup> Für erste Pressereaktionen auf das Abkommen zwischen der Schweiz und der EWG vgl. den Bericht von B. von Tscharnier vom 31. August 1972, [dodis.ch/36211](http://dodis.ch/36211); für die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972 vgl. [dodis.ch/34476](http://dodis.ch/34476).

<sup>6</sup> Für einen Überblick über die Verhandlungen vgl. ferner das Referat von P. R. Jolles an der Botschafterkonferenz vom 1. September 1972, [dodis.ch/34608](http://dodis.ch/34608).

– aktiv in die Verhandlungen eingriff. Bezeichnend für die Atmosphäre in Brüssel ist, dass es in dieser nächtlichen

Verhandlungsrunde nie zu eigentlichen Erpressungsversuchen gekommen ist. Die EWG war bereit, eine echte Verhandlung zu führen, die den politischen Schwierigkeiten beider Partner Rechnung trug. Was die schweizerische Landwirtschaft betrifft, so haben wir in Brüssel hauptsächlich Sachen verkauft, die wir ohnehin hätten geben müssen (Erhöhung der Einfuhrkontingente für Wein und Blumen). Auch die Ritzung des Dreiphasensystems ist unproblematisch, da wir entsprechende Ausweichklauseln eingebaut haben.

Die Auseinandersetzung um die *Fremdarbeitererklärung* war recht interessant und aufschlussreich für das Funktionieren der EWG: Fünf EG-Staaten hatten sich unserer Meinung angeschlossen, dass es besser sei, nichts darüber zu sagen; vor allem Frankreich wollte jeden Anlass vermeiden, dass Portugal seinerseits eine Fremdarbeitererklärung von der EWG fordern könnte. Demgegenüber musste sich Italien aus innenpolitischen Gründen hart zeigen. Zwar konnten die Italiener nach Unterzeichnung des Verhandlungsprotokolls vom 22. Juni 1972 in Rom gutgläubig nichts Zusätzliches mehr fordern.<sup>7</sup> Die anlässlich der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens schliesslich abgegebene gemeinsame Fremdarbeitererklärung fügt den Abmachungen mit Italien denn auch nichts Neues hinzu, trägt jedoch den Wünschen Roms Rechnung, aus optischen Gründen eine Bestätigung der Bedeutung der Fremdarbeiterfrage zu erhalten. Interessant ist nun die Feststellung, dass – obwohl fünf EG-Staaten gegen eine solche Erklärung waren – in der Atmosphäre von Brüssel unter den Ständigen Vertretern eine Art europäischer Solidarität entstanden ist, die uns im Gegensatz zur Stimmung in den Hauptstädten ein Eintreten auf das italienische Anliegen nahelegte.

Das positive Ergebnis unserer Verhandlungen in Brüssel ist einer einzigartigen Konstellation zuzuschreiben:

- Die Gesamtlösung war notwendig zur Erhaltung des EFTA-Freihandels;
- Die Freihandelslösung entsprach dem gegenseitigen Eigenständigkeitsbedürfnis. Am Schluss wollte auch Brüssel keine andere Lösung und lehnte die Forderung Schwedens nach einer Zollunion ab;
- Diese Sonderlösung wurde der Schweiz einzig und allein wegen ihres Neutralitätsstatus zugestanden. Die dauernde Neutralität der Schweiz hat im Zuge der europäischen Entspannungspolitik eine Aufwertung erfahren. Die wirtschaftliche Bedeutung der Schweiz und Schwedens für die europäische Konstruktion wurde ebenfalls anerkannt. Dies ist auch der Grund für die Entwicklungsklausel. Man hat eingesehen, dass die Neutralen nicht satellisiert werden können und sich auf Veranlassung der Mitgliedstaaten – nicht der Kommission – von Anfang an für die Entwicklungsklausel ausgesprochen, um wirtschaftlich potente Länder zur Zu-

<sup>7</sup> Processo verbale della riunione della Commissione mista italo-svizzera istituita dall'Accordo del 10 agosto 1964 relativa all'emigrazione dei lavoratori italiani in Svizzera tenutasi dal 15 giugno 1972 al 22 giugno 1972 a Roma vom 22. Juni 1972, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4630\* (B.41.11.1). Vgl. dazu auch die Notiz des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit des EVD vom 13. November 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 177, [dodis.ch/35595](http://dodis.ch/35595) sowie das Memorandum des italienischen Aussenministeriums vom 11. Dezember 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 180, [dodis.ch/35674](http://dodis.ch/35674).

sammenarbeit heranzuziehen. Was die Weiterentwicklung unserer Beziehungen zu den EG betrifft, so sei daran erinnert, dass Brüssel 1960 eine Freihandelsregelung ablehnte,<sup>8</sup> zehn Jahre später jedoch zu einer lockereren Zusammenarbeit mit den nicht beitragswilligen Staaten bereit war. Ich glaube, dass sich in sechs bis sieben Jahren, wenn der Konsolidierungsprozess der erweiterten Gemeinschaft genügend fortgeschritten ist, neue Anknüpfungspunkte und Öffnungen ergeben werden.

## 2. Fragenkomplexe im Hinblick auf die Volksabstimmung

Wir konnten die erfreuliche Feststellung machen, dass das Freihandelsabkommen sowohl von den Wirtschaftsverbänden als auch den Parlamentskommissionen positiv aufgenommen wurde. Nun wäre es aber unvorsichtig, daraus den Schluss zu ziehen, es sei

überhaupt keine Volksaufklärung mehr notwendig, haben sich doch bereits in der bisherigen Diskussion einige Probleme ergeben, welche die Gemüter beunruhigen.

Lassen Sie mich nachfolgend etwas die *Aufgaben für die Volksaufklärung* beleuchten:

- Die Erkenntnis, dass es sich für die Schweiz nicht um einen Beitritt, sondern um eine *mittlere Lösung* im Sinne eines auf dem EFTA-Präzedenzfall basierenden Freihandelsabkommens handelt, scheint dank der Berichterstattung über den Verhandlungsabschluss doch weiter verbreitet zu sein als noch vor zwei Monaten. Hier scheint nicht mehr die Hauptaufgabe der Information zu liegen;

- Dagegen ist in der öffentlichen Diskussion die Frage der *wirtschaftlichen Auswirkungen* des Abkommens in den Vordergrund getreten.

a) *Die Frage der Förderung der Konzentration zulasten der Kleinbetriebe und der Entwicklungsregionen:* Der Zwang zur Rationalisierung und Konzentration wäre noch grösser, wenn die Schweiz in der Isolierung verbliebe und ihre internationale Konkurrenzfähigkeit durch den Verlust der EFTA-Präferenzen geschmälert würde. Die Klein- und Mittelbetriebe werden durch die Herstellung des Freihandels teilweise mehr begünstigt als die multinationalen Gesellschaften, die bereits grenzüberschreitend tätig sind. Die EWG kennt in den gleichen empfindlichen Sparten eine höhere Zollbelastung, weshalb die Bilanz für unsere Klein- und Mittelbetriebe gut aussieht.

b) *Die Frage des Vorteils für die Konsumenten:* Wir müssen zugeben, dass sich der Abbau unserer Zölle, von einzelnen Produkten (Autos, Möbeln, Textilien) abgesehen, kaum spürbar auf die Preise auswirken wird. Wenn mit geringen Preissenkungen zu rechnen ist, so dürfte andererseits der Preisauftrieb etwas gedämpft werden. Von ausschlaggebender Bedeutung wird jedoch unseres Erachtens sein, dass die durch die Verbesserung der Ertragsfähigkeit unserer Exportindustrie bewirkte allgemeine Wohlstandssteigerung auch dem Konsumenten und der Landwirtschaft (Aufrechterhaltung des höheren Preisniveaus) zugutekommt.

<sup>8</sup> Zum Stand der Beziehung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) vgl. das Rundschreiben von H. Schaffner an die schweizerischen diplomatischen Missionen vom 13. Oktober 1960, DDS, Bd. 21, Dok. 10, [dodis.ch/15426](http://dodis.ch/15426) sowie das Rundschreiben von H. Schaffner an die schweizerischen diplomatischen Missionen vom 15. Juni 1960, [dodis.ch/15960](http://dodis.ch/15960).



c) *Die Frage des Fiskalausgleichs:* Im Jahre 1977 ist mit rund 800 Millionen Franken Zollaussfällen zu rechnen, die durch die Einführung der Mehrwertsteuer kompensiert werden müssen. Hier wird der Konsument, der nun einfach mehr in Form indirekter Steuern zahlen muss, nach dem Wert der ganzen Übung fragen. Man wird ihm erklären müssen, dass es bei der Schaffung der Freihandelszone nicht um fiskalische Erleichterungen geht, sondern um die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Industrie in Westeuropa.

d) *Die Frage der Landwirtschaft und Waldwirtschaft:* Hier gilt es vor allem, das Misstrauen der Landwirtschaft zu zerstreuen, für das aufgrund der effektiven Tatbestände kein Grund besteht. Was die Waldwirtschaft betrifft, so konnte kein genereller Ausschluss der Holzerzeugnisse vom Zollabbau erreicht werden. Hingegen haben wir für die wichtigsten Papierpositionen und für Spanplatten eine Sonderregelung ausgehandelt.<sup>9</sup> Die schweizerische Waldwirtschaft befindet sich wegen ihrer hohen Kosten in Schwierigkeiten; sie bildet eine eigentliche Preisinsel in Europa und steht unter ständigem Druck seitens der Industrie. Es kann nicht in erster Linie Aufgabe der Handelspolitik sein, dem Wald seine wirtschaftliche Existenz zu gewährleisten. Die Funktion des Waldes für die Erhaltung der Bodenbewirtschaftung und des Landschaftsbildes, für den Umweltschutz und die Erholung der Bevölkerung spricht dafür, dass diese im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen der Waldwirtschaft künftig von der Allgemeinheit abgegolten werden müssen.

- *Zu den grundsätzlichen Bedenken:*

a) Der Umfang und die Unübersichtlichkeit des Brüsseler Vertragswerkes und die offensichtliche Vorteilhaftigkeit unserer Freihandelslösung haben ein *Misstrauen* im Volke aufkommen lassen, das von gewissen Seiten noch geschürt wird (z. B. Furcht vor Geheimklauseln, Einbruch in unser Bankgeheimnis). Diesen Bedenken kann mit folgenden Argumenten begegnet werden:

- Hinweis auf die Einfachheit des Vertragswerkes;
- Wirtschaftliche Ausgewogenheit des Abkommens; etwa gleiche Vorteile
- Publizität der Brüsseler Prozeduren; es gibt keinen transparenteren Ort als Brüssel;
- Betonung der inneren Logik des Vertragsmodells.

b) Gewisse Bedenken ergeben sich aus der *Entwicklungsklausel* des Vertrages. Hier muss betont werden, dass das Freihandelsabkommen ein geschlossenes Ganzes bildet, das selbst nicht entwicklungsfähig ist und als solches keine Rechtsgrundlage für allfällige Zusatzabkommen bilden kann. Falls die Schweiz sich weigern würde, auf einen Verhandlungswunsch der EWG einzutreten, könnte dies Brüssel als Vertragsverletzung auslegen und das Freihandelsabkommen kündigen? Das ist gemäss den Bestimmungen des Abkommens ausgeschlossen. Ein Nichteintreten auf Erweiterungswünsche kann keine Vertragsverletzung darstellen. Ich glaube übrigens, dass die EWG uns gegenüber weder die Schutzklauseln noch die Kündigungsklausel als Druckmittel benützen wird. Während nämlich die Schweiz für

<sup>9</sup> Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972, [dodis.ch/34476](http://dodis.ch/34476), S. 679–681.



sich allein die Auslösung dieser Mechanismen beschliessen kann, muss in Brüssel zehn heterogenen Meinungen Rechnung getragen werden und es müsste wirklich ein an Skandal grenzender Tatbestand vorliegen, dass alle EG-Mitglieder beispielsweise mit einer Kündigung einverstanden wären. Besteht hier während der Übergangszeit noch ein gewisses Risiko, so wird nach Ablauf von fünf Jahren wohl kein europäischer Staat mehr auf den Status quo verzichten wollen.

c) Es wird auch befürchtet, dass die Schweiz wegen des *ungenügenden Mitspracherechts* einfach in den Sog der EWG geraten könnte. Dem wäre entgegenzuhalten, dass die EWG noch keinen monolithischen Block bildet, und wir durchaus die Möglichkeit haben, unsere Meinung in passender Form zur Kenntnis zu bringen. Gerade der Gemischte Ausschuss wird uns erlauben, den Dialog mit Brüssel besser zu führen als bis anhin.

- Neben diesen grundsätzlichen bestehen auch *politische Bedenken*:

a) Abgesehen von der Satellisierungsgefahr infolge Sogwirkung der EWG ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Schweiz nicht unter Hinweis auf die europäische Solidarität unter Druck gesetzt werden könnte (Beschaffung der Kampfflugzeuge). Eine solche Annahme beruht auf einem völligen Verkennen der tatsächlichen Verhältnisse, denn hätte man uns unter Druck setzen wollen, so wäre dies vor Abschluss der Verhandlungen in Brüssel geschehen, wo z. B. Frankreich eine sehr geschickte Verhandlungsposition aufgebaut hatte. Es ist nie ein derartiger Druckversuch seitens der Franzosen erfolgt, die sich während der Verhandlungen korrekt verhalten haben. Die französische Insistenz in Sachen Kampfflugzeuge wäre zweifellos auch ohne Freihandelsabkommen erfolgt.<sup>10</sup>

b) Gewisse Kreise hegen die Befürchtung, dass, um möglichen negativen Reaktionen seitens von Drittstaaten und namentlich Oststaaten zu begegnen, die Schweiz nunmehr in hektischer Weise den Osthandel fördern müsse. Ein solcher «Kompensationsreflex» fällt niemandem ein. Dagegen haben wir bereits seit einigen Jahren versucht, unsere Osthandelsbeziehungen den heutigen Gegebenheiten anzupassen.<sup>11</sup> Die milde Reaktion Moskaus auf die finnische und österreichische Annäherung an die EWG deutet übrigens darauf hin, dass man auch im Osten eingesehen hat, dass diese Freihandelsabkommen nicht mit politischen Argumenten angegriffen werden können. Die politische Stellung der Schweiz gegenüber den Oststaaten, den USA und Japan wird durch das Freihandelsabkommen somit nicht berührt. Was die Dritte Welt betrifft, so scheint es wichtig, dass wir die Zollpräferenzen für Entwicklungsländer bereits in Kraft gesetzt haben.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1325 vom 8. August 1972, [dodis.ch/69718](http://dodis.ch/69718) sowie das Dossier CH-BAR# E1030.2#1984/36#15\* (115.5).

<sup>11</sup> Zum Stand der Osthandelsbeziehungen um 1972 vgl. die Notiz von R. Probst an E. Brugger vom 8. November 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 176, [dodis.ch/35755](http://dodis.ch/35755).

<sup>12</sup> Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Handelspolitik der Schweiz gegenüber den Entwicklungsländern und insbesondere über die Beteiligung der Schweiz am allgemeinen System von Zollpräferenzen zugunsten dieser Länder vom 24. März 1971, [dodis.ch/34403](http://dodis.ch/34403) sowie den Bundesbeschluss über die Gewährung von Zollpräferenzen im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzenbeschluss) vom 23. September 1971, [dodis.ch/34424](http://dodis.ch/34424).

Dies, meine Herren, war ein Versuch, auf einige Argumente einzutreten, die in der Referendumskampagne zur Diskussion gestellt werden könnten. Besonders wichtig scheint mir eine zweckmässige Rollenverteilung in der Informationstätigkeit zwischen Personen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung.

*Der Vorsitzende:*

Ich danke Herrn Botschafter Jolles für seine interessanten Ausführungen, die zeigen, was für eine immense Arbeit erfolgreich erledigt wurde. Sie bieten eine ausgezeichnete Grundlage für unsere Diskussion.

*Herr Nationalrat Weber:*

Ich möchte eine Bemerkung zur wirtschaftlichen Seite des Abkommens anfügen. Ich bin nicht ganz der Auffassung, dass bezüglich der Konzentrationsbewegungen beide Seiten vor derselben Situation stünden. Denn die Schweiz wird nicht mit der Massenproduktion konkurrieren können, sondern nur mit der Qualität ihrer Erzeugnisse. Auf diesem Gebiet haben aber auch Mittel- und Kleinbetriebe nach wie vor intakte Chancen. Ich glaube, hierin liegt das wichtigste Argument gegen diejenigen Leute, die aus Gründen wirtschaftlicher Konzentration Bedenken zum Freihandelsabkommen anmelden. Ferner sollte nicht übersehen werden, dass sich der Rationalisierungsprozess in der Wirklichkeit auch ohne das Zustandekommen eines Freihandelsvertrages mit der EWG durchsetzen wird; es handelt sich um einen Strukturwandel, an dem der Vertrag nicht viel ändern wird.

Was nun die Konsumenten anbetrifft, so dürften auf einigen wenigen Gebieten (beispielsweise Autos) eventuell preisliche Erleichterungen zu erwarten sein; bei den meisten Produkten werden aber die Zollabbauvorteile durch Preiserhöhungen im Handel aufgeschluckt werden. Man tut m.a.W. gut daran, beim Konsumenten keine allzu grossen Hoffnungen auf Preisreduktionen zu wecken.

*Herr Nationalrat Hofer:*

Die Ausführungen von Herrn Jolles über mögliche Bedenken bei der Volksabstimmung haben mich sehr interessiert. Ich komme gerade aus der Fraktions-sitzung; unsere Fraktion heisst das Freihandelsabkommen gut, ist sich aber der Gefolgschaft der Wähler nicht so sicher. Ich war erstaunt über die zum Teil recht pessimistische Beurteilung der Volksstimmung; dies trifft vor allem für eine Partei zu, die sich auf die Landwirtschaft und das Gewerbe abstützt. Die schon lange vorhandene Existenzangst, vor allem der Mittel- und Kleinbetriebe und gewisser benachteiligter Regionen, scheint sich noch vergrössert zu haben, so dass hier noch eine grosse Aufklärungsarbeit zu leisten ist. Von seiten der Bauernvertreter wird geltend gemacht, man höre zwar, die Landwirtschaft sei ausgeklammert, könne es jedoch nicht ganz glauben. In der Ostschweiz machen die deutschen Bauern via die über den Rhein hinaus bestehenden Interessenvereinigungen ausserordentlich negative Propaganda gegen die EWG-Agrarunion. Es wird schwierig sein, diese emotionalen Widerstände in kurzer Zeit rational auszuräumen.

Ich möchte abschliessend noch meinem Bedauern Ausdruck geben, dass an die Volksabstimmung vom 3. Dezember entgegen den Abmachungen zwischen den Fraktionspräsidenten und dem Bundesrat auch noch die AHV-Revision ange-

hängt wurde. Ich denke dabei an die armen Parlamentarier, die nun gleichzeitig über die AHV und die EWG referieren müssen.

*Herr Bundesrat Brugger:*

In der Zwischenzeit sind eben neue Abmachungen zwischen dem Bundesrat und den Fraktionsvertretern der Regierungsparteien anstelle der alten getreten. Es hat sich in dieser Frage mit einer Ausnahme – die Sozialdemokraten übten nach wie vor eine gewisse Zurückhaltung – ein Meinungsumschwung vollzogen. Die Gründe hierzu waren die folgenden:

Wenn man auch mit Abstimmungsdaten nicht manipulieren soll, verhält es sich vorliegendenfalls doch so, dass das AHV Problem vor dem Freihandelsvertrag im Parlament durchberaten worden ist. Die EWG-Abstimmung können wir jedoch nicht verschieben. Ein allfälliger Vorwurf der Manipulation wäre deshalb fehl am Platze. Zum andern setzte sich die Auffassung durch, dass es psychologisch vorteilhafter sei, die AHV-Abstimmung zu einem Zeitpunkt anzusetzen, an welchem die Benutzer der Sozialversicherungsleistungen die vorgesehenen Verbesserungen nicht schon kassiert haben werden.

*Herr Nationalrat Hofer:*

Dennoch muss ich sagen, dass ein derartiges Vorgehen, das die Informationspflichten der Parlamentarier strapaziert, Bedenken ruft.

*Herr Botschafter Jolles:*

Ich möchte Herrn Hofer fragen, ob er in seiner Partei Reaktionen auf die Diskussion mit den welschen Bauern in Lausanne hat registrieren können.

*Herr Nationalrat Hofer:*

Darüber ist nicht gesprochen worden.

*M. L'Ambassadeur Micheli:*

L'Ambassadeur Jolles a fait un inventaire très complet des points qui suscitent peut-être encore une certaine méfiance dans divers milieux de notre opinion publique; il nous a indiqué de quelle manière dissiper cette méfiance. Je voudrais revenir sur l'un de ces points, qui me paraît important dans la perspective du référendum, c'est la question de la clause dite évolutive.

Comment dissiper toute méfiance à son sujet? Le choix existe en effet entre deux tactiques opposées: ou bien, dans la campagne référendaire, on minimise la clause évolutive en précisant que chaque nouvel accord conclu avec les Communautés sera soumis, lui aussi, au vote populaire; ou bien on présente cette clause comme importante, ce qui laisse entendre, quoi que l'on dise, que le peuple, en l'approuvant, donne à l'avance son consensus pour les développements qui en découleront. Ma question est alors: laquelle des deux tactiques choisir?

*M. Béguin:*

Comme l'Ambassadeur Micheli, je voudrais m'arrêter à une question précise parmi celles qu'a mentionnées l'Ambassadeur Jolles celle des règles de concur-

rence, que je connais un peu de par mon activité au sein de la Commission suisse des Cartels.

Lorsque je lis l'article 23 de l'Accord, sur les pratiques restrictives, je constate qu'il s'inspire d'une conception qui diffère très fortement de notre législation nationale en la matière, laquelle ne s'attaque qu'aux abus dont les cartels peuvent se rendre coupables. En revanche, l'article 23 dit: «Sont incompatibles avec le bon fonctionnement du présent Accord [les pratiques énumérées] dans la mesure où elles sont susceptibles d'affecter les échanges...». Il y a un monde de différence entre le Marché commun et nous. De plus, cette notion: «susceptibles d'affecter» est laissée à l'appréciation de l'autre partie, qui peut à tout moment engager la procédure prévue à l'article 27 et saisir le Comité Mixte.

A quoi tout cela peut-il conduire? Il est facile de l'imaginer: nous risquons d'être entraînés, par tel ou tel pays de la CEE, dans la dédale de cette procédure dite de conciliation, et il est à craindre qu'à la longue, à force de pressions répétées, notre propre administration n'en vienne, peu à peu, à amender notre législation sur les cartels de manière à la rapprocher du droit communautaire. Que répondre à ceux qui redoutent ce type d'influences occultes?

*M. le Conseiller aux États Grosjean:*

Ici même, au début de cette année, nous avons essayé, vous vous en souvenez, de faire un diagnostic de l'opinion publique suisse face à nos accords avec Bruxelles. Et j'avais alors, pour ma part, présenté une analyse de la situation montrant qu'il était possible que l'on assiste à une offensive vigoureuse contre ces accords, partant de milieux très divers alliés pour la circonstance.<sup>13</sup>

Eh bien, Messieurs, je voudrais aujourd'hui vous rassurer: la situation est certainement bonne si nous devons aller au-devant d'un référendum. Même dans la contrée qui est la mienne, et où les problèmes horlogers ont plutôt compliqué la question, on est calme.

Je constate que le résultat de nos négociations a été bien accueilli partout, aussi bien dans les milieux de l'intelligentsia que dans les classes laborieuses. Les interventions de nos magistrats et de nos négociateurs à la télévision, à la radio et lors de leurs discours publics ont porté des fruits et rassuré les populations.

Pourquoi ce résultat favorable? À mon avis, il est dû au caractère strictement économique et apolitique de nos Accords. C'est là un point extrêmement important qu'il convient de souligner. Toutes les questions qui sont ressenties comme viscérales par notre opinion tournent en effet autour de notre souveraineté: on le voit, de façon même amusante, lorsque notre peuple dit «oui» à l'intégration économique et «non» à notre entrée à l'ONU, à laquelle il reconnaît la valeur d'un acte politique.

Quant à la question de la clause évolutive, soulevée par l'Ambassadeur Micheli, je crois que les déclarations des Conseillers fédéraux Brugger et Graber ont été si nettes et si claires que la population, sur ce point également, est maintenant rassurée.

<sup>13</sup> Vgl. das Protokoll der 28. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 22. Januar 1972, [dodis.ch/34210](http://dodis.ch/34210), S. 4–6.

En conclusion, et malgré le «bicéphalisme» du Traité de Rome – intégration économique et finalités politiques –, tout ira bien aussi longtemps que nous resterons sur le terrain économique. En revanche, toute tentative sur le plan politique serait, en l'état actuel des choses, – je dis bien: en l'état *actuel* des choses –, fort mal reçue.

*M. Landgraf:*

Je partage le sentiment de M. Grosjean: l'attitude de l'opinion à l'égard des accords est favorable, en tout cas en Suisse romande. On n'a même jamais rencontré pareille unanimité.

La seule ombre au tableau, à mes yeux, est l'affaire du référendum qui, au fond, obscurcit le débat. Je comprends bien qu'il soit difficile de revenir sur les déclarations faites officiellement à Bruxelles à ce sujet le 10 novembre 1970.<sup>14</sup> Mais je regrette que le Message, dans son chapitre consacré à cette question, ne l'élucide pas vraiment.<sup>15</sup> Un malaise subsiste: la perspective d'un référendum accrédité, malgré tout, l'idée d'un engrenage possible. Et c'est malencontreux.

On a, alors, cette situation paradoxale d'un accord dont le contenu est clair et unanimement approuvé, qui fait l'objet, alors que ce n'est pas indispensable, d'une consultation populaire ambiguë.

*Herr Ständerat Hürlimann:*

Ein Wort noch zum Problem, auf welche Art und Weise Volksabstimmungen durchgeführt werden. Es liegen bereits einige Vorstösse, die mit Recht eine Änderung des heutigen Verfahrens fordern, aus der Mitte der Bundesversammlung vor.

Denkt man beispielsweise an die kommende Volksabstimmung vom 24. September, so ist es stossend, feststellen zu müssen, dass der Stimmbürger, dem einzig und allein der Text der Initiative zugestellt wird, von der ganzen Arbeit der Kommission Weber und deren Schlussfolgerungen überhaupt keine Kenntnis erhält.<sup>16</sup> Er realisiert damit kaum die Tatsache, dass bei einer Ablehnung der Initiative eine Alternative in Form eines Bundesgesetzentwurfes Platz greift.

Eine ähnliche Situation wird sich wiederum am 3. Dezember einstellen. Ich möchte deshalb fragen, was dannzumal dem Stimmbürger unterbreitet werden wird: lediglich der Text des Bundesbeschlusses oder das ganze Vertragswerk? Noch selten dürfte das Bedürfnis nach offiziellen und objektiven Erläuterungen zur Abstimmungsvorlage des 3. Dezember so gross und dringlich gewesen sein. Dem eidgenössischen Stimmbürger wird in der Beziehung mehr zugemutet als dem kantonalen, welcher in der Regel bei Abstimmungen auf behördliche Berichte und Kommentare zurückgreifen kann. Zusammenfassend muss ich feststellen, dass die Art, wie man in Bundesangelegenheiten an den Stimmbürger herantritt, als höchst unbefriedigend bezeichnet werden muss.

<sup>14</sup> Vgl. die schweizerische Eröffnungserklärung vor dem Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften vom 10. November 1970, [dodis.ch/36161](http://dodis.ch/36161).

<sup>15</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972 vgl. [dodis.ch/34476](http://dodis.ch/34476).

<sup>16</sup> Am 24. September 1972 wurde über das Volksbegehren betreffend vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot abgestimmt. Für den Bericht der Expertenkommission an den Bundesrat über die schweizerische Kriegsmaterialausfuhr vom November 1969 vgl. [dodis.ch/33432](http://dodis.ch/33432).

*Herr Prof. Frei:*

Was die Beurteilung der im Volke herrschenden Stimmung betrifft, so kann ich mich dabei auf Zahlen stützen, die wir im Rahmen eines Forschungsprojektes (gesamtschweizerische Rekrutenbefragung) ermittelt haben.<sup>17</sup> Daraus geht hervor, dass die Mehrheit der Jugendlichen gegenüber der EWG überwiegend positiv eingestellt ist. Geht man den Hintergründen nach, so ergibt sich eine interessante Differenzierung: Die Jugend ist vorbehaltlos für Europa, solange die Sache vage bleibt; die Mehrheit begrüsst eine Öffnung in wirtschaftlicher Hinsicht, zeigt sich jedoch sehr zurückhaltend in politischen Dingen. Auch in der jungen Generation herrscht noch ein starker Hang zum Isolationismus, und der Ausspruch von Niklaus von der Flüe, «mischt Euch nicht in fremde Händel», wird von rund 50% immer noch bejaht.

Welche *Motive* sind hinter diesen negativen Einstellungen wirksam? Erstellen wir eine Rangskala der Widerstandsmotive, so entpuppt sich als stärkstes Element nicht die Fremdarbeiterfrage, sondern die Befürchtung, bei einem näheren Kontakt mit der EWG könnte die direkte Demokratie der Schweiz Schaden erleiden. Dies spricht übrigens deutlich für eine Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen. Als zweitwichtigstes Motiv erscheint die Befürchtung, die Landwirtschaft könnte leiden und als drittes die Fremdarbeiterfrage. Die aussenpolitischen Motive erscheinen erst an vierter und fünfter Stelle: einerseits das vage Gefühl, man könnte nicht mehr Herr im eigenen Hause sein, und andererseits die Sorge um die Aufrechterhaltung der Neutralität – dieses Motiv an letzter Stelle somit! (Die Neutralität spielt bei den Jungen keine grosse Rolle mehr!) Während also die *negative* Haltung präzisiert wird, ist die *positive* Einstellung eher diffus motiviert und widerspiegelt eher ein allgemeines Vertrauen in die «landesväterliche Fürsorge».

Meines Erachtens hätte in einer solchen Situation eine Aufklärungskampagne lediglich zur Folge, dass Personen mit negativer Einstellung, die ihre Haltung klar motiviert haben, ihre Ablehnung verstärken (bei klarer Motivierung ist ein Einstellungswandel unwahrscheinlich), während jene, die zwar *für* das EWG-Abkommen sind, aber nicht genau wissen warum, gar nicht mehr eigens für eine positive Einstellung gewonnen werden müssen. Das heisst die heute bestehende Meinungslandschaft würde durch eine Aufklärungskampagne lediglich noch stärker profiliert, jedoch nicht verändert. Der Einsatz würde sich darum kaum lohnen. Am besten wäre deshalb, wenn die Behörden nicht offensiv vorgingen, sondern wie bisher reaktiv tätig würden. Man sollte sich auf das offensichtlich vorhandene Vertrauenskapital stützen und sich nur dort einsetzen, wo krasse Missverständnisse herrschen.

*M. le Professeur Freymond:*

J'aimerais juste poser une question à M. Frei.

Je trouve ce qu'il vient de nous exposer extrêmement intéressant et voudrais simplement savoir quand cette enquête a eu lieu dans quelles régions, quelles professions étaient représentées et sur quel nombre d'individus l'enquête a porté.

<sup>17</sup> Daniel Frei und Henry Kerr: Wir und die Welt. Strukturen und Hintergründe aussenpolitischer Einstellungen. Bericht über die im Rahmen der pädagogischen Rekrutenprüfung 1972 durchgeführte Befragung, Bern 1974.

*Herr Professor Frei:*

Die Zahlen stammen aus den Monaten Februar/März dieses Jahres. Die Untersuchung basiert auf 18'000 Befragten und ist repräsentativ für die ganze Schweiz und alle Schichten.

*Herr Botschafter Jolles:*

Im Lichte der Volksabstimmung möchte ich nochmals zur Begründung des Referendums und insbesondere zur Evolutivklausel Stellung nehmen.

Bezüglich der Tragweite dieser Klausel müssen die tatsächlich vorhandenen Missverständnisse gründlich ausgeräumt werden.

Die Nützlichkeit dieser Klausel wird sich vor allem dann erweisen – und hierfür ist sie auch allein vorgesehen – wenn sich die EWG zu einer eigenen Politik in einer Reihe von Gebieten entschliessen wird, wo eine Zusammenarbeit schlechthin unerlässlich ist. Zu denken wäre hier beispielsweise an Probleme des Umweltschutzes, der Verkehrspolitik oder an Aspekte der Industrie- und Konjunkturpolitik. Dabei scheint mir der Umstand wichtig zu sein, dass es bei Anwendung der Evolutivklausel einzig und allein um *wirtschaftliche* Fragen und um *wirtschaftliche* Zusammenarbeit gehen kann, wobei die vorgesehene Prozedur eingehalten werden muss; d. h. zuerst einen begründeten Antrag, dann die Diskussion in der Gemischten Kommission und schliesslich die Möglichkeit der Einleitung von Verhandlungen. Die Klausel will nichts anderes besagen, als dass bei einem erfolgreichen Ausgang derartiger Verhandlungen das normale Vertragsverfahren nach unserem Verfassungsrecht einzuleiten ist. Somit besteht kein Raum für den Verdacht, durch die Evolutivklausel in einen Eskalationsprozess hineinzugeraten. Es ist denn auch von grosser Wichtigkeit zu betonen, dass das Referendum nicht etwa wegen dieser Klausel vorgeschlagen wird. Von einem Blankocheck für den Bundesrat kann gar nicht die Rede sein, die Gründe zur Anberaumung der Volksabstimmung liegen ganz woanders.

Zur Frage von Herrn Béguin bezüglich des Wettbewerbsrechts: sie berührt tatsächlich einen schwierigen Punkt.

In der Formulierung des Artikels 22 könnte ein Widerspruch zu unserem Missbrauchsprinzip im Kartellrecht erblickt werden. Die Korrektur des Ausdrucks «susceptibles» findet sich in Artikel 27. Diese Bestimmung schreibt vor, dass Schutzmassnahmen aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen nur dann ergriffen werden dürfen, wenn eine Schädigung eingetreten sein wird.

Zur besseren Orientierung des Stimmbürgers ist vorgesehen, ihm, zusammen mit dem Text des Genehmigungsbeschlusses, eine sogenannte Minibotschaft zuzustellen. Dabei wird es sich nicht bloss um eine Zusammenfassung des Vertragswerkes handeln können, sondern der Bundesrat wird in diesem erläuternden Bericht eine gewisse Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen sowie eine Begründung der freihandelsvertraglichen Mittellösung vorzunehmen haben. Es wird sich in diesem Zusammenhang allerdings das Problem stellen, nur so viel zu sagen, dass nicht der Vorwurf der Meinungsmanipulation erhoben werden kann.



*Herr Bundesrat Brugger:*

*Zu Herrn Béguin über das Kartellrecht:*

Wenn eine schweizerische Firma im EWG-Raum verkauft, dann treten für sie die Bestimmungen des auf dem Verbotsprinzip fussenden EWG-Kartellrechts in Erscheinung. Demgegenüber findet die Missbrauchsgesetzgebung der schweizerischen Kartellordnung Anwendung, wenn eine EWG-Firma auf dem Schweizer Markt auftritt. Falls sich beispielsweise eine deutsche Firma nicht an die schweizerischen Bestimmungen hält, so bestehen die praktischen Auswirkungen darin, dass sie aufgrund des vertraglichen Schutzverfahrens für die betreffenden Produkte die Privilegien des Freihandels verliert. Die Frage, ob sich in Zukunft nicht eine Modifikation der schweizerischen Kartellgesetzgebung aufdrängt, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die noch hängige Motion Schürmann, deren Anlass allerdings nicht das Freihandelsabkommen bildete.<sup>18</sup> Jedenfalls würde eine mögliche Revision unserer heutigen Kartellordnung keineswegs eine Anpassung des schweizerischen Systems der Missbrauchsgesetzgebung an das Verbotsprinzip der EWG mit sich bringen. Es wird sich vielmehr um eine Verbesserung der Information der Kartellkommission und eine gesetzliche Verankerung der sogenannten Vorabklärungen handeln, wobei diese Regelungen selbstverständlich alle in Richtung einer Verstärkung des schweizerischen Kartellrechts gehen.

*Zu Herrn Landgraf über das Referendum:*

Es ist zu befürchten, dass die Referendumsfrage die Diskussion in den Räten beherrschen wird, und ich hoffe nur, dass dadurch nicht der materielle Gehalt des Freihandelsabkommens überschattet wird. Aufgrund meiner persönlichen Erfahrungen erachtet es das Schweizervolk als selbstverständlich, dass das Abkommen dem Referendum unterstellt wird; unser Streit ist mehr ein solcher unter Schriftgelehrten. Man kann nicht jahrelang in der Öffentlichkeit von der EWG sprechen und im Moment einer gewissen Annäherung der Schweiz die Sache einfach bagatellisieren. Sollten die eidgenössischen Räte dem Antrag des Bundesrates nicht folgen, so würde ich mich keineswegs desavouiert fühlen.<sup>19</sup> Ich habe alles getan, um die Türen für den freien Entscheidungsprozess der Kommissionen offen zu halten und auch betont, dass die Frage durch die Stellungnahme einzelner Mitglieder des Bundesrates nicht präjudiziert sei. Im übrigen hat sich der Bundesrat in der Aussenwirtschaftskommission und der Kommission für auswärtige Angelegenheiten dauernd abgesichert; seine Aussage entsprach auch den Legislaturzielen der Regierungsparteien.

Die Staatsrechtler Huber und Schindler können gute juristische Gründe dafür anführen, dass das Freihandelsabkommen nicht der Volksabstimmung zu unterstellen sei. Demgegenüber haben es die Befürworter eines Referendums viel schwerer, sind doch ihre Argumente vorwiegend politischer und psychologischer Natur. Einige Ihrer Voten, meine Herren, haben mir jedoch bewiesen, dass

<sup>18</sup> Die Motion 11 116 Kartellrecht von L. Schürmann wurde am 8. Juni 1972 an den Bundesrat überwiesen, vgl. *Amtl. Bull. NR, 1972, III, S. 818–820.*

<sup>19</sup> Vgl. *das BR-Beschlussprot. II der Sitzung des Bundesrats vom 16. August 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 160, [dodis.ch/35778](http://dodis.ch/35778).*

der Entscheid für eine Volksabstimmung richtig ist. Das Interesse des Volkes ist tatsächlich gross, und ich frage mich, was geschehen wäre, wenn der Bundesrat einen gegenteiligen Antrag gestellt hätte. Das gegenüber allem Internationalen latent vorhandene Misstrauen gewisser Gruppen, das wir beispielsweise im Rahmen der Diskussion über die Entwicklungshilfe gespürt haben, wäre zweifellos verstärkt worden. Vor allem die jungen Leute würden es kaum verstehen, wenn sie sich einerseits zu Vorlagen äussern müssen, die sie nicht interessieren, andererseits aber in einer Sache nicht befragt würden, welche die Definition der künftigen Stellung der Schweiz in Europa beinhaltet (Verwesentlichung der Demokratie).

Ich möchte aber in aller Offenheit erklären, dass ich volles Verständnis und Hochachtung für diejenigen habe, die aus staatsrechtlich-juristischen Gründen gegen ein Referendum sind. Wenn es uns gelingt, die Sache dadurch über die Bühne zu bringen, dass wir «den Stier gleich bei den Hörnern packen», so ist auch für die künftige Lösung dieser Probleme viel getan. Wir müssen jedoch nunmehr an die Revision des Staatsvertragsreferendums herantreten, die durch das Referendum über das Freihandelsabkommen nicht präjudiziert ist. Sie können diese Revision aber auch nicht im luftleeren Raum vollziehen; wenn wir vorgängig das angestaute Misstrauen abgebaut haben, sind bereits die Voraussetzungen für eine gute Lösung geschaffen.

*Frage allfälliger weiterer Vereinbarungen*

Es kann kaum ernsthaft geltend gemacht werden, für künftige Abkommen mit der EWG sei per analogiam zur Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen ebenfalls die Genehmigung durch Volk und Stände notwendig. Die Schweiz hat parallel zum Freihandelsabkommen eine Vereinbarung mit der Europäischen Investitionsbank sowie ein Uhrenabkommen unterzeichnet und niemand wäre auf die Idee gekommen, diese ebenfalls dem Volk zu unterbreiten.<sup>20</sup> Ich vertraue hier auf den intellektuellen Pragmatismus der Schweizer. Im übrigen haben wir die Chance, dass die innerstaatliche Genehmigung künftiger Abmachungen mit der EWG durch das dannzumal geltende revidierte Staatsvertragsreferendum geregelt sein wird.

*Zu Herrn Hürlimann:*

Gegenstand des Referendums ist nicht der Vertrag selbst, sondern die Frage der Ermächtigung des Bundesrates zur Ratifikation dieses Vertragswerkes. Da es sich um eine konkrete Materie handelt, kann man auch nicht von einem Plebiszit sprechen. Alle Stimmberechtigten erhalten die 36 Artikel des EWG-Abkommens sowie eine zusammenfassende Erläuterung über dessen Gründe und Inhalt.<sup>21</sup> Da das ganze Vertragswerk einen Band von über 300 Seiten füllt, müsste unser Land

<sup>20</sup> Zur Vereinbarung über die rechtliche Stellung der Europäischen Investitionsbank in der Schweiz vgl. das BR-Prot. Nr. 473 vom 13. März 1972, [dodis.ch/35756](http://dodis.ch/35756); zum Uhrenabkommen zwischen der Schweiz und der EWG vgl. das Rundschreiben von R. Probst an diverse schweizerische Vertretungen vom 24. Juli 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 150, [dodis.ch/35586](http://dodis.ch/35586).

<sup>21</sup> Für die Diskussion eines erläuternden Berichts zur Abstimmung über das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG vgl. ferner das BR-Beschlussprot. II der Sitzung des Bundesrats vom 25. September 1972, [dodis.ch/35779](http://dodis.ch/35779).

buchstäblich in einer Papierflut ertrinken, wenn wir diesen jedem Stimmbürger zustellen würden. Hingegen kann jedermann, der sich für den genauen Wortlaut all dieser Vereinbarungen interessiert, die Texte kostenlos bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale beziehen.

Die Erläuterungen werden – um jeglichen Vorwurf einer unstatthaften Beeinflussung zu entkräften – lediglich eine objektive Orientierung über das Abkommen vermitteln: 1. Darstellung der EWG und EFTA, 2. Auswirkungen der Erweiterung der EG auf diese beiden Gruppierungen, 3. Gründe für die von der Schweiz angestrebte Freihandelsregelung, 4. Inhalt und 5. Bedeutung des Abkommens. Ich erinnere daran, dass seinerzeit ein parlamentarischer Vorstoss unternommen wurde, der die Frage von erläuternden Abstimmungsunterlagen zum Gegenstand hatte und der vom Nationalrat angenommen, vom Ständerat jedoch abgelehnt wurde. Ich erachte dies als falsch; in Zürich beispielsweise fühlt sich der Stimmbürger durch den beleuchtenden Bericht des Regierungsrates keineswegs manipuliert. Ich wäre froh, wenn dieses Problem in der Parlamentsdebatte aufgeworfen würde, so dass wir über die nötige Rückendeckung verfügen; von seiten des Volkes ist keine Opposition zu erwarten.

*Herr Botschafter Troendle:*

Als alter Unterhändler und Handelsvertragsschreiber habe ich dieses dicke Buch gelesen und mit Erschrecken das Entstehen einer multilateralen «déformation» feststellen müssen. Die seelischen und physischen Anstrengungen, die das Ausfechten solcher Abkommen kostet, kann ich Herrn Jolles und seinen Mitarbeitern lebhaft nachfühlen.

Das umfangreiche Vertragswerk soll nun dem Stimmbürger vorgelegt werden; es besteht kein Zweifel, dass er damit nicht zurande kommen wird. Deshalb bin ich mit Herrn Professor Frei nicht ganz einverstanden, wenn er für ein reaktives Vorgehen in Sachen Information plädiert. Ich glaube im Gegenteil, dass offensive Aufklärung nottut. In der Minibotschaft sollten m. E. vor allem die Gründe unserer Zusammenarbeit mit der EWG und die Gefahren der Isolation eingehend dargestellt werden. Ein Verständnis des «Warum» könnte bei der Meinungsbildung entscheidend ins Gewicht fallen.

*Der Vorsitzende:*

Ein Aspekt unseres Freihandelsabkommens mit der EWG, nämlich dessen Bedeutung für unsere Aussenpolitik überhaupt, ist bisher noch nicht behandelt worden. Vielleicht kann ich eine Anzahl Herren dazu ermutigen, sich auch hierüber zu äussern.

*Herr Nationalrat Bretscher:*

Zum Freihandelsabkommen selbst möchte ich nicht mehr Stellung nehmen; wir haben das Beste erreicht, worauf wir hoffen konnten. Es ist klar, dass der Bundesrat auf ein substantielleres Abkommen hingearbeitet hat. Ich halte es jedoch für einen Vorteil, dass wir einen «einfachen Handelsvertrag» ausgehandelt haben, der keinerlei politische Implikationen mit sich bringt. Ich bedaure nur, dass in einem Zeitpunkt, wo der Bundesrat noch ein substantielleres Abkommen erwar-

tete, ohne Vorbehalte schon von einer Unterstellung unter das obligatorische Referendum die Rede war. Diesen Tadel habe ich in verschiedenen Gremien bereits vor einem Jahr angebracht, und ich muss Ihnen gestehen, dass für mich das jetzt vorgeschlagene obligatorische Referendum ausserhalb der Verfassung steht. Die Begründung in der bundesrätlichen Botschaft hat mich nicht überzeugt.<sup>22</sup> Wenn die Zuständigkeitsordnung für einen Gegenstand, in diesem Fall die Staatsverträge, in der Bundesverfassung abschliessend festgelegt ist und ein neuer Staatsvertrag genau den dort aufgeführten Merkmalen entspricht, so besteht kaum noch ein freier Raum für einen Akt der Verfassungsgesetzgebung ad hoc. Dann muss man sich bei einer Abweichung auf Argumentationen der politischen Opportunität stützen, wie dies Herr Bundesrat Brugger in hervorragender Weise getan hat.

Ich bin aber auch der Meinung, dass man nach den Versprechungen des Bundesrates tatsächlich nicht mehr zurückgehen kann, und möchte nur wünschen, dass die Referendumsfrage weder in den Parlamentsdebatten noch in der Aufklärung der Öffentlichkeit hochgespielt wird. Hingegen sollte eindeutig klargelegt werden, dass diese Abstimmung kein Präjudiz für die künftige Praxis des Staatsvertragsreferendums de lege lata und für eine Neufassung des Staatsvertragsreferendums bedeutet. Ich bedaure es, dass seit dem Postulat Jäckle vom Jahre 1960 in dieser Frage nichts mehr gegangen ist und wir heute keine befriedigende Regelung haben, unter die wir das Freihandelsabkommen mit gutem Gewissen subsumieren könnten.<sup>23</sup> Der Bundesrat hat es leicht, die Volksabstimmung zu beantragen; schwieriger ist es für die Bundesversammlung, welcher die abschliessende Entscheidungskompetenz zukommt. Delegiert sie diese an das Volk, so hält ein plebiszitäres Element in die schweizerische Politik Einzug.

Die Aussichten für die Volkabstimmung sind nicht schlecht, da das Abkommen weder die dauernde Neutralität der Schweiz, noch deren innerstaatliche Struktur der direkten Demokratie und des Föderalismus berührt. Es gibt jedoch gewisse unterirdische Strömungen, die dem Vertrag gefährlich werden könnten:

1. Die französische Intervention in der Frage der Flugzeugbeschaffung. Wenn Botschafter Jolles jegliche Erpressungsversuche verneinte, so hat die Erklärung von Herrn Dassault doch ihre Spuren hinterlassen. Die nationale Arroganz der Franzosen ist jedenfalls hier schockierend in Erscheinung getreten.<sup>24</sup>

2. Der Verzicht des Bundesrates auf den Flugzeugkauf lässt die Befürchtung aufkommen, dass man auch künftig in solchen oder ähnlichen Fällen uns gegenüber die Idee der europäischen Solidarität geltend machen könnte, wodurch un-

<sup>22</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972, [dodis.ch/34476](https://dodis.ch/34476), S. 734–738.

<sup>23</sup> Für das Postulat 7957 Kleine Freihandelszone. Beitritt der Schweiz von E. Jäckle vgl. *Amtl. Bull. NR, 1960, I, S. 160–171*. Der Bundesrat nahm das Postulat am 7. März 1962 entgegen, vgl. 8013 Postulat Jäckle. Referendum bei Staatsverträgen, *Amtl. Bull. NR, 1962, I, S. 54–56*.

<sup>24</sup> Als sich im Sommer 1972 abzeichnete, dass das EMD dem Bundesrat den Ankauf von US-amerikanischen Corsair Kampfflugzeugen empfehlen würde, erhob der französische Industrielle M. Dassault, Hersteller des ebenfalls in Erwägung gezogenen Milan Kampfflugzeugs «massive Vorwürfe gegen das schweizerische Evaluationsverfahren», *Neue Zürcher Zeitung* vom 29. August 1972 (*Mittagsausgabe* Nr. 402), S. 21. Vgl. dazu auch das BR-Prot. Nr. 1325 vom 8. August 1972, [dodis.ch/69718](https://dodis.ch/69718) sowie das Dossier CH-BAR# E1030.2#1984/36#15\* (115.5).

sere Unabhängigkeit in der Kriegsrüstung berührt würde. Die Reaktion in den staatstragenden Kreisen auf diesen peinlich wirkenden Beschluss des Bundesrates war ausserordentlich stark.<sup>25</sup>

3. Erstmals seit fünfzig Jahren hat der Bundesrat von ihm und dem Parlament selbst festgestellte und definierte Bedürfnisse und Notwendigkeiten der Landesverteidigung hinter budgetpolitische Erwägungen zurückgestellt. Dies hat zu einer Verunsicherung von oben geführt, die viel schlimmer ist als alle «Contestation» von unten.

*Herr Oberstkorpskdt Uhlmann:*

Ich bin Herrn Jolles sehr dankbar für die ausgezeichneten Darlegungen zur materiellen Seite des Freihandelsabkommens.

Es wird bei der Durchführung der Abstimmungskampagne für den 3. Dezember sehr wichtig sein, die politische Seite scharf von der wirtschaftlichen zu trennen und insbesondere den Eindruck nicht aufkommen zu lassen, das Abkommen mit der EWG bedeute den ersten Schritt zu einem UNO-Beitritt.

Bezüglich des taktischen Vorgehens vermag ich die Auffassung von Herrn Professor Frei ebenfalls nicht zu teilen. Die Volksabstimmung wird eine erste Möglichkeit eröffnen das Volk mit aussenpolitischen Problemen, insbesondere unseres Verhältnisses zu Europa, konfrontieren zu können. Ich begrüsse deshalb die Absicht, eine Minibotschaft zuhanden des Stimmbürgers zu erstellen.

Ich gestatte mir, noch einen andern Gedanken zu äussern: Die Information des Volkes wird wegen der komplexen Materie eine schwierige Aufgabe sein. Hierzu sollten, aus Gründen, die beispielweise Herr Professor Hofer erwähnte, insbesondere auch Leute aus Kreisen des Gewerbes und der mittleren Industrie gewonnen werden können. Die Aufklärung sollte nicht nur den Parlamentariern, sondern auch andern, überparteilichen Personen, Arbeitern und Landwirten übertragen werden. Sie alle könnte man an Informationstagungen zusammenführen, um sie auf ihre Aufgaben vorzubereiten.

Ich schlage deshalb vor, den Versuch zu unternehmen, eine breite Schicht von Informatoren zu mobilisieren und an Tagungen zusammenzubringen. Dabei sind vor allem auch die Lehrer, insbesondere diejenigen an Mittel-, Handels- und Gewerbeschulen, nicht zu vergessen.

*Herr Bundesrat Brugger:*

*Zu Herrn Bretscher:*

Ich möchte mich gegen den Vorwurf wehren, das Referendum stehe ausserhalb der Verfassung, geht doch der Bundesrat von der Voraussetzung aus, dass unsere Verfassung diesen Spielraum gewährt. Der Bundesrat kann sich dabei auf anerkannte Rechtslehrer stützen; nicht einmal Professor Schindler kommt zum Schluss, dieses Vorgehen sei verfassungswidrig.

<sup>25</sup> Nach langjährigen Evaluationsarbeiten beschloss der Bundesrat am 9. September 1972, vorübergehend auf die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge zu verzichten, vgl. das BR-Prot. Nr. 1628 vom 9. September 1972, [dodis.ch/36418](http://dodis.ch/36418).

*Herr Nationalrat Bretscher:*

Ich habe nicht den Ausdruck «verfassungswidrig», sondern «ausserhalb der Verfassung» gebraucht; dies ist nicht das gleiche.

*Herr Bundesrat Brugger:*

Wenn Sie «ausserhalb der Verfassung» sagen, so heisst dies im Volk «verfassungswidrig».

*Herr Nationalrat Bretscher:*

Ich werde aus naheliegenden Gründen diesen Ausdruck in der Abstimmungskampagne nicht verwenden!

*Herr Bundesrat Brugger:*

In unserer Erklärung vom 10. November 1970 in Brüssel haben wir ausgeführt, dass «eine substantielle Vereinbarung, wie wir sie anstreben, nach deren Abschluss dem Referendum unterliegt».<sup>26</sup> Unter uns gesagt, wir haben diese Referendumsdrohung auch aus verhandlungstaktischen Gründen angebracht. Heute ist es allerdings ausserordentlich schwierig, zu differenzieren: Wenn sich inzwischen gezeigt hat, dass das ausgehandelte Freihandelsabkommen weniger Bereiche umfasst, als ursprünglich von der Schweiz in Aussicht genommen wurde, so können Sie innenpolitisch nun kaum weismachen, dieser Vertrag sei so unbedeutend, dass er nicht dem Referendum unterstellt werden müsse. Tatsächlich stimmt dies schon rein quantitativ wegen der handelspolitischen Bedeutung des Abkommens nicht. Das Freihandelsabkommen ist zudem ein Bestandteil der westeuropäischen Gesamtlösung, hinter der ein grosser politischer Wille steckt; es ist darauf angelegt, unsere Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften auf dauerhafte Weise zu regeln.

*Flugzeugbeschaffung:* Gestern hat Ihr Nachfolger, Herr Luchsinger, vor dem Vorort auch den Bundesrat in Sachen Flugzeugbeschaffung kritisiert.<sup>27</sup> Ich fühle mich nun in einer merkwürdigen Rolle, wenn ich den Bundesrat verteidigen muss, der schliesslich aus sieben Menschen besteht. Es kann der Fall eintreten, wo der Kauf von Kriegsmaterial gegen übergeordnete Werte – Vermeiden einer Krise in der Landesregierung, keine Verstärkung der Opposition gegen Landesverteidigung usw. – abgewogen werden muss. Glauben Sie nicht, dass bei den zu bewältigenden Aufgaben Prioritäten festzulegen sind? Wollen wir uns eine Neuüberprüfung der Konzeption unserer Landesverteidigung durch eine Ausgabe von 1,4 Milliarden Franken für 5 – 7 Jahre verbauen?

Was die französischen Pressionen betrifft, so frage ich mich, ob diese nicht ein legitimes Instrument in der internationalen Politik verkörpern.<sup>28</sup> Schliesslich hat ja der Bundesrat den Druckversuchen widerstanden! Noch ein Wort zu unseren

<sup>26</sup> Schweizerische Eröffnungserklärung vor dem Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften vom 10. November 1970, [dodis.ch/36161](http://dodis.ch/36161), S. 18.

<sup>27</sup> Vgl. dazu das Protokoll der ordentlichen Delegiertenversammlung des Vororts in Lausanne vom 15. September 1972, [dodis.ch/69876](http://dodis.ch/69876), S. 30f.

<sup>28</sup> Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1325 vom 8. August 1972, [dodis.ch/69718](http://dodis.ch/69718) sowie das Dossier CH-BAR# E1030.2#1984/36#15\* (115.5).



welschen Freunden: Ich glaubte im Verlaufe der Flugzeugdiskussion bemerkt zu haben, dass sich zwischen dem welschen und dem alemannischen Landesteil eine gewisse Polarisierung abzeichnete. Wenn die Landesregierung durch ihren Flugzeugentscheid, über den ich persönlich nicht besonders glücklich bin, eine eigentliche Dissonanz verhindern konnte, so muss dies letztlich als Positivum gewertet werden.

*M. le Professeur Freymond:*

Je voudrais faire une très brève déclaration:

Je considère personnellement que l'Accord conclu à Bruxelles est un petit chef-d'œuvre de politique et de diplomatie suisses. Et je me déclare convaincu par les arguments apportés par MM. Brugger et Jolles aujourd'hui sur certains points qui pourraient encore apparaître comme controversés.

Cela dit, le vote populaire se fera sur une image, l'image de cet Accord. Aujourd'hui cette image est bonne; c'est pourquoi j'estime que la campagne référendaire doit être menée, du côté des autorités, avec prudence et même une certaine réserve. À cet égard, je me sens proche de mon collègue Frei, et j'éviterais toute campagne massive. Que l'information soit ferme, oui, mais pas massive.

Quant à la question des avions – et j'ouvre ici une courte parenthèse –, on parle de pressions exercées par la France. Bien sûr, il y en a eu, et elles ont été particulièrement maladroites: mais il ne faudrait tout de même pas oublier qu'il y en a eu de la part de l'autre côté également. Il y aurait intérêt à les connaître mieux.

Pour en revenir à l'Accord de Bruxelles dans le contexte de notre politique extérieure, si j'ai dit que c'était un chef-d'œuvre de diplomatie, c'est parce que cet Accord réserve entièrement notre possibilité de mouvement: et c'est la chose essentielle en une période où l'Europe ne sait pas encore où elle va, ni si elle se veut atlantique ou européenne, et qu'elle a ses grands débats monétaire et militaire avec les États-Unis; où les États-Unis sont en plein mouvement, en pleine recherche et que l'on voit encore mal où sont les véritables lignes de force de leur future politique; où l'URSS tend de plus en plus à dialoguer avec les USA par-dessus la tête des Européens, et que sa volonté de tenir les pays de l'Est fermement en main est plus forte que celle des États-Unis de continuer à entretenir des troupes en Europe occidentale.

C'est donc une grande chance pour la Suisse que de pouvoir collaborer économiquement avec le Marché commun sans être insérée dans le système. Je suis donc satisfait du résultat de nos négociations, mais je répète qu'il convient maintenant de ne pas faire de zèle, ni sur le plan interne, ni sur le plan extérieur. La retenue est de mise, afin de ne pas gâcher les résultats obtenus; car notre politique doit être toute de souplesse et de finesse, bien que ferme dans le dessein.

*Unterbruch der Sitzung für Mittagessen*

*Der Vorsitzende:*

Ich schlage Ihnen vor, die nächste Sitzung unserer Arbeitsgruppe vom 17. Februar 1973 dem Thema «Die europäische Sicherheitskonferenz und die Schweiz»



zu widmen.<sup>29</sup> Herr Prof. Hofer hat sich freundlicherweise bereit erklärt, das einleitende Referat zu halten, und Herr Prof. Bindschedler wird die Diskussion mit einem substantiellen Votum eröffnen.

*Herr Botschafter Rüegger:*

Ich möchte mich auf zwei Fragen beschränken, auf diejenige des Referendums sowie diejenige der Information des Stimmbürgers.

Von der Lösung, welche die Botschaft auf Seite 141 vorschlägt, bin ich überzeugt.<sup>30</sup> Sicherlich ist eine Volksabstimmung über den Freihandelsvertrag rechtlich nicht notwendig, indessen ist sie auch nicht verboten. Einen Verfassungsgerichtshof, der zu dieser Frage verbindlich Stellung nehmen könnte, haben wir nicht. Somit hat das Parlament die Befugnis, darüber zu entscheiden, ob eine Materie in seine Kompetenz falle oder nicht. Als Volksvertretung kann ihm das Recht, den Dialog mit dem Volke aufzunehmen, sicherlich nicht abgesprochen werden, etwas, das auch im Parlament zu unterstreichen sein wird. Es gilt hierbei einzig die Schaffung eines Präzedenzfalles oder gar die Bildung von Gewohnheitsrecht zu vermeiden. Der Vertrag kommt einem Credo gleich, das Volk muss sich darüber aussprechen können. Allerdings wird ihm bei dieser Aufgabe, wo es darum geht, die Interessen verschiedener Staaten gegeneinander abzuwägen, fast zu viel zugemutet. Es ist aus diesem Grunde dafür Sorge zu tragen, dass die Revision des Staatsvertragsreferendums die Rechte des Volkes nicht überspannt, zumal Volksentscheide nie frei von emotionalen Motiven sein werden. Die Lösung des schwierigen Problems, auf welche Weise beim Staatsvertragsreferendum die Grenzen der Mitwirkung zu ziehen sein werden, wird wesentlich von einer Stärkung des Vertrauens in die Landesregierung beeinflusst sein.

Die Minibotschaft zur besseren Information des Stimmbürgers ist sehr zu begrüßen.

Vor der seinerzeitigen Abstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund ist jedem Bürger die vollständige Botschaft zugestellt worden,<sup>31</sup> ein Vorgehen, das einen riesigen finanziellen und administrativen Aufwand erforderte. Am Rande sei dazu noch erwähnt, dass aus den detaillierten Ausführungen des Bundesrates gerade die Beitrittsgegner ihre schlagkräftigsten Argumente zogen. Was damals die Information betraf, so wurde zu diesem Zwecke ein Komitee mit einem Generalsekretär an der Spitze ins Leben gerufen, dessen ausschliessliche Aufgabe es war, in den verschiedensten Kreisen des Landes Vorträge zu halten und auch in jeder andern Art Aufklärungsarbeit zu leisten. Heute stehen wir wiederum vor einer ähnlichen Situation: die Schweiz engagiert sich in vermehrtem Masse auf dem Felde der internationalen Beziehungen. Eine Volksabstimmung ist deshalb sicherlich gerechtfertigt.

<sup>29</sup> Für das Protokoll der 31. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 17. Februar 1973 vgl. QdD 23, Dok. 8, [dodis.ch/34213](http://dodis.ch/34213).

<sup>30</sup> Die Genehmigung der Abkommen wird in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972 behandelt, vgl. [dodis.ch/34476](http://dodis.ch/34476), S. 734–739.

<sup>31</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, [dodis.ch/8912](http://dodis.ch/8912).

*Der Vorsitzende:*

Ich bin sehr erfreut über den Ausgang der Brüsseler Verhandlungen. Der bisherige Zustand war zwar nicht unerträglich, aber sehr unnatürlich. Es widersprach ganz einfach der wirtschaftlichen Vernunft und dem gesunden Menschenverstand, im industriellen Westeuropa nicht die volle Zollfreiheit herzustellen und damit einen Grossmarkt von einer Dimension zu schaffen, der dem amerikanischen oder japanischen vergleichbar ist. Das Ergebnis ist nicht zuletzt deshalb zu begrüssen, weil wir in einem Augenblick von einer lästigen Hypothek befreit werden, da sich für unsere Aussenpolitik neue und grosse Aufgaben stellen. Es geht darum, dass wir unsere Haltung zwischen den Supermächten der Welt und gleichzeitig in der vielgestaltigen europäischen Staatenfamilie neu bestimmen. Wir können uns dieser Aufgabe nicht entziehen, und zwar einfach darum, weil die Schweiz dank ihres beachtlichen wirtschaftlichen Potentials und ihrer finanziellen Stärke zur Mitarbeit aufgerufen ist. Unter diesen Umständen ist es ein Glück, dass die wichtigsten handelspolitischen Probleme Westeuropas nun für uns als geregelt gelten können.

Was mich an den Ausführungen von Herrn Frei besonders interessiert hat, ist, dass gerade auch die Jungen die Unabhängigkeit und die dauernde Neutralität der Schweiz zu den erhaltenswerten Gütern zählen.

In der Gestaltung der Aussenpolitik kommt meines Erachtens dem Bundesrat eine unbedingte Führerrolle zu. Dies entspricht guter schweizerischer Tradition. Es war immer so, dass die Amtsführung des Bundesrates vom Parlament mit Respekt aufgenommen und ihr jeweils mit grossen Mehrheiten zugestimmt wurde, während das Schweizervolk seiner Regierung absolutes Vertrauen schenkte. So sollte es auch in Zukunft bleiben können. Die Verwendung des Referendums in der Aussenpolitik muss auf ganz besonders gelagerte Einzelfälle beschränkt bleiben, wie z. B. wenn es sich in einer nicht zu fernen Zukunft um die Frage des Beitritts zur UNO handeln wird. Für andere aktuelle Probleme, wie z. B. die Europäische Sicherheitskonferenz, die Beziehungen zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbank, ist es am Bundesrat, in Zusammenarbeit mit dem Parlament allein die Richtlinien der schweizerischen Politik zu bestimmen.

*M. le Professeur Freymond:*

Je voudrais vous soumettre une réflexion sur notre neutralité et le peu d'enthousiasme qu'elle suscite auprès des jeunes, ainsi que l'atteste l'enquête dont nous a parlé M. Frei. Je crois que, toujours, les Suisses entre 20 et 30 ans ont été enclins à envisager notre neutralité sous un jour quelque peu négatif. C'est là un réflexe naturel, caractéristique du besoin d'évasion qu'éprouve la jeunesse, mais dont il ne faut pas s'exagérer l'importance réelle. D'ailleurs, souvent ceux-là même qui condamnent notre neutralité en principe refuseraient les tous premiers les conséquences pratiques qui découleraient de son abandon.

Ce qui me paraît important, c'est que la neutralité connaît aujourd'hui, comme on l'a dit, une revalorisation sur le plan international. Cette évolution ne nous permet cependant pas d'esquiver une difficulté réelle, mais doit au contraire nous encourager à la surmonter: le Suisse – qu'il soit ouvrier ou intellectuel – a de la peine à s'adapter au monde qui l'entoure et à admettre que celui-ci l'inclut, bon gré, mal

gré. Nous sommes encore très profondément provinciaux, ce qui est à la fois une force et une limite. Nous devons faire un réel effort pour tenter de nous voir, nous et notre neutralité, de l'extérieur, d'envisager notre politique avec les yeux des autres de manière à en prendre une vue plus objective; nous ne devons pas nous croire internationaux du seul fait que nous avons beaucoup de touristes chez nous.

Je suis persuadé que le Suisse – lorsqu'il se sera vu de l'extérieur – comprendra mieux que jamais la nécessité de notre politique et se verra tout naturellement ramené à une neutralité qu'il assumera dès lors mieux. Il faut pousser cet effort plus avant, provoquer cette prise de conscience avec davantage de systématique.

*Herr Nationalrat Hofer:*

Das Ergebnis der Umfrage von Herrn Frei sollte uns dazu führen, eine Lücke in der Information, aber auch in der Erziehung zu schliessen. Die Lücke besteht darin, dass heute der Zusammenhang der in der Umfrage aufgeführten Komponenten nicht mehr gesehen wird.

Selbst wenn man zugeben sollte, dass das historische Bild der Neutralität am Verblässen ist, sollte man sich doch ihre physiognomische Bedeutung vor Augen halten, eine Feststellung, die ich in zahlreichen Kontakten mit Studenten aus aller Welt immer wieder machen konnte. So konnte ich mich anlässlich einer Reise nach Südostasien immer wieder von dem ausserordentlich hohen Prestige unseres Landes vergewissern. Selbst in Japan drehte sich das Gespräch sofort um das Modell Schweiz. Wir müssen also zur Kenntnis nehmen, dass unsere Neutralität bei der ausländischen Jugend viel grösseres Ansehen geniesst als bei unserer eigenen.

Bei einer Neubestimmung der Rolle unseres Landes auf dem Kontinent müssen wir uns vermehrt Gedanken machen über die möglichen Funktionen des Neutralitätsprinzips im europäischen Rahmen. Zu seiner Wiederaufwertung hat beispielsweise die schweizerische Delegation im Europarat eine grosse Vorarbeit geleistet. Bedenken Sie, dass vor zehn Jahren die Neutralität von Hallstein als ein Anachronismus bezeichnet worden ist. Nun ist es aber eine Tatsache, dass der Lauf der Dinge einer konservativen und nicht einer progressiven Interpretation recht gegeben hat. Schliesslich wird auch die innenpolitische Funktion der Neutralität, der ausserordentliche Bedeutung zukommt, heutzutage vollständig übersehen. Aus diesen Gründen muss der Vertrag mit der EWG zum Anlass genommen werden, diese Aspekte vermehrt ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken. Es ist auch unverkennbar, dass die westeuropäische Integration nicht der Weisheit letzter Schluss sein dürfte; wir müssen uns überlegen, welche Aufgaben die Schweiz anlässlich der Europäischen Sicherheitskonferenz übernehmen kann; irgendwie wird die Neutralität von Schweden und Finnland im Norden, diejenige der Schweiz und Österreichs im Süden eine neue Rolle zu spielen haben.

In Thailand hatte ich Gelegenheit zu einem Gespräch mit dem dortigen Botschafter Pakistans.<sup>32</sup> Bei dieser Gelegenheit erfuhr ich, dass die Schweiz mit dem Doppelmandat zur Wahrung der Interessen Indiens und Pakistans einzig ihres grossen Ansehens wegen betraut worden sei,<sup>33</sup> Schweden sei demgegenüber be-

<sup>32</sup> Zur Reise von W. Hofer nach Bangkok vgl. das Dossier CH-BAR#E2200.101-02#1988/57#6\* (102.1).

<sup>33</sup> Für das schweizerische Doppelmandat Indien-Pakistan vgl. die Notiz von K. Fritschi an P. Graber vom 10. August 1971, DDS, Bd. 25, Dok. 87, [dodis.ch/35284](http://dodis.ch/35284) sowie die Notiz von H. C. Cramer an E. Thalmann vom 7. Februar 1973, [dodis.ch/39936](http://dodis.ch/39936).

wusst nicht berücksichtigt worden. Nur die Schweiz führe eine «neutrality not by tolerance but by force».

*Herr Nationalrat Weber:*

Was Herr Hofer ausgeführt hat, kann ich aus meinen Erfahrungen im Europarat nur bestätigen. Um kurz auf das Kartellrecht zurückzukommen: Sollten wir unser Kartellrecht nicht etwas in Richtung EWG modifizieren, um das Risiko auszuschalten, dass unsere Unternehmungen durch ein ausländisches Gericht abgeurteilt werden? Der Chemiefall kann sich wiederholen.

Zur Frage des Referendums habe ich meine Meinung bereits dargelegt. Ich erachte ein solches als nicht notwendig und fürchte vor allem mögliche Konsequenzen z. B. hinsichtlich eines Beitrittes zum Internationalen Währungsfonds. Auf dem Gebiete des Staatsvertragsreferendums ist es schwierig, ein befriedigendes Kriterium für das Mitspracherecht des Volkes zu finden. Ein Ausweg könnte über die Verfassungsbestimmung gefunden werden, dass das Parlament mit einer qualifizierten Mehrheit oder einer Sperrminorität das Referendum ausschliessen kann.

*Herr Nationalrat Bretscher:*

Gestatten Sie mir noch zwei Bemerkungen.

Ich komme über das Unbehagen nicht hinweg, dass eine Behörde eine ihr verfassungsmässig zustehende Kompetenz an das Volk abgibt. Diese Tatsache schafft ein Präjudiz, auf das man künftig immer wieder hinweisen wird. Bei der Revision des Staatsvertragsreferendums ist deshalb genau festzuhalten, welche Kompetenzen von wem wahrgenommen werden müssen. Hierfür die materiellen Kriterien und deren Interpretationsgrundsätze zu finden, wird ein sehr schwieriges Unternehmen sein. Wir benötigen jedoch eine Regelung, die ein hieb- und stichfestes Verfahren für künftige Vertragsabschlüsse gewährleistet.

*M. Béguin:*

Juste une remarque sur un point de détail: je tiens à préciser que ce que j'ai dit de notre législation anticartellaire ne va pas dans le même sens que les propos que vient de tenir M. Weber.

Mon expérience au sein de la Commission suisse des Cartels m'a donné le sentiment que notre loi en la matière est un vrai petit miracle helvétique. Un miracle de pondération, de souplesse et de pragmatisme, qui tient au fait que les milieux de l'économie sont judicieusement représentés au sein de cette Commission. Ce dosage rend notre législation particulièrement sage et nuancée. Je craindrais donc, pour ma part, les effets sur notre système d'une réglementation aussi doctrinaire que celle de la CEE. À mon avis, il faut à tout prix préserver notre miracle helvétique.

*Der Vorsitzende:*

Herr Freymond hat selbst seinerzeit das Stichwort «neutralité et participation» ausgegeben. Wenn ich Verständnis dafür habe, dass ein junger Mensch sich für die Neutralität – auch wenn er ihre Vorteile anerkennt – nicht besonders erwärmen kann, so ist es umso nützlicher, ihn auf das andere der zwei Elemente in

Herrn Freymonds Formel, die «participation», verweisen zu können. Die beiden Hauptkennzeichen unserer Politik schliessen sich nicht aus; sie ergänzen vielmehr einander sehr gut. Unsere Neutralität, die seit langem zu einer Institution des Völkerrechts geworden ist, macht die Mitwirkung am politischen Geschehen manchmal in einer Form möglich, wie sie keinem anderen Land offen steht. Diese Zusammenhänge, diese Wirkungsmöglichkeiten der schweizerischen Jugend und dem Schweizervolk überhaupt vorzuführen, ist sicher eine unserer vornehmsten und wichtigsten Aufgaben.

*Herr Bundesrat Brugger:*

Der Verzicht auf ein Referendum tönt sehr pragmatisch, brächte uns jedoch in der Praxis nicht viel weiter, weil dadurch so etwas wie eine Art «Staatsvertragsreferendumvakuum» entstehen würde. Aufgrund gewisser Informationen glaube ich, dass wir damit gewissen Leuten ein ausserordentlich gutes Schlachtfeld eröffnen würden und innert kürzester Frist mit einer entsprechenden Initiative rechnen müssten,<sup>34</sup> die uns sogar zwingen könnte, das Freihandelsabkommen noch nachträglich dem Volke zu unterbreiten. Dann würden wir uns in einer viel schwierigeren Situation befinden, als wenn wir heute dem Volke das nötige Vertrauen entgegenbringen.

Die in Brüssel postulierte «gestaltende Mitwirkung» bezieht sich nicht auf die Freihandelsregelung, die ein in sich geschlossenes Ganzes bildet, sondern auf die sogenannten «Integrationsbereiche der zweiten Generation» (Währungspolitik, Industriepolitik, Umweltschutz usw.).<sup>35</sup> Wenn wir auch auf eine institutionelle Mitwirkung in den EG-Organen verzichten, so müssen wir dem Schweizervolk trotzdem klarmachen, dass die nunmehr mit der EWG eingegangene Verbindung eine gewisse Herausforderung bedeutet. Unsere künftige Stellung in Brüssel als «interlocuteur valable» wird weniger von einer institutionellen Mitwirkung abhängen als von unserer Fähigkeit, beispielsweise auf währungspolitischen Gebiet einen nützlichen eigenen Beitrag zur europäischen Zusammenarbeit zu leisten. Ich bin überzeugt, dass unser nationales Leben durch das aktive Mitmachen auf internationaler Ebene wertvolle Impulse empfangen kann.

Der Vorsitzende schliesst die Diskussion um 16.00 Uhr mit dem Dank an die Teilnehmer für ihre Beiträge an die Diskussion.

<sup>34</sup> Im März 1973 wurde die Volksinitiative «gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland» eingereicht. In der Volksabstimmung vom 13. März 1977 wurde die Initiative mit einem Nein-Anteil von 78,1% abgelehnt, der Gegenvorschlag wurde mit einem Ja-Anteil von 60% angenommen, vgl. BBl, 1977, II, S. 203.

<sup>35</sup> Vgl. die schweizerische Eröffnungserklärung vor dem Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften vom 10. November 1970, [dodis.ch/36161](http://dodis.ch/36161).

[dodis.ch/34213](https://dodis.ch/34213)

*Protokoll der 31. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung*<sup>1</sup>

DIE EUROPÄISCHE SICHERHEITSKONFERENZ UND DIE SCHWEIZ

Vertraulich

Bern, 17. Februar 1973

*Der Vorsitzende:*

Die heutige Sitzung, zu der ich insbesondere die Herren a.Bundesräte Weber, Wahlen und Schaffner willkommen heisse, wird dem Thema der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gewidmet sein. Ihre gesamteuropäischen Zusammenhänge werden in einem ersten Referat von Herrn Nationalrat Hofer erläutert werden; anschliessend wird Ihnen der Rechtsberater des Politischen Departements, Herr Botschafter Bindschedler, die spezifische Problematik in Helsinki sowie die schweizerische Interessenlage auseinandersetzen.<sup>2</sup>

*Herr Nationalrat Hofer:*

Die folgenden Ausführungen sind sozusagen als historischer «approach» zur Sicherheitsproblematik in Europa zu verstehen. Dabei muss die Frage lauten, was aus den geschichtlichen Erfahrungen und Erkenntnissen für die gegenwärtige Lage gewonnen werden kann.

Unter Sicherheit verstehe ich in dem Zusammenhang die Sicherheit eines Staates vor Gewaltdrohung oder Gewaltanwendung durch einen anderen Staat, sei es durch Intervention oder Aggression.

Ein zentrales Problem internationaler Sicherheit ist mit der Erkenntnis verbunden, dass sich kollektive Sicherheitssysteme im Sinne dessen, was heute diskutiert wird, geschichtlich nicht bewähren. Insbesondere ist dies für die Zeit vom ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart deutlich aufzuzeigen.

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1000/1190#2\* (1). Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Präsident), B. Béguin, E. Bonjour, W. Bretscher, G. Broggin, P. Dürrenmatt, J. Freymond, C. Grosjean, W. Hofer, H. Hürlimann, F. Landgraf, H. Lüthy, R. Meylan, P. Micheli, E. Uhlmann, F. T. Wahlen und M. Weber. Abwesende Mitglieder: R. Broger, D. Frei, O. Reverdin, P. Ruedger und M. Troendle. Andere Teilnehmer: H. Schaffner, E. Thalman, R. Bindschedler, A. Janner, K. Jacobi, R. Keller, R. Probst, F. Rothenbühler, M. Gelzer, H. Miesch, P. Thévenaz, P. Erni, B. von Tschanner, E. Brunner und J. Monnier. Protokoll: P. Y. Simonin, H. R. Hoffmann, M. Kaiser und A. Ramseyer. Vertraulichkeitsvermerk: «Unter Verschluss zu halten oder nach Kenntnisnahme an das Sekretariat der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Handelsabteilung, Bundeshaus, 3003 Bern, zurückzusenden.» Exemplar Nr. 86 für das Bundesarchiv. Für die Liste der verteilten 95 Exemplare vgl. CH-BAR#E9500.225#1996/436#4\* (3).

<sup>2</sup> In Helsinki fanden ab 1972 die Vorbereitungskonferenzen statt sowie ab dem 3. Juli 1973 die erste Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung KSZE-Verhandlungen in Helsinki und Genf (1972–1975), [dodis.ch/T1409](https://dodis.ch/T1409). Zur schweizerischen Interessenlage vgl. ferner die Notiz von B. Schenk vom 20. Juni 1972, DDS, Bd. 25. Dok. 144, [dodis.ch/34499](https://dodis.ch/34499).

Demgegenüber hat sich das andere internationale Prinzip, das des Gleichgewichts, eher bewährt. Ich verweise nur an das 1815 geschaffene Gleichgewichtssystem, welches Europa immerhin einen hundertjährigen Frieden bescherte. Auch auf dem Gebiet von regionalen Sicherheitsorganisationen kommen wir zu negativen Resultaten. Zum Vergleich bietet sich das historische Beispiel des Vertrages von Locarno aus dem Jahre 1925 an.<sup>3</sup> Ich vertrete die These, dass ein analoges Verhältnis besteht zwischen dem Vertragssystem von Locarno und dem Völkerbund einerseits und zwischen der Sicherheitskonferenz sowie der UNO andererseits.

Der Versuch, in der Zwischenkriegszeit ein regionales Sicherheitssystem für Europa zu schaffen, ist bekanntlich gescheitert.

Noch am Vorabend des zweiten Weltkrieges wurde versucht, eine grosse Abwehrallianz zwischen Grossbritannien, Frankreich und der Sowjetunion zu bilden. Auch dieser Versuch ist gescheitert, da es die Sowjetunion vorzog, mit Hitler ein Separatabkommen zu schliessen und damit territorialen Gewinn zu erzielen.

Und wenn wir weiterhin in der Zwischenkriegszeit nach dem Versagen kollektiver Sicherheitsorganisationen forschen würden, so müssten wir auch vom Versagen des Völkerbundes vor der japanischen Aggression im Fernen Osten und derjenigen Italiens gegen Abessinien reden.

Nach 1945 hat die UNO in ihrer Funktion als kollektives Sicherheitsorgan, mit Ausnahme ihrer Intervention in Korea, ebenso versagt.

Infolgedessen kann ich mich voll und ganz hinter die völkerrechtlichen Thesen von Herrn Professor Bindschedler stellen, die er in einem Vortrag äusserte und woraus ich mir einige Stellen zu zitieren erlaube: «Die kollektive Sicherheit stösst auf grundsätzliche Schwierigkeiten, die die Versuche zu ihrer Anwendung im Völkerbund und in den UN bisher erfolglos verlaufen liessen. Die Hindernisse liegen darin, dass die Vorbereitung der Abwehrmassnahmen kaum möglich ist, weil der allfällige Gegner unbekannt ist und dem System selbst angehört. In vielen Fällen erweist sich die Feststellung des Friedensbrechers als nicht möglich und bleibt umstritten. Meistens sind weitere Staaten mit dem Aggressor durch geographische und wirtschaftliche oder politische Bande näher verbunden. Entscheidend wirkt sich aus, dass im allgemeinen die überwältigende Übermacht der Verteidiger des Rechts gegenüber dem Rechtsbrecher fehlt. Die Verhältnisse sind in der Staatengesellschaft völlig verschieden von denjenigen im Innern des Staates. Kollektive Zwangsmassnahmen in der ersteren lassen sich nicht mit Aktionen der staatlichen Polizei vergleichen, sondern bedeuten Krieg zwischen den Staaten. Einen derart schwerwiegenden Entschluss wie denjenigen zur Kriegführung fassen die Regierungen jedoch nur, wenn die ureigensten Lebensinteressen auf dem Spiele stehen und nicht einem abstrakten Grundsatz zuliebe».<sup>4</sup>

Meine Herren, was ich soeben zitierte, ist die Quintessenz der historischen Erfahrung. Es scheint, dass kollektive Sicherheitsorganisationen nur dann zu funktionieren vermögen, wenn die Interessen der Teilnehmer eine gewisse Gemeinsamkeit aufweisen. Bezeichnend für diesen Sachverhalt sind denn auch Begriffe

<sup>3</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Konferenz von Locarno (1925), [dodis.ch/T2623](https://dodis.ch/T2623).

<sup>4</sup> Vgl. die Abschrift des Referats im Anhang des Protokolls der 26. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 27. März 1971, [dodis.ch/34208](https://dodis.ch/34208), S. 6 f.



wie «concertation» oder «concert», wie sie aus dem diplomatischen Vokabular von 1815 stammen.

Vergleichen wir die Zeit von 1925 mit der unsrigen, so springen die Unterschiede sofort ins Auge. Um die heutige Situation zu verstehen, müssen wir zum Ende des zweiten Weltkrieges zurückkehren. Denn an der militärpolitischen Lage hat sich seither prinzipiell nichts geändert. Die Grenze der Einflusszonen beider Weltmächte ist immer noch da, wo 1945 die Armeen aus Ost und West aufeinander gestossen sind. Man wird höchstens sagen können, dass die östliche Einflusszone durch die Sowjetunion viel stärker kontrolliert wird als die westliche durch die USA. Schon aus dieser Erkenntnis müssen Symmetrietheorien als falsch bezeichnet werden. Eine lange Epoche der Weltgeschichte ist 1945 zu Ende gegangen: die Zeit des europazentrischen Weltsystems. Das Vakuum, welches durch den Machtverlust Europas entstanden ist, wurde in der Folge in militärischer Hinsicht durch zwei Weltmächte ausgefüllt. 1945 ist die historische Entwicklung Europas aus ihren herkömmlichen Gleisen gesprungen. Denn wenn bei allen früheren Hegemonialkriegen ein Gleichgewichtssystem wieder errichtet werden konnte – denken Sie an Ludwig XIV, an Napoleon I., ja selbst an die Resultate des ersten Weltkrieges – so existierte am Ende des zweiten Weltkrieges keine kontinentale Grossmacht mehr. England hatte zwar noch eine weltpolitische Bedeutung, war aber eine maritime, die Sowjetunion eine eurasiatische Macht. Wer die Sowjetunion nur als europäische Macht sieht, erliegt der Fehlrechnung de Gaulles, der glaubte, Europa mit den Grenzen Kanal und Ural umschreiben zu können bzw. die Sowjetunion am Ural trennen zu können.

Führt man den Begriff «eurasiatisch» ein, so stellt sich sofort die Frage nach dem Einfluss Chinas auf die Europapolitik der Sowjetunion. Nach allem, was ich darüber gelesen habe, neige ich zur Auffassung, dass China zur Zeit keine Gefahr für Moskau darstellt. Das ist auch daran zu erkennen, dass die Sowjetunion durch die angebliche Gefahr im Fernen Osten nicht gezwungen worden ist, irgendwelche Streitkräfte von der europäischen Front abzuziehen. Trotz des Konflikts mit Peking sind die in Europa stehenden Sowjettruppen ständig verstärkt worden. Natürlich ist nicht zu übersehen, dass diese Massnahmen auf militärischem Sektor mit den anlaufenden MBFR-Gesprächen zusammenhängen.<sup>5</sup>

Die Initiative der UdSSR zur Errichtung einer Sicherheitsorganisation in Europa geht schon auf zwanzig Jahre zurück. Der erste Vorschlag von sowjetischer Seite datiert aus dem Jahre 1954. Er wurde damals von Molotow vorgebracht und hatte folgenden Inhalt: Alle europäischen Staaten, nicht jedoch die USA, sollten Vertragspartner sein, die Bundesrepublik, sowie die DDR bis zur Wiedervereinigung als zwei getrennte Staaten. Die Vertragspartner sollten auf Gewaltanwendung verzichten und im Falle einer Friedensbedrohung sich gegenseitig konsultieren. Und dann der entscheidende Passus: Wenn ein Vertragspartner in Europa angegriffen werden würde, müssten ihm die andern Hilfe leisten; die Partner soll-

<sup>5</sup> Zum Interessensprofil der Sowjetunion bezüglich der Mutual and Balanced Force Reduction (MBFR) und der KSZE vgl. den Bericht von J. J. Vischer vom 1. Dezember 1972, [dodis.ch/34577](http://dodis.ch/34577), S. 14. Zu den anlaufenden MBFR-Gesprächen vgl. die Notiz von F. Pictet vom 12. Januar 1973, [dodis.ch/38896](http://dodis.ch/38896) sowie für eine Zusammenfassung der ersten Phase der Gespräche die Notiz von F. Nordmann vom 12. Dezember 1973, [dodis.ch/38898](http://dodis.ch/38898).

ten sich ferner verpflichten, an keinen Bündnissen teilzunehmen, die im Widerspruch zu den im Vertrag formulierten Zielen stehen. Schliesslich: Die Sicherung des Friedens soll durch einen ständigen politischen Beratungsausschuss und ein ständiges Beratungsorgan erfolgen und diesem sollten dann auch die USA und China als Beobachter angehören können.<sup>6</sup>

Interessant sind die Reaktionen der westlichen Aussenminister. Für den damaligen britischen Aussenminister Eden schienen die Vorschläge von Herrn Molotow eine Art von moderner Monroe-Doktrin für Europa zu sein. Nach ihm ging es den Russen darum, die NATO aufzulösen und die USA aus Europa herauszuhalten. Bidault meinte: «Wenn Europa sich plötzlich entschliessen würde, sich vom Rest der Welt abzuschliessen, würde eine Macht, nur eine einzige, die sich im übrigen auch auf Asien erstreckt, ein absolutes Übergewicht in Europa besitzen. Es handelt sich hierbei nicht darum, irgendjemandem Absichten oder auch nur Möglichkeiten einer Aggression zu unterstellen. Ich erinnere lediglich daran, dass ein militärisches Übergewicht politische und eine ganze Reihe anderer Konsequenzen einschliesst, die man nicht das Recht hat, scheinbar zu ignorieren.»<sup>7</sup>

Der sowjetische Versuch von 1954, über einen Sicherheitspakt zur europäischen Hegemonie zu gelangen, war allzu durchsichtig angelegt, als dass er nicht durchschaut worden wäre. Es ist übrigens interessant, daran zu erinnern, dass ja die Sowjetunion nicht die erste europäische Macht ist, die versucht hat, im Sinne des Votums des britischen Aussenministers die Monroe-Doktrin auf Europa zu übertragen. Die völkerrechtliche Theorie des nationalsozialistischen Deutschlands, so wie sie vor allem Professor Karl Schmitt vertreten hat, lässt sich durchaus auf die Formel bringen, die er selbst geprägt hat: es gehe darum, eine neue Grossraumordnung zu schaffen mit «Interventionsverbot für raumfremde Mächte».<sup>8</sup>

In diesem Zusammenhang dürfen gewisse geographische Tatbestände nicht vergessen werden. Zum einen die Tatsache, dass zwar die Sowjetunion teilweise eine europäische Macht ist, die USA jedoch eine transozeanische. Zum zweiten führt die Teilnahme der USA dazu, dass die europäische Sicherheitsproblematik sich im Grunde genommen zu einer Weltsicherheitsproblematik ausweitet. Bei einer Beteiligung der beiden Supermächte würden die Grenzen des Sicherheitssystems durch die geographischen Pole Wladiwostok und San Francisco gebildet. Ob in einem solchen Fall noch von europäischer Sicherheit gesprochen werden kann, ist sehr problematisch. Überhaupt muss man sich fragen, ob der Terminus «europäische Sicherheit» nicht taktischen Erwägungen entsprungen ist bzw. ein falsches Problem ist.

Die Hauptschwierigkeit liegt also darin, den geographischen Raum abzustecken, eine Schwierigkeit, die damit zusammenhängt, dass Europa eben gerade kein geographischer Begriff ist. Aber auch seine politischen Grenzen sind fließend, denken Sie nur an den Mittelmeerraum oder an den Nahen Osten. Es kommt denn auch nicht von ungefähr, dass die EWG beabsichtigt, alle Mittel-

<sup>6</sup> Zu den Bemühungen der Sowjetunion, eine Konferenz zur europäischen Sicherheit zu installieren vgl. die Note des sowjetischen Aussenministeriums an den Bundesrat vom 13. November 1954, [dodis.ch/9064](http://dodis.ch/9064).

<sup>7</sup> Der französische Aussenminister G. Bidault am 15. Februar 1954 im Rahmen der Berliner Aussenministerkonferenz, vgl. *Le Monde* vom 17. Februar 1954: «M. Bidault : il serait dangereux d'isoler l'Europe du reste du monde».

<sup>8</sup> Carl Schmitt: Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht, Berlin 1941.

meeranstösser gleich zu behandeln und dass die Forderung erhoben worden ist, an der Europäischen Sicherheitskonferenz auch die Probleme des Mittelmeers und des Nahen Ostens in die Gespräche einzubeziehen.

Ich habe schon vor mehr als zwei Jahren im Europarat auf diese Problematik hingewiesen und dazu folgendes gesagt: «Was nützt es denn, wenn dieselbe Macht an der Erhaltung des Friedens in Europa interessiert erscheint, aber an andern Fronten und andern Regionen umso offensiver auftritt? Wird der Friede und die Sicherheit in Europa durch die massive sowjetische Präsenz im Mittelmeer und Nahen Osten nicht ebenso bedroht? Ist es wirklich ein gutes Geschäft für den Westen, für die Anerkennung des für die Sowjetunion so günstigen status quo in Europa, eine sowjetische Offensive im Mittelmeerraum einzuhandeln?»<sup>9</sup>

Es war denn auch sehr interessant festzustellen, dass der Europarat innerhalb der letzten zwei bis drei Jahre von einer Entspannungseuphorie geradezu überschwemmt worden ist. In der letzten Januar-Debatte konnte man sich bereits als Nonkonformist fühlen, wenn man Skepsis äusserte. So rasch ändern die Ansichten, meine Herren!

Es ist gefährlich, Wünsche und Hoffnungen für Realitäten zu nehmen. Wir haben uns im Europarat mehrere Male über die Breschnew-Doktrin unterhalten. Noch in seinem letzten Bericht erinnerte der Berichterstatter im Rat, der britische Konservative Sir John Rogers daran, dass die Sowjetunion nie eine Pflicht eingegangen ist, den internationalen Kommunismus auf irgendeine Art einzuschränken oder den «sozialistischen Kampf» aufzugeben. Darin ist auch ein Interventionsrecht enthalten, welches die Sowjetunion für sich in Anspruch nimmt, ein Interventionsrecht, das sich sehr gut mit dem Prinzip der friedlichen Koexistenz verträgt, gilt diese doch nach sowjetischer Lesart nur für Beziehungen zwischen Staaten von unterschiedlichen Systemen.

Innerhalb des sozialistischen Systems jedoch ist der Begriff des proletarischen Internationalismus massgebend und das daraus abgeleitete Interventionsrecht wird als Ausdruck brüderlicher Solidarität interpretiert. Es ist selbstverständlich, dass die Sowjetunion das Bestehen einer Breschnew-Doktrin leugnet.

Der österreichische Abgeordnete Cernetz berichtete von einem Gespräch, das er mit Ceausescu führte, in welchem dieser dem Gedanken zugestimmt haben soll, dass man dafür sorgen müsse, von Interventionen derjenigen Grossmacht verschont zu bleiben, mit der man verbündet sei, womit natürlich (in erster Linie) die Sowjetunion gemeint war.

Es kommt einer Geschichtsfälschung gleich, wenn man behauptet, die Welt sei in Jalta aufgeteilt worden. Insbesondere wäre es falsch zu behaupten, die sowjetische Intervention in der Tschechoslowakei sei insofern ein normaler Vorgang gewesen, als sich Moskau in seinem Einflussbereich befunden hätte, welcher in Jalta festgelegt worden sei.<sup>10</sup> Von einer Weltteilung war damals aber nie die Rede – dagegen hatte Roosevelt immer opponiert –, sondern höchstens von einem Kondominium der Grossmächte. Davon abgesehen ist die Tschechoslowakei erst 1948 ins «sozialistische Lager» gezogen worden.

<sup>9</sup> Vgl. das Protokoll der 17. Sitzung der parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 23. September 1970, S. 595 f., CH-BAR#E2003A#1984/84#100\* (o.121.21).

<sup>10</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Prager Frühling (1968), [dodis.ch/T941](http://dodis.ch/T941).

Schliesslich ist nicht zu vergessen, dass es nicht Breschnew war, der die nach seinem Namen benannte Doktrin erfunden hat, auch nicht Stalin, sondern beide hätten sich mit gutem Grund auf Lenin berufen können.

Gestatten Sie mir nur noch ganz kurz darauf hinzuweisen, dass die Sowjetunion auch in der Frage der Neutralität eine dialektische, d. h. eine doppelböckige Politik betreibt. Neutralität kann sie letztlich nämlich nur als eine finnische verstehen und akzeptieren.<sup>11</sup> Das eigentliche Ziel der sowjetischen Europapolitik könnte deshalb durchaus darin bestehen, so etwas wie eine «Finnlandisierung» Europas herbeizuführen. Dagegen glaube ich nicht, dass die UdSSR beabsichtigt, Europa militärisch zu überschwemmen, selbst dann nicht, wenn die amerikanischen Truppen einmal abgezogen werden sollten. Jedenfalls zeigt die Geschichte der sowjetischen Aussenpolitik, dass Moskau die «indirekte Aggression» stets vorgezogen hat.

*Herr Botschafter Bindschedler:*

Mit den Ausführungen von Herrn Prof. Hofer stimme ich überein, möchte jedoch noch einige «Retouchen» anbringen. Ausgehend von der Erkenntnis, dass Europa nicht aus dem Zusammenhang der Weltpolitik ausgeklammert werden kann, lässt sich die Frage stellen, ob die europäische Sicherheitskonferenz nicht ein Fehlprodukt sei: Täuschungsmanöver der Grossen gepaart mit den Illusionen gewisser Kleinstaaten. Auch muss das «Gesetz der umgekehrten Reziprozität» im Auge behalten werden. Seit Jahren ist dieser Prozess, der äussere Entspannung mit gleichzeitiger Druckverschärfung im Innern verbindet, in kommunistischen Staaten festzustellen. Es lassen sich schliesslich von der KSZE nur Resultate erreichen, wenn es zu einer Einigung unter den Grossmächten kommt, deren Absprache durchaus zu Lasten der kleineren Staaten gehen könnte. Die zugestandene gewisse Narrenfreiheit für die Kleineren ändert nichts an den weltpolitischen Machtverhältnissen. Eine zu grosse Einigkeit unter den Grossen wirkt sich auf die Kleinen in der Regel ungünstig aus. Untersucht man die einzelnen von der Konferenz aufgeworfenen Problemkreise, so wäre ein Fernbleiben der Schweiz, angesichts der offenkundigen machtpolitischen Hintergründe der Konferenz, durchaus naheliegend gewesen. Unser Land ist an der Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Gleichgewichts interessiert und nicht bereit, dem Hauptziel Moskaus (Zementierung des status quo, vor allem der Unfreiheit in den Satellitenstaaten), den Segen zu geben.<sup>12</sup> Andererseits kann es aber auch nicht aktiv gegen den Ostblock auftreten. Folgende Gründe haben trotzdem eine Teilnahme nahegelegt:<sup>13</sup>

- Unterstreichung unserer Existenz durch Präsenz, um zu vermeiden, dass wir einfach übergangen werden;

<sup>11</sup> Zur finnischen Neutralität vgl. das Referat von A. Karjalainen vom 5. Juni 1967, [dodis.ch/69823](http://dodis.ch/69823).

<sup>12</sup> Vgl. dazu den Bericht der Arbeitsgruppe Europäische Sicherheitskonferenz des Politischen Departements vom 7. Juli 1970, [dodis.ch/34490](http://dodis.ch/34490).

<sup>13</sup> Zum Entscheid des Bundesrats, an den Vorberatungen zur Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa teilzunehmen, vgl. das BR-Prot. Nr. 2011 vom 8. November 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 173, [dodis.ch/34487](http://dodis.ch/34487). Zur Vorgeschichte vgl. ferner das BR-Prot. Nr. 1180 vom 9. Juli 1969, DDS, Bd. 24, Dok. 154, [dodis.ch/32403](http://dodis.ch/32403) sowie das Protokoll der Arbeitsgruppe zur Europäischen Sicherheitskonferenz des EPD vom 29. Dezember 1969, DDS, Bd. 24, Dok. 188, [dodis.ch/32405](http://dodis.ch/32405).

- der Wunsch, die Stimme der Vernunft zu erheben durch Vermittlungs- und Lösungsvorschläge;
- das Interesse der direkten Information;
- die Wahrung unserer Interessen;
- unsere Anteilnahme an allen Plänen, die der Sicherheit und dem Frieden dienen.

Die schweizerische Teilnahme bedeutet ein Weiterschreiten auf dem bisher eingeschlagenen Weg. Mit illusionslosem Interesse wird unser Land die Geschehnisse verfolgen und im Rahmen der Realitäten und des Vernünftigen eine aktive Rolle spielen.

Einige Worte noch zur Neutralität: Ihr Statut verbietet die einseitige Unterstützung einer Partei; es ist zu vermeiden, zum Werkzeug des einen Lagers zu werden. Solange sich die Neutralität zu Lasten des nichtkommunistischen Lagers auswirkt, ist sie der Sowjetunion sehr erwünscht. Sobald sich aber im eigenen Satellitenstaatenbereich solche Tendenzen zeigen (z. B. Nagy/Ungarn 1956), schwindet dafür jegliches Verständnis.<sup>14</sup> Deshalb gilt es für die Schweiz, solch zweideutiges Spiel zu erkennen und sich darauf nicht einzulassen. Wir dürfen nicht die Neutralen der einen Seite werden (unglückliches Beispiel: Korea!<sup>15</sup>). Andererseits verlangt die Neutralität keine mechanistische Zwischenhaltung. Die Schweiz hat im Gegenteil ihre eigenen Ansichten klar zu äussern, sich für Recht und Gerechtigkeit einzusetzen und ihre Interessen zu wahren, auch wenn diese sich mit den Interessen anderer Staaten decken. Die Neutralität ist hier restriktiv auszulegen; sie bedeutet nicht Aktionsunfähigkeit. Unsere Stellung als freiheitlicher, unabhängiger Staat ist bekannt. Gerade der Umstand, dass wir keinem Bündnis angehören, verschafft eine Bewegungsfreiheit, die es auszunützen gilt.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich für das schweizerische Verhalten an der Konferenz folgende Richtlinien:

- in Bereichen, wo dies möglich ist, eine aktive Rolle zu spielen;
- unter Berücksichtigung des gesamteuropäischen Interesses die eigenen Interessen zu wahren;
- alle Vorschläge für eine grössere Sicherheit und Zusammenarbeit zu unterstützen;
- wo immer dies möglich ist, sollte unser Land versuchen, ausgleichend zu wirken, und für allfällig zu schaffende institutionelle Mechanismen seine guten Dienste zur Verfügung halten;
- schliesslich muss darüber gewacht werden, dass die Neutralität nicht zum Werkzeug der einen Machtgruppe wird.

Lassen Sie mich nun auf einzelne von der Konferenz zu behandelnde Problemkreise eingehen.

<sup>14</sup> Zur Ungarnkrise von 1956 vgl. das Schreiben von M. Petitpierre an L. Boissier vom 20. November 1956, DDS, Bd. 20, Dok. 93, [dodis.ch/12323](https://dodis.ch/12323).

<sup>15</sup> Vgl. dazu Sacha Zala, Yves Steiner und Dominik Bär (Hg.): Die Schweiz und die NNSC. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der Neutral Nations Supervisory Commission in Korea 1951–1995, (Quaderni di Dodis – fonti, Bd. 21), Bern 2023, [dodis.ch/q21](https://dodis.ch/q21), sowie die thematische Zusammenstellung Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), [dodis.ch/T2067](https://dodis.ch/T2067).



### 1. Zum Gewalt- und Interventionsverbot

Die neuerliche Bekräftigung eines bereits in den UN-Charta ausgesprochenen Grundsatzes ist überflüssig. Solche «Fotografieübungen» bedeuten keinen Fortschritt. Sinnvoll wäre allein eine nähere Präzisierung des Begriffs «Gewalt». Als taktische Diskussionsbasis wäre hier etwa die amerikanisch-sowjetische Deklaration vom Mai 1972 (besonders deren Paragraph 11, der das Interventionsverbot fixiert) zu benützen.<sup>16</sup> Ein Gewaltverbot kann aber nur den status quo aufrechterhalten, was sich auf die Dauer als unmöglich erweist. Deshalb sind in der zwischenstaatlichen Gesellschaft noch fehlende Mechanismen einzuführen, die bei Konflikten Entscheide und neues Recht zu schaffen vermögen. Diese bestehende Lücke auszufüllen, hat die Schweiz ihr bekanntes Projekt der friedlichen Streitbeilegung vorgelegt.<sup>17</sup> Der Schweizer Vorschlag hat bei den westlichen Staaten zustimmende Aufnahme gefunden, so bei Italien, Frankreich, Belgien; auch Grossbritannien ist heute positiv eingestellt. Unterstützung hat das Projekt sodann auch bei den Neutralen sowie bei Jugoslawien gefunden. Skeptisch reagierten dagegen die Vereinigten Staaten, die sich aber noch nicht endgültig festlegten. Das östliche Lager verhält sich grundsätzlich ablehnend. Allerdings kann das Projekt nicht einfach zurückgewiesen werden, was unpopulär wäre und die wirklichen machtpolitischen Ziele enthüllen würde. Immerhin haben die Bulgaren, die treuesten Kreml-Sprecher, anlässlich der im Sommer 1972 durchgeführten Ostblockreise des Generalsekretärs erklärt, der Schweizer Vorschlag stehe ausser Diskussion.<sup>18</sup>

Vor allem Souveränitätsüberlegungen, das Fehlen gemeinsamer Rechtsauffassungen, die Blockpolitik und die weltweiten Machtinteressen sowie Zweifel an der Unabhängigkeit von Richtern stehen der Realisierung des Schweizer Vorschlages entgegen. In voller Kenntnis dieser Einwendungen hat die Schweiz dennoch ihr Projekt mit allem Nachdruck verfolgt. Mögen auch die Realisierungschancen gering sein, so lässt sich damit doch die Ernsthaftigkeit der Staaten, zu Fortschritten in der Friedenssicherung zu gelangen, auf die Probe stellen. Sollte aber die Sicherheitskonferenz über Deklamationen feierlicher Phrasen nicht hinauskommen, so vermag auch ein solches Ergebnis einen bedeutsamen Befund zu liefern: die Erkenntnis, dass sich machtpolitisch in der Staatenwelt nichts geändert hat.

### 2. Zum militärischen Sektor und insbesondere zur MBFR-Problematik:

Hierbei geht es weniger um Abrüstung als vielmehr darum, das prekäre Gleichgewicht aufrechtzuerhalten oder zu ändern. Die aufgeworfenen militär-

<sup>16</sup> Basic Principles of Relations Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics vom 29. Mai 1972, § 11: «The USA and the USSR make no claim for themselves and would not recognize the claims of anyone else to any special rights or advantages in world affairs. They recognize the sovereign equality of all states.» *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume I, Foundations of Foreign Policy 1969–1972*, eds. Louis J. Smith and David H. Herschler (Washington: Government Printing Office, 2003), Document 116.

<sup>17</sup> Zum schweizerischen Projekt für ein System friedlicher Streitbeilegung vgl. das BR-Prot. Nr. 2011 vom 8. November 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 173, [dodis.ch/34487](http://dodis.ch/34487), bes. Anm. 15, sowie die thematische Zusammenstellung KSZE und friedliche Streitbeilegung, [dodis.ch/T1874](http://dodis.ch/T1874).

<sup>18</sup> Zu seinen Besuchen in Bulgarien, Jugoslawien, Polen, Rumänien, der Tschechoslowakei und Ungarn vgl. die Notiz von E. Thalmann an die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerats vom 14. August 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 157, [dodis.ch/34496](http://dodis.ch/34496) sowie die Notiz von R. Probst an E. Thalmann vom 13. Juni 1972, [dodis.ch/35843](http://dodis.ch/35843).

strategischen Fragen betreffen vor allem die Blöcke und ihre Allianzpolitik. Sich hier aktiv einzuschalten, ist dem Neutralen verwehrt. Gleichwohl aber ergibt sich ein gewisses Interesse für eine Teilnahme. Angesichts des Risikos, dass Ergebnisse unter den Grossen auf Kosten der kleineren Staaten ausgehandelt werden könnten, ist Information aus erster Hand sehr wichtig. Wenn die Schweiz in diesem Bereich auch keine aktive Rolle spielen kann, so hat sie doch die nicht ganz bedeutungslose Möglichkeit, hinter den Kulissen ihre Anschauungen zu vertreten. Eine Reduktion der Streitkräfte steht für die Schweiz nicht zur Diskussion, haben doch ihre Bestände und ihre Rüstung teilweise bereits einen Minimalstand erreicht, der nicht unterschritten werden darf, ohne die Glaubwürdigkeit unserer militärischen Verteidigung in Frage zu stellen. Hingegen kann die Schweiz auf besonderen Wunsch und ausdrückliche Einladung hin ihre Beteiligung an allfälligen Kontrollmechanismen zusagen, zu deren Detailausarbeitung sie aber ebenfalls zugezogen werden müsste. Denn nur auf Grund von genauen Kenntnissen könnte sie ihren endgültigen Entscheid fällen. Eine Situation des «fait accompli» wie in Korea muss unbedingt vermieden werden.

Die Absicht, den militärischen Sektor von Helsinki getrennt zu behandeln, erschwert natürlich eine direkte Beteiligung. Noch ist auch die Frage ungeklärt, ob die Neutralen an den MBFR-Gesprächen teilnehmen sollen. Sich aktiv um eine Einladung zu bewerben, kommt für die Schweiz nicht in Frage, weil dies zu falschen Rückschlüssen über ihre Neutralitätspolitik führen kann. Aus schweizerischer Sicht wäre eine gewisse Verbindung zwischen Wien und Helsinki erwünscht,<sup>19</sup> etwa im Sinne einer periodischen Berichterstattung über die MBFR-Verhandlungen, zu der sich die Teilnehmer der Sicherheitskonferenz äussern könnten. Auch kann der militärische Bereich nicht einfach von der Sicherheitsproblematik getrennt werden. Ein unrealistischer Vorschlag, wonach die Schweiz eine Übernahme des Milizsystems durch andere europäische Staaten propagieren sollte, ist jedoch abzulehnen.

### 3. Zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit:

Die KSZE soll keinesfalls zu einer Handelskonferenz umfunktioniert werden mit dem Zweck, einzelne Wirtschaftsprojekte auszuhandeln. Wohl aber kann sie gewisse Rahmenbedingungen und Grundsätze aufstellen, deren Wert allerdings fraglich sein wird.

### 4. Zur Freizügigkeit von Personen, Ideen und Informationen:

Die schärfsten Gegensätze zwischen Ost und West betreffen diesen Fragenkomplex. Gerade weil er sich der grossen Risiken bewusst ist, findet sich der Ostblock nicht dazu bereit, die menschlichen Kontakte aus staatlicher Aufsicht zu entlassen. Die Erweiterung des individuellen Freiheitsraumes (z. B. im Reiseverkehr) muss deshalb zu einem Hauptgegenstand der Konferenz gemacht werden. Die Schweiz wird alle Bemühungen in dieser Richtung unterstützen. Einzig zur Förderung des staatlich dirigierten Kulturaustausches braucht keine Sicherheitskonferenz in Szene gesetzt zu werden.

<sup>19</sup> Zum Verhältnis der MBFR-Verhandlungen in Wien und der KSZE in Helsinki vgl. das Protokoll der Gespräche von E. Thalmann mit W. Wodak vom 26. Februar 1973, [dodis.ch/40565](http://dodis.ch/40565).



## 5. Zu den «institutionellen Folgen»:

Skeptisch begegnet die westliche Seite den östlichen Wünschen nach einem ständigen paneuropäischen Konsultationsorgan. Sie will vor allen Dingen verhindern, dass der Ostblock auf diesem Weg auf westeuropäische Organisationen Einfluss zu nehmen vermag.

Nach schweizerischer Ansicht soll diese Frage erst auf Grund der materiellen Konferenzergebnisse entschieden werden; erst dann wird man klarer sehen, ob und in welcher Weise Institutionen zu schaffen sind.<sup>20</sup> Diese Auffassung wird von den andern Neutralen geteilt. Was schliesslich den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen anbetrifft, so konnte bisher Einigkeit darüber erzielt werden, die eigentliche Konferenz in drei Phasen abrollen zu lassen: einer ersten auf Ebene der Aussenminister, einer zweiten auf Kommissionsebene, einer abschliessenden dritten auf Ebene der Staats- und Regierungschefs oder der Aussenminister.

Der strittigste Diskussionspunkt betrifft die Ausgestaltung der Tagesordnung. Wünscht die Sowjetunion darüber nur eine stichwortartige Einigung, so halten andere Staaten eine genaue, detaillierte Agenda sowie eine feste Umschreibung der Mandate der Kommissionen für unerlässlich.<sup>21</sup>

Der bisherige Konferenzverlauf hat eine über Erwarten starke Einigkeit des Westens auf dem politischen Sektor gezeigt. Als positives Ergebnis ist sodann die starke Stellung der Neutralen zu werten; ihre Bedeutung ist von den Mächten anerkannt und gewürdigt worden (so ist beispielsweise der schweizerischen Delegation die Redaktion und Gliederung aller von Konferenzteilnehmern gemachten Vorschläge anvertraut worden, eine Arbeit, deren Übertragung als Vertrauensbeweis gewertet werden kann).<sup>22</sup>

Ungeklärt bleibt die Frage, inwieweit die Mittelmeerproblematik von der KSZE zu behandeln ist. Ferner gilt es, die momentan bestehende Uneinigkeit in der militärischen Frage zu berücksichtigen. Ein Zusammenbruch der Wiener Gespräche könnte eine unbefristete Verschiebung der KSZE zur Folge haben.

Was schliesslich die Rolle Finnlands als Gastgeberland betrifft, so muss ohne Zweifel attestiert werden, dass es die Organisationsarbeit ausgezeichnet gelöst hat. Hingegen erwies sich seine politische Abhängigkeit stärker als erwartet worden ist.

*M. le Professeur Freymond:*

Les travaux de la CSCE, je les connais quelque peu, pour m'en être occupé de façon soutenue ces derniers mois. Dans l'ensemble, j'arrive à des conclusions assez proches de celles du *Professeur Bindschedler*. En revanche, mon analyse est peut-être un peu moins sombre sur certains points que celle que vient de faire le *Professeur Hofer*.

<sup>20</sup> Für die schweizerische Haltung zur Institutionalisierung der KSZE vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe Europäische Sicherheitskonferenz des Politischen Departements vom 7. Juli 1970, [dodis.ch/34490](http://dodis.ch/34490), S. 82–85.

<sup>21</sup> Für die schweizerische Haltung zur Tagesordnung vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe Europäische Sicherheitskonferenz des Politischen Departements vom 7. Juli 1970, [dodis.ch/34490](http://dodis.ch/34490), S. 65 f.

<sup>22</sup> Vgl. das Telegramm Nr. 46 der schweizerischen Botschaft in Helsinki an die Politische Direktion des EPD vom 25. Januar 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#668\* (B.72.09.15.1).

Tout est dans l'accent dans l'appréciation de la situation. Du point de vue historique, je diffère du *Professeur Hofer* car, tout en admettant que la stratégie communiste ne s'est nullement modifiée et qu'en parlant du droit international «prolétarien» on doit continuer à se référer à Lénine, j'ai tout de même le sentiment que nous devons tenter de dépasser les textes et de voir, au-delà des constitutions, des programmes, des déclarations et autres manifestes de toutes sortes, comment vivent les peuples. En d'autres termes, nous devons être encore plus attentifs que par le passé au «pays réel». Nous constatons dans le communisme un processus d'érosion permanent de la doctrine et il faut admettre que chaque pays de l'Est est en train, en quelque sorte, de «nationaliser», chacun à sa façon, le socialisme. Il y a des nuances importantes à apporter dans notre analyse. Des pays comme la Bulgarie, la Roumanie, la Pologne, la RDA n'ont pas procédé à la collectivisation de la même manière. La République de Pankow, par exemple, mène une politique socialiste beaucoup plus poussée que les États balkaniques. Récemment, un responsable polonais s'est efforcé de me persuader qu'un certain multipartisme existait dans son pays; le fait me paraît remarquable en lui-même, bien que cela ne corresponde pas vraiment à la réalité.

Il me paraît juste de pratiquer une politique d'ouverture à l'Est. La politique que nous suivons à Helsinki est suffisamment prudente et extrêmement bien exécutée par la délégation du Département politique que je félicite. Une récente interview<sup>23</sup> que j'ai accordée à un quotidien romand a quelque peu déformé mes pensées à cet égard; j'y ai simplement fait allusion au rôle de la presse qui, par ses exagérations, risque paradoxalement de couper nos diplomates de l'opinion publique. Pour le reste, je réitère ma satisfaction pour la manière dont notre délégation a travaillé à Helsinki.

Ma deuxième remarque concerne la façon d'approcher les problèmes. Ma méthode est différente, là aussi, de celle du *Professeur Hofer*. Je crois utile de les aborder à trois niveaux différents de décision: mondial, international et national. Au niveau mondial: Nixon et Brejnev appréhendent et règlent les problèmes souvent d'une façon brutale qui peut être dangereuse pour les petits pays. Il faut également tenir compte de la Chine et du Japon.

Nous devons de toute urgence nous occuper de l'Europe; la CSCE nous offre pour la première fois l'occasion d'agir dans le cadre européen sans être ni contre les USA, ni contre l'URSS. L'accent doit être mis sur le développement systématique de nos relations avec l'Europe de l'Est tout entière. Pour nous, cela signifie faire quelque chose qui ne nous est pas naturel, dans la mesure où nous sommes davantage attirés par l'Atlantique. Cela signifie aussi faire un effort d'information, de conversion; ce sera peut-être plus facile pour nos compatriotes de Suisse alémanique qui, au cours de l'histoire, ont eu à traiter avec les Allemands et les Autrichiens, que pour les Romands.

A l'égard des USA, nous, Européens, nous mettons en position de «colonisés» en situation de dépendance; voilà le danger principal. Cela est vrai surtout sur le plan militaire. Il faut que les Européens renforcent leur propre défense en traitant leurs problèmes à eux, sinon l'URSS et les USA les traiteront à leur place!

23 Für Interviews mit J. Freymond vgl. das Dossier CH-BAR#J1.302#2005/252#126\*.

Sur le plan national, la défense commence par l'enracinement dans le peuple d'une armée qui est l'expression de la volonté de vivre en communauté. Ce qui est décisif aujourd'hui, ce sont les fluctuations internes des différents pays, comme la France par exemple (importance de l'enjeu des élections françaises). Dans un système mondial où le «transnational» tend à l'emporter sur les relations «internationales», les fluctuations internes peuvent avoir une influence décisive, plus encore que par le passé.

Le volet économique de la CSCE est très peu élaboré; c'est pourtant dans ce domaine que nous obtiendrons peut-être les résultats les plus intéressants. Quoiqu'il en soit, nous devons développer beaucoup plus nos relations économiques avec les pays de l'Est.<sup>24</sup> À propos des MBFR, j'ajouterais que si nous nous en mêlions, nous pourrions un jour ou l'autre être amenés à diminuer notre potentiel militaire, ce qui serait évidemment fort dangereux.

*Herr a.Nationalrat Bretscher:*

Nach dem, was ich in der vorletzten Sitzung als Referent ausgeführt habe,<sup>25</sup> wird es Sie nicht überraschen, wenn ich den Skeptizismus von Herrn Hofer bezüglich einer europäischen Sicherheitskonferenz vollständig teile. Wenn ich mich frage, worin die Ziele sowie die Motive der Initianten dieses Projekts liegen können, so muss ich feststellen, dass wir nicht sicher sein können, ob diese Konferenz nicht eher zu einer grösseren Verunsicherung in Europa führen wird.

Die Sowjetunion ist heute in Europa militärpolitisch nicht gefährdet, die NATO zu einer Offensivaktion nicht fähig. Von diesem Standpunkt aus bestünde für die Sowjetunion also kein Grund zur Abhaltung einer Sicherheitskonferenz. Der einzige Zweck kann daher für sie nur in einer Zementierung des status quo liegen. Ferner ist sie an einer Verbesserung der Beziehungen zu den westeuropäischen Staaten, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet, interessiert.

Zwar ist eine gewisse Erosion des Originalkommunismus in den Satellitenstaaten in dem Sinne, dass es ihnen gestattet oder möglich ist, eine Art Nationalkommunismus in der Wirtschaft einzuführen, nicht zu übersehen. Diese Tendenz zeigt sich aber lediglich auf wirtschaftlichem Gebiet; gleichzeitig sind die Zügel in kultureller wie politischer Hinsicht angezogen worden.

Es besteht deshalb die Gefahr, dass die Konferenz lediglich grössere Illusionen über die Sicherheit in Europa hervorruft. In der Aussenpolitik können Mythen eine grosse Rolle spielen. Dennoch, die Schweiz tat gut daran, an den Vorbereitungsarbeiten zur Sicherheitskonferenz teilzunehmen, vor allem um die eigenen Beiträge aus unserer Gedanken- und Rechtswelt vorzutragen. Es wird dadurch vielleicht auch möglich sein, die Konferenz in den Augen der öffentlichen Meinung ins richtige Licht zu rücken; zudem dürfte es nicht leicht sein, die schweize-

<sup>24</sup> Für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und den Oststaaten vgl. die Notiz von R. Probst an E. Brugger vom 8. November 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 176, [dodis.ch/35755](http://dodis.ch/35755) sowie die Tabelle der Handelsabteilung des EVD vom 29. Januar 1971, [dodis.ch/35846](http://dodis.ch/35846). Für die neue Konzeption der Osthandelspolitik des Bundesrats vgl. auch das BR-Prot. Nr. 304 vom 17. Februar 1971, DDS, Bd. 25, Dok. 58, [dodis.ch/35754](http://dodis.ch/35754).

<sup>25</sup> Für das Referat von W. Bretscher vgl. das Protokoll der 29. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 3. Juni 1972, [dodis.ch/34211](http://dodis.ch/34211), Anhang.

rischen Vorschläge abzulehnen. Unsere Delegation hat bisher an der Bildung von Illusionen nicht mitgewirkt, und ich möchte ihr zur geleisteten Arbeit gratulieren.

Noch einige Bemerkungen zur militärischen Seite: Ich glaube nicht, dass die Sowjetunion an einem sogenannten Truppenabbau interessiert ist. Sie hätte nämlich zuerst das im Vergleich zu den NATO-Kräften bestehende Übergewicht zu reduzieren, um erst dann einen linearen Abbau an die Hand zu nehmen. Einen solcherart ausgewogenen Truppenabbau haben die Russen indessen bereits abgelehnt. Zudem sehen sie voraus und sprechen ganz offen jetzt schon davon, dass die westeuropäischen Staaten eigene Beiträge zur Truppenverminderung auf dem Präsentierteller darbringen werden. Sollte dies zutreffen, so würden wir uns tatsächlich in einem Prozess der sogenannten Finnlandisierung Europas befinden. Mit einer Ermunterung an unsere Delegation, auf dem bisher eingeschlagenen Weg weiterzumarschieren, möchte ich doch die Frage verbinden, ob sie sich wohlklingenden Verbaldeklarationen ohne Substanz am Schlusse der Konferenz anschliessen muss oder auch nur anschliessen kann.

Im übrigen stelle ich fest, dass die militärische Präsenz der Sowjetunion in Europa durch die sogenannte China-Bedrohung nicht beeinflusst wird. Allerdings soll man in Moskau eine vielleicht in zehn bis fünfzehn Jahren mögliche Konfrontation mit der Chinesischen Volksrepublik in einem vielsagenden Scherzwort folgendermassen charakterisieren: «Sollten wir mit China in einen Krieg geraten, so werden wir am ersten Tag eine Million Gefangene und am zweiten Tag fünf Millionen Gefangene machen und am dritten Tag kapitulieren».

*Herr a. Bundesrat Wahlen:*

Ich stimme den Äusserungen der beiden Referenten und jenen von Herrn a. Nationalrat Bretscher zu und bitte jene Herren, die sich aktiv mit den zur Diskussion stehenden Fragen beschäftigt haben, sich zu äussern.

*Herr Botschafter Thalmann:*

Ich fürchte, den erfreulichen und hochinteressanten Höhenflug, den unsere bisherige Diskussion gebracht hat, zu unterbrechen, wenn ich zu einigen mehr praktischen Aspekten der Sicherheitskonferenz Stellung nahm.

Ich möchte zunächst in Ergänzung der Ausführungen von Herrn Bindschedler unterstreichen, dass die KSZE unter dem Gesichtswinkel der *praktischen Aussenpolitik* für uns eine willkommene Gelegenheit bietet, *Kontakte* zu knüpfen, unsere *Präsenz* zu markieren und uns *auf politischer Ebene multilateral* zu behaupten.

Naturgemäss leidet der neutrale Staat an einer gewissen *diplomatischen Kontaktarmut*. Man darf nicht vergessen, dass die in Bündnissen oder Gemeinschaften (NATO, Warschaupakt, EWG, Skandinavien) zusammengeschlossenen Staaten auf allen Ebenen der Diplomatie *viel engere* Kontakte haben als die Neutralen, die lediglich unter sich – in bescheidenem Masse übrigens – institutionalisierte Kontakte pflegen. Die KSZE hat uns nun – schon vor Beginn der Vorkonferenz – Gelegenheit gegeben, ein ganzes Netz von *beruflichen und persönlichen* Beziehungen zu weben, das sich nicht nur für die KSZE, sondern allgemein für die Behauptung unserer Interessen als nützlich erweisen wird. Die engeren Kontakte, die wir mit

Bezug auf die KSZE z. B. mit den Italienern pflegen, haben sich auf unsere bilateralen Beziehungen bereits günstig ausgewirkt.

Von Anfang an haben wir uns die Devise gegeben: Wenn wir schon an der Sicherheitskonferenz teilnehmen, dann *aktiv*. Im internationalen Leben verdorren die Mauerblümchen. Nun bedarf aber dieses Wort «aktiv» einer Präzisierung. Es wird heute ja viel von einer «aktiveren» Aussenpolitik der Schweiz gesprochen, wobei jene, die diese Aktivierung am lautstärksten fordern, sich *konkret* wohl überhaupt nichts darunter vorstellen können. Jeder Aussenpolitik eines neutralen Kleinstaates, wie immer man sie auch qualifizieren mag, sind *natürliche* und *relativ enge* Grenzen gesetzt.<sup>26</sup>

Realistischerweise sehe ich für eine Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik nur drei Gebiete:

- a) Ausdehnung unserer guten Dienste
- b) Massvolle Besuchsdiplomatie
- c) Konstruktive Teilnahme an multilateralen Konferenzen.

Was wir in Helsinki machen, liegt auf dieser Linie. Dabei handelt es sich zum Teil um *recht wenig spektakuläre Dinge*. In einzelnen Presseäusserungen ist milde belächelt worden, dass wir uns für «kleine Sekretariatsarbeiten» zur Verfügung gestellt haben. So wie etwa auch schon darüber gelächelt wurde, dass wir zwischen Indien und Pakistan und zwischen den USA und Kuba blosse «Kurierdienste» geleistet haben.<sup>27</sup> So unwichtig sind diese Dienstleistungen allerdings nicht. Wer sich täglich damit zu befassen hat, weiss auf jeden Fall ihre Bedeutung richtig einzuschätzen. Es handelt sich um *eigentliche Vertrauensbeweise*, die geeignet sind, die zweifellos bestehenden (optischen) negativen Seiten unserer Neutralitätspolitik zu korrigieren.

Soviel zu den *schweizerischen Aspekten* der KSZE. Gestatten Sie mir noch zwei Bemerkungen zur *Substanz der Konferenz*.

a) Es ist im Zusammenhang mit dieser Konferenz viel die Rede von *Entspannung*. Ich möchte kein Hehl daraus machen, dass ich persönlich *nicht daran glaube*. Solange der Osten nur die *Vorteile* einer friedlichen Koexistenz – Anerkennung des status quo, Zugang zum westlichen «know how», etc. – für sich buchen will, gleichzeitig aber dem Westen auf ideologischem Gebiete den Kampf ansagt, gibt es keine *echte* Entspannung.

Der Wert der KSZE für den Westen und auch für uns liegt m. E. auf einer andern Ebene: Nachdem der Westen bekanntlich weder gewillt noch fähig ist, der *Breschnewdoktrin* mit Machtmitteln entgegenzutreten (Ungarn, CSSR),<sup>28</sup> gibt es nur noch *politisch-diplomatische Mittel*, um der ideologischen Offensive des Ostens

<sup>26</sup> Zur Diskussion über eine «aktiveren» schweizerische Aussenpolitik vgl. das Protokoll der zweiten Plenarsitzung der Botschaftertagung 1966 vom 4. Oktober 1966, [dodis.ch/30805](http://dodis.ch/30805), S. 74–100.

<sup>27</sup> Für die Vertretung der indischen und pakistanischen Interessen durch die Schweiz vgl. das BR-Prot. Nr. 85 vom 19. Januar 1972, DDS, Bd. 25., Dok. 113, [dodis.ch/35283](http://dodis.ch/35283). Für die Vertretung der US-Interessen in Kuba durch die Schweiz vgl. die Note des US State Departments an A. Lindt vom 4. Januar 1961, DDS, Bd. 21, Dok. 116, [dodis.ch/15005](http://dodis.ch/15005) sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C1587](http://dodis.ch/C1587).

<sup>28</sup> Zur Ungarnkrise von 1956 vgl. das Schreiben von M. Petitpierre an L. Boissier vom 20. November 1956, DDS, Bd. 20, Dok. 93, [dodis.ch/12323](http://dodis.ch/12323) sowie zum Prager Frühling 1968 die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T941](http://dodis.ch/T941).

und der kommunistischen Aufweichung der freien Welt Einhalt zu gebieten. Helsinki ist ein solch politisch-diplomatisches Mittel. Die Sowjetunion hat dies zu spät erkannt und stellt nun mit Erstaunen und wachsendem Missfallen fest, dass die KSZE ihr nicht nur die erhofften leichten Gewinne versagt, sondern sich mehr und mehr zu einer wirksamen Gegenoffensive des Westens entwickelt. Darum auch ihr Sperrmanöver in Wien (MBFR).

b) Die zweite Bemerkung ist die: Wir dürfen die Oststaaten nicht ganz einfach und für immer *abschreiben*. Es leben dort Millionen Menschen, die eine Öffnung nach dem Westen suchen, und zwar sind es nicht nur die Leute der alten Generation, die noch andere Zeiten kannten, sondern vor allem auch die Jungen. Ich glaube, dass die KSZE dazu dienen kann, eine ganz kleine Öffnung in den Vorhang zu schneiden. Wenn ihr dies nicht gelingt, so hat sich der Versuch wenigstens gelohnt.

*Herr Nationalrat Dürrenmatt:*

Ich möchte der Delegation für die geleistete Arbeit danken. Sie ist bedeutsam für die Ausnützung des Manövrierraumes, der unserer Aussenpolitik zur Verfügung steht. In Anknüpfung an Herrn Freymonds Thesen mache ich darauf aufmerksam, dass schon bei jenen drei Problemkreisen: Selbstbestimmung, individuelle Kontakte und friedliche Streiterledigung eine Konfrontation mit dem Osten unvermeidlich gewesen ist, da Derartiges nicht in sein Konzept passt. Für die europäischen Staaten hat sich die Konferenz als eine Chance erwiesen; ihre Aufweichung ist noch nicht so weit fortgeschritten, dass man sich nicht auf gewisse gemeinsame Grundsätze hätte einigen können. Gleichzeitig erleben wir auch, wie sich Ansätze zu einem gemeinsamen europäischen Aussenhandel entwickeln. Der neuralgische Punkt wird jedoch dort erreicht sein, wo sich Probleme der Macht stellen. Wenn Europa eine eigene Politik entwickeln will, so muss es seinen Verteidigungswillen gegenüber den Machtaspirationen des Ostens durchsetzen.

Ich begrüsse die Politik der Schweiz, im grösseren Rahmen einer europäischen Aktivität, die aber, soll sie sinnvoll sein, unweigerlich zur Konfrontation führen muss.

Es würde mich noch interessieren, noch etwas über die Weiterentwicklung des wirtschaftlichen Zusammenspiels zwischen BRD und DDR zu vernehmen.

*M. le Professeur Freymond:*

Toute politique est une construction qui repose sur l'évaluation d'une situation. Nous ne sommes pas loin les uns des autres dans l'appréciation de la situation. Tout en demeurant sceptique à l'égard de l'URSS, je pense que nous devrions saisir cette chance, aussi petite soit-elle, que nous offre la CSCE. Il existe à l'Est des gens qui, malgré le régime possèdent une marge de manœuvre – sans doute restreinte –, mais il est non moins évident, comme l'ont dit différents orateurs, que l'appareil du parti et surtout la police jouent dans ces pays un rôle encore prépondérant.

*Herr a. Bundesrat Schaffner:*

Ich bin sehr glücklich über die background-Information, die uns Herr Professor Hofer vermittelt hat. Vor allem aber bin ich durch das Votum von Herrn Botschafter Bindschedler beruhigt worden. Mit grösstem Misstrauen habe ich nämlich das Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz auf uns zukommen sehen. Ich bin ausserordentlich froh, zu sehen, wie die westlichen Staaten und insbesondere die neutralen, versucht haben, aus dieser Konferenz mehr herauszuholen oder doch wenigstens die Realitäten aufzuzeigen. Nun möchte ich allerdings die Frage aufwerfen, ob die Sowjetunion jetzt noch ein Interesse an dieser Sicherheitskonferenz haben kann. Muss nicht vielmehr ihr Manöver mit Wien bereits als ein Schachzug gegen die europäische Sicherheitskonferenz gewertet werden?

Allerdings genügt es nicht, die Macht bloss zu haben, sie muss auch legitimiert werden können. Die Russen mögen noch so lange Macht und Divisionen in Osteuropa haben; wenn es an deren Legitimation fehlt, bewegen sie sich auf unsicherem Boden. In diesem Sinne ging es Moskau mit dem Projekt der europäischen Sicherheitskonferenz nicht allein um die Zementierung des status quo, sondern vor allem um eine Heiligung des Erreichten.

Ich frage mich nur, ob die Sowjetunion dieses Ziel nicht bereits loco domicilii durch Herrn Willy Brandt schon geliefert erhielt. In Helsinki zeigte sich zudem der Westen einiger, widerborstiger und initiativer als erwartet werden konnte, ja er wagte es sogar – *horribile dictu* – von Pressefreiheit zu reden, und als Krone des Ganzen ist noch ein schweizerischer Vorschlag zur friedlichen Streitbeilegung auf den Tisch gelegt worden.<sup>29</sup>

Herrn Botschafter Thalmann möchte ich für seine Ausführungen herzlich danken, ich glaube aber, dass es uns helfen würde, wenn er noch etwas über die Resultate seiner östlichen Erkundungsreise sagen könnte.<sup>30</sup> Ferner wäre es sicher interessant, noch Herrn Probst zu hören. So wie ich es sehe, kann man sich nicht viel von der Ausweitung einer wirtschaftlichen Öffnung gegenüber dem Osten erhoffen.

*Der Vorsitzende:*

«Das Recht hat doch einen Zauberklang»:<sup>31</sup> an dieses Wort Jacob Burckhardts bin ich durch die Ausführungen von Herrn Bundesrat Schaffner erinnert worden.

Mehrmals ist im Zusammenhang mit der politischen Situation in Europa auf Deutschland Bezug genommen worden. Um sie erfassen zu können, ist es notwendig, auf die Situation bei Kriegsende zurückzugehen. Das seither verflorsene Vierteljahrhundert ist geprägt durch einen Prozess fortschreitender Resignation, den das deutsche Volk durchlaufen hat, bis schliesslich die Regierung Brandt 1969 es unternehmen konnte, eine neue Politik einzuleiten, welche die de

<sup>29</sup> Zum schweizerischen Projekt für ein System friedlicher Streitbeilegung vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 173, [dodis.ch/34487](http://dodis.ch/34487), bes. Anm. 15, sowie die thematische Zusammenstellung KSZE und friedliche Streitbeilegung, [dodis.ch/T1874](http://dodis.ch/T1874).

<sup>30</sup> Zu seinen Besuchen in Bulgarien, Jugoslawien, Polen, Rumänien, der Tschechoslowakei und Ungarn vgl. die Notiz von E. Thalmann an die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerats vom 14. August 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 157, [dodis.ch/34496](http://dodis.ch/34496) sowie die Notiz von R. Probst an E. Thalmann vom 13. Juni 1972, [dodis.ch/35843](http://dodis.ch/35843).

<sup>31</sup> Jacob Burckhardt: Weltgeschichtliche Betrachtungen, Berlin und Stuttgart 1905.



facto-Abschreibung der ehemaligen Ostgebiete in Kauf nimmt.<sup>32</sup> Es ist Hitler, der die deutsche Geschichte und die Grenzen der deutschen Sprache um tausend Jahre zurückgeworfen hat.

Zu diesen Ereignissen gesellte sich die langsame Entwicklung der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion, eine Entwicklung, die seinerzeit mit dem russisch-amerikanischen Zerwürfnis von 1947 unter dem Stichwort «Rolling back of the Iron Curtain» ihren Anfang nahm.<sup>33</sup> Dulles inaugurierte die Politik des «containment», die in abgeschwächter Form durch seine Nachfolger weitergeführt wurde. Es blieb Nixon vorbehalten, zu einer Politik des Dialogs überzugehen.<sup>34</sup>

Eine europäische Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit kann vielleicht dazu beitragen, zu verhindern, dass die USA mit der Sowjetunion über den Kopf Europas hinweg einen allzu krassen Bilateralismus der Supermächte betreiben. Darin sehe ich ihren Hauptwert. Unser eigenes Interesse besteht vor allem darin, gegenüber der Sowjetunion in der Praxis die selbständige Rolle der neutralen Macht Schweiz zu manifestieren.

*M. Landgraf:*

Je pense que la liberté de mouvement, une certaine autonomie, une marge d'indépendance dans les pays de l'Est, n'étaient possibles que lorsque ces pays ont pris des risques; on l'a vu en Hongrie en 1956 et en Tchécoslovaquie en 1968.<sup>35</sup> Les gouvernements des pays de l'Est détiennent leur pouvoir de l'URSS et sont davantage intéressés par la conservation du pouvoir que par la liberté de mouvement, l'URSS, elle, a obtenu tout ce qu'elle souhaitait par le traité avec la RFA, puis par les accords de septembre dernier avec la Pologne et le «Grundvertrag» entre la RFA et la RDA.<sup>36</sup>

Sur le plan de l'information, certaines difficultés se sont fait jour; elles étaient inévitables. Si des excès ont été commis, l'occasion était trop belle pour la laisser échapper. Le dynamisme de cette «première» de notre diplomatie était évident. Je pense cependant que la presse ne devrait pas en faire trop, mais, pour cela, il ne faut pas trop l'alimenter.

<sup>32</sup> Zur neuen Ostpolitik vgl. den Politischen Bericht Nr. 67 von H. Lacher vom 29. Dezember 1971, [dodis.ch/36938](https://dodis.ch/36938).

<sup>33</sup> Zur Erklärung von H. Truman vor dem US-Kongress vgl. den Politischen Bericht Nr. 4 von E. Kessler an M. Petitpierre vom 12. März 1947, [dodis.ch/2238](https://dodis.ch/2238).

<sup>34</sup> Zu den Verhandlungen R. Nixons mit L. Breschnew vgl. den Politischen Bericht Nr. 22 von H. Rossi an P. Graber vom 30. Juni 1972, CH-BAR#J1.223#2003/213#57\* sowie das Referat von P. Graber vom 31. August 1972, [dodis.ch/34605](https://dodis.ch/34605).

<sup>35</sup> Zur Ungarnkrise von 1956 vgl. das Schreiben von M. Petitpierre an L. Boissier vom 20. November 1956, DDS, Bd. 20, Dok. 93, [dodis.ch/12323](https://dodis.ch/12323) sowie zum Prager Frühling 1968 die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T941](https://dodis.ch/T941).

<sup>36</sup> Zum Vertrag zwischen der BRD und der Sowjetunion vgl. das Referat von P. Graber an der Botschafterkonferenz vom 2. September 1970, [dodis.ch/34531](https://dodis.ch/34531) sowie die Notiz von P.-Y. Simonin vom 30. Mai 1971, [dodis.ch/36943](https://dodis.ch/36943); zu Polen vgl. die Notiz von K. Fritsch vom 17. Februar 1972, [dodis.ch/36393](https://dodis.ch/36393); zur Aufnahme von Gesprächen über einen Grundvertrag zwischen der BRD und der DDR das Schreiben von W. Ulbricht an H. P. Tschudi vom 20. Juli 1970, [dodis.ch/34330](https://dodis.ch/34330) sowie zur bevorstehenden Unterzeichnung des Grundvertrags das BR-Prot. Nr. 2356 vom 20. Dezember 1972, [dodis.ch/34376](https://dodis.ch/34376).

*Herr a. Bundesrat Weber:*

Vorerst eine kurze Bemerkung: Mit den Ausführungen der Herren Hofer und Bindschedler bin ich einverstanden; ich bin aber auch froh um das Votum von Herrn Freymond. Denn er zwingt mich damit, meinen Standpunkt zu überprüfen.

In der westlichen Welt besteht die Idee von der Notwendigkeit der Entspannung. Die Engländer, aber auch die Deutschen sind in einer euphonischen Stimmung, was eine Schwäche bedeutet. Den Entspannungsgedanken können wir nicht beseitigen, umso weniger als alles, was unsereiner in diesem Zusammenhange äussert, sofort als reaktionär betrachtet wird. Ich frage mich deshalb, auf welche Weise wir unserem Volk den effektiven Wert der europäischen Sicherheitskonferenz plausibel machen können.

*Herr Nationalrat Dürrenmatt:*

Anknüpfend an die Frage von Herrn Weber nach dem effektiven Wert der Sicherheitskonferenz möchte ich auf die jugoslawische Problematik verweisen. Sollte sich nach Titos Abgang etwas Unvorhergesehenes ereignen, so kann sich die europäische Szene von einem Tag auf den andern verändern.

*Herr Nationalrat Hofer:*

Ich möchte meinerseits für die interessanten Beiträge danken und vor allem betonen, dass mein Standpunkt von demjenigen Herrn Freymonds gar nicht so stark abweicht. Ich bin mit ihm einverstanden, wenn er sagt, dass der Westen nicht in der Defensive verharren soll, ich weiss mich mit ihm auch einig, wenn er das Bild des Kessels verwendet, in dem es brodelt und wenn er uns die geistige Unruhe in Erinnerung ruft, die sich im Osten auszubreiten beginnt.

Auf der andern Seite muss man sehen, wie scharf die Regimes des Ostens zurückschlagen. Denken Sie bloss daran, was sich mit den tschechischen Historikern nach 1968 abgespielt hat.<sup>37</sup> Sie alle, die das berühmte Schwarzbuch zusammengestellt haben, sind verfolgt worden. Einverstanden mit Herrn Freymonds Aufruf zu konstruktiverem Denken und Handeln, nochmals einverstanden mit ihm, wenn er sagt, dass die Europäer für ihre militärische Verteidigung ein Mehreres tun sollten; nur eben, ich glaube nicht, dass dies geschehen wird.

In letzter Zeit habe ich in Deutschland eine gefährliche Tendenz festgestellt, die Situation in der Sowjetunion und in der DDR zu verharmlosen.

Herr Freymond sagt auch – und in diesem Punkt bin ich mit ihm nicht einverstanden –, dass das militärische Potential letztlich nicht ausschlaggebend sei. Denn der Grundvertrag bedeutet eine Verfestigung des militärischen Übergewichts des Ostens. Die deutsche Lösung, so wie sie getroffen worden ist, entspricht viel eher den östlichen Vorstellungen als denjenigen des Westens.

Während meiner Berliner Jahre hatte ich sehr gut Gelegenheit, Willy Brandt beobachten zu können. Er hatte damals sein negatives Damaskus mit dem Bau der Mauer erlebt, und er erwartete vom Westen nichts anderes, als dass er diese Mauer wegräume. Dabei ging er von der Überzeugung aus, dass der Osten diese Gegenmassnahme letztlich akzeptieren würde. In seinen Erwartungen sah er sich

<sup>37</sup> Vgl. ferner die thematische Zusammenstellung Prager Frühling (1968), [dodis.ch/T941](http://dodis.ch/T941).

getäuscht, und von diesem Zeitpunkt an hat er sich entschlossen, den Stier bei den Hörnern zu packen.

Schliesslich muss man sich die Frage stellen, ob eigentlich Europa oder die atlantische Welt als die höhere politische und kulturelle Einheit betrachtet werden muss. Stehen wir den Vereinigten Staaten oder Osteuropa näher? Und müssen wir Russland einbeziehen, wenn wir von Osteuropa sprechen? Wie dem auch sei, Europa ist keine geographische Einheit. Obwohl auch ich der «cocolonisation» nichts abzugewinnen vermag, muss ich doch auf die Realität unserer engen Verflechtung mit den Vereinigten Staaten hinweisen.

Ausserordentlich wichtig scheint mir die Legitimität zu sein, von der Herr Schaffner gesprochen hat. Ich habe in diesem Zusammenhang schon vor Jahren die Breschnew-Doktrin mit dem Metternich'schen Interventionsprinzip verglichen!

Eine letzte Bemerkung: Herr Weber hat zweifellos mit Recht die Frage aufgeworfen, wie unser Volk vor Illusionen gewahrt werden könne. Das Problem soll allerdings nicht überbewertet werden, im Volk ist die Skepsis ausserordentlich verbreitet, gewisse Kommentatoren und Zeitungen progressistischer Provenienz können nicht als repräsentativ qualifiziert werden.

Ich bin der Auffassung, dass die eigentliche Problematik für Europa darin liegt, das Gleichgewicht zwischen Entspannungsbereitschaft einerseits und Verteidigungsbereitschaft andererseits zu finden – eine Notwendigkeit, die Bundeskanzler Brandt vor dem NATO-Rat hervorgehoben hatte.

(Unterbruch der Sitzung)

*Der Vorsitzende:*

Ich eröffne die Nachmittagssitzung und darf Herrn Botschafter Probst das Wort erteilen.

*Herr Botschafter Probst:*

Lassen Sie mich zuerst auf die mir gestellten Fragen antworten.

Zu *Herrn Dürrenmatt*: Die Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der DDR hängt ganz von der künftigen Entwicklung ab. Die wirtschaftliche Situation wird dadurch gekennzeichnet, dass die Bundesrepublik an ihrer Philosophie der einheitlichen Nation festhält und somit die Waren aus der DDR als innerdeutsche Güter qualifiziert. Damit entsteht aber ein Problem hinsichtlich der Behandlung dieser Güter im Verkehr der BRD mit ihren EWG-Partnern. Dieses Problem ist vorderhand noch ungelöst.

Zur *Frage von Herrn Freymond*, inwieweit innerhalb des Ostblocks Unterschiede in der wirtschaftspolitischen Konzeption festgestellt werden können, wäre gemäss meinen Erfahrungen zu sagen, dass, von diversen Richtlinien des COMECON abgesehen, auch beträchtliche bilaterale Verschiedenheiten festzustellen sind.<sup>38</sup> Gerade diese nationalen Interessenverschiedenheiten sowie der Wunsch nach grösserem wirtschaftlichem Spielraum gegenüber dem Westen erlauben es

<sup>38</sup> Vgl. dazu ferner das an der Botschafterkonferenz 1972 gehaltene Referat von R. Probst vom 1. September 1972, [dodis.ch/34609](http://dodis.ch/34609).

uns, unsern Vorteil wahrzunehmen. Daraus ergibt sich aber auch die Notwendigkeit, mit jedem dieser Staaten einzeln zu verhandeln; multilaterale Verhandlungen kämen einer Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner gleich und wären demzufolge wenig ergiebig.

Doch nun einige Worte zur Zielsetzung der Konferenz, so wie sie sich uns heute präsentiert:

Von ihrer eigentlichen Initiatorin, der Sowjetunion, war die Sicherheitskonferenz ursprünglich ausschliesslich als ein *politisches Unterfangen*, zur Sicherung des status quo in Europa, konzipiert und lanciert worden. Dies ist für die UdSSR auch heute noch zweifellos ein zentrales Anliegen. Es ist deshalb naheliegend, dass, namentlich seitdem effektiv mit einer Durchführung der Konferenz zu rechnen war, die politischen Aspekte im Vordergrund der Überlegungen und Vorbereitungen standen. Dies gilt bekanntlich auch für die Schweiz. Wozu ich mich jetzt äussern sollte, ist aber nicht der politische Aspekt, sondern vielmehr das inzwischen hinzugekommene zweite Hauptthema der Konferenz, nämlich jenes der sog. Kooperation, und zwar vornehmlich der *wirtschaftlichen Kooperation*.<sup>39</sup> Die Kooperationsidee «geisterte» zwar schon früh ebenfalls in den östlichen Vorschlägen, ist aber erst im Zuge der Entwicklung stärker in den Vordergrund getreten (und entsprechend auch in den Namen der Konferenz, die sich von einer blossen «Sicherheitskonferenz» zur Europäischen Konferenz für Sicherheit *und* Zusammenarbeit gewandelt hat, aufgenommen worden). Es kommt sicher nicht von ungefähr, dass dies im Laufe einer Phase geschah, in der Moskau sein ursprüngliches Hauptziel, nämlich die Konsolidierung des politischen und territorialen status quo in Europa, durch die inzwischen eingetretene effektive Entwicklung über weite Strecken schon *ohne* Sicherheitskonferenz erreicht sah und dadurch in die Lage versetzt wurde, die kommende Veranstaltung in verstärkter Masse auch in den Dienst andersartiger Ziele zu stellen.

Dieses Nachhinken des Kooperationsgedankens erklärt es, weshalb die Vorbereitungen für den «volet économique», der dessen Hauptinhalt bildet, heute allgemein, jedenfalls im Westen, und auch bei uns in der Schweiz, noch im Rückstand ist. Zu diesem «volet économique» haben die NATO sowie die Neun recht voluminöse, aber eher theoretische Untersuchungen angestellt, deren streng vertraulicher Text uns bekannt ist. Im Grunde enthält er nur wenig, das sich nicht bereits aus unseren eigenen Erfahrungen ergeben hätte.

Mit dem Hinweis, dass der Osten durch die für ihn nicht ungünstig verlaufende politische Entwicklung in Europa in die Lage versetzt wurde, den Kooperationsgedanken im Hinblick auf die Konferenz vermehrt in den Vordergrund zu schieben, kommt aber gleichzeitig auch zum Ausdruck, wer sich hiervon die eigentlichen Vorteile verspricht: nämlich der Osten selbst. Schon dies sollte uns zu einer nüchternen Wertung veranlassen, auch wenn die Kooperation für uns auch positive Elemente bieten kann. Unsere Industrie und unser Handel sind durchaus in der Lage, im konkreten Fall selbst zu beurteilen, ob sie von den sich bietenden Möglichkeiten Gebrauch machen wollen.

<sup>39</sup> Die folgenden Ausführungen zum «volet économique» basieren auf einem Referat, das R. Probst bereits am 31. Oktober 1972 gehalten hatte, vgl. [dodis.ch/34570](http://dodis.ch/34570).

Was ist aber überhaupt unter Kooperation zu verstehen, bzw. was bezweckt sie? Die Frage ist nicht ganz einfach zu beantworten.

Das Wort «Kooperation» ist zwar keineswegs neu, der Inhalt, der dem Begriff aus östlicher Sicht gegeben wird, aber schillernd und vielschichtig. Man pflegt bei *uns* generell, ohne nähere Kategorisierung, von «wirtschaftlicher» Kooperation zu sprechen. Diesem Begriff wird aber im *Osten*, wo man sich systematischer auszudrücken pflegt, zumeist die «industrielle» Kooperation, die «wissenschaftliche» Kooperation und die «technische» oder «technologische» Kooperation subsumiert (wobei mit dem Ausdruck «wissenschaftliche» Kooperation praktisch in der Regel das gemeint ist, was wir mit angewandter Forschung bezeichnen, wie denn überhaupt – Prof. Hochstrasser hat es mir aus eigener Erfahrung bestätigt – die Grenze zwischen angewandter und Grundlagenforschung, namentlich in der Sowjetunion, äusserst fließend ist).

Wie aber auch der Oberbegriff und die Unterkategorien lauten mögen, der *Zweck* der östlichen Initiative ist unverkennbar: es handelt sich darum, ein Arbeitsinstrument, eine Methode zu finden, um den technologischen und namentlich den industriellen Rückstand des Ostens auf den Westen, der sich – mit Ausnahme etwa der Weltraum- und Rüstungstechnik – eher noch vergrößert, möglichst rasch aufzuholen. Da dies aus eigenen Kräften nicht geschehen kann, nimmt man notgedrungen zum System der sog. Kooperation Zuflucht. Der Westen soll helfen, eine moderne, leistungsfähige Industrie aufzubauen. Er soll auch helfen, die fast unerschöpflichen, riesigen Rohstoffvorkommen namentlich in Sibirien (Erdöl, Erdgas, Kupfer etc.) durch westliches know-how und westliche Kredite zu erschliessen. Der Entschluss, zur Überwindung der eigenen Unzulänglichkeiten zu westlichem Beistand Zuflucht zu nehmen, muss dem von der Überlegenheit seines politisch-gesellschaftlich-wirtschaftlichen Systems so überzeugten Osten nicht leicht gefallen sein. Das stets wiederholte Motiv, dass die Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen ost- und westeuropäischen Staaten ein besonders wichtiger Faktor «für die Annäherung sowie die Schaffung einer Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Völkern» sei und «allmählich zur materiellen Grundlage für die europäische Sicherheit und für die Festigung des Weltfriedens werden» könne (wörtlich aus östlichen Erklärungen zitiert), erscheint also in erster Linie als eine *moralische Verbrämung des Eingeständnisses eigenen Unvermögens*, auch wenn diesem Gedanken andererseits keineswegs jegliche Berechtigung abzuspochen ist. Wie weit wirtschaftliche Verquickungen im Krisenfall wirklich als Barriere gegen drohende politische Gefahren wirken können, ist freilich ein sehr komplexes und keineswegs unbestrittenes Thema.

Wie dem auch sei, ist der Osten aber natürlich darauf bedacht, die Realisierung der Kooperationsidee wirtschaftlich, auch wenn nach aussen immer wieder die schönen Worte des «gegenseitigen Interesses» gebraucht werden, zu *seinen* Gunsten auszugestalten. Auf eine vereinfachte Formel gebracht, besteht dies darin, dass der Westen für die industrielle Entwicklung des Ostens die nötigen industriellen Ausrüstungen, das know-how, die Lizenz, und was sonst noch alles dazu gehört, *jetzt* liefern und wenn möglich mit eigenen Krediten finanzieren soll. Die Begleichung der Rechnung soll aber im Prinzip auf *später* verschoben werden und in Gestalt von Gegenlieferungen aus dem Osten erfolgen, sei es durch Roh-

stoffe, die mit westlicher Hilfe erschlossen werden können, sei es in Form von Fertigprodukten, die dank westlicher Ausrüstung hergestellt werden. Natürlich gibt es hier noch verschiedene Varianten und weniger krasse Zwischenformen, an die sich unsere schweizerischen Industriellen und Geschäftsleute bisher mit etwelchem Erfolg zu halten pflegten; Leitmotiv ist aber das obige Modell. Es taucht immer wieder auf.

Ergänzend zur Kooperation wünscht der Osten natürlich auch seine Ausfuhren nach dem Westen an sich zu forcieren und verlangt, dass ihm überall die Meistbegünstigung gewährt wird (die die USA im Prinzip noch verweigert) und dass die bestehenden mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen für östliche Waren (die vor allem noch von den EWG-Staaten aufrecht erhalten werden) verschwinden.

Im allgemeinen sind die westlichen Länder, um uns heute hier auf die Kooperation zu konzentrieren, schon recht massiv auf die Versuchungen der östlichen Zusammenarbeitsschalmeien eingetreten. Geradezu klassisch ist das Beispiel des westdeutsch-sowjetischen Erdöl-Röhrengeschäfts, das aber schon verschiedentlich Nachahmung gefunden hat.

Was die *Schweiz* anbelangt, so sind zunächst gewisse Unterscheidungen zu treffen. Einerseits ist unsere Industrie natürlich daran interessiert, an der Intensivierung des Osthandels teilzunehmen, die sich bietenden Kooperationsmöglichkeiten, sofern sie geschäftlich interessant ausgestaltet werden können, zu nutzen, sich ihren Anteil am potentiellen Ostmarkt zu sichern und sich von der – durch politische Hemmungen kaum mehr behinderten – westlichen Konkurrenz nicht verdrängen zu lassen. Dies erklärt die schon recht zahlreichen Kooperationsverträge schweizerischer Grossfirmen – und der Uhrenbranche als Sonderfall – mit östlichen Partnern.<sup>40</sup> Keinen direkten Anteil daran kann aber, angesichts unserer extrem privatwirtschaftlichen Struktur, der Staat nehmen. Er kann höchstens einen äusseren Rahmen für Kooperationsmöglichkeiten schaffen. Wir sind bereit und im Begriff, dies bilateral zu tun (Kooperationsklausel in unseren verschiedenen neuen Wirtschaftsabkommen mit den östlichen «Satelliten»;<sup>41</sup> Projekt der Schaffung einer gemischten schweizerisch-sowjetischen Kommission für die wirtschaftliche Zusammenarbeit<sup>42</sup>). Vielleicht wird es in den wirtschaftlichen Debatten der Sicherheitskonferenz möglich sein, diesen Rahmen noch zu verstärken, bsp. durch den Einbau von für uns wichtigen Sicherungen urheberrechtlicher Natur.

Vorderhand hat sich die schweizerische Delegation an der Vorbereitungsphase für die Sicherheitskonferenz in Helsinki zum «volet économique» mit vier Feststellungen summarisch wie folgt geäussert:

<sup>40</sup> Zum Interesse verschiedener Industriezweige und bes. der Uhrenindustrie am Handel mit der Sowjetunion vgl. den Bericht von J. Fardel vom März 1969, [dodis.ch/32694](http://dodis.ch/32694). Zur Uhrenindustrie vgl. ferner die Notiz von R. Probst an H. Schaffer vom 3. September 1968, [dodis.ch/32775](http://dodis.ch/32775).

<sup>41</sup> Die Tschechoslowakei war der erste Oststaat, mit dem ein bilaterales Abkommen mit Kooperationsklausel geschlossen wurde, vgl. die Notiz von R. Probst an E. Brugger vom 8. November 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 175, [dodis.ch/35676](http://dodis.ch/35676).

<sup>42</sup> Zur Gemischten Kommission betreffend die wissenschaftlich/technische und wirtschaftliche Kooperation zwischen der Schweiz und der UdSSR vgl. das BR-Prot. Nr. 1476 vom 23. August 1972, [dodis.ch/35624](http://dodis.ch/35624).



«1) Le développement des échanges et la coopération dans les différents domaines des activités économiques doivent se faire en partant du principe de la *réciprocité* des avantages.

2) Nous ne pensons pas que notre forum puisse offrir l'occasion d'une négociation commerciale.

3) Comme nous le savons tous, il y a déjà dans le domaine économique européen des organisations existantes. Je pense en particulier à la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, et il faudrait veiller à ce que notre Conférence ne crée pas de doubles emplois en ce domaine.

4) Enfin, nous sommes d'avis que d'une façon générale, il faudrait s'attacher, dans ce volet, à mettre l'accent sur les éléments qui sont susceptibles de renforcer la coopération.»<sup>43</sup>

*Herr a. Bundesrat Wahlen:*

Als ehemaligen Aussenminister erfüllen mich vor allem zwei Probleme mit Sorge. Eine massvolle Besuchsdiplomatie, hat es geheissen, dränge sich auf.<sup>44</sup> Heute rangiert sie in der internationalen Diplomatie an erster Stelle. Wie viel gute Früchte kann ein Nachrichtendienst ohne Neuigkeiten aus dem Besuchskarussell einem neutralen Staat erbringen? Abwägungen, welche Einladungen zu akzeptieren, welche abzulehnen sind, dürften sich nicht leicht vornehmen lassen, und ungleiche Behandlungen können zu Schwierigkeiten führen. Gleiches ist auch zur sogenannten Aktivierung der Aussenpolitik zu bemerken. Ich bin an sich durchaus einverstanden mit der vom Bundesrat eingeschlagenen Linie. Immerhin muss ich zu bedenken geben, dass gerade bei multinationalen Konferenzen Anfragen zur Erledigung gewisser Arbeiten an die Schweiz gerichtet werden können, die nicht aus Vertrauen (wie etwa in Helsinki), sondern eher aus Verlegenheit herrühren, was einen unguten Einfluss auf unsere Neutralitätspolitik haben könnte. Um glaubwürdig zu bleiben, muss der Schweiz jedoch daran gelegen sein, so etwas wie eine neutrale Vormacht zu werden.

Sorgenvoll blicke ich auch auf das Verhältnis zwischen Europa und den Vereinigten Staaten und ich frage mich, inwieweit die Sicherheitskonferenz diese Beziehung zu beeinflussen vermag. Sie wird nicht nur durch wirtschaftliche Gründe, sondern auch durch eine oberflächliche Undankbarkeit entsprungene Haltung belastet. Ich möchte bloss der Hoffnung Ausdruck geben, dass es gelingen möge, diese Problematik befriedigend zu lösen oder doch zumindest die Beziehungen zu den USA nicht schlechter werden zu lassen.

*M. le Professeur Broggin:*

Je joue ici le rôle de simple observateur, sans responsabilités politiques.

La première réaction de l'homme de la rue face à la CSCE fut celle de dire que cette conférence s'était terminée avant même d'avoir réellement commencé. Elle

<sup>43</sup> Vgl. das Telegramm Nr. 72 der schweizerischen Botschaft in Helsinki vom 7. Februar 1973, [dodis.ch/69887](https://dodis.ch/69887).

<sup>44</sup> Für die Diskussion der Auslandsreisen des Bundesrats vgl. das BR-Beschlussprot. II der 19. Sitzung des Bundesrats vom 16. Mai 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 19, [dodis.ch/39607](https://dodis.ch/39607). Vgl. auch die thematische Zusammenstellung Besuchsdiplomatie, [dodis.ch/T1408](https://dodis.ch/T1408).



a déjà eu lieu en mai 1972 à Moscou lorsque Nixon et Brejnev se sont rencontrés pour, en quelque sorte, sanctionner la structure politique de l'Europe telle qu'elle existe. Ce sont deux superpuissances militaires qui ont tout réglé. L'opinion publique ne voyait donc pas l'utilité d'une CSCE, compte tenu de l'existence militaire de l'Europe.

La constatation que nous avons pu faire est celle-ci: dès l'ouverture d'Helsinki, on a remarqué qu'énormément de sujets pouvaient y être traités. Le principe de l'humanisation des rapports politiques entre l'Est et l'Ouest et celui du règlement pacifique des différends correspondent à la politique traditionnelle de la Suisse. Nous avons eu raison, en particulier, de présenter notre SRPD à Helsinki.<sup>45</sup> Peut-être n'arriverons-nous pas à nous imposer, mais au moins vaut-il la peine de faire connaître notre proposition.

J'ai quelque expérience dans le domaine des règlements pacifiques en ma qualité de juriste et d'arbitre dans différentes affaires et je dois dire que les pays socialistes sont contraints d'accepter le principe de l'arbitrage. Naturellement, ces pays veulent imposer leurs arbitres, mais dès lors que l'on établit des relations économiques, on est contraint aussi d'accepter le principe de la solution pacifique des différends. La même chose peut être vraie dans les relations interétatiques. En insistant sur l'humanisation des relations internationales (diffusion des droits de l'homme, autodétermination, etc.) et sur l'arbitrage, nous avons l'occasion de faire une œuvre constructive très importante. *M. Schaffner* s'est posé la question de savoir si l'URSS continue à témoigner de l'intérêt à l'égard de la CSCE. Je crois personnellement que Moscou est trop engagé et doit maintenant aller jusqu'au bout. Les Soviétiques doivent établir des critères précis pour sauvegarder la sécurité politique des régimes satellites. Entre la RDA et la RFA existent des relations quotidiennes, sur tous les plans; la confrontation entre deux systèmes politiques n'est pas moins réelle. Quant à nous, nous participons au système occidental et à la lutte pour les valeurs qui lui sont propres.

Dans ces circonstances, la Suisse peut-elle encore sauver son image d'État neutre? Cette question est à la base d'un conflit de génération – nous ne pouvons, ni devons l'oublier. La jeunesse a, à l'égard de la neutralité, une position ambivalente et se sépare en deux tendances très fortement marquées: l'une est en faveur de la neutralisation (la neutralité est acceptée dans la mesure où elle serait non armée: la Suisse ne peut ni ne doit participer à la défense militaire de l'Occident), l'autre estime qu'une politique de défense n'est possible que si la Suisse accepte une intégration militaire, voire même politique avec l'Occident. Inutile de dire que ni l'une ni l'autre de ces tendances ne correspond à notre tradition. Faisons attention de ne pas passer pour les neutres de l'Occident. Une dernière remarque: la sécurité internationale ne peut être séparée de la sécurité nationale; c'est une règle que les diplomates ont tendance à oublier. On ne peut faire de bonne politique étrangère que si l'on mène une bonne politique intérieure. Le danger qui, à mon avis, semble menacer la Suisse actuellement est double: absence d'intégration des étrangers et absence de participation aux affaires politiques (absentéisme).

45 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung KSZE und friedliche Streitbeilegung, [dodis.ch/T1874](http://dodis.ch/T1874).

N'oublions pas non plus que notre politique extérieure est avant tout une politique basée sur les relations bilatérales, et surtout sur nos relations avec nos voisins immédiats (Allemagne,<sup>46</sup> Italie,<sup>47</sup> etc.). J'ajoute, pour terminer, que je ne puis faire mienne la distinction entre la vocation européenne et atlantique; le communisme n'est pas un produit extra-européen et Marx participe de la pensée européenne.

*Der Vorsitzende:*

Je remercie le Professeur Broggin de son intervention très intéressante. Un point de son exposé m'a rappelé le mot connu du baron Louis qui, «mutatis mutandis», peut s'appliquer selon notre orateur, à la politique extérieure: «Faites-moi de la bonne politique et je vous ferai de bonnes finances.»

M. Broggin est un exemple vivant de la belle tradition suisse qui veut que notre pays rende des services à la communauté internationale non seulement comme État mais aussi par l'intermédiaire d'individus. Le rôle de M. Broggin comme arbitre international est considérable et je l'en remercie; ce sont là des tâches qui apportent beaucoup de prestige à notre pays. L'orateur a parlé du danger qui nous guette de devenir les neutres de l'Occident. Ce danger existe; mais il faut bien avouer que nous sommes un peu les neutres de l'Occident. Il est donc d'autant plus nécessaire de mener une politique extérieure active, ne serait-ce que pour mettre en évidence ce qui nous différencie des autres. Nous sommes membres de l'Europe occidentale et ne pouvons partager les traditions autoritaires de l'Europe orientale. D'où la nécessité pour nous de nous manifester en qualité de neutres véritables, attachés à une politique de neutralité classique.

*Herr a. Bundesrat Wahlen:*

Um kurz auf die Bemerkungen von Herrn Broggin betreffend unsere Jugend zurückzukommen, so glaube ich, dass berechtigte Sorge über das Verhalten extremer Minderheiten unter der Jugend besteht. Ich verweise bloss auf die Vorgänge, wie sie sich kürzlich an der Universität Bern abgespielt haben. Ich erinnere auch daran, dass der österreichische Referent, der an dieser Stätte ungehindert sprechen konnte, mit seiner Forderung nach Abschaffung des österreichischen Heeres Anklang gefunden hat.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Für die bilateralen Beziehungen zu Deutschland vgl. das Schreiben von H. J. Meyer-Marsilius an H. Marti und B. Wehrli vom 23. Februar 1970, [dodis.ch/36966](http://dodis.ch/36966); das BR-Prot. Nr. 1142 vom 26. Juni 1972, [dodis.ch/36968](http://dodis.ch/36968) sowie die Notiz von E. Diez an den Politischen Dienst Ost des Politischen Departements vom 30. August 1972, [dodis.ch/36945](http://dodis.ch/36945).

<sup>47</sup> Für die bilateralen Beziehungen zu Italien vgl. die Notiz von J. Zwahlen vom 27. November 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 53, [dodis.ch/37679](http://dodis.ch/37679).

<sup>48</sup> Eine Vortragsreihe der philosophisch-historischen Fakultät der Universität Bern zum Thema «Sinn und Bewährung unserer Landesverteidigung» führte im Wintersemester 1972/73 zu Auseinandersetzungen zwischen der Fakultät und der Studierendenschaft. Neben einer Reihe von Gegenvorträgen – wobei unter anderem am 7. Februar 1973 G. Nennung, Chefredaktor Neues Forum Wien, zum Thema «Bewaffnete Neutralität – ein Mythos» referierte – wurde das Referat von Oberkorpskommandant P. Hirschy vom 9. Februar 1973 akustisch gestört und musste abgebrochen werden, vgl. Christoph Schmitter: «Die militärwissenschaftliche Vortragsreihe an der Universität Bern und die armeefeindliche Störaktion im Wintersemester 1972/73», in: *Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift* 139 (1973), S. 198–200.

*Herr Professor Broggin:*

In einer kürzlich publizierten Untersuchung konnte ich lesen, dass ungefähr ein Drittel unserer Jugend gegen die bewaffnete Neutralität eingestellt ist.<sup>49</sup>

*Der Vorsitzende:*

Das rasche Hineinwachsen in verantwortliche Stellungen lässt die jungen Schweizer jeweils sehr bald erkennen, wo die wahren schweizerischen Interessen liegen. Das mag immerhin als ein Trost gelten.

*Herr Professor Lüthi:*

Ich habe grosse Lust, für Herrn Freymond, der leider nicht mehr anwesend ist, in die Schanze zu springen. Das ungute Gefühl, welches sich unserer bemächtigt, rührt daher, dass wir nicht genau wissen, auf welcher Ebene wir uns befinden: Die «europäische Sicherheitskonferenz» in Helsinki trägt eigentlich einen falschen Namen, da die Fragen des globalen militärischen Gleichgewichts in den bilateralen russisch-amerikanischen SALT-Gesprächen verhandelt und die regionaleuropäischen militärischen Fragen in Wien am Sandkasten erörtert werden.<sup>50</sup>

Es geht in Helsinki um die Bedingungen einer friedlichen Koexistenz in Europa. In diesem Zusammenhang liegt der Ausgangspunkt jeglicher Skepsis immer in der Vorstellung einer drohenden Apokalypse und der Angst vor einschläfernden Entspannungssillusionen. Ich frage mich, ob die immer wieder aufgestellten Ankündigungen von Katastrophen, die nie eintreten, nicht das Ergebnis einer Angstautosuggestion sind.

Heute befinden sich die Russen nicht in der Offensive, sondern in der Defensive. Sie haben sich weltpolitisch im Nahen wie im Fernen Osten überengagiert und haben sowohl in Ägypten wie Hanoi räumen müssen. Auch in ideologischer Hinsicht kämpfen sie mit dem Rücken zur Wand.

Was die Zersetzungstendenzen in Europa anbetrifft – ich denke nicht nur an Italien und Frankreich –, so sind sie durchaus Eigenprodukt der westlichen «Wohlstandsinflation» und nicht das Werk Moskaus.

Ferner macht es den Anschein, dass der Poker der Grossdiplomatie zur Zeit von den USA besser beherrscht wird als von Moskau.

Die MBFR-Problematik ist eine Angelegenheit der Grossmächte, solange Westeuropa ohne ernsthafte eigene Verteidigung auskommen zu können glaubt. Befördert durch die Apokalypse der Atomwaffenfrage ist es zur Bildung eines

<sup>49</sup> G. Broggin bezieht sich höchstwahrscheinlich auf eine vom Institut für Meinungsforschung Isopublic im Herbst 1970 durchgeführte Erhebung in der Schweizer Bevölkerung und die Untersuchung «Wie denkt das Schweizervolk über die Landesverteidigung?» des Vereins zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft, vgl. Dominique Brunner: «Wie steht das Schweizervolk zur Landesverteidigung?», in: *Der Fourier. Offizielles Organ des Schweizerischen Fourier-Verbandes und des Verbandes Schweizerischer Fouriergehilfen* 44 (1971), S. 360–361. Vgl. ferner die von O. Beerli im Auftrag der Sektion Information des EMD im Herbst 1972 erarbeitete Pilotstudie «Information Jugend und Armee. Die Information der 15- bis 19-jährigen Jugendlichen über Landesverteidigung und Armee», S. 149 f., CH-BAR#E5360A#1983/35#286\* (89).

<sup>50</sup> Zu den Strategic Arms Limitation Talks und den Mutual and Balanced Force Reduction vgl. die Notiz von R. Bindschedler vom 17. September 1971, DDS, Bd. 25, Dok. 92, [dodis.ch/34573](http://dodis.ch/34573); die Notiz von E. Brunner an den Bundesrat vom 9. August 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 155, [dodis.ch/35513](http://dodis.ch/35513) und die Notiz von F. de Ziegler vom 26. März 1974, DDS, Bd. 26, Dok. 79, [dodis.ch/38884](http://dodis.ch/38884).

Bewusstseins gemeinsamer Verantwortung unter den beiden Supermächten gekommen. Um ein Wort Metternichs aus der Zeit der Heiligen Allianz aufzunehmen: Wenn sich die Grossen Zurückhaltung auferlegen, nehmen sie sich auch das Recht, die Kleinen an kurzer Leine zu halten.

Schliesslich möchte ich auch daran erinnern, dass die MBFR-Gespräche einer Initiative des Westens entspringen. Damit ist die alte russische Idee einer «europäischen» Sicherheitskonferenz mit Beteiligung der Sowjetunion, aber unter Ausschluss Amerikas begraben. Was dabei herauskommen wird, ist noch völlig ungewiss. Damit ist der «Sicherheitskonferenz» auf militärischem Gebiet die Kompetenz entzogen, und als Gesprächsthema bliebe ihr nur die «Zusammenarbeit» ohne Sicherheit. Die naheliegende Forderung nach einer Verbindung zwischen Helsinki und Wien ist ebenfalls ein Postulat des Westens, das Russland sehr unangenehm ist. An der europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit kann es für die westlichen Gesprächspartner vermutlich darum gehen, eine gewisse Ellbogenfreiheit zu gewinnen und Bedingungen der Koexistenz festzuhalten, welche ausserhalb der blockpolitischen militärischen Strategie liegen.

Nun scheinen die westlichen Reaktionen in Helsinki viel einheitlicher ausgefallen zu sein, als es die Russen erwartet hatten; auch hier sehen wir sie in der Defensive. Ihre Position ist keine angenehme, zumal wenn legitimerweise die Bedingungen der friedlichen Koexistenz zur Diskussion gestellt werden, die nicht nur auf zwischenstaatlicher Stufe, sondern auch auf der Ebene individueller menschlicher, kultureller und intellektueller Kontakte anzuwenden sind. Um auf die Rolle der Schweiz zu sprechen zu kommen, muss ich ihre Berechtigung unterstreichen, diese Bedingungen einer friedlichen Koexistenz auch auf der zwischenmenschlichen Ebene zu unterstreichen. Sie darf sich dabei nicht von der Angst leiten lassen, zum «Neutralen der einen Seite» zu werden. Ihre Postulate befinden sich in vollem Einklang mit den von keiner Partei offen bestrittenen internationalen Menschenrechtserklärungen. Hier geht es nicht um westliche Parolen, sondern um Anliegen, die legitim vor jedem Forum vertreten werden können.

Schliesslich ist die schweizerische Beteiligung an der Konferenz von Helsinki durch den Willen gerechtfertigt, unsere Präsenz zu markieren. Wenn wir den unerfreulichen Zustand bedenken, in dem sich heute eine einst für die Geltung der Schweiz so wichtige Institution wie das IKRK befindet, ist die Notwendigkeit einer solchen Präsenz kaum zu bezweifeln.<sup>51</sup>

*Herr Oberstkorpskdt E. Uhlmann:*

Erlauben Sie mir eine kurze militärpolitische Beurteilung der Konferenz von Helsinki. Selbstverständlich verdient jegliches Bemühen um die Sicherung des Friedens Unterstützung. Wegen der damit verbundenen Gefahr der Verunsicherung teile ich jedoch die in diesem Gremium zum Ausdruck gebrachte Skepsis. Meiner Auffassung nach wäre es jedoch ein Fehler gewesen, an den Vorbereitungen zur Sicherheitskonferenz nicht teilzunehmen.

Was MBFR anbetrifft, so möchte ich die Tatsache unterstreichen, dass diese Konferenz auf einer anderen Ebene liegt als die europäische Sicherheitskonfe-

<sup>51</sup> Zu den finanziellen Schwierigkeiten des IKRK vgl. die Notiz von F. Pictet vom 15. November 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 48, [dodis.ch/39499](http://dodis.ch/39499).

renz. Es geht hierbei weniger um ein Bemühen zur Abrüstung, sondern um eine Auseinandersetzung zwischen Atommächten. Für den Westen kann eine Truppenverminderung auch gar nicht in Frage kommen, ist doch das östliche Militärpotential allein in der Lage, aggressiv vorzugehen.

Für die Beurteilung der Situation in Europa spielt natürlich das Verhältnis der Sowjetunion zu China eine wesentliche Rolle. Wohl mag es zutreffen, dass China für Moskau in allernächster Zukunft noch keine militärische Bedrohung darstellt, es muss aber dennoch den riesigen Aufbau des militärischen Potentials in Rechnung stellen. Nach wie vor hat auch China auf seine Gebietsansprüche gegenüber der Sowjetunion, die ein grösseres Gebiet als dasjenige Europas umfassen, nicht aufgegeben. Schliesslich nehmen sowohl Moskau wie Peking für sich in Anspruch, im Weltkommunismus die erste Rolle zu spielen; alles in allem ein sehr grosses Spannungspotential. Es entspricht deshalb durchaus den Absichten der Sowjetunion, sich durch eine europäische Sicherheitskonferenz eine Rückendeckung in Europa zu verschaffen. Jede Schwächung der NATO sowie der gesamten westlichen Welt bedeutet ein entscheidendes Plus für sie. Aus diesen Gründen ist es auch nicht so wichtig, wie gross die Erfolge in Helsinki sein werden, Hauptsache, der Westen bleibt so schwach wie er es heute ist. Dabei muss auch in Rechnung gestellt werden, dass die sowjetische Bedrohung zur See globale Ausmasse angenommen hat. Vor diesem Hintergrund sind die Aussichten für Europa zu prüfen und in diesen Rahmen hinein muss auch die schweizerische Europapolitik hineingestellt werden. Zwar erscheint es richtig, wenn sich die Schweiz an der europäischen Sicherheitskonferenz beteiligt, es würde aber entschieden zu weit führen, wollte sie auch im Rahmen der MBFR mit eigenen Initiativen aufwarten. Es wäre ausserordentlich gefährlich, eine militärische Aussenpolitik führen zu wollen. Ich möchte deshalb dringend dazu raten, eine maximale Distanz zu den Geschehnissen rund um MBFR zu wahren! Man mag mit Recht betonen, dass die Schweiz trotz einer Teilnahme an Truppenreduktionsgesprächen keine Verringerung ihrer Verteidigungsanstrengungen werde vornehmen können. In diesem Falle würde aber sofort der Vorwurf laut werden, unser Land sei gegen die Abrüstung eingestellt. Ich möchte deshalb auch ein grosses Fragezeichen zu einer eventuellen Beteiligung unseres Landes an Kontrollmechanismen anbringen. Ich glaube, wir tun gut daran, in dieser Beziehung eine ganz klare Haltung einzunehmen.

Ich bemühe mich ständig, die Stimmung in unserem Volke zu ergründen und ich kann dabei feststellen, dass eine überwiegende Mehrheit unserer Jugend nicht gewillt ist, unsere Neutralität preiszugeben. Die lauten negativen Stimmen, die wir zu hören bekommen, sind nicht repräsentativ für die schweizerische Volksmeinung.

*Der Vorsitzende:*

Spricht man mit Amerikanern über MBFR, so wird meistens bald klar, dass sie den Wert derartiger Gespräche namentlich als ein Alibi gegenüber Senator Mansfield sehen, mit andern Worten als eine Aktion, die seinen Truppenabbauthesen das Wasser abgraben soll.

Was die Ausführungen von Herrn Uhlmann über China anbetrifft, so hoffe ich nur, dass sie sich nicht allzu sehr in den Köpfen der Europäer festsetzen, weil sie

sonst geneigt sein könnten, noch weniger für ihre eigene Verteidigung zu tun als ohnehin.

*M. Béguin:*

Je ne cacherai pas que j'ai éprouvé un certain malaise en écoutant ce matin l'exposé liminaire et les analyses qui ont suivi. *M. le Conseiller fédéral Schaffner* avait dit une fois: «Ce que vous dites est si faux que même le contraire n'est pas vrai.» Je voudrais dire aujourd'hui: «Ce que vous dites est si juste que le contraire mériterait d'être examiné». J'ai suivi avec intérêt ce qui a été dit au cours de l'après-midi. Notre délégation à Helsinki se devait donc d'analyser ce contraire et elle l'a fait; je l'en félicite. Certaines nuances ont été apportées par quelques orateurs. Percer des trous dans le rideau de fer, a dit *M. l'Ambassadeur Bindschedler*. Il est vrai qu'il y a un intérêt à observer les érosions possibles. Il ne faut pas oublier que l'idée de cette conférence est partie de Pologne et qu'elle a dû ensuite faire son chemin dans l'appareil soviétique avant d'être acceptée par l'URSS. J'estime d'autre part que les événements qui se sont déroulés en Hongrie, en Tchécoslovaquie et en Pologne n'ont pas tellement démontré la force de l'URSS, mais bien plutôt révélé un aveu de faiblesse. On l'a bien remarqué chez nous où les partis communistes orthodoxes ont perdu du terrain au profit des sous-groupes (trozkistes, maoïstes, etc.). Il était équitable que notre délégation à Helsinki tienne compte de tout cela.

*M. Brunner:*

J'aimerais d'abord répondre à la question: où en sommes-nous? et ensuite vous donner quelques impressions d'Helsinki:

La troisième phase va commencer, comme vous le savez, le 26 février prochain. Il s'agira de négocier l'ordre du jour, c'est-à-dire d'harmoniser des textes, d'échanger des formules, et cela en petit comité. Ce qui s'est passé lors des deux premières phases nous met dans une position favorable.<sup>52</sup> Il n'est pas exclu que l'URSS soit amenée à faire des concessions supplémentaires.

Quelques impressions maintenant. Il s'est passé à Helsinki un phénomène que l'URSS n'a pas prévu: Moscou s'est trouvé totalement isolé et ne pouvait compter que sur la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Bulgarie, et, dans une moindre mesure, sur la Pologne et la DDR. Sur le banc des accusés, on ne trouvait pas, comme d'habitude, le Portugal avec ses colonies où la Grèce avec ses colonels, mais l'URSS et ses satellites! Il y a, dans la salle de conférence, un climat psychologique très défavorable à Moscou. D'autre part, on peut dire qu'Helsinki a offert pour la première fois aux Neufs l'occasion de se «profilier» politiquement; cela est dû notamment au fait que les USA se sont mis délibérément en retrait, précisément pour permettre aux Européens de se mettre en avant.

<sup>52</sup> Für die erste Phase der Vorverhandlungen vgl. die Berichterstattung von H.-J. Renk und B. Schenk vom 18. Januar 1973, [dodis.ch/34501](http://dodis.ch/34501) sowie das Telegramm Nr. 308 der schweizerischen Botschaft in Helsinki vom 7. Dezember 1972, [dodis.ch/34498](http://dodis.ch/34498). Für einen Rückblick auf die gesamte Vorbereitungskonferenz in Helsinki vgl. den Bericht der schweizerischen Delegation vom 27. August 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 32, [dodis.ch/38816](http://dodis.ch/38816).



*Herr Botschafter Thalmann:*

Ich glaube nicht, dass es nützlich, ja überhaupt möglich wäre, die Diskussion, die sehr viele Probleme berührt hat, zusammenzufassen. Ich stelle lediglich fest, dass unsere Haltung in Helsinki in diesem Kreise im allgemeinen Zustimmung gefunden hat. Dies ist für uns ein wertvolles Encouragement.

Im folgenden möchte ich nur noch zu einzelnen Fragen kurz Stellung nehmen.

Herr Bundesrat Schaffner hat mich nach den Eindrücken gefragt, die ich von meinen Reisen in die Oststaaten nach Hause gebracht habe.<sup>53</sup> Ich möchte nicht in den Fehler verfallen, aus den kurzen Aufenthalten – sie dauerten in der Regel nur zwei Tage – definitive Schlüsse zu ziehen. Eines ist mir jedoch möglich, nämlich ein Vergleich zwischen der heutigen Situation in den Oststaaten und jener vor zwanzig Jahren, als ich auf Posten in Prag war. Trotz Allgegenwart der Polizei ist eine grössere persönliche Freiheit augenfällig. Sodann war ich durch den viel grösseren Wohlstand beeindruckt. Ein weiterer Eindruck deckt sich mit den Erfahrungen von Herrn Probst: die verschiedenen Oststaaten treten nicht mehr nach einem gemeinsamen Szenario auf, sondern ganz individuell und heterogen. Frappant ist sodann das Bedürfnis nach Öffnung gegenüber dem Westen. Die Oststaaten sind sich bewusst geworden, dass ihnen ihr Wirtschaftssystem nicht den erhofften Durchbruch gebracht hat. Sie suchen daher Hilfe beim Westen. Diese Einsicht verbindet sich mit einem ausgeprägten Wunsch nach eigener Persönlichkeit und Respektabilität. Die Oststaaten wünschen heute als unabhängige Regierungen anerkannt und behandelt zu werden.

Ich habe lediglich 6 östliche Hauptstädte besucht: Prag, Warschau, Budapest, Belgrad, Bukarest und Sofia. Ich war also nicht in der Sowjetunion, da wir von dieser erwarteten, dass sie uns zuerst den Besuch, den mein Vorgänger, Botschafter Micheli, 1971 in Moskau abstattete, erwidere, was inzwischen geschehen ist (Besuch von Vizeausserminister Kovalev).<sup>54</sup>

Zu den kritischen Bemerkungen von Herrn Bundesrat Wahlen zur Aktivierung unserer Aussenpolitik möchte ich unterstreichen, dass ich dieser selbst enge Grenzen gesetzt habe. Dies umso mehr, als wir für eine vermehrte Besuchsdiplomatie schlecht ausgerüstet sind. Wir sind uns auch der Gefahren der Teilnahme an multilateralen Konferenzen politischen Charakters durchaus bewusst, und ich möchte keineswegs ausschliessen, dass wir auch in Helsinki noch in schwierige Situationen geraten könnten. Ich möchte andererseits darauf hinweisen, dass sich in Helsinki die Beziehungen zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten, die in naher Zukunft noch schweren Belastungen ausgesetzt sein werden, sehr erfreulich gestaltet haben.

Zur Frage nach dem Interesse, das die Sowjetunion heute noch an der Sicherheitskonferenz hat, möchte ich folgendes sagen. Nachdem sich die UdSSR in der Vergangenheit so stark für diese Konferenz engagiert hat, kann sie sich nun nicht

<sup>53</sup> Zu seinen Besuchen in Bulgarien, Jugoslawien, Polen, Rumänien, der Tschechoslowakei und Ungarn vgl. die Notiz von E. Thalmann an die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerats vom 14. August 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 157, [dodis.ch/34496](http://dodis.ch/34496) sowie die Notiz von R. Probst an E. Thalmann vom 13. Juni 1972, [dodis.ch/35843](http://dodis.ch/35843).

<sup>54</sup> Für die Gespräche von P. Micheli in Moskau vgl. das Schreiben von J. de Stoutz vom 1. Februar 1971, [dodis.ch/35577](http://dodis.ch/35577). Für die Gespräche anlässlich des Besuchs von A. G. Kovalëv in der Schweiz vgl. das Protokoll von G. F. Pedotti vom 3. November 1972, [dodis.ch/35659](http://dodis.ch/35659).



ohne weiteres daran desinteressieren. Andererseits ist noch nicht ganz klar, ob die Sowjetunion nicht bereits an den MBFR-Gesprächen in Wien die Bremse gezogen hat.

Mit Herrn Uhlmann bin ich vollständig einverstanden, dass unter den *heutigen* Umständen – ich verweise insbesondere auf die Kontroverse betreffend Ungarn – eine Beteiligung der Schweiz an den Truppenreduktionsgesprächen in Wien nicht in Frage kommt.

*Herr Botschafter Bindschedler:*

Zum Schluss möchte ich noch auf fünf, in der Diskussion aufgeworfene, Fragen eintreten:

Wie soll sich die Schweiz verhalten, wenn die Konferenz nur verbale Erklärungen erbringt? Sollte es zu einem solchen «Papierzirkus» kommen, so kann sie natürlich nicht als einziges Land ihre Unterschrift verweigern. Sie müsste aber der öffentlichen Meinung klar machen, dass es sich bloss um papierene Deklarationen handle und Fortschritte in den zwischenstaatlichen Beziehungen wie vor allem ein System der friedlichen Streiterledigung offenbar nicht zu erreichen seien.

Was das Deutschland-Problem anbetrifft, so muss man sich darüber Rechenschaft geben, dass die Spaltung Deutschlands einer Realität entspricht, mit der man sich abzufinden hat. Übrigens kommt eine derartige Situation auch der Schweiz nicht ungelegen, da sie keinerlei Interesse an einem zu starken Nachbarn hat. Allerdings ist das Problem der Wiedervereinigung nicht endgültig abgeschlossen und erledigt, vielmehr bloss in den Hintergrund gedrängt worden. Es kann in Zukunft wieder akut werden. Die Trennung der deutschen Nation ist unnatürlich. Durch den Abschluss der Ostverträge hat sich die Bundesrepublik eine grössere Handlungsfreiheit verschafft, was bereits wieder misstrauisch fragen lässt, wohin eine solche Politik führen werde. Daraus erklärt sich auch der eigentliche Wettlauf nach Moskau. Frankreich beispielsweise betreibt eine Rückversicherungspolitik in der Hoffnung, damit Bonn im Zügel halten zu können.

Erwägt man das russische Interesse an einer Weiterführung der Konferenz, so ist sicherlich zu berücksichtigen, dass die Sowjetunion bereits Wesentliches durch die Ostverträge erhalten hat (Zementierung des status quo, Erledigung der DDR-Frage). Zwar ist, bei weitem «Belästigungen», eine Taktik des «Auffliessens» der Konferenz seitens Moskaus immerhin denkbar; es lassen sich jedoch bis heute keine Anhaltspunkte für ein nachlassendes Interesse aufzeigen. Schliesslich wünschen die Russen nicht bloss eine «Legitimierung» durch Bonn, sondern durch alle Konferenzteilnehmer. Sodann spielt auch China bei der sowjetischen Lagebeurteilung eine wichtige Rolle.

Wenn die Sowjets bei den MBFR-Gesprächen versuchen, Ungarn lediglich ein Beobachterstatus zuzuweisen, so beabsichtigen sie damit auch, dieses Land vom Truppenabbau auszuschliessen. Diese Tatsache spielt bei der Beurteilung der «jugoslawischen Frage» eine gewisse Rolle, stellt doch Ungarn das Aufmarschgebiet gegen Jugoslawien dar.

Im übrigen will ich meinen Ärger über die simplifizierende Beurteilung der sogenannten Jugend nicht verhehlen. Die Jugend als einheitlichen politischen Faktor gibt es gar nicht, vielmehr lassen sich unter ihr ebenso viele Strömungen

feststellen wie unter uns «alten Chläusen». Gewisse Massenmedien (Fernsehen, National-Zeitung) verfälschen das wirkliche Bild, wenn sie eine mehrheitlich anarchistische und krawallierende Jugend zeigen. Damit werden Ausnahmen und Sensationen als Regel dargestellt. In dieser Auffassung bin ich jüngst durch eine Diskussion mit Schülern der Kantonschule Wetzikon bestärkt worden. Ich habe selten einen so erfrischenden, aber auch fruchtbaren Abend verbracht; wohl haben diese jugendlichen Gesprächspartner lange Haare und Jeans getragen, ihre Argumente waren jedoch geprägt von einer Ernsthaftigkeit und Folgerichtigkeit, die man andernorts leider allzu oft vermisst.

Der Vorsitzende schliesst die Sitzung um 16.00 Uhr mit dem Dank an die Teilnehmer für ihre Beteiligung an der Diskussion.

[dodis.ch/34219](https://dodis.ch/34219)

*Protokoll der 37. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung*<sup>1</sup>

ÖFFENTLICHE MEINUNG UND AUSSENPOLITIK

Vertraulich

Bern, 19. November 1977

*Botschafter Weitnauer* eröffnet die Sitzung mit einem Hinweis auf das Interesse und die Aktualität des Themas und auf die Bedeutung, die der öffentlichen Meinung nicht nur im innenpolitischen, sondern auch im aussenpolitischen Bereich – er erinnert an die Frage des Beitritts der Schweiz zur UNO<sup>2</sup> – zukommt, und erteilt den drei Referenten das Wort.

*Monsieur Olivier Reverdin* exprime tout d'abord le souhait de ne pas voir son exposé de ce jour entraîner des conséquences aussi explosives que celui qu'il tint il y a quelques années sur la question jurassienne qui fut publié à la suite du vol d'un procès-verbal, et qui valut à son auteur d'acribes critiques, qu'il accueillit d'ailleurs avec beaucoup d'indifférence, étant donné leur origine.<sup>3</sup>

Monsieur Reverdin part, pour les quelques considérations dont il désire entretenir la Commission, d'une étude qu'il a faite récemment sur la base de documents pour la plupart inédits, concernant la personnalité de Capo d'Istria.<sup>4</sup> L'université d'Athènes l'avait en effet invité à prononcer le discours en hommage à Capo d'Istria, car les professeurs d'Histoire grecs ne parvenaient point à se mettre d'accord sur la personnalité grecque à qui cet honneur pourrait échoir, étant don-

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1996/436#1\* (1). Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Vorsitz), O. Reverdin, B. Béguin, D. Frei (Referenten), E. Bonjour, W. Bretscher, G. Broggini, W. Jucker, A. Koller, G. Lattion, F. Luterbacher, H. Lüthy, F. Schnyder, G. Spiess und M. Troendle. Eingeladen: W. Spühler. Entschuldigte Mitglieder: R. Broger, J.-C. Favez, J. Freymond, C. Gasteyger, C. Grosjean, W. Hofer, R. Meylan, P. Ruedger und R. Ruffieux. Eingeladene, anwesend: W. Spühler. Eingeladene, entschuldigt: P. Graber, E. Brugger und H. Schaffner. Andere Teilnehmer: J. Cuendet, P. Gottret, M. Heimo, J. Iselin, A. Janner, F. Blankart, M. Jaccard und F. Landgraf. Sekretariat: A. Greber. Protokoll: P. Chrzanowski (französisch) und W. Schmid (deutsch). Vertraulichkeitsvermerk: «Als vertrauliches Dokument zu behandeln, das an einem sicheren Ort aufzubewahren oder nach Einsichtnahme dem Sekretariat der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» zurückzusenden ist.» Exemplar Nr. 61 für das Bundesarchiv. Für die Liste der verteilten 133 Exemplare vgl. das Faksimile, [dodis.ch/34219](https://dodis.ch/34219).

<sup>2</sup> Vgl. dazu die Notiz von M. von Grünigen vom 6. Februar 1976, DDS, Bd. 27, Dok. 2, [dodis.ch/51501](https://dodis.ch/51501), den Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977, [dodis.ch/51532](https://dodis.ch/51532) sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C2247](https://dodis.ch/C2247). Mit Volksabstimmung vom 16. März 1986 wurde der Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen mit 75,7% Nein-Stimmen abgelehnt, vgl. BBl, 1986, II, S. 97–98. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), [dodis.ch/T1772](https://dodis.ch/T1772).

<sup>3</sup> Vgl. das Protokoll der 14. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 20. November 1965, QdD 23, Dok. 4, [dodis.ch/34196](https://dodis.ch/34196), bes. Anm. 2.

<sup>4</sup> Olivier Reverdin: Jean-Antoine Capodistria, citoyen de Genève et gouverneur de la Grèce, Athen 1978.

né que pour les uns, Capo d'Istria, n'ayant pas appuyé dès son début la rébellion contre les Turcs, était un réactionnaire, pour les autres, au contraire, il était le plus grand patriote que la Grèce ait jamais connu. On s'est souvenu alors que Capo d'Istria était également citoyen de Genève et c'est ainsi que l'on se mit d'accord sur la personnalité de Monsieur Reverdin. La recherche que celui-ci entreprit alors l'amena à se replonger dans le passé genevois, à examiner ce qui se passait dans la République et canton pendant que Capo d'Istria s'y trouvait.

En 1826 fut fondé le «Journal de Genève». Dans toute la Suisse, la censure interdisait alors aux journaux de présenter les problèmes de politique étrangère, sauf à Appenzell, ce qui valut un grand rayonnement à l'«Appenzeller Zeitung». Cette prudence s'explique par les circonstances historiques: la Suisse venait de recouvrer son indépendance, c'était l'époque de la Restauration et de la Sainte Alliance. On peut comprendre qu'une Confédération encore mal assurée ait eu cet excès de prudence et ait voulu empêcher les citoyens de s'exprimer sur des sujets qui eussent pu nous valoir des ennuis diplomatiques. Ainsi, le «Journal de Genève», obéissant aux lois, ne traite aucun sujet de politique étrangère. Mais brusquement, la Grèce apparaît. A la faveur des réunions philhelléniques qui se tiennent à Genève, la politique étrangère fait irruption dans la presse, non seulement dans le «Journal de Genève», mais aussi dans d'autres journaux de Lausanne et de Zurich par exemple. Bientôt, la censure devait d'ailleurs être levée à Genève. Mais le «Journal de Genève» était alors un véritable «moniteur du philhellénisme»: les nouvelles concernant la Grèce y occupaient une place plus importante que les nouvelles suisses et presque aussi importante que celles concernant Genève même.

La déduction qu'on peut tirer de ce qui s'est passé alors, c'est que l'opinion publique suisse se passionne pour la politique étrangère lorsqu'elle est émue et qu'elle a des raisons morales de se passionner. Les choses n'ont guère changé: l'opinion publique se passionnera difficilement pour les problèmes généraux de la politique étrangère de la Suisse, pour les relations de la Suisse avec les Organisations internationales. En revanche, il est facile d'animer une partie de l'opinion contre Pinochet et son Chili,<sup>5</sup> contre le Chah d'Iran<sup>6</sup> (sans tenir compte du bilan d'ensemble de son œuvre), contre les Américains lors de la guerre du Vietnam,<sup>7</sup> contre l'Apartheid en Afrique du Sud.<sup>8</sup> Des mouvements d'opinion bien plus larges encore se sont produits lors des événements de Budapest et de Prague.<sup>9</sup> L'opinion dans son ensemble a pris parti pour ce qui lui semblait être une cause:

5 Für den Putsch in Chile vom 11. September 1973 durch General Augusto Pinochet vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2544](http://dodis.ch/C2544), für die Frage der chilenischen Flüchtlinge in der Schweiz die Zusammenstellung [dodis.ch/C2560](http://dodis.ch/C2560).

6 Für die in der Schweiz vorherrschende öffentliche Meinung zum Iran vgl. etwa das BR-Prot. Nr. 1730 vom 11. Oktober 1971, [dodis.ch/36630](http://dodis.ch/36630) sowie das Schreiben von D. Gagnebin an P. Graber vom 1. März 1972, [dodis.ch/36619](http://dodis.ch/36619).

7 Zum Vietnamkrieg vgl. die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T1261](http://dodis.ch/T1261).

8 Für Demarchen aus Antiapartheidkreisen vgl. etwa das Schreiben von N. Celio an P. Bungener vom 14. April 1969, [dodis.ch/33673](http://dodis.ch/33673); das Schreiben von H. Langenbacher an L. Vischer vom 28. November 1972, [dodis.ch/40307](http://dodis.ch/40307); die Notiz von C. Huguenin vom 27. Februar 1974, [dodis.ch/40243](http://dodis.ch/40243) oder die Notiz von R. Strauch vom 16. November 1976, [dodis.ch/50351](http://dodis.ch/50351).

9 Zum ungarischen Volksaufstand im Oktober 1956 vgl. das Schreiben von M. Petitpierre an L. Boissier vom 20. November 1956, DDS, Bd. 20, Dok. 93, [dodis.ch/12323](http://dodis.ch/12323) sowie zum Prager Frühling 1968 die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T941](http://dodis.ch/T941).

celle de la liberté asservie. Cela a conduit à l'accueil de nombreux réfugiés, à d'imposantes manifestations, et aujourd'hui encore, à des manifestations du souvenir. De même, il fut un temps où l'opinion suisse avait pris position presque dans son ensemble en faveur d'Israël, pour s'en déprendre largement par la suite, la politique israélienne étant pour beaucoup déroutante.<sup>10</sup> Lors de telles manifestations de sympathie, il est facile aux media d'aller au-devant de l'opinion; il est par contre difficile au Département politique et à notre diplomatie de freiner le mouvement et de recommander la prudence.

Comment expliquer cela? Le vieil adage qui nous recommande de ne pas nous mêler des affaires d'autrui est devenu une forme de sagesse intégrée pour la plupart des Suisses, mais de temps en temps, les sentiments débordent à cause de l'émotion et de l'impression d'avoir une cause morale à défendre. Ces manifestations, cependant, ne constituent pas la politique étrangère d'un État. Elles sont occasionnelles et souvent de courte durée. Une nouvelle émotion atténuée souvent les dernières vagues de l'ancienne ou les font disparaître.

Si nous examinons comment les choses se reflètent dans la presse, nous pouvons dire que celle-ci se donne beaucoup de mal, dans notre pays, pour publier en abondance des informations sur ce qui se passe dans le monde: il y a donc un intérêt pour ce genre d'informations. Monsieur Reverdin évoque un séjour en Afrique du Sud où, pendant dix jours, la seule nouvelle étrangère ayant paru sur plus d'une colonne dans la presse était relative à un fait sanglant de la chronique mondaine italienne. Il était strictement impossible, en achetant les journaux sud-africains, d'avoir la moindre idée de ce qui se passait dans le monde. La même impression se dégage à la lecture de journaux australiens. On est mieux informé sur les affaires mondiales en lisant un quotidien local à faible tirage de Suisse qu'en lisant les meilleurs journaux d'Afrique du Sud! Dans ce pays, il n'y a pas d'intérêt pour ce qui se passe dans le monde; cela peut expliquer la surprise actuelle des Afrikaans devant la vague de critiques qui déferlent sur eux: rien ne les y préparait! Plus près de nous, les nouvelles que l'on peut entendre sur «France Inter» et des postes semblables sont «hexagonales» à 80%. Il n'y a que fort peu de véritables informations étrangères, en d'autres termes d'informations étrangères sans aucun rapport avec la France.

Il n'y a donc pas lieu, en Suisse, de s'attaquer aux mass media qui donnent une abondante information sur ce qui se passe dans le monde; mais cela ne suffit pas à intéresser la majorité de l'opinion aux problèmes de la politique étrangère de la Suisse. Cela se comprend: il est rare que notre politique étrangère suscite une passion, une adhésion de l'âme et du cœur. Rationnellement, on peut certes être satisfait de la manière dont elle est menée; mais cela ne suffit pas à créer l'enthousiasme qui conduit au désir de participation. Si l'on observe le problème par l'angle des initiatives et des referendums, on s'aperçoit qu'elles portent le plus souvent la marque d'une certaine méfiance envers l'autorité (IDA,<sup>11</sup> traités internationaux),

<sup>10</sup> Vgl. dazu etwa die Erklärung des Bundesrats über die ausgebrochenen Kriegshandlungen im Nahen Osten vom 5. Juni 1967, [dodis.ch/33961](http://dodis.ch/33961) sowie die Aufzeichnungen von F. Blankart vom 6. Juni 1967 über eine Kollektivdemonstration acht arabischer Staaten, die heftig gegen den letzten Abschnitt der Erklärung des Bundesrats protestierten, DDS, Bd. 24, Dok. 28, [dodis.ch/33280](http://dodis.ch/33280).

<sup>11</sup> Zur Ablehnung des Darlehens an die International Development Association (IDA) vgl. das Telegramm

et que rien de positif n'est proposé. Il faut encore noter qu'on semble s'intéresser davantage à notre politique étrangère en Suisse romande qu'outre Sarine.

De manière générale, l'opinion fait confiance au gouvernement et aux Chambres pour la conduite de la politique étrangère, quitte à manifester occasionnellement sa méfiance, comme ce fut le cas lors du vote sur les crédits à l'IDA, où l'opinion, indubitablement mal informée, a jugé en se fondant sur des critères extrêmement sommaires. Mais là encore, les media ne sont pas nécessairement en cause. Il peut se produire que l'opinion refuse de s'informer. L'orateur recourt à une anecdote pour illustrer cette affirmation: Lorsque le CERN s'est installé à Genève, un membre du Conseil d'administration du «Journal de Genève», l'écrivain Jacques Chenevière, s'indignait de ce que le journal n'en ait jamais parlé. Monsieur Reverdin lui présenta alors un dossier contenant 76 coupures du «Journal de Genève» où il était question de l'installation du CERN!

Le problème est donc beaucoup plus un problème de réception que d'information. Dans le cas de l'IDA, ce n'est pas que la presse n'ait pas suffisamment informé, c'est que l'information n'a pas été reçue.

Dans un autre ordre d'idées, il faut bien reconnaître que la politique étrangère de la Suisse, pendant les années qui ont suivi immédiatement la guerre, sans qu'on puisse la comparer à la prudente abstention qui fut de règle les premières années de la Restauration, a cependant bien été fondée sur un principe d'abstention que l'on baptisait «neutralité et solidarité» et où par solidarité, on entendait au premier chef une forme de bienfaisance, et non pas la volonté de participer à la solution des grands problèmes internationaux. Cette retenue s'explique en partie: le monde était en train de panser les blessures provoquées par une guerre à laquelle nous n'avions pas participé, et nous n'avions pas mandat d'intervenir. Ce n'est que la guerre froide, pour des raisons de clivages politiques, qui a commencé à émouvoir les Suisses, et ce furent alors les explosions consécutives aux événements de Budapest et de Prague.<sup>12</sup>

Les engagements de la Suisse à l'étranger sont avant tout des engagements économiques, lesquels ne sont pas jumelés avec une politique étrangère précise. Dans le cas de l'Afrique du Sud, ces engagements économiques sont considérables: un très grand nombre de Suisses se sont établis dans ce pays pour le compte d'entreprises suisses.<sup>13</sup> Ces engagements, nous les trouvons partout, et il arrive qu'ils soient en contradiction avec la politique étrangère que l'on voudrait voir la Suisse conduire pour manifester sa dignité dans la société internationale. Nos engagements à l'étranger sont aussi très largement des engagements spirituels, dûs à l'activité de nos missions de toutes confessions, de certaines de nos écoles et de l'activité, dans le passé, de précepteurs suisses: le nombre des souverains du XIX<sup>ème</sup> siècle qui avaient eu des précepteurs suisses est considérable. Il suffit de rappeler

Nr. 79 von K. Jacobi an die schweizerische Botschaft in Washington vom 14. Juni 1976, DDS, Bd. 27, Dok. 19, [dodis.ch/50268](http://dodis.ch/50268) sowie die thematische Zusammenstellung Volksabstimmung über das IDA-Darlehen vom 13. Juni 1976, [dodis.ch/T1546](http://dodis.ch/T1546).

<sup>12</sup> Zum ungarischen Volksaufstand im Oktober 1956 vgl. das Schreiben von M. Petitpierre an L. Boissier vom 20. November 1956, DDS, Bd. 20, Dok. 93, [dodis.ch/12323](http://dodis.ch/12323) sowie zum Prager Frühling 1968 die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T941](http://dodis.ch/T941).

<sup>13</sup> Zum Stand der schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika vgl. die Notiz des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des Politischen Departements vom 16. Juni 1976, [dodis.ch/49583](http://dodis.ch/49583).



à ce propos la connaissance approfondie qu'avait de la Suisse le Tsar Alexandre 1<sup>er</sup>, connaissance qu'il devait à son précepteur F. C. de La Harpe.

Nos engagements sont également des engagements à l'égard des réfugiés: il y a eu, à certaines époques, beaucoup plus d'audace et de courage, il y a eu un engagement libéral lors de la guerre d'indépendance en Italie, par exemple, quand des diplomates suisses (le genevois Tourte à Turin) ou des cantons (le Tessin principalement) apportaient leur appui à une cause étrangère: celle du Risorgimento italien.<sup>14</sup> Par la suite, nous devons craindre de plus en plus de tels risques, et notre politique étrangère est devenue une politique d'abstention. En outre, il est assez difficile de faire de la politique étrangère une pomme de discorde en politique intérieure, car le consensus est quasiment général.

C'est dans ces conditions que nous abordons le problème des Nations Unies. Monsieur *Reverdin* évoque un souvenir personnel: Lors du vote sur l'adhésion à la SDN, en 1920,<sup>15</sup> ses parents l'emmenèrent à la place du Molard, à Genève, où l'on affichait les résultats du scrutin, canton par canton, au fur et à mesure de leur dépouillement. De la foule assemblée jaillissaient des cris de joie pour saluer chaque canton acceptant. Il est évidemment peu probable que de telles scènes se renouvelent lors d'un hypothétique vote sur l'entrée de la Suisse aux Nations Unies!<sup>16</sup>

Nous sommes, et ce sera la conclusion, dans un moment de scepticisme général en ce qui concerne la politique étrangère. Peu de gens croient aux Nations Unies; ce ne sera donc pas un élan qui nous emportera vers elles, mais un froid raisonnement d'opportunité sur les avantages qu'il y a à ne pas rester à l'extérieur (et non sur les avantages qu'il y aurait à être dedans!). Si l'on veut convaincre l'opinion publique, on ne pourra pas se lancer dans de grandes tirades sur la solidarité internationale, car le spectacle de l'Assemblée générale des Nations Unies est un spectacle que la Suisse suit de très loin avec le sentiment que c'est quelque chose de déprimant. Il en va d'ailleurs de même de l'Europe actuellement: l'Europe ne se vend plus, ou du moins se vend mal. Nous sommes dans une période de dépression et c'est en fonction de cet état d'esprit général qu'il faudra préparer l'opinion de manière qu'elle puisse se former un jugement motivé de ce que sont les risques et les avantages d'une adhésion aux Nations Unies.<sup>17</sup>

*Monsieur Bernard Béguin* n'entend pas, par son exposé, tracer un plan d'action, mais s'attachera à définir des aires de réflexion.

Il faut tout d'abord relever que la politique étrangère est faite par une administration de spécialistes qui tient son pouvoir d'une délégation du peuple ou de l'État. Cette administration s'est considérablement développée à l'époque

<sup>14</sup> Vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C2654](http://dodis.ch/C2654).

<sup>15</sup> Am 16. Mai 1920 nahmen Volk und Stände den Bundesbeschluss betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund vom 5. März 1920 an, vgl. [dodis.ch/54175](http://dodis.ch/54175). Für den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbunde vom 21. Juni 1920 vgl. [dodis.ch/54143](http://dodis.ch/54143).

<sup>16</sup> Mit Volksabstimmung vom 16. März 1986 wurde der Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen mit 75,7% Nein-Stimmen abgelehnt, vgl. BBl, 1986, II, S. 97–98. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), [dodis.ch/T1772](http://dodis.ch/T1772).

<sup>17</sup> Vgl. dazu DDS, Bd. 27, Dok. 2, [dodis.ch/51501](http://dodis.ch/51501), den Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977, [dodis.ch/51532](http://dodis.ch/51532) sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C2247](http://dodis.ch/C2247).



contemporaine: lorsque, pour prendre un exemple suisse, Léopold Boissier entra au Département politique en 1919, celui-ci comptait en tout et pour tout 25 fonctionnaires. Il est frappant de constater que Metternich, lors de la préparation du Congrès de Vienne, écrivait de sa main les instructions à ses diplomates.

L'importance prise par l'administration de nos jours, et que reflètent, dans le langage courant, les expressions de «chancelleries», «dossiers», ou «grands commis», ne parvient cependant pas à empêcher une simplification extrême de la relation peuple-État et un certain anthropomorphisme de l'État jusque dans le comportement ou la prise de décision; que l'on pense aux expressions gaulliennes telles que «l'Angleterre, je la veux toute nue!», succédant à l'image de la «perfidie Albion». Le dialogue entre chefs d'État peut parfois frapper, par sa simplicité, comme le montrent les propos échangés entre MM. Eden, Mollet et Pineau lors de la crise de Suez.<sup>18</sup>

On remarque également une évolution dans la représentation de l'État, du droit divin de Louis XIV («l'État, c'est moi!») au despotisme éclairé d'un De Gaulle («les Français sont des veaux») et à la technocratie secrète, illustrée par la phrase rituelle des Conseils des Ministres français, citée par Françoise Giroud: «Cela n'est pas bon à dire aux Français.»

L'approche suisse prévoit le contrôle démocratique de la politique étrangère, et cela de plusieurs manières:

- par la voie parlementaire
- par le vote populaire (référendum)
- par la prescience du sentiment populaire aux niveaux du Parlement, du Conseil fédéral et de l'administration.

Il est facile de consulter les parlementaires. Il est facile, mais sans retour, de consulter le peuple. Il est très difficile en revanche de s'assurer que la prescience est juste: c'est ce qui ressort du moins de l'expérience de la TV romande:

Nous savons par les sondages sur nos programmes que le public a trois degrés de vérité lorsque sa dignité personnelle, le sens de la qualité des programmes, est en jeu:

Lorsqu'on lui demande, au sujet d'une émission d'information difficile

- s'il aime un type de programme
- s'il regarde un type de programme
- s'il a regardé une émission

60% aiment les magazines d'information, 30% disent qu'ils les regardent, et 18% sont à l'écoute le soir de l'émission.

Il est très difficile d'extrapoler correctement l'attitude connue des parlementaires – malgré le caractère représentatif de leur mandat – sur l'attitude probable de leurs constituants. S'ils sont parfois timorés – par exemple lorsqu'il s'agit de l'article constitutionnel sur la radio et la télévision – ils sont souvent guidés par une sorte de «noblesse oblige» qui leur fait prendre des risques par rapport à leur électorat. La thèse de Peter Frey sur l'opinion publique et les élites face au suffrage féminin en Suisse est révélatrice de ces déphasages systématiques entre ce que

<sup>18</sup> Zur Suez-Krise vgl. den Politischen Bericht Nr. 102 von P. Micheli an M. Petitpierre, DDS, Bd. 20, Dok. 88, [dodis.ch/12018](http://dodis.ch/12018) sowie die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T1241](http://dodis.ch/T1241).

l'on croit être l'opinion des gens et ce qu'elle est vraiment.<sup>19</sup> Au hasard des dates: en 1949, le Conseiller national *conservateur catholique* Peter von Roten dépose un postulat: «Le Conseil fédéral est invité à présenter aux chambres un rapport sur les moyens les plus appropriés pour étendre aux femmes suisses l'exercice des droits politiques.»<sup>20</sup>

En 1951, la Commission du Conseil national présidée par *M. Wick, conservateur*, invite le Conseil fédéral à présenter aux chambres un projet de révision partielle de la Constitution.

En 1951, aux États, la commission présidée par *M. Albert Picot* donne la parole à l'association pour le suffrage féminin.

A Genève c'est un *député catholique*, *M. Guillermin*, qui dépose en 1918 le premier projet de loi constitutionnelle tendant à accorder les droits politiques aux femmes. En 1919 c'est *M. Marcel Guinand* qui présente un autre projet. En 1930 un député de l'*UDE*, *M. Albaret*, fait de même.

«Je suis leur mandataire, donc je les précède» et de loin, comme le montre la comparaison des sondages effectués en 1946 par la NSH sur le suffrage féminin et le résultat du vote parlementaire genevois de 1946 avec le résultat du vote populaire à Zurich d'une part, à Genève d'autre part:

Sondage de la NSH (1946):			parlement genevois (1946):	
<i>Suisse allemande:</i>				
oui 58.8	non 33.3	nsp 8.4	oui 66%	non 34%
<i>Suisse romande:</i>				
oui 49.5	non 39.3	nsp 11.2		
<i>Les votes</i>				
Zurich 1947	oui 22,5	non 77,5		
Genève 1946	oui 32	non 68		

Il y a d'autre part, dans la thèse de Frey, une notion intéressante, celle des élites.

Nous croyons à une sorte de représentativité charismatique de ceux qu'une certaine sociologie appelle «*opinion leaders*» (il paraît que nous sommes ici des «*opinion leaders*»).

Giuseppe Motta, Max Petitpierre, Henri Guisan, Max Huber, Carl Burckhardt, C. G. Jung, Mgr Charrière qui représentaient chacun un pan de mur important de l'establishment, ont jeté tout leur poids de précurseurs dans une bataille qu'il fallut perdre plusieurs fois encore avant de la gagner.

Et puis le jour arrive où le fruit est mûr. Sait-on comment, sait-on pourquoi? En ce qui concerne les media, il faut honnêtement dire que nous ne savons pas grand' chose de leur effet, qu'il s'agisse de la violence sur les enfants ou des vertus civiques sur les électeurs. Le gros effort de la TV à Renens (30 heures d'émissions locales en quinze jours) n'a pas empêché le taux de participation de baisser de 5%.

<sup>19</sup> Peter Frey: L'opinion publique et les élites face au suffrage féminin en Suisse. Particulièrement dans les villes de Genève et de Zurich (1920–1960), Genève 1970.

<sup>20</sup> *Das Postulat 5780. Frauenstimmrecht. Droit politiques des femmes von P. von Roten vom 21. Dezember 1949 wurde am 20. Dezember 1950 an den Bundesrat überwiesen, vgl. Protokolle der Bundesversammlung, NR, 1950, S. 480–487.*

Il y a des phases où, à la suite de circonstances extérieures, un peuple est prêt à accepter l'image qu'on lui propose. Le hérisson, dont parlera M. Frei, convient aux phases de repliement, de resserrement des liens, dues à un danger extérieur.

A d'autres moments, c'est l'ouverture, le libre choix, la contestation, l'asile accordé aux idées nouvelles et aux persécutés. Genève a connu de ces systoles et de ces diastoles qui ont laissé des traces dans son architecture et dans sa mentalité, cité du refuge et cité vigilante. La Suisse aussi.

Pour poursuivre ma métaphore, il est dangereux de faire un massage cardiaque à contretemps. Parler le langage du repliement, se référer étroitement aux valeurs traditionnelles, alors qu'aucun péril visible ou prévisible n'interdit l'exercice et la formation d'un jugement libre et critique c'est courir le risque très grave de se couper des nouvelles générations, alors que nous devrions leur transmettre ce qu'il y a de permanent dans notre vie publique, c'est-à-dire précisément ce droit de sortir hors les murs lorsque le danger est passé, afin de défendre les murs en connaissance de cause lorsque le danger réapparaît – qui n'est jamais le même.

Même en période de repliement, il faut garder le sens de la continuité. Pensez au cas de conscience du maître d'allemand, pendant la dernière guerre, qui devait maintenir la flamme de la culture allemande, malgré l'abominable escroquerie que le nazisme faisait de cette culture allemande.

Même en période d'ouverture, il faut garder et transmettre le sens de la continuité privilégiée qui nous permet de juger et d'agir en hommes libres. Si la politique étrangère illustre un pays vis-à-vis de l'extérieur, elle lui renvoie également son image. Ce dialogue avec l'opinion publique, c'est notre sujet d'aujourd'hui.

Françoise Giroud a dit du Conseil des ministres qu'il conclut fréquemment par les mots: «On ne peut pas dire cela aux Français.» Monsieur Béguin pense qu'on peut – presque – tout dire aux Suisses, parce que notre politique n'a pas de ces tiroirs secrets qui caractérisent le comportement des grandes puissances. Mais dire est une chose, être compris en est une autre. C'est long de faire comprendre une politique.

D'abord parce que nous posons en principe que nos libertés constitutionnelles permettent à l'opinion publique de s'exprimer librement sur les événements extérieurs. M. l'Ambassadeur Weitnauer a dit, il y a un an, devant la Société suisse de politique étrangère que les relations correctes et amicales avec tous les membres de la communauté des États étaient soumises à une certaine épreuve de résistance chaque fois que le comportement des dirigeants dans un pays ou un autre donnait prise à la critique émue de l'opinion publique. «Hier ist zu betonen, dass die Politik der schweizerischen Regierung eines ist, die Reaktion der Volksmeinung ein anderes».<sup>21</sup>

Les journalistes qui sont ici ont fait maintes fois l'expérience de cette tolérance et ils en sont particulièrement reconnaissants aux autorités dont ils ont certainement compliqué la tâche à plusieurs reprises.

Mais il faut bien une fois reconstruire le pont avec l'opinion publique. Cela ne semble pas facile, puisque M. Weitnauer ajoutait:

<sup>21</sup> Referat Schweizerische Aussenpolitik heute von A. Weitnauer vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA) vom 30. November 1976, [dodis.ch/51655](http://dodis.ch/51655), S. 18.

«Die Aussenpolitik ist eine Kunst, eine kühle Kunst, könnte man beifügen. Mit einem Amüsierprogramm hat sie gar keine Ähnlichkeit. Sie lässt sich auch nicht von heute auf morgen erlernen, sondern setzt lange Erfahrung und ein hohes Mass an Kenntnissen über die politischen und wirtschaftlichen Zustände der Welt voraus.»<sup>22</sup>

Nous voici au cœur du problème. Avons-nous oui ou non assez de foi dans le civisme, la culture et le bon sens du peuple suisse, dans la conscience professionnelle et la conscience civique des mass media, pour imaginer que l'administration puisse leur transmettre cette longue expérience, ce haut niveau de connaissance sur la situation politique et économique du monde?

Quand des agitateurs – parfois bien intentionnés, comme tous les paveurs de l'enfer – galvanisent notre jeunesse en lui parlant du Chili, de l'Afrique du Sud, de l'Iran, voire même des pays de l'Est, des multinationales, du Tiers monde et de l'environnement, devons-nous simplement accepter, selon les propres termes de M. Weitnauer, que la politique du gouvernement suisse est une chose, et la réaction de l'opinion publique une autre chose?

Personnellement, Monsieur Béguin ne peut s'en satisfaire. Certes, entre les délibérations de la Curie romaine et le catéchisme d'un curé de campagne, il y aura toujours une différence. Mais il doit y avoir une inspiration commune. Et l'orateur croit sincèrement que la recherche de l'efficacité dans la négociation, qui postule le secret et en tout cas la discrétion, n'exclut pas que la presse, et par elle, progressivement l'opinion publique, prenne conscience des données des grandes options gouvernementales.

L'Ambassadeur Weitnauer l'avait d'ailleurs souhaité dans sa conférence d'il y a un an, lorsqu'il disait qu'à travers les tensions suscitées par la liberté d'expression du public et l'exercice de l'art diplomatique par les autorités, se développait progressivement dans le peuple une meilleure connaissance des problèmes de politique étrangère.<sup>23</sup>

L'orateur se demande malgré tout si de part et d'autre toutes les occasions sont bien saisies de faire progresser cette connaissance. M. Weitnauer a rappelé nos engagements sur le plan des organisations internationales, développement indispensable de notre neutralité si nous gardons à l'esprit l'avertissement qu'il a cité de M. Graber: «La Suisse court les risques les plus graves si elle se ferme sur elle-même ou simplement si elle se montre indifférente à ce qui se passe au-delà de ses horizons.»<sup>24</sup> Cet avertissement se fonde sur une connaissance approfondie des dossiers. Au moment où le retrait américain met en péril le programme de l'Organisation Internationale du Travail, au moment où son directeur général cherche des contributions volontaires pour colmater la brèche, au moment où la presse suisse accorde à cet événement une importance que je n'aurais pas attendue, il aurait peut-être été souhaitable que le Conseil fédéral fasse publiquement connaître son soutien, avec assez de retentissement pour que le peuple suisse entende et comprenne, et que d'autres peuples, préoccupés eux aussi de l'avenir de

<sup>22</sup> Vgl. [dodis.ch/51655](http://dodis.ch/51655), S. 18.

<sup>23</sup> Vgl. [dodis.ch/51655](http://dodis.ch/51655), S. 19.

<sup>24</sup> Vgl. die Rede von P. Graber am Parteitag der Sozialdemokratischen Partei (SP) in Montreux vom 30. Oktober 1976, [dodis.ch/51653](http://dodis.ch/51653), S. 5.

l'OIT, entendent et comprennent également.<sup>25</sup> Comme l'ont fait les Scandinaves, la Belgique et les Pays-Bas, décidés à soutenir l'action de l'OIT. Dans la formation de l'opinion publique, il ne peut y avoir une seule méthode. L'analyse des comportements collectifs nous montre que l'on peut et que l'on doit aussi s'appuyer sur des élans du cœur, et pas seulement lors des collectes de la Croix-Rouge ou de la Chaîne du Bonheur.

La Suisse exerce le privilège difficile de la démocratie directe, même en matière de politique étrangère. Nous n'avons pas le droit de nous satisfaire du statu quo. Le vide que l'administration ne comble pas est vite rempli par des sources intéressées. Il faut ouvrir les dossiers qui ne sont secrets que par routine, ou parce que le détenteur, hiérarchiquement, ne peut prendre le risque de les ouvrir. Il devrait y avoir dans chaque département un homme de confiance, chargé exclusivement de faire la chasse aux secrets inutiles, et chargé en même temps de prévenir ses chefs des grains qui montent à l'horizon. Un rôle difficile, entre l'ombudsman, le fou du roi, et l'éminence grise. Mais un rôle indispensable si nous voulons arriver à cette unité de conception entre le gouvernement et le peuple que l'Ambassadeur Weitnauer souhaitait il y a un an.

Quant aux media, ils réclameront d'abord, bien sûr, la garantie de leur indépendance. Mais il n'y a pas d'indépendance sans responsabilité, et je pense qu'ils ont une lacune considérable à combler – on le leur a déjà dit (Oscar Reck) dans le domaine de la continuité et de l'approfondissement des informations.

Ce n'est pas une cause perdue car nous savons que les journalistes se lassent de la superficialité, de l'instantanéité d'un certain type d'information.

Mais il faut être deux pour ouvrir un dossier, et cela demande un minimum de confiance réciproque.

Dans le domaine que le président a proposé à la réflexion du groupe de travail, l'orateur emprunte sa conclusion à une vedette des postes périphériques: il y a sûrement quelque chose à faire.

*Referat von Professor Daniel Frei: «Öffentlichkeit und Aussenpolitik»*

#### *Vorbemerkung*

Wenn im vorliegenden dritten Referat der heutigen Sitzung das zusammengetragen werden soll, was von wissenschaftlicher Seite zum Thema «Öffentlichkeit und Aussenpolitik» zu sagen ist, so muss ich zunächst darauf hinweisen, dass wir zu den speziell schweizerischen Erscheinungsformen dieser Probleme leider nur einige wenige, auf jeden Fall zu wenig wissenschaftliche Erkenntnisse besitzen – «wissenschaftlich» verstanden als nach den Regeln der modernen Sozialwissenschaften gewonnene, *empirisch* abgestützte Erkenntnis. Es sind zwar da und dort empirische Forschungen im Gange; aber wenn Sie von mir bereits heute praktische Folgerungen erwarten, so komme ich nicht darum herum, auf gewisse allgemeine oder in ganz anderem Zusammenhang gewonnene Erkenntnisse zurückzugreifen.

<sup>25</sup> Zum Rücktritt der USA aus der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vgl. die Notiz von F. Pometta an P. Aubert vom 23. Januar 1978, DDS, Bd. 27, Dok. 107, [dodis.ch/50574](http://dodis.ch/50574).

*Kognitive Struktur und Information*

Eine erste solche allgemeine Erkenntnis bezieht sich auf eine bestimmte Eigenschaft aller Meinungsbildung, nicht nur der Meinungsbildung über schweizerische Aussenpolitik, und sie lautet: Information beeinflusst nicht die Meinungen, sondern umgekehrt – Menschen nehmen wahr, was sie aufgrund ihrer Meinungen (oder Vorurteile) wahrnehmen wollen. Jeder sieht die Welt mit Hilfe einer sog. «kognitiven Struktur», eines «Filters» oder einer «Brille» gewissermassen<sup>26</sup>. Piaget hat als erster festgestellt, dass solche kognitiven Strukturen je nachdem sehr einfach oder sehr differenziert sein können<sup>27</sup>. Je einfacher eine solche Struktur, desto grösser ist die Neigung, die Welt in zwei grosse Kategorien zu teilen: gut und böse, weiss und schwarz. Was nicht in dieses Schema passt, wird entweder hineingepresst oder erzeugt Unbehagen, und dieses Unbehagen führt zu einer negativistischen, rückzüglerischen Haltung<sup>28</sup>.

Was bedeutet das nun für die Schweiz? Zunächst: Wir müssen unterscheiden zwischen Information und kognitiver Struktur. Gewiss gehören unsere Bürger zu den bestinformierten der Welt. Gewiss widmet keine Presse einen so hohen Anteil der Aufmerksamkeit dem Geschehen im Ausland wie die Schweizer Presse – aber all das ändert nichts daran, dass der Raster, durch den hindurch unsere Bürger all das wahrnehmen, vielleicht sehr einfach ist – jedenfalls nicht wesentlich differenzierter als die kognitive Struktur anderer Völker. Die Tradition des Neutralitätsdenkens und des gegen-den-Strom-Schwimmens führte begreiflicherweise dazu, das Weltbild auf ein Gegenüber von «wir und die anderen» zu reduzieren – wobei die «anderen» ja im Grunde alle gleich und ausserdem gar nicht so wichtig erscheinen.

Dies führt mich zu meiner ersten praktischen Folgerung: Wer die Einstellung der Schweizer Öffentlichkeit zur Aussenpolitik positiv beeinflussen möchte, braucht nicht mehr Information zu vermitteln, sondern muss ein differenzierteres Weltbild anbieten, d. h. sich grundsätzlich zur «Lage der Welt» äussern und diese in ihrer Vielfalt und Komplexität darstellen. Geeignete Mittel dazu sind z. B. der Staatskundeunterricht sowie Grundsatzserklärungen des Departementschefs und von Chefbeamten im Parlament, in Vorträgen, in Botschaften an die Räte usw.

*Aussenpolitisches Interesse und Informationsflut*

Daran anknüpfend nun gleich eine zweite Feststellung: Nach allem, was man weiss, gibt nicht das Interesse für einen bestimmten Politikbereich Anstoss für bessere Informiertheit, sondern die Ursache-Wirkungskette läuft auch hier genau umgekehrt: Es ist die positive Einstellung zu etwas, die zu besserem Wissen führt, und besseres Wissen erst führt zum Interesse<sup>29</sup>. Also ist es sinnlos, über das weitverbreitete aussenpolitische Desinteresse zu klagen; sondern es gilt, zunächst eine positive Einstellung zur Aussenpolitik zu wecken.

<sup>26</sup> *Anmerkung im Original:* Vgl. dazu Bernhard Seiler (Hrg.): Kognitive Strukturiertheit, Stuttgart 1973, S. 12 f.

<sup>27</sup> *Anmerkung im Original:* Ebenda, S. 28.

<sup>28</sup> *Anmerkung im Original:* Ebenda, S. 41 f.

<sup>29</sup> *Anmerkung im Original:* Empirisch belegt bei Andreas Giger: Der politische Bürger – Eine sozialpsychologische Analyse politischen Verhaltens, Zürich 1976, S. 64 f.

Nun wird freilich die Aussenpolitik, ja die Politik überhaupt im emotionalen «Budget» des einzelnen Bürgers angesichts der immer weiter anschwellenden Informationsflut und Reizüberflutung arg konkurrenziert – konkurrenziert durch Familie, Beruf, Unterhaltung, Sport und vieles andere mehr<sup>30</sup>. Wenn in der psychologischen Rechnung des Einzelnen auch die Aussenpolitik einen Platz bekommen soll, so muss man dem Einzelnen eben zeigen, was ihm Aussenpolitik nützt und was es ihn kostet, Aussenpolitik zu vernachlässigen.

Das ist freilich äusserst schwierig. Denn die aussenpolitischen Geschäfte zeichnen sich bekanntlich durch einen hohen Grad an Komplexität und Undurchschaubarkeit aus. Ferner treffen die Wirkungen, die «feedbacks», aussenpolitischer Entscheide stets sehr viel später ein als die «feedbacks» innenpolitischer oder persönlicher Entscheide (z. B. eine Gemeindeabstimmung über den Steuerfuss oder die bauliche Umgestaltung einer Strassenkreuzung). Die daraus zu ziehende Folgerung ist klar: Die aussenpolitische Informationstätigkeit *nach* einem aussenpolitischen Entscheid ist ebenso wichtig wie die Anstrengungen *vor* ihm, und zwar geht es darum, möglichst handgreifliche «feedbacks» aufzuzeigen. Konkret: Es genügt nicht, nach einer Referendumsabstimmung wie jener über den IDA-Kredit<sup>31</sup> während drei Tagen des Ereignisses in Trauer zu gedenken und dann zum nächsten Geschäft überzugehen, sondern es wäre nachher – auch Jahre nachher – zu zeigen, welche Weltbankaufträge z. B. an welche Schweizer Firma deswegen gestrichen oder gefährdet und wie viele Arbeitsplätze dadurch verloren gegangen sind. Die Forderung nach Information «ex post» gilt im übrigen selbstverständlich nicht bloss für aussenpolitische Referenda, sondern auch und noch mehr für jeden Akt aussenpolitischen Entscheidens.

#### *Primärerfahrung ansprechen*

Dazu gehört gleich noch eine weitere Folgerung: Wenn die Auswirkungen der Aussenpolitik für den Einzelnen zu wenig sichtbar und schon gar nicht greifbar sind, also sich der sog. «Primärerfahrung» des Durchschnittsbürgers entziehen, so sollte versucht werden, systematische Bezüge zwischen der Aussenpolitik und dem Bereich der Primärerfahrung des Einzelnen herzustellen. Gute Beispiele dafür finden sich in dem vom Dienst für Technische Zusammenarbeit ausgearbeiteten Informationsmaterial für Schulen, wo in einfachen Worten dargelegt wird, wie z. B. das Schicksal von Menschen im «fernen Afrika» mit dem Inhalt des Kochtopfs auf dem Herd der Mutter zuhause zusammenhängt.<sup>32</sup> Ähnliches wäre auch in anderen Bereichen denkbar; das internationale Leben liefert bei genauerem Zusehen Erscheinungen genug, wo grenzüberschreitende Bewegungen von Menschen, Gütern, Geld und Informationen durchaus handgreiflich sichtbar werden<sup>33</sup>. Man müsste solche Erscheinungen systematisch sammeln und in einem mittel- und langfristigen Informationskonzept verwerten.

<sup>30</sup> *Anmerkung im Original:* Ebenda, S. 205 und 218 f.

<sup>31</sup> *Zur Ablehnung des Darlehens an die IDA vgl. das Telegramm Nr. 79 von K. Jacobi an die schweizerische Botschaft in Washington vom 14. Juni 1976, DDS, Bd. 27, Dok. 19, [dodis.ch/50268](http://dodis.ch/50268) sowie die thematische Zusammenstellung Volksabstimmung über das IDA-Darlehen vom 13. Juni 1976, [dodis.ch/T1546](http://dodis.ch/T1546).*

<sup>32</sup> *Vgl. dazu die Dossiers CH-BAR#E2005A#1991/16#333\* (t.242.2) bis CH-BAR#E2005A#1991/16#357\* (t.242.3).*

<sup>33</sup> *Anmerkung im Original:* Vgl. z. B. den äusserst anregenden systematischen Inventarisierungsversuch solcher Erscheinungen bei Chadwick F. Alger: ««Foreign» Policies of the U.S. Publics», in: *International Studies Quarterly* Bd. 21 (1977), Nr. 2, S. 277–318.



*Bilder mit affektivem Symbolwert benützen*

Ich möchte nun nochmals auf meine einleitend gemachte allgemeine Feststellung zurückkommen, dass Interesse und Wissen in erster Linie von der tieferliegenden emotionalen Grundhaltung abhängen. Die Hauptaufgabe einer Informationstätigkeit, die etwas verändern will, liegt offensichtlich auf dieser Ebene, der Ebene der Emotionen und des Affektiven. Schmidtchen und andere haben gezeigt, dass durch politische Informationen u.a. zwei tief verankerte emotionale Grundhaltungen angesprochen und aktiviert werden: das Bedürfnis nach Beweglichkeit oder Freiheit und das Bedürfnis nach Geborgenheit<sup>34</sup>. Wenn eine Information so formuliert wird, dass sie einen der beiden Grundwerte beeinträchtigt, so reagiert der Betreffende mit hoher Wahrscheinlichkeit negativ. Es missfällt ihm beispielsweise, sein Bedürfnis nach Beweglichkeit eingeschränkt zu sehen durch multilaterale Kontrolle der von ihm zur Verfügung gestellten Entwicklungshilfegelder, und er reagiert ablehnend. Es missfällt ihm auch, wenn man ihm allzu unvermittelt klarmacht, dass die Schweiz wirtschaftlich immer mehr vom Ausland abhängt, und er reagiert mit rückzüglerischem Trotz.

Die praktische Folgerung daraus lässt sich wiederum ohne Mühe ziehen: Das Argumentationsinventar in der aussenpolitischen Informationstätigkeit ist sorgfältig so abzustimmen, dass es die beiden affektiven Grundwerte «Freiheit» und «Geborgenheit» positiv trifft. Dazu einige Beispiele: Bei Entwicklungshilfevorlagen wäre darauf hinzuweisen, dass die Schweiz damit einen Beitrag zum Schutz der «sozialen Weltumwelt», einen Beitrag zur «weltpolitischen Wildbachverbauung»<sup>35</sup>, einen Beitrag zur «Sicherheitspolitik» im Grunde<sup>36</sup> leistet und damit die eigene Geborgenheit erhöht. Selbst das klassische Symbol der schweizerischen Aussenpolitik, das Bild des Igels, wäre in diesem Sinn neu zu interpretieren: Der Igel, der die Stacheln nach aussen kehrt – das mag bisher gut gegangen sein; aber der Igel im Sog der Dynamik unserer Zeit, der Igel auf der Autobahn – da genügt Einrollen nicht mehr, man muss sich sputen, muss beweglicher werden... Es gibt im politischen Bewusstsein der Schweizer einen grossen Symbolvorrat, der mit etwas Phantasie in diesem Sinne wiederbelebt werden könnte und, am richtigen Ort, zur richtigen Zeit und dem richtigen Publikum gegenüber angewandt, von Nutzen wäre.

*Kognitive Dissonanz*

Im Grunde wird der Bürger, so ist mit guten Gründen zu vermuten, für solche Hinweise dankbar sein. Denn längst und immer mehr bricht ein Unbehagen über unsere Aussenpolitik auf, das in seinen Wurzeln auf einen tieferliegenden Tatbestand zurückreicht, der in den Sozialwissenschaften mit dem Begriff der «kognitiven Dissonanz» umschrieben wird<sup>37</sup>. Darunter versteht man die Nichtübereinstimmung zwischen Wissen und Tun, zwischen innerer Überzeugung und äus-

34 *Anmerkung im Original*: Siehe dazu ausführlich Daniel Frei (Hrg.): Aussenpolitik und Öffentlichkeit in der direkten Demokratie – Ein Gespräch mit Experten (= Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 4), Bern 1977.

35 *Anmerkung im Original*: Karl W. Deutsch, in: ebenda, passim.

36 *Anmerkung im Original*: Gerhard Schmidtchen: Schweizer und Entwicklungshilfe – Innenansichten der Aussenpolitik, Bern 1971, S. 114 f.

37 *Anmerkung im Original*: Vgl. dazu Leon Festinger: Conflict, Decision and Dissonance, Stanford 1964.

serem Handeln. Ein Grossteil unserer Öffentlichkeit hält nationale Werte hoch, die in einer Zeit der Isolierung, ja der Einsamkeit ihre Berechtigung hatten. Dem steht eine Welt gegenüber, in der die Atombombe alle gleichermassen in ihrer Existenz bedroht, in der die Interdependenz, ja Dependenz aller und besonders kleiner Staaten mit und von den andern nicht mehr geleugnet werden kann, in der das elektronische Verbundsystem des «global village» (Mc Luhan)<sup>38</sup> überall sofort über alles Betroffenheit schafft. Dergleichen muss in der Tat dissonant erscheinen.

Gemäss dem Gesetz der kognitiven Dissonanz erzeugt dies Unbehagen, und Unbehagen wird reduziert, indem man entweder sein Handeln oder seine Überzeugung ändert. Es dürfte klar sein, dass sich in unserer Aussenpolitik das Handeln in der Verflochtenheit nicht mehr ändern lässt – die Gegebenheiten lassen uns nämlich keine andere Wahl. Wir können ja nicht einfach unsere Exportwirtschaft stilllegen und auf Importe verzichten. Nur eine kleine Minderheit vermag dies nicht einzusehen und will die Dissonanzen lösen, indem man das Rad der Zeit aussenpolitisch zurückdreht, beispielsweise durch den Wunsch nach rückgängig wirksamer Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum.<sup>39</sup>

Die Mehrheit dagegen sieht die Lage, wie sie ist, empfindet aber gerade darum intensive Dissonanz. Hier liegt indessen eine grosse Chance. Forschungen über kognitive Dissonanzen haben ergeben, dass Informationen mit dem Ziel der Überredung nur dann wirksam werden, wenn sie die vorhandene Dissonanz vermindern. Also lautet die praktische Folgerung: Aussenpolitisch informieren heisst, das aussenpolitische Bewusstsein der Schweizer selbst zu verändern, und zwar in Richtung auf einen Dissonanzabbau gegenüber den Tatsachen der interdependenten Welt. Konkret bedeutet dies eine verstärkte Betonung der Komponenten «Solidarität», «Disponibilität» und «Partizipation» in der Darstellung unserer Aussenpolitik.

Als flankierende Massnahme mit Blick auf jene Minderheit, die Dissonanz löst, indem sie die Wirklichkeit leugnet, wären gleichzeitig drastische Darstellungen der tatsächlichen Lage – der Lage des Kleinen, der mit allen anderen im selben Boot sitzt – zu pflegen. Negativ ausgedrückt: Es wäre auf jeden Fall falsch, einerseits den Grad unserer Verflochtenheit mit der internationalen Umwelt zu ignorieren oder herunterzuspielen und andererseits zu betonen, die Prinzipien unserer Aussenpolitik seien seit eh und je die gleichen. Damit würde das vorhandene Unbehagen mittelfristig lediglich verschärft, weil aufgestaut.

#### *Antizipation der Volksmeinung – ein Informationsproblem in umgekehrter Richtung*

Was ich bisher sagte, betraf die Information, die an die Öffentlichkeit als Adressatin hinausgeht. Nun gibt es freilich noch eine Kehrseite des Informationsproblems im Spannungsfeld Aussenpolitik-Öffentlichkeit: die Erfassung der Volksmeinung durch jene, die aussenpolitische Entscheide vorbereiten und fällen. Nur

<sup>38</sup> Marshall McLuhan: *The Gutenberg galaxy. The making of typographic man*, Toronto 1962.

<sup>39</sup> Für die Initiative zum Staatsvertragsreferendum vgl. das Schreiben von R. Bindschedler an H. Hubacher vom 26. Januar 1977, DDS, Bd. 27, Dok. 46, [dodis.ch/50063](http://dodis.ch/50063). Mit Volksabstimmung vom 13. März 1977 wurde die Initiative «gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland» mit 72,2% Nein-Stimmen abgelehnt. In Kraft trat der Gegenentwurf Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, der mit 61% Ja-Stimmen angenommen wurde, vgl. BBl, 1977, II, S. 197–205.

in sehr seltenen Fällen kommt ja der Stimmbürger mit einem Referendum direkt zum Zuge. In der überwiegenden Zahl aller Fälle dagegen erfolgt der Einfluss der Öffentlichkeit und die Beschränkung des aussenpolitischen Bewegungsspielraums durch die Öffentlichkeit auf dem Weg der Vermutung, der Antizipation dieser Meinung durch jene, die den Entscheid vorbereiten. Solche Vermutungen können zutreffen oder auch nicht. Eine Umfrage im EPD hat ergeben, dass 32% der Chefbeamten der Ansicht sind, der Departementschef sei am besten in der Lage, die öffentliche Meinung in Sachen Aussenpolitik richtig zu erfassen und zu beurteilen; 39% verlassen sich auf ihre eigene Lagebeurteilung, und nur 19% benützen die Auswertungsarbeiten der Sektion Information und Presse an erster Stelle.<sup>40</sup>

Somit lautet meine letzte Folgerung: Die angemessene, d. h. weder zu weit noch zu wenig weit gehende Berücksichtigung der Öffentlichkeit in der Gestaltung der Aussenpolitik steht und fällt damit, ob der Departementschef und seine Mitarbeiter über die richtigen Instrumente und hinreichenden Kontakte zur Erfassung dieser Öffentlichkeit verfügen und sie gebrauchen. Es steht mir nicht an, diese Frage aufzuwerfen; sie wäre indessen eine gelegentliche Überprüfung wert.

#### *Schlussbemerkung*

Sechs der sieben Thesen, die ich jetzt, aus den bis heute vorliegenden wissenschaftlichen Materialien Folgerungen ziehend, aufgestellt habe, betreffen die Art und Weise, wie die aussenpolitische Information gestaltet werden müsste. Ich beschränke mich in meinen Ausführungen auf diese inhaltlichen Aspekte und verzichte darauf zu sagen, wer und welche Institutionen denn als Träger einer solchen Informationspolitik in Frage kommen und an welche Adressaten sie sich im einzelnen wenden könnte. Ich verzichte auch darauf zu sagen, welche Kanäle, welche Medien dafür einzusetzen wären. Das ist bekanntlich ein weites Feld. Vielleicht vermag die Diskussion hierzu noch einige Klärungen zu bringen.

#### *Öffentlichkeit und Aussenpolitik: Folgerungen aus wissenschaftlicher Sicht*

##### *These 1*

Benötigt wird nicht *mehr* Information, sondern eine *Differenzierung* der «kognitiven Struktur».

##### *These 2*

Die aussenpolitische Informationstätigkeit *nach* einem aussenpolitischen Entscheid ist ebenso wichtig wie die Anstrengung *vor* ihm. Dabei sind möglichst handgreifliche «*feedbacks*» *jener Entscheidungen* zu zeigen.

##### *These 3*

Es sollte versucht werden, systematisch Bezüge zwischen der Aussenpolitik und der *Primärerfahrung* des einzelnen Bürgers zu zeigen.

*These 4*

Die Argumentation ist in der aussenpolitischen Informationstätigkeit stets so zu wählen, dass sie die beiden gefühlsmässigen Grundwerte «Freiheit» und «Geborgenheit» anspricht.

*These 5*

Aussenpolitisch informieren heisst die *Dissonanz* zwischen den traditionellen nationalen Werten und der Tatsache der interdependenten Welt abbauen, und zwar durch vermehrte *Betonung der Komponenten* «Solidarität», «Disponibilität» und «Partizipation» in der Darstellung unserer Aussenpolitik.

*These 6*

Gleichzeitig ist – mit dem selben Ziel – die *Tatsache der Interdependenz* vermehrt und drastisch vor Augen zu führen.

*These 7*

Information über die Öffentlichkeit und ihre aussenpolitischen Präferenzen ist ebenso wichtig wie die Information der Öffentlichkeit selbst, besonders dort, wo jene Präferenzen als Entscheidungsgrundlagen vorweggenommen werden.

*Botschafter Weitnauer* dankt für die abgerundeten Referate, die den mannigfaltigen Aspekten des Themas gerecht geworden seien, und eröffnet die Diskussion.

*a. Botschafter Schnyder* ist als (neuer) Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik am Sitzungsthema brennend interessiert, sei doch der Brückenschlag zwischen Aussenpolitik und öffentlicher Meinung die *raison d'être* der Gesellschaft, die sich – mit zwar beschränktem, aber doch auch nicht zu unterschätzendem Erfolg – Themen wie dem UNO-Beitritt und der IDA gewidmet habe und für die in den Vorträgen enthaltenen Fingerzeige für ihre Weiterarbeit dankbar sei.<sup>41</sup>

*a. Botschafter Schnyder* vertritt die These, dass die Beziehungen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern, vorausgesetzt, dass die Ost-West-Spannung unter Kontrolle bleibe, für unseren Planeten und damit für die Schweiz schicksalshafte Bedeutung annehmen werde. Die öffentliche Meinung müsse deshalb dazu gebracht werden, dieser Frage Beachtung zu schenken. Um dies zu erreichen, sei es wichtig, die psychologischen Voraussetzungen der öffentlichen Meinung zu berücksichtigen, und hier vertritt *Botschafter Schnyder* folgende Auffassung: Zwar sei die schweizerische Öffentlichkeit irrationalen Einflüssen ausgesetzt; aber sie reagiere letztlich mit Vernunft und Verantwortungsbewusstsein: Eine Geschichte der Referenden würde ihr gesundes und sinnvolles Verhalten belegen; es gebe Episoden in der Geschichte, die bewiesen, dass für die Schweiz wesentliche Strömungen gelegentlich eher vom Volk ausgingen als von der Regierung. Bot-

<sup>41</sup> Zum Engagement der SGA im Zusammenhang mit den Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen vgl. etwa das Schreiben von D. Niedermann an den Vorstand der SGA vom 24. Juni 1970, [dodis.ch/51179](http://dodis.ch/51179); die Ausschreibung der SGA aus dem Jahr 1972, [dodis.ch/51186](http://dodis.ch/51186) oder das Schreiben von W. Spühler an P. Graber vom 8. August 1972, [dodis.ch/51184](http://dodis.ch/51184).

schafter Schnyder konstatiert keineswegs ein Desinteresse der öffentlichen Meinung an aussenpolitischen Fragen, wohl aber eine gewisse Skepsis, weil das Weltgeschehen komplex und geheimnisumwittert sei: Der Wunsch nach Freiheit sei gross, Freiheit auch von der eigenen Regierung; man wolle Herr über sein eigenes Schicksal sein; die Gestaltung des Lebens durch staatliche Massnahmen werde abgelehnt. Daher müsse die Aussenpolitik so geführt werden, dass die Bewegungsfreiheit des Bürgers nicht eingeschränkt werde, und dies sei der Regierung auch gelungen: Die Art, wie das Verhältnis zu Europa gestaltet worden sei, sieht Botschafter Schnyder als ein Musterbeispiel einer erfolgreichen schweizerischen Aussenpolitik, Teilnahme an der europäischen Wirtschaft ohne politische und institutionelle Einschränkungen.<sup>42</sup> Leider sei es so, dass erfolgreiche politische Aktionen wie diese in der öffentlichen Meinung wenig Echo fänden; sie beschäftige sich eher mit Krisen und Widersprüchen.

Das Interesse für aussenpolitische Fragen müsse durch Information geweckt und erhalten werden. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit etwa müsse die Regierung offen operieren; der Schweizer müsse erfahren, dass die Mittel so eingesetzt werden, wie er es für richtig hält, nämlich für konkrete, sinnvolle und nützliche Projekte. Dies tue die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit; gegen ihre Projekte seien denn auch keine Vorbehalte feststellbar. Auch im multilateralen Bereich wäre vermehrt konkrete Information zu begrüssen, so etwa über die Folgen der IDA-Abstimmung, darüber, ob die Ablehnung des Kredites zu einem Rückgang von Industrieaufträgen geführt habe.<sup>43</sup>

a. Botschafter Schnyder hält fest, dass die Schweizer keineswegs die Isolation wollen: Sie wollen offenbar mit Vorliebe dort dabei sein, wo sie einen Sonderstatus erhalten können, so etwa als weiteres Beispiel für eine befriedigende Lösung den schweizerischen Beobachterstatus bei Weltbank und Währungsfonds.<sup>44</sup> Es gelte, die schweizerische Neutralität als Einrichtung darzustellen, die dazu dient, die Türe zur Aussenwelt offen zu halten. Vor allem sei daran zu denken, dass der Schweizer auch im multilateralen Bereich nach seinem Gradmesser der Präzision, Verantwortung und Zuverlässigkeit urteile.

*Botschafter Weitnauer* heisst Botschafter Schnyder als Neumitglied willkommen und beglückwünscht ihn zu seiner temperamentvollen Jungferrede.

*Monsieur Brogini* tient à relever qu'il ne participe ni à la formation de l'opinion publique, ni à celle de la politique étrangère. L'orateur évoque en premier lieu un problème de méthodologie: alors que Monsieur Reverdin et Monsieur Béguin ont pris comme point de départ de leurs exposés le concept d'opinion publique

<sup>42</sup> Zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vgl. das Protokoll der 30. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 16. September 1972, QdD 23, Dok. 7, [dodis.ch/34212](http://dodis.ch/34212).

<sup>43</sup> Zur Ablehnung des Darlehens an die IDA vgl. das Telegramm Nr. 79 von K. Jacobi an die schweizerische Botschaft in Washington vom 14. Juni 1976, DDS, Bd. 27, Dok. 19, [dodis.ch/50268](http://dodis.ch/50268) sowie die thematische Zusammenstellung Volksabstimmung über das IDA-Darlehen vom 13. Juni 1976, [dodis.ch/T1546](http://dodis.ch/T1546).

<sup>44</sup> Für die Beziehungen der Schweiz zur Weltbank und der IDA vgl. die Notiz des Delegierten für Technische Zusammenarbeit des Politischen Departements sowie der Handelsabteilung des EVD vom 19. Februar 1976, [dodis.ch/52314](http://dodis.ch/52314).

tel qu'on le comprend couramment et ont abordé la question de l'information politique à travers les media, son collègue, le professeur Frei a procédé de façon différente: il a élaboré un véritable code de règles sur la manière d'informer l'opinion publique en matière de politique étrangère. Cette méthode paraît à Monsieur Broggin receler un danger certain: Celui d'aboutir à la création d'un véritable instrument politique, un ministère de l'information, aux fins d'expliquer au public comment accepter la politique étrangère du gouvernement.

Ce code de conduite est dangereux, car il mène à considérer l'opinion publique comme un objet à manipuler par un système, alors qu'au contraire, l'opinion publique est un pouvoir autonome: il doit avoir la possibilité de se former une opinion libre. On doit laisser à des interprétations nouvelles des valeurs la possibilité de s'exprimer, de contraster, de s'opposer même au pouvoir politique. Ce qu'il faut au contraire chercher à maintenir et à perfectionner, c'est l'interaction de ces deux pouvoirs que sont les institutions d'une part, l'opinion publique d'autre part: chacun doit pouvoir prendre connaissance de ce que pense et fait l'autre.

Dans un autre ordre d'idées. Monsieur Broggin souligne le danger qu'il y a à identifier la politique étrangère avec ce que fait le Département politique et rien que le Département politique. Pour l'opinion publique, tout ce qui touche à la présence suisse à l'étranger est aussi de la politique étrangère: lorsqu'un procureur zurichois décide d'expulser une terroriste,<sup>45</sup> il prend une décision de politique étrangère, qu'il ne veuille ou non; de même, lorsque le Conseil fédéral extradite un criminel de guerre,<sup>46</sup> il fait de la politique étrangère, même si c'est le DFJP qui est compétent en matière de procédure d'extradition; enfin, lorsqu'un établissement industriel contrôlé par une maison suisse se rend responsable d'une catastrophe écologique en Italie,<sup>47</sup> cela concerne la politique étrangère. Chacun de ces éléments de la politique étrangère au sens large est à surveiller: il faut éviter que tous ces phénomènes en viennent à échapper au contrôle politique.

*Botschafter Weitnauer* nimmt zu den drei von Professor Broggin aufgeworfenen Punkten kurz wie folgt Stellung: Von der Schaffung eines Informationsministeriums könne nicht die Rede sein, und Professor Frei werde das auch nicht gemeint haben. – Es sei richtig, dass nicht nur die Regierung auf Bundesebene, sondern auch Organe der Kantone und der Gemeinden aussenpolitisch relevante Entscheidungen treffen könnten; das hänge mit unserem politischen System zusammen: In Moskau z. B. wären Entscheidungen wie die von Professor Broggin zitierten einzig und allein von der Zentralregierung gefasst worden. – Der Bundesrat wisse, dass er das Volk hinter sich habe, wenn er sich für die Verteidigung der moralischen Grundwerte einsetze. Aber er dürfe hier nur so weit gehen, als es die Neutralität erlaube: Sie setze Grenzen, welche die Schweiz für ihre Existenz, ihr Überleben braucht.

<sup>45</sup> Gemeint ist die Auslieferung von P. Krause, vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C2658](http://dodis.ch/C2658).

<sup>46</sup> So bspw. die Ausweisung von N. Menten, vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2315 vom 22. Dezember 1976, [dodis.ch/48183](http://dodis.ch/48183) sowie das Protokoll der Kommission für Auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 17. Februar 1977, [dodis.ch/51617](http://dodis.ch/51617).

<sup>47</sup> Für den Industrieunfall in Seveso vgl. die thematische Zusammenstellung Sevesounglück (1976), [dodis.ch/T1942](http://dodis.ch/T1942), bes. [dodis.ch/48157](http://dodis.ch/48157).



*Intervention de M. l'Ambassadeur Heimo:* Le sujet que nous examinons aujourd'hui peut être abordé de différentes façons. J'aimerais pour ma part fermer quelque peu l'angle d'approche. La *politique étrangère* comprend plusieurs volets. L'un d'entre-eux me touche de plus près. C'est la *coopération au développement*,<sup>48</sup> ou plutôt pour le développement, une politique qui s'appuie autant sur l'aspect *intérêt national* que sur la composante *solidarité*, voire *disponibilité* de notre politique extérieure. Elle s'adresse très directement à 114 pays au moins sur les quelques 150 qui existent. Mais elle les concerne tous.

Je ne pense pas que les constatations que l'on peut faire, s'agissant de l'attitude de l'opinion publique à l'égard de notre politique de coopération au développement, respectivement de ce qui peut être fait pour améliorer l'Image de cette politique dans la population, soient nécessairement applicables toutes à la politique étrangère dans son ensemble. Mais les dissemblances ne sont pas telles qu'elles empêcheraient toute transposition.

Dans une perspective «opinion publique», la coopération pour le développement se situe en Suisse «entre deux chaises». L'ère des pionniers en même temps que l'ère des générosités humanitaires, altruistes, charitables appartient pour le plus grand nombre au passé. Mais, par ailleurs, la coopération pour le développement n'a pas été «*intériorisée*» par une opinion publique qui, en majorité, soit la conteste soit l'ignore, n'en ayant pas découvert la ou les vraies significations; elle n'a pas été «*institutionnalisée*» non plus en tant qu'élément *permanent* de la politique extérieure de la Suisse: «La coopération au développement n'est pas encore assez généralement reconnue, assez respectable, pour s'être assurée une place assise dans le train des mesures gouvernementales. Beaucoup s'attendent encore à la voir descendre à la prochaine station. Certains n'ont pas hésité à tirer la sonnette d'alarme pour essayer de la faire sortir plus vite.»

Pourquoi cette incompréhension? Une large fraction de la population ne comprend pas, ne *peut* pas ou ne *veut* pas comprendre les raisons de notre coopération au développement qui ont noms *solidarité*, *intérêt réciproque* et surtout *interdépendance*. Certes nombreux sont aujourd'hui ceux qui en Suisse ont pris conscience du phénomène de l'interdépendance, d'une interdépendance internationale inéluctable et qui va croissant. Malheureusement, cette interdépendance est d'abord ressentie de façon *négative*, comme une *dépendance* qui hérissé et qui irrite, qui signifie perte de souveraineté, vulnérabilité accrue, voire sujétion.

Or l'interdépendance est un des caractères dominant du monde actuel; plus encore elle le sera du monde de demain. Tous, nous devrions la ressentir de façon *positive*. L'interdépendance est chose complexe, diversifiée. Ayant sa face d'ombre, elle est aussi source de progrès dans la mesure où elle signifie, à l'échelle internationale, complémentarité des ressources, des facteurs de production, des besoins et des possibilités, donc promesse d'une division internationale du travail créatrice et d'échanges fructueux. Bien entendu, cette interdépendance doit être *gérée* par le système des relations internationales, par les organisations internationales qui en sont les piliers, et ceci pour tous et au bénéfice de tous, pays en développement y compris. Tout effort visant à atténuer les inégalités, à instaurer

<sup>48</sup> Vgl. dazu auch das Protokoll der 9. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 23. September 1963, QdD 23, Dok. 3, [dodis.ch/34191](http://dodis.ch/34191).



un meilleur équilibre dans les relations internationales, tel celui que représente la coopération pour le développement, accroît les chances d'une meilleure gestion de l'interdépendance et se situe, dès lors, dans le droit fil d'une politique ordonnée au maintien et à la consolidation de la prospérité et de la paix. Ceci l'opinion publique – mais pas seulement elle – a apparemment de la peine à le comprendre, à comprendre que la solidarité des nations et des hommes devant le destin de la communauté répond à une réalité, est une nécessité. Ou si elle le comprend, elle en refuse les implications dans la mesure notamment où dans ces implications figurent quelques «sacrifices» (qui n'en sont du reste pas, à mon sens).

Ceci nous place devant le problème de l'information. Il est plus facile de définir le contenu de l'information désirable que d'assurer son efficacité. Pour que l'information soit efficace, elle doit en effet atteindre son destinataire. Il faut dès lors que ce destinataire soit en «état de réceptivité» au moins passif, si possible actif. En d'autres termes, l'information doit être au moins accueillie, ce qui présuppose un minimum de confiance et d'intérêt, mieux souhaitée, sinon sollicitée. Est-ce le cas pour ce qui concerne la coopération pour le développement? Si l'on fait abstraction du groupe des convaincus, la réponse sera sans doute négative pour la majorité de nos populations. Ce qui est certain, c'est que l'information en matière de coopération pour le développement est nécessaire, qu'elle doit être améliorée, qu'elle doit être renforcée. L'important, l'urgent, est moins de savoir *pourquoi* – nous le savons dans une certaine mesure compte tenu de l'éventail des opinions sur le rôle de la coopération pour le développement – que *comment*. C'est là que se situe le problème le plus difficile: trouver les voies et moyens d'une politique d'information des pouvoirs publics dans le système politique suisse.

*a. Nationalrat Bretscher führt aus, dass er sich mit dem aktuellen und politisch brisanten Sitzungsthema schon vor Jahren beschäftigt habe und damals im Bereich der Aussenpolitik ein starkes Gefälle festgestellt habe zwischen dem Bundesrat, dem Parlament, das dem Bundesrat in den meisten Fällen folgt, und dem Volk. Dann gebe es noch das Gefälle zwischen der öffentlichen Meinung und der veröffentlichten Meinung: Die Massenmedien seien gut informiert, aber sie kämen beim Bürger nicht mehr an und hätten meistens keinen Einfluss auf seine Entscheidungen – a. Nationalrat Bretscher erinnert an den IDA-Kredit.<sup>49</sup>*

Herr Bretscher nimmt einen Ausdruck seines früheren Kollegen Pierre Béguin auf, der von der «Suisse des bastions» und der «Suisse des routes» gesprochen hat, und stellt im Schweizer das Wirken von zwei Seelen fest: Die eine Seele sei geprägt von den Gefahren und Bedrohungen einer alten Geschichte und reagiere mit Ressentiment auf alles Unvertraute und weise es von sich; die andere Seele sei durch die Bedürfnisse des intensiven Verkehrs mit der Umwelt geprägt und von jeher weltoffen gewesen. Die erste Seele komme in der Igelstellung zum Ausdruck (wobei Herr Bretscher daran erinnert, dass es gerade die Generation, die den Weltkrieg durchgemacht habe und mit der man die Igelstellung in besonderen Zusammenhang bringe, gewesen sei, die nachher die Schweiz zur Welt hin –

<sup>49</sup> Zur Ablehnung des Darlehens an die IDA vgl. das Telegramm Nr. 79 von K. Jacobi an die schweizerische Botschaft in Washington vom 14. Juni 1976, DDS, Bd. 27, Dok. 19, [dodis.ch/50268](http://dodis.ch/50268) sowie die thematische Zusammenstellung Volksabstimmung über das IDA-Darlehen vom 13. Juni 1976, [dodis.ch/T1546](http://dodis.ch/T1546).

Beitritt zum Marshallplan<sup>50</sup> – geöffnet habe); seit die Welt noch viel unheimlicher, die menschliche Existenz noch prekärer geworden ist (Gefahr des Atomkrieges), fühle sich das Schweizervolk mehr denn je verunsichert und habe sich die Haltung des «Zurückweichens» noch verstärkt. Dies erklärt das grosse Misstrauen eines Teils des Schweizervolkes gegenüber den internationalen Organisationen, die als undurchsichtig erscheinen, deren Effizienz nicht offensichtlich ist und von denen man die Ausübung eines indirekten oder direkten Einflusses auf die Schweiz befürchtet. Das Staatsvertragsreferendum könnte unter diesen Umständen, würde es von demagogischen Bewegungen ausgenützt, zu einer Blockierung der schweizerischen Aussenpolitik führen.<sup>51</sup>

Ein Patentrezept für die Sicherung einer wirksamen Zusammenarbeit von Regierung und Volk in der Aussenpolitik gebe es nicht. Was die Information betreffe, so müsse sie wohl *verbessert* und vertieft, nicht vermehrt werden. Für den Zeitungsmann gebe es hier allerdings eine Schwierigkeit: Er könne noch so überzeugt sein von der UNO, so müsse er doch auch stets wieder über das in ihr herrschende Durcheinander, ihre Politisierung und Polarisierung berichten und könne nicht jedes Mal auch noch auf die absolute Notwendigkeit des Bestehens dieses internationalen Forums hinweisen.

Die Suche nach den Möglichkeiten, die bestünden, um die Reaktionsweisen des Publikums gegenüber dem, was man ihm als Bild der Welt bietet, zu verbessern: das sei ein Thema, das die Arbeitsgruppe sicher weiterhin beschäftigen müsse.

a. Nationalrat Bretscher stellt abschliessend fest, dass die Grundwerte «Freiheit» und «Gerechtigkeit», von denen Professor Frei in seiner vierten These spricht, mit Erfolg durch die schweizerische Integrationspolitik und im Freihandelsabkommen verteidigt worden seien, indem die schweizerischen wirtschaftlichen Interessen gewahrt und gleichzeitig ein Eingriff von aussen vermieden wurde.<sup>52</sup> Das war ein Glücks- und Ausnahmefall; vielleicht, so hofft a. Nationalrat Bretscher, werde sich auch für den Beitritt in die UNO doch in nicht allzu ferner Zukunft eine günstige Konstellation ergeben.<sup>53</sup>

*Frau Nationalrätin Spiess* wirft die Frage der praktischen Konsequenzen auf, die aus den Diskussionen der Arbeitsgruppe gezogen werden könnten, um eine profundere Information zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Offensichtlich sei besonders der UNO-Beitritt angesprochen; sie fragt, ob es nicht sinnvoll wäre, Professor Freis Thesen zum Beispiel an Chefredaktoren weiterzugeben und sie in Gremien zu diskutieren, die sich mit der Information auf dem Gebiete der Aussenpolitik beschäftigen.

<sup>50</sup> Für die Teilnahme der Schweiz am Marshallplan vgl. die Notiz von L. Jacot an E. Nobs vom 11. Juli 1949, DDS, Bd. 18, Dok. 3, [dodis.ch/8660](http://dodis.ch/8660) sowie das BR-Prot. Nr. 1675 vom 27. August 1949, [dodis.ch/7102](http://dodis.ch/7102).

<sup>51</sup> Zu den potenziellen Folgen eines Staatsvertragsreferendums vgl. das Schreiben von R. Bindschedler an H. Hubacher vom 26. Januar 1977, DDS, Bd. 27, Dok. 46, [dodis.ch/50063](http://dodis.ch/50063).

<sup>52</sup> Zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG vgl. das Protokoll der 30. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 16. September 1972, QdD 23, Dok. 7, [dodis.ch/34212](http://dodis.ch/34212).

<sup>53</sup> Mit Volksabstimmung vom 16. März 1986 wurde der Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen mit 75,7% Nein-Stimmen abgelehnt, vgl. BBl, 1986, II, S. 97–98. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), [dodis.ch/T1772](http://dodis.ch/T1772).

*Botschafter Weitnauer* begrüsst Oberstkorpskommandant Lattion als Neumitglied.

*Le Commandant de Corps Lattion* exprime l'intérêt qu'il a ressenti pour les différentes déclarations et surtout pour les exposés d'introduction. Il se propose de tracer un parallèle entre l'information au sujet de la politique étrangère et l'information à la troupe, dont la méthodologie vient d'être soumise à un réexamen critique en profondeur. Les experts chargés de cette tâche se sont en effet aperçus que les thèmes à discuter étaient abordés dans un style tout à fait inadéquat. Quelquefois même, l'altitude des thèmes dépassait les possibilités d'assimilation ou de compréhension de ceux qui devaient recevoir l'information: on ne peut s'adresser à un auditoire de 300'000 «récepteurs» d'information de la même manière qu'on s'adresserait à une élite restreinte. Ces informations tombaient souvent sur un terrain inculte, qu'il s'agisse de sujets aussi divers que les problèmes de défense, les questions de sécurité ou les principes démocratiques.

Il s'agit donc, pour combler cette lacune, d'améliorer la structure de l'enseignement: il y a, chez les jeunes, une inaptitude manifeste à saisir l'histoire contemporaine et les faits contemporains. Cela, c'est le problème fondamental. Quant au problème formel, celui de la langue, on en vient à bout plus facilement en la modernisant, en la concrétisant, en se refusant aux grandes envolées abstraites. Cette rénovation du langage permet par exemple au TNP de faire passer avec succès les grands textes français du XVII<sup>ème</sup> siècle qui ne rencontreraient à coup sûr aucun écho s'ils étaient joués à la manière d'avant guerre. Le choix du vecteur est essentiel, et c'est à un mauvais choix qu'il faut attribuer l'échec de l'expérience tentée à Renens, dont Monsieur Béguin se faisait l'écho: on a tiré sur cette commune avec de la grosse artillerie, alors que de la mitraille aurait suffi: tracts et discussions étaient dans ce cas le vecteur approprié, et non l'intervention massive de la télévision.

Présenter la substance de manière à susciter l'attention, la passion même, est également une condition essentielle à la bonne réception de l'information. Combien d'articles de presse semblent édulcorés, aplanis, neutres par rapport aux faits passionnants qu'ils sont censés reproduire! C'est la différence, par exemple, entre nombre d'articles pourtant bien documentés et les bulletins du DPF<sup>54</sup> dont la substance est d'un très vif intérêt.

Les personnes chargées de distribuer l'information croient généralement bien connaître l'opinion publique, mais leur connaissance se fonde sur le jugement d'intermédiaires ou sur des tests. Au DMF, où l'on a plus l'occasion d'écouter ceux qui forment cette opinion publique, on constate que leurs intérêts sont souvent fort différents de ceux de l'élite. Cette constatation est à la base de la modernisation du service «Armée et foyer», véritable service d'information qui emploie

54 Zur Einführung eines Departementsbulletins vgl. die Notiz von H. Langenbacher an den Informations- und Pressedienst des Politischen Departements vom 23. März 1967, [dodis.ch/49964](http://dodis.ch/49964). Für eine Übersicht über die verschiedenen Informationsmittel des Politischen Departements ab 1976 vgl. das Rundschreiben von E. Andres an die diplomatischen Vertretungen sowie die Generalkonsulate in Hong Kong, Mailand, München und New York vom 11. Juni 1976, [dodis.ch/49646](http://dodis.ch/49646).

des moyens nouveaux, sans pour autant tomber dans les travers de la presse de boulevard.

En résumé, si l'on veut accélérer le processus de formation de l'opinion, il faut prendre un ensemble de mesures portant à la fois sur la substance et sur le vecteur, sur le fond et sur la forme, et cela sans qu'il s'agisse de «manipuler» l'opinion.

*Laut Verwaltungsratpräsident Luterbacher* ist die Aussenpolitik für die meisten Bürger die Sache des diplomatischen Dienstes, der über die Erhaltung der Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz wacht und dafür besorgt ist, ihr Ansehen – so, wie es sich der Schweizer vorstellt – im Ausland zu mehren.

Die Forderung nach besserer Information sei zu bejahen; aber jegliche Information komme zu spät, wenn sie erst in dem Moment gegeben werde, da der Bürger mit einem konkreten Projekt konfrontiert sei und darüber zu entscheiden habe. Vielmehr müsse kontinuierlich informiert werden, so dass sich der Bürger einen Orientierungsrahmen schaffen könne.

*Botschafter Weitnauer* begrüsst Nationalrat Koller als Neumitglied.

*Nationalrat Koller* erklärt, es scheine ein schweizerisches Grundparadox zu sein, dass die Bevölkerung einerseits an internationalen Fragen äusserst interessiert sei, andererseits aber Bevölkerung und Parlament an ihrem aussenpolitischen «abstentionnisme» festhielten. Es sei indes zu bedenken, dass Neuerungen in der Schweiz jedenfalls in Volksabstimmungen erst eine Chance hätten, wenn eine Notlage entstanden sei. Auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik zum Beispiel habe man eine zehnjährige Notlage erleben müssen, bevor jetzt ein erweiterter Konjunkturartikel vorliege, der in der kommenden Volksabstimmung eine gute Chance haben dürfte.<sup>55</sup> In der Frage des UNO-Beitritts sei es dagegen bisher nicht gelungen, die Notwendigkeit und Dringlichkeit überzeugend darzulegen.<sup>56</sup>

Im übrigen fänden sich erschreckend wenig Parlamentarier, die sich für die Aussenpolitik engagierten. Die Politiker hätten eben ein Sensorium dafür, womit sich Staat machen lasse, und die Aussenpolitik gehöre kaum dazu. Es müsse ein Weg gefunden werden, das Parlament mehr an der Aussenpolitik teilhaben zu lassen: Es laufe gegenwärtig Gefahr, sich zwischen Stuhl und Bank zu finden, zwischen der Regierung einerseits und dem Volk andererseits, dessen Rechte auf diesem Gebiet ausgebaut wurden, während die Rolle des Parlaments nicht neu definiert worden sei.

*Professor Lüthy* bemerkt zur siebenten These von Professor Frei, sie enthalte eine doppelte Frage: nach der Möglichkeit, die öffentliche Meinung im Sinn einer behördlich gewünschten aussenpolitischen Haltung zu lenken – oder aber,

<sup>55</sup> Die Volksabstimmung vom 26. Februar 1978 über den Konjunkturartikel der Bundesverfassung wurde mit 68,4% Ja-Stimmen angenommen, vgl. BBl, 1978, I, S. 1085–1090.

<sup>56</sup> Vgl. dazu die Notiz von M. von Grünigen vom 6. Februar 1976, DDS, Bd. 27, Dok. 2, [dodis.ch/51501](http://dodis.ch/51501), den Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977, [dodis.ch/51532](http://dodis.ch/51532) sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C2247](http://dodis.ch/C2247).

zuerst diese öffentliche Meinung zu erforschen, um ihr die behördliche Haltung anzupassen. Die Chancen, durch gelenkte Information das sehr tief gesunkene Prestige der UNO in der schweizerischen – vor allem deutschschweizerischen – öffentlichen Meinung kräftig aufzubessern, oder auch die einstige Begeisterung für internationale Entwicklungshilfsorganisationen wieder zu erwecken, hält er nicht für gross, und das Argument, die Schweiz könne wirklich nicht mehr draussen bleiben, wo nun wirklich schon alle Welt bis zum letzten entkolonisierten Erdenwinkel dabei sei, könnte sich in der schweizerischen Mentalität als kontraproduktiv erweisen.

Die Institution des Referendums über Staatsverträge habe sich gelegentlich für die schweizerische Aussenpolitik als gute Karte erwiesen, die sich zugunsten des Sonderfalls Schweiz ausspielen liess, die wichtige Bindungen nicht ohne Zustimmung des Volkes eingehen könne; das berühmteste Beispiel eines erfolgreichen Ausspielens dieser Karte sind die Verhandlungen über den Beitritt zum Völkerbund (noch bevor das Staatsvertragsreferendum verfassungsmässig rechtskräftig geworden war).<sup>57</sup> Es sei fraglich, ob eine der damaligen Londoner Erklärung entsprechende Sonderstellung der Schweiz je eine Chance hätte, von der UNO gebilligt zu werden. Die Argumentation, ein ähnlicher Neutralitätsvorbehalt sei bei der UNO gar nicht nötig, weil die formell unendlich viel schärferen Sanktionsbefugnisse des Sicherheitsrats dank dem Vetorecht der Gründer-Grossmächte ohnehin nie spielen würden, habe sich soeben im Fall Südafrika als unbrauchbar erwiesen.<sup>58</sup>

Eine Volksbewegung für einen UNO-Beitritt sei jedenfalls nicht zu erwarten. Professor Lüthy hält es für fragwürdig, von einer bestehenden öffentlichen Meinung über diese Frage auszugehen, die es zu erforschen gälte; es gebe vor allem ein mit Informationen überfülltes Publikum, in dem ein wirklicher Meinungsbildungsprozess erst in Gang kommen würde, wenn Bundesrat und Parlament die Initiative ergreifen. Gerade für die Aussenpolitik kann nicht Meinungsforschung, sondern nur Staatsraison der Ausgangspunkt des Entscheidungsprozesses sein. Wenn er mit wirklicher Überzeugung eingeleitet wird, kann es gelingen, die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit dieser Entscheidung zu überzeugen.

*Für Botschafter Weitnauer* lautet die kruziale Frage: «Was wird von uns erwartet?» Die Arbeitsgruppe werde eine bedeutende Rolle zu spielen haben, nicht nur im Zusammenhang mit dem UNO-Beitritt, sondern auch sonst in den schwierigen Zeitläufen, die uns bevorstehen. Über die Weisheit oder die Torheit, das Volk in den aussenpolitischen Entscheidungsprozess einzuschalten, will Botschafter Weitnauer nicht entscheiden; dies sei einfach eine Tatsache, mit der man leben müsse.

<sup>57</sup> Am 16. Mai 1920 nahmen Volk und Stände den Bundesbeschluss betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund vom 5. März 1920 an, vgl. [dodis.ch/54175](http://dodis.ch/54175). Für den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbunde vom 21. Juni 1920 vgl. [dodis.ch/54143](http://dodis.ch/54143). Mit Volksabstimmung vom 13. März 1977 wurde die Initiative «gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland» mit 72,2% Nein-Stimmen abgelehnt. In Kraft trat der Gegenentwurf Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, der mit 61% Ja-Stimmen angenommen wurde, vgl. BBl, 1977, II, S. 197–205.

<sup>58</sup> Für die Haltung der Schweiz gegenüber der Südafrika-Sanktionen vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/1768](http://dodis.ch/1768).



*Monsieur Tavel* se propose d'évoquer un secteur de l'opinion publique particulièrement important pour l'avenir: la jeunesse, et plus particulièrement la classe d'âge qui se situe entre 15 et 30 ans. Cette «tranche» de l'opinion est d'autant plus importante qu'elle est encore malléable, alors que l'observation et l'expérience rendent l'orateur sceptique sur la possibilité d'influencer ou de faire changer d'opinion les citoyens d'un «certain» âge.<sup>59</sup>

Monsieur Tavel souligne le potentiel de sérieux et d'ouverture d'esprit que l'on trouve chez la jeunesse, et cela même dans un environnement aussi «primesautier» que celui de Genève. Il est tout à fait possible de convaincre un jeune du bien fondé d'une opinion même traditionnelle et conservatrice, à la condition d'être bien équipé, de se donner beaucoup de peine et surtout d'être soi-même convaincu de sa validité. En politique étrangère cependant, la position de la Suisse ne peut être défendue avec succès qu'en supposant une connaissance et une compréhension préalables de la situation internationale, problème que le Commandant de Corps Lattion a déjà souligné.

Quant aux canaux par lesquels il faut faire passer l'information, la presse et les partis ont perdu de leur importance: les jeunes ne lisent pas la première et ne croient plus aux seconds. Restent deux milieux possibles: l'éducation et l'armée. Mais il ne suffit pas d'informer: il faut consacrer beaucoup de temps au dialogue. Dans les collèges de Genève, ce dialogue a déjà lieu. Enfin, pour que ce dialogue contribue à apporter à la jeunesse le «background» que mentionnait le Commandant de Corps Lattion, il doit être préparé et dirigé par des personnes intellectuellement bien préparées.

*a. Botschafter Troendle* hält aussenpolitische Entscheidungen mit Rückwirkungen auf das innere staatliche Leben für nicht möglich, ohne dass sie von der Mehrheit des Volkes getragen würden. Aber bei aussenpolitischen Handlungen ohne unmittelbare Rückwirkungen höre diese Notwendigkeit zumindest dann auf, wenn eine möglicherweise emotionell geladene öffentliche Meinung im Widerspruch zur Staatsraison steht.

Die Beziehungen zur Umwelt seien differenzierter und vielfältiger geworden, und es müsse festgestellt werden, dass in dieser Situation das Politische Departement seine Funktion als Kontrollorgan der Aussenpolitik nicht mehr voll erfüllen könne. Andere Departemente und Stellen trafen aussenpolitische Entscheidungen (Ausweisungen, Pseudo-Spionagefälle), die mit der Staatsraison in Widerspruch stünden. Das gleiche gelte auch für die kantonale Ebene, wo man in der Vergangenheit zu nachgiebig gewesen sei, indem man ohne Not Strafverfolgungskompetenzen an die Kantone abgetreten habe. Es wäre wünschbar, wenn das Politische Departement über den Gesamtbundesrat die aussenpolitischen Zügel wieder voll in die Hände bekäme.

Zur Erklärung von a. Nationalrat Bretscher für die Zurückhaltung der schweizerischen öffentlichen Meinung gegenüber dem Ausland führt a. Botschafter Troendle noch ein weiteres Element hinzu: Die jungen Schweizer, meint er, stün-

<sup>59</sup> Die Rolle der Jugend wurde innerhalb der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung immer wieder thematisiert, vgl. bes. das Referat von J. Freymond im Protokoll der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 20. März 1962, [dodis.ch/34187](http://dodis.ch/34187).

den heute nicht mehr unter dem Druck zur Auswanderung; der Wunsch, ins Ausland zu gehen und etwas Neues zu erleben, habe abgenommen: Sie hätten als Schüler und Studenten ihre Auslandsreisen absolviert und begegneten später dem Ausland mit Blasiertheit und Desinteresse.

*Botschafter Weitnauer* dankt für den Appell an das Politische Departement, der eigentlich ein Aufruf an den Bundesrat zur Führung sei.

Die Welt, fährt *Botschafter Weitnauer* fort, sei für viele unheimlich, unvorhersehbar, sonderbar geworden; man begreife vieles nicht mehr: Man verstehe nicht, wie gleichzeitig Rezession und Inflation herrschen können, woher die Arbeitslosigkeit (15 Millionen im OECD-Raum) kommt, warum die früher so erfolgreichen Rezepte z. B. von Lord Keynes nicht mehr anwendbar sind. Das Problem «Energie» sei nicht gelöst, ebenso wenig wie jenes der Entwicklungshilfe, die nicht nur aus der relativ problemlosen technischen Hilfe bestehe. Das Ost-West-Verhältnis sei noch in voller Entwicklung; man wisse nicht, was auf die Gerontokratie in Moskau folgen werde, und China gebe mehr Rätsel auf denn je. Es sei nicht verwunderlich, dass die Jugend etwas zynisch geworden sei; und unter diesen Umständen müsse man sich fragen, wie eine Aussenpolitik, die ohne die öffentliche Meinung nicht zum Tragen komme, mit Vernunft und Erfolg geführt werden könne.

In Beantwortung dieser Frage hält *Botschafter Weitnauer* fest, dass der Schweizer auf zwei Motive ansprechbar sei, auf das Motiv des eigenen Interesses und auf das Motiv: «Es kann einfach nicht mehr so weitergehen.» Das Frauenstimmrecht verdanke seine schliessliche Annahme dem zweiten Motiv,<sup>60</sup> während eine grosse Mehrheit dem Freihandelsabkommen mit der EG zustimmte, weil es offenkundig den schweizerischen Interessen diene: Es brachte wirtschaftliche Vorteile ohne politische «Nachteile», ohne Beeinträchtigung der Neutralität.<sup>61</sup> Es bestehe die Hoffnung, dass die Schweizer sich schliesslich für den UNO-Beitritt aussprechen werden, weil sie es nicht mehr annehmbar finden, dass die Schweiz mit weniger Rechten als die PLO auf dem Beobachterschemel Platz nehmen muss, während viele andere unbedeutendere Staaten Vollmitglieder sind.<sup>62</sup>

*Botschafter Weitnauer* geht mit jenen einig, die sagen, der Schweizer sei nicht zu wenig, sondern eher zu viel informiert, aber es fehle ihm zum Teil an Interesse: Tief im Inneren habe er immer noch das Gefühl, er könne sich von der Welt ausschliessen. Aber dieser Nikolaus-von-der-Flüh-Komplex, die Weigerung, sich in sogenannte fremde Händel einzumischen, sei je länger je weniger haltbar. Dazu geselle sich jedoch eine weitere Gegebenheit: Der Schweizer sei zwar über-

<sup>60</sup> Mit Volksabstimmung vom 7. Februar 1971 wurde der Bundesbeschluss über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten mit 65,7% Ja-Stimmen angenommen, vgl. BBl, 1971, I, S. 482–485. Vgl. ferner das Schlagwort Frauenstimmrecht, [dodis.ch/D881](http://dodis.ch/D881).

<sup>61</sup> Mit Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 wurde der Bundesbeschluss über die Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit 72,5% Ja-Stimmen angenommen, vgl. BBl, 1973, I, S. 81–82. Zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG von 1972 vgl. die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T2064](http://dodis.ch/T2064) sowie ferner das Protokoll der 30. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 16. September 1972, QdD 23, Dok. 7, [dodis.ch/34212](http://dodis.ch/34212).

<sup>62</sup> Zur Situation des schweizerischen Beobachters bei den Vereinten Nationen in New York vgl. das Schreiben von S. Marcuard an K. Waldheim vom 13. Oktober 1976, [dodis.ch/51514](http://dodis.ch/51514). Vgl. zum Beobachterstatus der Schweiz ferner die Zusammenstellung [dodis.ch/C2268](http://dodis.ch/C2268).



aus konservativ, kenne aber auch den Reiz der Abenteuerlichkeit, sei besonders auf wirtschaftlichem Gebiet unternehmungslustig und in allen Ecken der Welt anzutreffen. Es könnte daher sehr wohl sein, dass er, wenn die Schweiz einmal UNO-Mitglied ist, Freude an der Übernahme immer zahlreicherer internationaler Missionen bekommen werde.

Botschafter Weitnauer ist nicht pessimistisch; er ist aber der Meinung, dass noch viel Zeit verfließen werde, bis die Hürde genommen sei.

Auch *a. Bundesrat Spühler* hält fest, dass der Schweizer über das Geschehen jenseits der Landesgrenzen informiert sei; die Zeitungen, auch die kleinen, brächten viele aussenpolitische Nachrichten. Auf der anderen Seite sei seine Grundhaltung in aussenpolitischen Fragen defensiv: Auch die von Professor Frei formulierten Grundwerte «Freiheit» und «Geborgenheit» seien defensiven Charakters. Dieser Aufsichtbezogenheit könne man mit besserer Information beikommen, mit einer Information, die sich nicht nur nach dem Geschehen von Tag zu Tag richtet, sondern auf ein Ziel hin arbeitet. Ein kontinuierlicher aussenpolitischer Bildungs- und Aufklärungsprozess, der schon in der Schule beginnt, sollte dem Stimmbürger zu einer gewissen Sicherheit in der Beurteilung der Probleme, die sich der Schweiz in ihrer Beziehung zur Welt stellen, verhelfen.

Die musterhafte Regelung des schweizerischen Verhältnisses zu Europa sei gelungen, weil es nicht um Ideologien ging, sondern um konkrete wirtschaftliche Fragen, und weil sich alle Bundesräte und ganz besonders die Vorsteher der beiden direkt betroffenen Departemente dafür einsetzten: Den Vorwurf, der Bundesrat mache sich durch ein Engagement in solchen Fragen der Manipulation schuldig, hält *a. Bundesrat Spühler* nicht für berechtigt; im Gegenteil, der Bundesrat könne sich nicht «au-dessus de la mêlée» halten, sondern er müsse führen.

Dass die Aussenpolitik viel mehr als früher ins Gedränge der Innenpolitik geraten sei, könne nicht mehr geändert werden, und das gelte auch für die von den Herren Broggin und Troendle zitierten Beispiele. Zusammenfassend sieht es *a. Bundesrat Spühler* als die Aufgabe der Information zu versuchen, die aussenpolitischen Interessen in Übereinstimmung zu bringen mit den aussenpolitischen Notwendigkeiten.

*Minister Blankart* stellt fest, die Information im Integrationsbereich sei erfolgreich gewesen; sie sei nach dem Schema durchgeführt worden, das Professor Frei vorgelegt habe, was relativ einfach gewesen sei, da die Materie den im Schema dargelegten Erfordernissen entsprochen habe. Allerdings sei das Bedürfnis nach Information über das Verhältnis Schweiz-EG noch nicht befriedigt; es herrsche hier weiterhin ein sehr grosses Interesse in der schweizerischen Öffentlichkeit.

Minister Blankart warnt vor einer disparaten Information: Sei einmal eine sachgerechte und überzeugende Sprachregelung gefunden, sollte man sich daran halten. Eine differenziertere und gezielte Information müsse zudem jenen zukommen, die direkt betroffen sind (er erwähnt in diesem Zusammenhang die Synthesenberichte des Integrationsbüros, die auch ausserhalb der Verwaltung eine grosse Verbreitung finden).

Zum Problem des «feedback» bemerkt Minister Blankart folgendes: Man habe erwartet, dass nach der eingehenden Kampagne, die der Abstimmung über das Freihandelsabkommen vorausging, das öffentliche Interesse an dieser Materie sinken werde; aber das Gegenteil sei eingetreten: Man wolle heute über die materiellen Auswirkungen des Freihandelsabkommens sowie über die künftig einzuschlagende Politik informiert sein.<sup>63</sup>

Man höre oft, wie Bürger die Meinung vertreten, früher oder später bleibe der Schweiz nichts anderes übrig, als der Gemeinschaft beizutreten. Im Unterschied zur UNO-Problematik bestehe hier ein verhältnismässig weitverbreiteter Fatalismus, der eigentlich erstaunlich sei. Bei der Erläuterung der offiziellen EG-Politik sei deshalb stets wieder auf die Gründe des schweizerischen Nicht-Beitritts und auf die Voraussetzungen, unter denen ein solcher ohne Satellisierung möglich sei, hinzuweisen.

*Professor Frei* beschränkt sich darauf, aus der grossen Fülle angesprochener Gesichtspunkte und aufgeworfener Fragen lediglich vier Aspekte herauszugreifen:

1. Wer sich um die Verbesserung aussenpolitischer Information bemüht, braucht sich weder des «ausenpolitischen Marketing» noch des «Agitprop» verdächtigen zu lassen. Das Bemühen um eine bessere Information beruht im Gegenteil auf zwei in staatsbürgerlicher Sicht dringlichen Forderungen: Erstens haben jene, die im Spannungsfeld der direkten Demokratie Entscheide vorzubereiten haben, einen legitimen Anspruch darauf, ihren Dialog mit der Öffentlichkeit in optimaler Weise zu gestalten. Zweitens besteht in der Öffentlichkeit selbst, wie treffend gesagt worden ist, in Bezug auf die Aussenpolitik ein Zustand der «Verunsicherung». Information bedeutet in dieser Lage für die Öffentlichkeit eine echte Hilfe zur Überbrückung kognitiver Dissonanzen.

2. Informationspolitik ist immer ein zweischneidiges Schwert. Man kann nie sagen: Massnahme A hat die Wirkung B (solche Sätze gibt es nur im Lehrbuch!). Sondern je nach kognitiven und emotionalen Voraussetzungen wirkt die Information A auf Bürger X so, auf Bürger Y anders. Die Folgerung daraus lautet: Es ist eine differenzierte Informationspolitik anzustreben, und zwar differenziert nach Adressaten.

3. Da die beiden Grundwerte «Freiheit» und «Geborgenheit» zueinander in einem Gegensatz stehen, gestaltet sich die Abstimmung der aussenpolitischen Argumentation auf diese beiden Werte besonders schwierig. Insbesondere ist auf die innenpolitische Komponente des Wertes «Freiheit» zu achten: Zuviel oder ungeschickte Aufklärung der Öffentlichkeit stösst auf das Gefühl, man werde von den Behörden «gegängelt» oder «bevormundet», d. h. der Wert «Freiheit» wird in seiner innenpolitischen Dimension als bedroht empfunden.

4. Prof. Lüthys These: «Man muss die Dinge in Bewegung setzen», möchte Prof. Frei mit Nachdruck zustimmen. In der Aussenpolitik ist am Anfang nicht das Wort, sondern die Tat! Allein, die Öffentlichkeit reagiert auf Taten zwangsläufig bremsend – nämlich infolge der ureigenen Natur des Referendums und der Referendumsdemokratie. Das Referendum ist seiner Natur nach eine Institution des Misstrauens, des Verneinens, des Bremsens. Es gibt den Neinsagern überpro-

<sup>63</sup> Vgl. die thematische Zusammenstellung Freihandelsabkommen mit der EWG (1972), [dodis.ch/T2064](http://dodis.ch/T2064).

portionales Gewicht. Hier stellt sich die Frage, wie die *Befürworter* und Stützen aussenpolitischer Entscheide besser mobilisiert werden könnten; der gute Wille ist durchaus da – aber er schläft. Dieser gute Wille dürfte heute gerade auch bei der Jugend im Wachsen begriffen sein; diese Jugend denkt keineswegs, wie manche befürchten, zynisch, sondern idealistisch, oft überidealistisch im Sinn der in den USA zu beobachtenden «new morality». Die Chancen für aussenpolitische Taten stehen also günstig; es gilt sie zu nutzen.

*Monsieur Bernard Béguin* se déclare très frappé par les paroles du Commandant de Corps Lattion sur le langage: En effet, nous parlons latin. Il y a tout le problème du langage à réétudier. Les articles consacrés dans les années 20 à la politique étrangère se contentaient d'un langage élitiste dont on ne saurait se satisfaire aujourd'hui si l'on veut éviter les «accidents» à l'occasion des votes populaires. Cette évolution se manifeste déjà dans la présentation des affiches reproduisant les manchettes des journaux: il a fallu s'adapter à la civilisation de l'automobile et, au grand dam de certains puristes, recourir à des formules-choc en caractères énormes, ces manchettes devant pouvoir être lues depuis la voiture.

Alors, pour éviter que des distorsions fâcheuses ne se présentent au cours de ce procédé simplificateur, il faudrait à l'administration des orateurs, des informateurs plus actifs qui sentent venir la distorsion possible et s'empressent d'y porter remède.

Enfin, Monsieur Béguin déplore un certain immobilisme qu'il observe chez nous: il y a en Scandinavie, en Hollande, en Belgique une plus grande mobilité des hommes et des idées, le passage d'un fonctionnaire d'un service national à un service international, par exemple, y est plus fréquent et plus naturel que chez nous. Cela peut conduire à des conséquences importantes en politique étrangère, témoin la rapidité avec laquelle le gouvernement hollandais a accepté de combler une partie du trou budgétaire créé par le départ des USA de l'OIT. Il faut y prendre garde: nous n'avons plus le monopole de l'image du petit pays neutre au service de la communauté internationale!

Monsieur Olivier Reverdin exprime son accord avec le concept de «structures cognitives» qu'évoquait le professeur Frei et l'illustre d'une expérience personnelle. Se trouvant à Athènes lors de la guerre d'Espagne, il tomba sur un passage de Thucydide, où sont évoqués les prophéties que colportaient les devins, et auxquelles chacun accordait créance selon qu'elles s'accordaient ou non avec ses passions. Juste après cette lecture, Monsieur Reverdin acheta un journal d'extrême droite qui annonçait la prise de Malaga et d'Almeria par les franquistes. Se rendant ensuite à l'Institut français, il montra le journal au directeur de celui-ci, un homme de gauche, qui ne voulut accorder aucun crédit à ces nouvelles, aucun communiqué des Républicains n'ayant confirmé la chute de Malaga. Thucydide avait raison: l'information tombe sur un terrain constitué par un ensemble d'idées, de passions, de préjugés qui font qu'elle est reçue ou refusée, interprétée d'une manière ou d'une autre.

À propos des remarques du Commandant de Corps Lattion sur le langage, Monsieur Reverdin recourt à l'exemple des films de Pagnol, dont les acteurs, comme Fernandel, passent encore très bien aujourd'hui, mais pas une Oriane De-

mazis, avec son style Comédie française des années 20. Seul un style dépouillé, direct, porte aujourd'hui.

Pour ce qui est de l'adhésion de la Suisse à l'ONU, il s'agit d'une partie qui sera difficile!<sup>64</sup> Photographier notre observateur sur son strapontin? L'effet pourrait fort bien se retourner contre les intentions de ceux qui proposent de fouetter ainsi l'orgueil des Suisses. «C'est comme-ça que l'on nous traite? dira-t-on. Nous n'avons rien à faire à Manhattan. Claquons la porte!» Si le suffrage féminin a fini par passer, ce n'est certainement pas à cause de la comparaison Suisse-Yémen, mais parce qu'à l'intérieur du pays, le fruit était mûr.<sup>65</sup>

Pour convaincre les Suisses d'entrer aux Nations Unies, il faut leur prêcher le mariage de raison. Il faut trouver le moment où la solitude pèsera davantage au célibataire que ne le séduit l'indépendance. C'était relativement simple en ce qui concernait l'accord de libre-échange avec la CEE, à cause des intérêts économiques.<sup>66</sup> Ce sera plus long et plus difficile pour l'ONU. Et ce ne sera pas avec des «trucs de marketing» qu'on arrivera à persuader l'opinion. Là aussi, il faudra persévérer jusqu'à ce que le fruit soit mûr: alors, il tombera de lui-même.

Nous nous trouvons dans une situation étrange où le paradoxe d'une insularité continentale nous menace en permanence. Dans le passé, nos mercenaires étaient nos marins: ils apportaient l'air du large à ceux qui étaient restés au pays. Aujourd'hui, ce rôle est souvent repris par les Suisses de l'étranger, ou par ceux qui se rendent fréquemment à l'étranger; mais les récits qu'ils rapportent sont parfois inquiétants. Le risque est donc grand de voir le Suisse se barricader dans son insularité hérissonnée: «Si c'est comme ça, hors de nos frontières, restons chez nous!»

Beaucoup de gens ne se rendent absolument pas compte de ce qu'est le monde actuel ou du moins n'en tirent pas, pour la Suisse, les conséquences logiques. Il y a donc bien du travail en perspective pour que les structures cognitives puissent accueillir les nouvelles au bon moment.

Une suggestion sur le plan parlementaire: le tourisme actuel à l'enseigne de l'Union interparlementaire, c'est de l'amateurisme, du gaspillage. Il serait plus efficace de faire assister ou participer des parlementaires aux vraies négociations, aux pourparlers qui conduisent à des décisions. On les associerait ainsi à la vraie politique étrangère. Mais bien sûr, cela risque de gêner les diplomates, qui verraient sans plaisir cette intrusion dans leur magasin de porcelaine!

<sup>64</sup> Mit Volksabstimmung vom 16. März 1986 wurde der Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen mit 75,7% Nein-Stimmen abgelehnt, vgl. BBl, 1986, II, S. 97–98. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), [dodis.ch/T1772](http://dodis.ch/T1772).

<sup>65</sup> Mit Volksabstimmung vom 7. Februar 1971 wurde der Bundesbeschluss über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten mit 65,7% Ja-Stimmen angenommen, vgl. BBl, 1971, I, S. 482–485. Vgl. ferner das Schlagwort Frauenstimmrecht, [dodis.ch/D881](http://dodis.ch/D881).

<sup>66</sup> Vgl. die thematische Zusammenstellung Freihandelsabkommen mit der EWG (1972), [dodis.ch/T2064](http://dodis.ch/T2064).

[dodis.ch/34221](https://dodis.ch/34221)

*Protokoll der 39. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung<sup>1</sup>*

WELTPOLITIK UND MENSCHENRECHTE

Vertraulich

Bern, 17. Februar 1979

*Botschafter Weitnauer*

kündigt an, dass die Referenten die letzten Entwicklungen in der internationalen Politik (vor allem Iran und China)<sup>2</sup> in ihre Ausführungen einbeziehen werden.

*Professor Gasteyger:*

Man ist versucht, zwischen Carters Menschenrechtspolitik<sup>3</sup> und den jüngsten Ereignissen im Iran eine Beziehung herzustellen.

Mit dieser Menschenrechtspolitik erhielt die Weltpolitik eine neue Dimension. Sie sollte der Realpolitik Nixons und Kissingers einen idealistischen Unterton geben. Dieser Versuch ist Ausdruck jener Wellenbewegung amerikanischer Politik, in der eine Betonung der realistischen Komponente mit einem verstärkten Idealismus abwechselt.

Die amerikanische Menschenrechtspolitik ist selektiv und liesse sich, grob gesprochen, in drei Kategorien von Ländern bzw. Regionen einteilen: Zu einer ersten, wo sie aus verschiedenen Gründen in den Hintergrund trat, gehören etwa China und Vietnam; die zweite betrifft Verbündete mit meist autoritären Regimen wie Südkorea, Lateinamerika und der Iran, und in der dritten können die UdSSR und ihr direkter Einflussbereich zusammengefasst werden. In den beiden erstgenannten Ländergruppen zeitigte diese Politik gemischte Ergebnisse. In den Ostländern war sie eher kontraproduktiv: Sie scheint in der Sowjetunion die Re-

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1000/1190#2\* (1). Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Vorsitz), C. Gasteyger, E. Brunner (Referenten), B. Béguin, E. Bonjour, G. Broggini, W. Hofer, W. Jucker, F. Schnyder, G. Spiess, Ch. Tavel und M. Troendle. Eingeladen: P. Graber. Entschuldigte Mitglieder: J.-C. Favez, D. Frei, J. Freymond, C. Grosjean, A. Koller, G. Lattion, F. Luterbacher, H. Lüthy, O. Reverdin, P. Ruediger, R. Ruffieux, R. Broger und R. Meylan. Eingeladene, entschuldigt: P. Aubert, F. Honegger, E. Brugger, W. Spühler und H. Schaffner. Andere Teilnehmer: R. Bindschedler, J. Cuendet, A. Hegner, M. Heimo, K. Jacobi, P. R. Jolles, H. Kaufmann und F. Landgraf. Sekretariat und Protokoll: A. Greber, W. Schmid, A. Bauty und W. Frunz. Vertraulichkeitsvermerk: «Als vertrauliches Dokument zu behandeln, das an einem sicheren Ort aufzubewahren oder nach Einsichtnahme dem Sekretariat der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» zurückzusenden ist.» Exemplar Nr. 64 an das Bundesarchiv. Für die Liste der verteilten 139 Exemplare vgl. das Faksimile, [dodis.ch/34221](https://dodis.ch/34221).

<sup>2</sup> Zur iranischen Revolution vgl. die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T2635](https://dodis.ch/T2635), zum Chinesisch-Vietnamesischen Krieg vom 17. Februar bis 16. März 1979 vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2636](https://dodis.ch/C2636).

<sup>3</sup> Für eine Einschätzung der US-amerikanischen Menschenrechtspolitik vgl. das Protokoll der Botschafterkonferenz 1978, [dodis.ch/48268](https://dodis.ch/48268), S. 7.

pression verstärkt, in Osteuropa allzu hohe Erwartungen geweckt zu haben. Bei den westeuropäischen Partnern wurde sie zunehmend zurückhaltend bewertet.

Es gibt keine allgemein gültige Interpretation dessen, was Menschenrechte sind: Der westlichen Betonung der Individualrechte müssen in sowjetischer Sicht die sozialen und wirtschaftlichen Rechte entgegengestellt werden; wieder anders sieht der Islam das Verhältnis zwischen Individuum, Gemeinschaft und Staat, und in Ländern wie China tritt das Individuum hinter dem kollektiven «wir» zurück. Im Lichte dieser Gegebenheiten muss die Sicht der «one and indivisible world», die hinter Carters Menschenrechtspolitik steht, gewertet werden. Sie ist der Versuch – vielleicht der letzte –, zumindest dem auseinanderfallenden System des Westens einen gemeinsamen Bezugspunkt zu geben. Dass das weltpolitische System in einer Krise der Desintegration steht, wurde durch die Ereignisse im Iran bestätigt. Sie sind deshalb unter jedem Gesichtspunkt von weitreichender Bedeutung. Sie wären voraussehbar gewesen; viele gaben sich nicht genügend Rechenschaft darüber, dass die iranische Gesellschaft einen aufkotroyierten Modernisierungsprozess dieses Ausmasses und das damit verbundene Wirtschafts- und Rüstungswachstum nicht schadlos überleben konnte.

Als eine Folge der jüngsten Ereignisse werden die ethnischen Minderheiten in den verschiedenen Grenzregionen des Iran und der benachbarten Staaten – Kurden, Belutschen und Paschtunen etc. – in Bewegung geraten und in der Region Unruhe schaffen. Auch der Gegensatz zwischen Schiiten und Sunniten wird zu Spannungen führen.

Die wirtschaftlichen Konsequenzen der Ereignisse für den Westen sind bekannt; neben den in Frage gestellten Öllieferungen erwähnt der Referent u.a. die Nuklearindustrie, die den teilweisen oder völligen Verlust iranischer Reaktorbestellungen zu verkraften haben wird.

Auch die früheren grosszügigen Waffenlieferungen an den Iran könnten zu einem Problem werden: So könnten äusserst hochentwickelte Systeme in unbefugte Hände gelangen. Man denke beispielsweise an Flugzeuge wie den F-14 mit seiner Phoenix-Rakete, die, falls sie der Sowjetunion zugänglich würde, gegen Marschflugkörper (cruise missiles) eingesetzt werden könnte.

Die strategischen Auswirkungen der iranischen Revolution betreffen aller Voraussicht nach mehr als nur die Schlüsselposition, die Teheran bisher für den Westen in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht einnahm. Was im Iran geschieht, wird auch Auswirkungen auf die Türkei im Westen, Afghanistan und Pakistan im Osten und die arabischen Länder am Persischen (nunmehr wohl eher «Islami-schen») Golf haben. Zu erwarten ist eine verstärkte Ausrichtung auf die Blockfreiheit hin. Man kann annehmen, dass Saudiarabien in zunehmendem Masse eine stärker ungebundene Politik zu verfolgen suchen wird und sich auch vermehrt mit den «progressiven» arabischen Ländern ins Benehmen setzen wird. Vor dem Hintergrund einer solchen Entwicklung wird die Bedeutung des Iraks, über dessen dauerhafte Verbindung mit Syrien der Referent Vorbehalte äussert, steigen.

Mit dem Iran fällt eines der wichtigsten Glieder aus der Kette von Militärbündnissen, welche die Vereinigten Staaten im Zeichen des «Kalten Krieges» Mitte der Fünfziger Jahre zur Eindämmung («containment») sowjetisch-kommunistischer Expansion entlang des sowjetischen Einflussbereiches aufbauten.

Zusammen mit der Türkei und Pakistan (sowie Grossbritannien) war der Iran Mitglied des von den USA unterstützten mittelöstlichen Verteidigungspaktes CENTO. Teherans Ausscheiden dürfte praktisch das Ende dieser Organisation bedeuten, die seit Jahren ohnehin nur noch ein Schattendasein fristete. Die SEATO, das von Pakistan bis zu den Philippinen reichende Bündnis zum Schutze Südostasiens, wurde bereits 1977 aufgelöst. Die Allianz mit Taiwan opferte Washington den neuen Beziehungen mit China; das Bündnis mit Südkorea wird durch den angekündigten Abzug amerikanischer Streitkräfte geschwächt. Übrig bleibt die Atlantische Allianz (NATO) im Westen und der Sicherheitspakt mit Japan im Osten. Die Vereinigten Staaten scheinen sich nur noch dort engagieren zu wollen, wo für sie vitale Interessen auf dem Spiele stehen. Damit ist aber auch die Frage gestellt, wie weit anderswo darauf Verlass ist, dass die Amerikaner wirksam eingreifen werden.

Abschliessend stellt der Referent zwei Arten von Revolutionen einander gegenüber: Eine nach vorne gerichtete in China, die sich nicht nur im Gegensatz zur Sowjetunion, sondern zu den restaurativen Tendenzen in islamischen Ländern stellt. Wie weit sie geht, gehen kann, ist eine offene Frage. Die Umwälzungen in einer Reihe islamischer Länder (darunter dem Iran) andererseits können als «konservativreaktionär» bezeichnet werden. Das Paradoxe an Chinas Modernisierungsprogramm besteht darin, dass sich dieses Land dem Westen zu einem Zeitpunkt zuwendet, da islamische Länder sich von ihm distanzieren. Während China für den Westen zum «Partner» wird, sieht sich die Sowjetunion einer für sie äusserst beunruhigenden «Eindämmung à la chinoise» gegenüber. Die Frage ist offen, ob durch diese veränderten Gegebenheiten die Weltlage stabilisiert wird oder ob nicht eher neue Unsicherheiten geschaffen werden. Die Begeisterung für China jedenfalls weckt das ungute Gefühl, der Westen begehe gegenüber China ähnliche Fehleinschätzungen wie seinerzeit gegenüber dem Iran.

*Monsieur l'Ambassadeur Brunner*

constate qu'il est difficile de concilier les deux sujets soumis à la réflexion du groupe de travail, à savoir les droits de l'homme, d'une part, et la politique mondiale, de l'autre part.

*Les droits de l'homme* n'ont acquis une dimension internationale que depuis 1945. A l'époque de la Société des Nations, en effet, ces droits n'étaient pris en considération que sous l'angle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en tant que nations.

Aujourd'hui, on se heurte cependant à un malentendu fondamental en ce qui concerne la substance des droits de l'homme. Dans les États occidentaux, on entend par «droits de l'homme» les droits individuels des personnes. Dans les pays de l'Est, en revanche, les «droits de l'homme» sont les droits économiques et sociaux. Dans les pays en développement, enfin, c'est la satisfaction des besoins humains essentiels qui constitue ces droits, et l'objectif prioritaire des gouvernements est d'atteindre un certain seuil de développement.

En dépit de ces divergences, la question des droits de l'homme, qui, il y a peu de temps encore, était englobée dans le domaine des affaires purement intérieures des États, est devenue un principe de droit international public admis dans des textes tels que la Convention européenne des droits de l'homme ou l'Acte final



de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).<sup>4</sup> Aujourd'hui, donc, la question du respect des droits de l'homme n'est théoriquement plus affectée par le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États.

Cependant, ainsi que Monsieur l'Ambassadeur Brunner le relève, si la question des droits de l'homme est devenue sur la scène internationale un véritable levier, ce levier ne peut être actionné que sous certaines conditions.

En ce qui concerne la politique étrangère suisse, en particulier, il convient de traiter la question des droits de l'homme cas par cas et d'éviter de juger le problème de manière globale. Lorsqu'il y a violation des droits de l'homme dans un pays donné, il est nécessaire, avant toute intervention, de prendre en considération un certain nombre de facteurs:

- L'existence éventuelle d'un traité ou d'une obligation qui lie la Suisse à cet État.
- L'efficacité d'une éventuelle intervention de la Suisse pour les personnes directement intéressées, soit les individus dont les droits sont violés.
- La réaction de l'opinion publique, des milieux de la presse et des cercles politiques.
- La réaction des pays qui sont comparables à la Suisse ou qui l'entourent. Il faut se demander si la Suisse peut se permettre de faire cavalier seul. Il importe aussi d'examiner si une attitude particulière doit être adoptée lorsque le pays incriminé se trouve être un État européen.
- Les qualités objectives du gouvernement du pays en question. De l'avis de Monsieur Brunner, il faut examiner si ce régime représente une amélioration relative ou, au contraire, une régression par rapport aux régimes antérieurs. Il faut donc se garder de porter un jugement uniforme sur les régimes surtout dans le Tiers Monde.

À la suite d'une violation des droits de l'homme dans un pays étranger, la Suisse peut adopter différents comportements:

- elle peut intervenir en accompagnant sa démarche d'une certaine publicité afin de toucher l'opinion publique;
- elle peut choisir de ne pas réagir parce que tout laisse à présager qu'une intervention risquerait de produire un effet contraire au but recherché;
- elle peut opter pour une intervention discrète à l'échelon diplomatique, avec l'espoir de remporter un certain succès, sans que l'État en cause ne soit conduit à perdre publiquement la face.

Après ces quelques remarques générales au sujet des droits de l'homme, Monsieur l'Ambassadeur Brunner se penche sur *la situation internationale*.

Selon lui, il existe un lien entre la campagne du président Carter en faveur des droits de l'homme et les événements qui se sont déroulés en Iran, où les intérêts directs des États-Unis font front à ceux de l'Union soviétique.

<sup>4</sup> Zur Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Schweiz am 28. November 1974 vgl. das Schreiben von C. Alder vom 28. Juni 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 25, [dodis.ch/39375](http://dodis.ch/39375) sowie das Protokoll der Kommission des Nationalrats zur Behandlung der EMRK vom 16. September 1974, DDS, Bd. 26, Dok. 107, [dodis.ch/39382](http://dodis.ch/39382). Für die Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 21. Juli 1975 vgl. das Rundschreiben von H.-J. Renk vom 14. Oktober 1975, DDS, Bd. 26, Dok. 177, [dodis.ch/38875](http://dodis.ch/38875).

Monsieur Brunner constate que les États-Unis tendent traditionnellement à lier leur politique étrangère à un certain idéal. Or il se trouve que, sous la présidence de MM. Johnson, Nixon et Ford, les valeurs idéales s'étaient quelque peu estompées. Il était donc important que les Américains, après avoir surmonté une grave crise interne durant la période du président Nixon, puissent se rattacher à un nouvel idéal afin de retrouver leur assurance. Mais la politique adoptée par Jimmy Carter n'aurait de chance de remporter quelque succès que dans un monde imaginaire formé de bons et de méchants. Dans la réalité, on constate que la politique américaine a eu très peu d'influence dans les pays de l'Est, et que c'est parmi les alliés objectifs des États-Unis qu'elle a entraîné le plus de conséquences, en particulier en Iran, où tout le système instauré par le chah s'est effondré à peine la police de la SAVAK démantelée.

Monsieur Brunner voit donc une certaine naïveté dans la politique étrangère américaine de ces dernières années, politique dont découlent notamment deux conséquences. Premièrement, les alliés naturels des États-Unis – anciens et nouveaux – accorderont à l'avenir moins de poids aux garanties des Américains, dont l'engagement a perdu beaucoup de son crédit. Deuxièmement, après l'effondrement du système mis au point naguère par John Forster Dulles pour faire face à l'URSS, les pays qui restent actuellement encore les meilleurs alliés de l'Occident, soit entre autres la Chine, l'Inde, l'Égypte, l'Irak, la Yougoslavie, l'Indonésie, l'Arabie séoudite, font presque tous partie paradoxalement du groupe des Non-alignés, opposés aux Cubains et à l'Union soviétique, et très soucieux de leur indépendance tant envers l'Est qu'envers l'Ouest.

Il est donc essentiel, selon Monsieur Brunner, de contribuer au renforcement de ces éléments relativement modérés sur la scène internationale; ceci est valable en particulier pour l'Irak, qui sera appelé à jouer un rôle de plus en plus important sur le plan mondial. Ce pays assumera dès 1982 la présidence du Mouvement des Non-alignés, succédant à Cuba. A cet égard, il faut rappeler qu'au cours de la dernière Conférence des Non-alignés, qui s'est tenue à Belgrade en 1978, l'Irak s'est jointe aux modérés pour prendre parti en faveur du Maroc dans le conflit qui oppose cet État à l'Algérie au sujet de l'avenir du Sahara occidental.<sup>5</sup>

Monsieur l'Ambassadeur Brunner estime donc souhaitable qu'à l'avenir la Suisse, dans son propre intérêt, développe ses relations avec l'Irak<sup>6</sup> et avec les autres pays non-alignés en général.

*Botschafter Weitnauer:*

Der laut Professor Gasteyer vielleicht letzte Versuch, die Menschenrechte zum gemeinsamen Nenner für alle Länder zu erheben, ist an der Tatsache, dass der Inhalt der Menschenrechte nicht überall der gleiche ist, gescheitert. Umso wichtiger werden für uns deshalb die KSZE und ihre Schlussakte,<sup>7</sup> in der versucht wird,

<sup>5</sup> Zur Aussenministerkonferenz der Blockfreien Staaten in Belgrad vom 25. bis 29. Juli 1978 vgl. den Bericht der schweizerischen Delegation im BR-Prot. Nr. 1341 vom 23. August 1978, [dodis.ch/48364](http://dodis.ch/48364).

<sup>6</sup> Für die bilateralen Beziehung der Schweiz zum Irak vgl. den Schlussbericht von M. Vogelbacher vom 11. Januar 1975, [dodis.ch/37683](http://dodis.ch/37683).

<sup>7</sup> Für die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte vom 21. Juli 1975 vgl. das Rundschreiben von H.-J. Renk vom 14. Oktober 1975, DDS, Bd. 26, Dok. 177, [dodis.ch/38875](http://dodis.ch/38875) sowie zur schweizerischen Beurteilung der Schlussakte den Bericht der schweizerischen Delegation an der Konferenz vom 7. Juli 1975, [dodis.ch/38868](http://dodis.ch/38868).

eine Definition der Menschenrechte zu finden, die im europäisch-atlantischen Raum ohne Schwierigkeit anwendbar ist.

Wir erleben zur Zeit den Zusammenbruch des Lebenswerks von John Foster Dulles. Von dem weitverzweigten Paktsystem der Nachkriegszeit bleibt nur das NATO-Bündnis bestehen, das auf amerikanischer Seite die Unterschrift von Dean Acheson trägt. Die jüngsten Ereignisse haben in der Weltpolitik eine neue Lage geschaffen, in der man die Freunde zählt und feststellt, was von den Hoffnungen, die gehegt wurden, noch übriggeblieben ist, in der sich eine Rückkehr zu grösserem Realismus aufdrängt. Für die Schweiz bedeutet dies die Feststellung, dass sie als ein universell neutrales Land weltanschaulich in der europäisch-atlantischen Welt beheimatet ist und für ihr Überleben vor allem auf diesen Raum angewiesen ist.

Es stellt sich für die schweizerische Aussenpolitik die Frage, ob nicht ihre humanitäre Seite mehr betont werden müsste. Die schweizerischen Beiträge in diesem Bereich sind beträchtlich (Rotes Kreuz;<sup>8</sup> Genfer Konventionen von 1949 und Zusatzprotokolle;<sup>9</sup> die Vorstösse zu einer Konvention gegen die Folter;<sup>10</sup> das Katastrophenhilfskorps<sup>11</sup> usw.). Vermehrt wird jedoch die UNO zum Rahmen, in dem diese schweizerische Tradition weitergeführt wird. Besonders gilt das auch für die Weiterentwicklung des Völkerrechts, in dem die Schweiz auf eine grosse Tradition zurückblicken kann (Max Huber, William Rappard, Paul Ruegger). Dies ist vielleicht das Hauptargument für den schweizerischen UNO-Beitritt: Er wäre der beste Weg, um unsere eigene Aussenpolitik realistisch zur Geltung zu bringen; Realismus führt uns in die UNO.<sup>12</sup>

*Botschafter Schnyder:*

Das Problem von Iran ist primär nicht als eine Frage der Ost/West-Beziehungen, sondern der Nord/Süd-Beziehungen zu sehen.

Nach der Auflösung bisheriger Allianzen muss im Nahen Osten ein neues Gleichgewicht erst wieder gefunden werden, und es stellt sich die Frage, in welchem Mass die Vereinigten Staaten dabei stabilisierend wirken können: Ein völliger Zusammenbruch bisheriger Ordnung würde für den Westen, der durch seine Erdölabhängigkeit viel verwundbarer ist als die Oststaaten, eine Bedrohung seiner Existenzgrundlage bedeuten. Das Phänomen des neu erwachenden Islam, mit

8 Zu den finanziellen Beiträgen an das IKRK vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Bundesbeiträge an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz vom 8. September 1971, [dodis.ch/34429](http://dodis.ch/34429), die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Weiterführung der internationalen Hilfswerke vom 14. Mai 1975, BBl, 1975, II, S. 249–250, sowie das BR-Prot. Nr. 619 vom 4. April 1979, [dodis.ch/53860](http://dodis.ch/53860).

9 Zu den Genfer Konventionen von 1949 vgl. die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T2483](http://dodis.ch/T2483). Zur Unterzeichnung zweier zugehöriger Zusatzprotokolle vgl. das BR-Prot. Nr. 2099 vom 12. Dezember 1977, [dodis.ch/51254](http://dodis.ch/51254).

10 Zur geplanten Konvention gegen Folter vgl. die Notiz von F. Pometta vom 5. Mai 1978, [dodis.ch/50960](http://dodis.ch/50960) sowie die Notiz von M. von Grünigen vom 5. September 1979, [dodis.ch/51745](http://dodis.ch/51745).

11 Zu den ersten Einsätzen des Schweizerischen Katastrophenhilfskorps vgl. die Notiz von W. Mamboury vom 13. August 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 30, [dodis.ch/38910](http://dodis.ch/38910); das Rundschreiben von A. Bill vom 8. August 1974, DDS, Bd. 26, Dok. 103, [dodis.ch/39121](http://dodis.ch/39121) sowie das Schreiben von I. Cornaz an P. Schubart vom 12. Februar 1975, DDS, Bd. 26, Dok. 136, [dodis.ch/39122](http://dodis.ch/39122).

12 Am 28. März 1979 beauftragte der Bundesrat das EDA mit der Vorbereitung einer Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO, vgl. das BR-Prot. Nr. 578 vom 28. März 1979, [dodis.ch/58574](http://dodis.ch/58574). Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), [dodis.ch/T1772](http://dodis.ch/T1772)

dem sich der Westen einzurichten haben wird, wirft wieder einmal die Grundsatfrage auf, ob westliche Werte ohne weiteres übertragbar sind.

*Monsieur Béguin*

s'interroge au sujet de la notion même des droits de l'homme et cherche à montrer la corrélation qui existe entre ce principe et un certain type de société. Les événements survenus en Iran<sup>13</sup> mettent clairement en lumière le fait qu'il existe des civilisations orales dont les chancelleries occidentales ne tiennent pas suffisamment compte. En Occident, en effet, la tradition orale est identique à la tradition écrite, ce qui n'est pas le cas pour toutes les autres sociétés. En conséquence, Monsieur Béguin pense que la diplomatie, afin d'éviter des erreurs d'appréciation dues à une connaissance trop superficielle des problèmes locaux, devrait devenir pluridisciplinaire et davantage tenir compte des réalités, souvent volcaniques, sur le terrain.

Par ailleurs, Monsieur Béguin a le sentiment que les événements qui ont secoué l'Iran ressemblent à ce que pourrait être en Europe un soulèvement écologique, également animé par des forces d'agitation populaires qui s'élèvent contre un certain développement industriel et qui traversent les classifications habituelles de la société.

*Monsieur Graber*

estime, comme bien d'autres personnes, que le président Carter est l'un des plus mauvais présidents que les États-Unis aient eu. Il rappelle que, dès le début de son mandat, les proclamations de M. Carter laissaient clairement entendre son intention d'intégrer des éléments moraux dans sa politique étrangère et que, d'emblée, cette perspective avait inspiré le scepticisme à l'étranger. D'après Monsieur Graber, le comportement du président est taillé à la mesure des mouvements de l'opinion publique, ce qui présente un grave danger pour la conduite des affaires d'une grande puissance.

En outre, l'idéal des droits de l'homme relève d'une morale purement occidentale et l'on peut se demander au nom de quel droit on veut imposer cet idéal au monde entier. Ce qui est certain, en revanche, c'est que le monde occidental est profondément attaché au principe du respect des droits de l'homme et qu'il importe de maintenir et renforcer les régimes politiques qui partagent ce même idéal. Or la politique de M. Carter tend au contraire à affaiblir la position des pays occidentaux dans des régions stratégiquement importantes.

Monsieur Graber estime d'autre part que la politique de détente adoptée ces dernières années, dans une certaine mesure, par l'Union soviétique ne doit pas être portée à l'actif du président Carter. En effet, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ainsi que l'Acte final d'Helsinki, constituent une évolution politique qui fut engagée bien avant l'arrivée sur la scène de M. Carter.<sup>14</sup> On

<sup>13</sup> Vgl. die thematische Zusammenstellung Iranische Revolution (1978–1979), [dodis.ch/T2635](http://dodis.ch/T2635).

<sup>14</sup> Für die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte vom 21. Juli 1975 vgl. das Rundschreiben von H.-J. Renk vom 14. Oktober 1975, DDS, Bd. 26, Dok. 177, [dodis.ch/38875](http://dodis.ch/38875) sowie zur schweizerischen Beurteilung der Schlussakte den Bericht der schweizerischen Delegation an der Konferenz vom 7. Juli 1975, [dodis.ch/38868](http://dodis.ch/38868). Vgl. dazu auch das Protokoll der 31. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 17. Februar 1973, QdD 23, Dok. 8, [dodis.ch/34213](http://dodis.ch/34213).

a noté, au contraire, un net renforcement depuis 1977 du caractère autoritaire du régime soviétique.

Actuellement, les États-Unis ne s'occupent pas des droits de l'homme dans les pays à régime fort. Ce n'est que lorsqu'un régime s'affaiblit qu'ils commencent à le critiquer. A cet égard, les derniers jours de règne du chah<sup>15</sup> en Iran ont offert un triste spectacle, où toutes les concessions, venues trop tardivement, n'ont pas empêché le souverain d'être abandonné par tous ses anciens amis.

Monsieur Graber observe qu'il est aujourd'hui de plus en plus difficile de prévoir l'avenir même à court terme. Ces dernières années, en effet, les chancelleries ont toujours été surprises par les événements, et celles de la Suisse ne font pas exception. Par exemple, avant la crise du pétrole,<sup>16</sup> personne ne croyait que l'unité arabe fût possible, tandis qu'avant, la guerre du Proche-Orient de 1973,<sup>17</sup> personne n'imaginait que les Egyptiens allaient franchir le canal de Suez.

C'est ainsi que des erreurs d'appréciation colossales ont lieu. Qui pouvait prévoir, il y a peu de temps encore, que le régime du chah allait s'effondrer? Pourtant une telle évolution n'avait rien d'illogique, puisque ce gouvernement, auquel la bourgeoisie était hostile et la paysannerie indifférente, ne s'appuyait que sur les cadres de l'armée.

Ces erreurs consacrent, ainsi que le souligne Monsieur Graber, la faillite des hommes politiques, non, comme certains l'ont prétendu, celle des services de renseignements. Les Occidentaux ne sont malheureusement pas capables, dans leurs appréciations des faits à l'étranger, de se détacher de leurs propres valeurs et de sortir de leur système de pensée, d'où de très graves lacunes dans leurs prévisions.

#### *Botschafter Jolles*

schliesst aus der bisherigen Diskussion, dass der Sinn der Menschenrechtspolitik offenbar darin besteht, die Grundlage der eigenen staatlichen Existenz zu stärken und die Aussenpolitik entsprechend zu motivieren; doch herrscht allgemeine Verlegenheit ob der bisher erzielten Resultate.

In der Tat hat die amerikanische Menschenrechtspolitik aus schweizerischer Sicht in der Weltpolitik destabilisierend gewirkt; sie trug jedenfalls nicht zu einer Erhöhung unserer Sicherheit bei. Die amerikanische Menschenrechtspolitik übertrug westlich-humanistische Denkmodelle und Verhaltensweisen auf fremde Kulturen, und Herr Béguin wies zu Recht auf die mit diesem Vorgehen verbundenen Gefahren hin.

Die Menschenrechte sollten von uns daher nicht als Waffe, als «levier entre nos mains» gegen gewisse Länder eingesetzt werden: Das wäre gefährlich und würde zu einer Emotionalisierung der schweizerischen Aussenpolitik führen.

Professor Gasteyger erklärte, dass China dabei sei, das von der Sowjetunion entwickelte marxistisch-leninistische Modell aufzugeben. Vom wirtschaftspolitischen Standpunkt muss dem entgegengehalten werden, dass China zwar versucht, seinen offensichtlichen Rückstand aufzuholen, dabei aber vom System des Staatskapitalismus und von der grundsätzlich kommunistischen Ordnung nicht

<sup>15</sup> M. R. Pahlavi.

<sup>16</sup> Zur Ölkrise 1973–1974 vgl. die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T1321](http://dodis.ch/T1321).

<sup>17</sup> Zum Jom-Kippur-Krieg vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2640](http://dodis.ch/C2640).



abweicht. Die Entwicklungsprozesse in einem Land wie China und auch dem Irak, der sich nach den Ereignissen im Iran und nach gewissen Veränderungen im Innern des Landes dem Westen als Partner anzubieten scheint, und die sie bestimmenden Mechanismen sind für uns nicht voraussehbar und schwer durchschaubar; dem gegenseitigen Verständnis sind weiterhin Grenzen gesetzt.

*Frau Nationalrätin Spiess:*<sup>18</sup>

Auch im neuen Iran sind Menschenrechtsverletzungen zu befürchten: Während die Juden bisher in Persien im Gegensatz zu anderen islamischen Ländern gleichberechtigt waren, haben sie heute allen Grund zur Sorge. Auch die christlichen Armenier sehen ihr bisheriges Mass an Religionsfreiheit in Frage gestellt. Besonders gefährdet aber sind die in städtischen Verhältnissen beträchtlichen Fortschritte im Bereich der Emanzipation der Frau.

Frau Spiess weist darauf hin, dass die im alten Islam bestehende Toleranz gegenüber Christen und Juden erst unter dem Einfluss der europäischen nationalistischen Ideen und Bewegungen verloren ging und dass viele unserer Vorstellungen über die Menschenrechte dem Islam durchaus nicht fremd sind.

Frau Spiess beklagt die mangelnde Kenntnis des Islams in der Schweiz und fordert eine bessere Ausbildung vor allem der Diplomaten und Wirtschaftsvertreter, um Missverständnisse aus Unkenntnis zu vermeiden und erspriessliche Beziehungen zu ermöglichen.

*Professor Hofer*

sieht einen möglichen, ja wahrscheinlichen Zusammenhang zwischen dem Zusammenbruch antikommunistischer Allianzen und dem vorausgegangenen Bruch zwischen China und Russland. Die Sowjetunion hat auch mit inneren Schwierigkeiten zu kämpfen; nicht die geringste davon betrifft die Nationalitätenfrage. Trotzdem ist mit der Sowjetunion natürlich weiterhin zu rechnen.

Die Veränderungen im Ost-West-Verhältnis finden ihre Parallele in der Bewegung der Blockfreien, die in Gefahr ist, entlang einer Ost-West-Linie auseinanderzubrechen. Sollte sich dieser Bruch an der Konferenz in Havanna im Herbst dieses Jahres vollziehen, könnte die als Gast anwesende Schweiz insofern zur Parteinahme gezwungen werden, als sie sich entweder zurückziehen oder für die eine oder die andere Gruppe aussprechen müsste; jede dieser Entscheidungen brächte unangenehme Folgen mit sich.<sup>19</sup>

Die Idee der «dignité humaine» ist allen Menschenrechtskonzeptionen, der westlichen, östlichen wie der südlichen, gemeinsam. Was die Menschenrechtspolitik betrifft, so muss zwischen den KSZE-Staaten und den übrigen unterschieden werden: Tatsächlich teilen die Menschen in den Oststaaten im Gegensatz zu ihren Regimen unsere Auffassung der Menschenrechte, und die Menschenrechtspolitik Präsident Carters hatte zumindest den einen Erfolg zu verbuchen, dass sie Ein-

<sup>18</sup> Der Diskussionsbeitrag von G. Spiess wurde versehentlich nicht in die endgültige Version des Protokolls übernommen und nachträglich eingefügt, vgl. das Schreiben von A. Greber an die Mitglieder der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 23. April 1979, CH-BAR#E2024A#1990/221#49\* (a.141.3.Uch).

<sup>19</sup> Zur Gipfelkonferenz der Blockfreien Staaten in Havanna vom 3. bis 9. September 1979 vgl. den Bericht der schweizerischen Delegation im BR-Prot. Nr. 1826 vom 17. Oktober 1978, [dodis.ch/59715](http://dodis.ch/59715).

zelmenschen in den Oststaaten dazu ermutigte, die Fahne der Menschenrechte hochzuhalten.

Schliesslich erinnert Professor Hofer daran, dass auch die humanitäre Aussenpolitik der Wahrung von Menschenrechten dient.

*Botschafter Weitnauer:*

Über den Inhalt der Menschenrechte herrschen verschiedene Auffassungen. Das menschliche Leiden jedoch ist universell, und um dieses Leiden kümmert sich unsere humanitäre Aussenpolitik.

*Botschafter Troendle:*

Eine Definition der Menschenrechte ist u. a. auch deshalb schwierig, weil jedermann die Tendenz hat, sie den eigenen Bedürfnissen und Möglichkeiten anzupassen.

Während frühere humanitäre Konventionen den Schutz der eigenen Staatsbürger gegen fremde Übergriffe vorsahen und die eigenen Verpflichtungen gegenüber fremden Staatsbürgern festlegten, gewähren die neuen Menschenrechtskonventionen dem Einzelnen Schutz und Rechte gegenüber dem eigenen Staat. Interventionen zugunsten von Staatsbürgern eines fremden Staates können als Einmischung in dessen innere Angelegenheiten angesehen werden und sind äusserst heikel; die Schweiz muss sich hier der grössten Zurückhaltung befleissen: Allgemeine Erklärungen sind konkreten diplomatischen Demarchen vorzuziehen, und die Regierung muss auch den Mut haben, der öffentlichen Meinung zu widerstehen.<sup>20</sup>

Auch Botschafter Troendle bedauert die Informationslücken bei Diplomaten, Journalisten und Wirtschaftsvertretern. Es besteht aber erfahrungsgemäss die Gefahr, unter der auch die perfektionierte Diplomatie der Vereinigten Staaten leidet, dass nämlich die Wahrnehmung von Zusammenhängen durch die eigenen Vorstellungen und Wünsche gefärbt wird und widersprechende Informationen nicht durchdringen.

*Monsieur le Professeur Broggin*

relève que l'on est toujours confronté à la même antinomie qui caractérise les rapports entre l'individu et ses droits fondamentaux, d'une part, et l'État et le pouvoir, d'autre part. Ce conflit a pris naissance dans le monde gréco-romain et s'est développé dans la civilisation chrétienne avant de s'étendre au reste du monde.

Or ce que l'on reproche à la politique du président Carter, c'est d'oublier ce rapport antinomique. Les principes de la dignité humaine et de la liberté individuelle forment certes le noyau du système de pensée occidental, mais ces principes restent néanmoins en relation avec la raison d'État dans un équilibre plus ou moins stable.

Aujourd'hui la question des droits de l'homme a acquis un caractère universel qu'on ne saurait nier. Certains ont cru discerner plusieurs conceptions différentes des droits de l'homme. Monsieur le Professeur Broggin estime que, si d'autres

<sup>20</sup> Für die Debatte zu den Interventionsmöglichkeiten bei Menschenrechtsverletzungen vgl. ferner das Protokoll der Botschafterkonferenz 1978, [dodis.ch/48268](http://dodis.ch/48268), S. 4–14.



cultures ont effectivement adapté la conception occidentale à leur mesure, cet idéal reste pourtant la pierre d'achoppement de tous les contacts entre pays, notamment avec l'Union soviétique.

Monsieur le Professeur Broggin relève aussi que dernièrement, en Amérique latine, le pape Jean-Paul II a apporté au monde un élément bouleversant lorsqu'il a proclamé sa foi dans l'homme, dont il faut sauvegarder la dignité à tous les niveaux quelles que soient les circonstances.

Pour terminer, Monsieur le Professeur Broggin ajoute que chacun est certes libre de critiquer l'approche américaine en politique extérieure; il n'en reste pas moins, selon lui, que la politique de la défense des droits de l'homme ne pourra plus, à l'avenir, être oubliée.

*Botschafter Weitnauer*

bemerkt, dass der Anspruch der westlichen Kultur, universal zu sein, nur beschränkt Geltung hat: Nicht die westliche Kultur als solche hat die Welt erobert, sondern die westliche Technologie.

Demgegenüber haben die osteuropäischen *Völker* den gleichen kulturellen Hintergrund und die gleiche Vorstellung von den Menschenrechten wie wir. Die Spannung entsteht daraus, dass die totalitären *Regierungen* in Osteuropa die europäische Errungenschaft der persönlichen Freiheitsrechte negieren und ihre Manifestation entgegen dem Wunsch und dem Willen der Völker unterdrücken.

*Professor Gasteyger*

stimmt der verschiedentlich geäußerten Auffassung zu, dass die amerikanische Menschenrechtspolitik die Repression in der Sowjetunion verschärft hat. Er teilt auch das Misstrauen gegen Zukunftsprognosen: Die Zukunft ist tatsächlich «nicht mehr, was sie einst war». Das heisst aber nicht, dass nicht über Alternativentwicklungen nachgedacht werden sollte: Im Falle des Iran wäre dies sehr nützlich gewesen.

Die im Gegensatz zu den konservativ-restaurativen Tendenzen in islamischen Staaten als «fortschrittlich-liberalistisch» zu bezeichnende Bewegung in China spielt sich zweifellos, wie Botschafter Jolles festhält, im Rahmen eines totalitären Systems ab. Ihre Bedeutung liegt jedoch u.a. gerade darin, dass der eventuelle Erfolg dieses chinesischen Modernisierungsprozesses eine schwerwiegende Herausforderung für die Sowjetunion bildet; das gilt sowohl für die innenpolitisch-ideologische Seite wie die «Öffnung» nach aussen hin, die ja auf eine Rivalität mit der Sowjetunion und deren Eindämmung hinzielt.

Professor Gasteyger unterstützt die Analyse von Professor Hofer, die einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Bruch im östlichen Lager und den Zusammenbruch westlicher Allianzsysteme herstellt. – Die Bewegung der Blockfreien steht an einem Wendepunkt, und der Konferenz von Havanna kommt tatsächlich eine Schlüsselstellung vor.<sup>21</sup> – Professor Gasteyger geht mit jenen einig, die betonen, es sei wünschbar und langfristig wichtig, die Öffnung des Irak zum Westen zu ermutigen und zu erleichtern.

<sup>21</sup> Zur Gipfelkonferenz der Blockfreien Staaten in Havanna vom 3. bis 9. September 1979 vgl. den Bericht der schweizerischen Delegation im BR-Prot. Nr. 1826 vom 17. Oktober 1979, [dodis.ch/59715](http://dodis.ch/59715).

Laut Professor Gasteyer stellen sich in diesem Zusammenhang auch für die Schweiz drei Aufgaben: Die Konsequenzen der verschieden ausgerichteten Umwälzungen sowohl in islamischen Staaten wie in China müssen durchdacht werden; die Information über weltpolitische Entwicklungen muss verbessert und umfassender gestaltet und die Informationsträger müssen dementsprechend besser ausgebildet werden; es müssen breiter gefächerte Vorstellungen über Inhalt und Orientierung der westlichen Politik entwickelt werden. Hier hat Europa seinen Beitrag zu leisten, der auch für die amerikanische Weltmacht von Nutzen sein wird.

*Dr. Jucker:*

Der Schwächere ist es, der sich grundsätzlich auf Prinzipien und Rechte be ruft. Aber die Versorgung mit Rohstoffen und Energie wird durch das Pochen auf Prinzipien nicht gesichert, sondern viel eher dadurch, dass die Gegebenheit der Interdependenz sinnvoll eingesetzt und ausgenützt wird. Die Schweiz erhält die benötigten Rohstoffe, weil ihre Wirtschaft dafür bezahlen kann und weil alle Staaten, die Rohstofflieferanten sind, früher oder später Geld brauchen.

Es ist eine Tatsache, dass sich Menschenrechte und Selbstbestimmungsrechte in die Quere kommen können. Das wissen wir auch in der Schweiz: So gingen bei uns in den letzten Jahren ca. 300'000 Arbeitsplätze verloren, und es wurden daraufhin eine entsprechend hohe Zahl von Ausländern abgeschoben. Ist das nicht eine Menschenrechtsverletzung? Oder, so sehen wir es, handelte die Schweiz aufgrund des Selbstbestimmungsrechts? Die Menschenrechte erschweren die Zementierung politischer Verhältnisse; dem Spannungsverhältnis zwischen ihnen und dem Selbstbestimmungsrecht entspricht das Spannungsverhältnis zwischen Wandel und Stabilität. Keine dieser Kräfte hat den absoluten Vorrang; zwischen ihnen muss ein Ausgleich gefunden werden.

Wie die Menschenrechtspolitik stellt auch die humanitäre Aussenpolitik einen Versuch zum Wandel in eine bestimmte Richtung dar. In diesem Zusammenhang warnt Herr Dr. Jucker davor, im IKRK ein Instrument der schweizerischen Aussenpolitik zu sehen: Die Schweiz unterstützt das IKRK – wie auch andere zwischenstaatliche Organisationen – finanziell und mit diskreten diplomatischen Demarchen;<sup>22</sup> aber es darf keineswegs der Eindruck entstehen, das IKRK diene dem Ruhm der Schweiz. Um diesen Eindruck zu vermeiden, sollte die humanitäre schweizerische Aussenpolitik über die verschiedensten verfügbaren Kanäle erfolgen. In der UNO kommt der Konflikt zwischen Menschenrechtspolitik und Selbstbestimmungsrecht öfters deutlich zum Ausdruck. In gewissen Fällen wird aus Menschenrechtsüberlegungen ein Interventionsrecht, wenn nicht sogar eine Interventionspflicht abgeleitet. Ein UNO-Beitritt sollte deshalb kaum vorwiegend mit humanitären Überlegungen begründet werden. Die Politik der UNO dient oft nicht dem Schutz der Schwächeren, wie es dem Grundgedanken des humanitären Rechts entsprechen würde.

<sup>22</sup> Für die Unterstützung des IKRK und anderen international tätigen Hilfswerken in den Jahren 1979 bis 1981 vgl. das BR-Prot. Nr. 619 vom 4. April 1979, [dodis.ch/53860](http://dodis.ch/53860).

*Botschafter Weitnauer*

unterstreicht mit Nachdruck, dass das IKRK völlig unabhängig ist und dass wir es keineswegs als Instrument unserer Aussenpolitik betrachten. Die Mittel der humanitären Aussenpolitik des schweizerischen Staates, die im übrigen unverfänglicher ist als die Menschenrechtspolitik, sind u.a. die Genfer Konventionen mit ihren Zusatzprotokollen,<sup>23</sup> das Katastrophenhilfskorps,<sup>24</sup> der materielle und personelle Einsatz für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.<sup>25</sup>

*Botschafter Hegner:*

Der an sich permanente moralische Anspruch der Amerikaner auf Weltgeltung ist in seiner Ausübung den periodischen Schwankungen zwischen Expansion und Isolation unterworfen. Auf die expansionistische Periode zwischen dem Eintritt der Vereinigten Staaten in den Zweiten Weltkrieg und dem Ende der Sechzigerjahre folgte das Vietnamtrauma, das zu einem Rückzug und zur Konzentration der amerikanischen Aussenpolitik auf Europa, die Sowjetunion, China und Japan führte. – Der Versuch der amerikanischen Regierung, den eigenen Machtanspruch durch eine ausgedehnte Menschenrechtspolitik zu untermauern, hat sich nicht bewährt. Durch die Ereignisse im Iran wurden die negativen Folgen deutlich, die sich aus der ungenügenden Unterstützung des moralischen Anspruchs mit militärischen Mitteln ergeben.<sup>26</sup> Im Iran massen auch wir den Verletzungen der Menschenrechte, die durch zahlreiche Untersuchungsberichte bekannt waren und gegen die in Europa häufig öffentliche Manifestationen stattfanden, geringere Bedeutung bei, da wir die Erfolgchancen eines unerhört gerafften wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses überschätzten.

Auf dem Gebiet der Menschenrechte muss die Schweiz ihre eigenen Verpflichtungen strikte einhalten, sich im KSZE-Rahmen massvoll für die Erfüllung der sie betreffenden Abschnitte der gemeinsam unterzeichneten Absichtserklärung einsetzen,<sup>27</sup> während wir uns weltweit sicher grosser Zurückhaltung zu befeissen haben. Hier sollten sich unsere Kräfte darauf beschränken, vor allem im Rahmen der UNO Schritte zur weiteren Kodifizierung des humanitären Völkerrechts aktiv zu unterstützen.

<sup>23</sup> Zu den Genfer Konventionen von 1949 vgl. die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T2483](http://dodis.ch/T2483). Zur Unterzeichnung zweier zugehöriger Zusatzprotokolle vgl. das BR-Prot. Nr. 2099 vom 12. Dezember 1977, [dodis.ch/51254](http://dodis.ch/51254).

<sup>24</sup> Zu den ersten Einsätzen des Schweizerischen Katastrophenhilfskorps vgl. die Notiz von W. Mamboury vom 13. August 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 30, [dodis.ch/38910](http://dodis.ch/38910); das Rundschreiben von A. Bill vom 8. August 1974, DDS, Bd. 26, Dok. 103, [dodis.ch/39121](http://dodis.ch/39121) sowie das Schreiben von I. Cornaz an P. Schubart vom 12. Februar 1975, DDS, Bd. 26, Dok. 136, [dodis.ch/39122](http://dodis.ch/39122).

<sup>25</sup> Vgl. dazu die Notiz von J. Doswald, J.-F. Giovannini und Th. Raeber vom 24. November 1978, DDS, Bd. 27, Dok. 188, [dodis.ch/52055](http://dodis.ch/52055). Zur humanitären Hilfe vgl. bes. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 6. September 1978, [dodis.ch/69053](http://dodis.ch/69053).

<sup>26</sup> Zur Iranischen Revolution vgl. die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T2635](http://dodis.ch/T2635).

<sup>27</sup> Für die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte vom 21. Juli 1975 vgl. das Rundschreiben von H.-J. Renk vom 14. Oktober 1975, DDS, Bd. 26, Dok. 177, [dodis.ch/38875](http://dodis.ch/38875) sowie zur schweizerischen Beurteilung der Schlussakte den Bericht der schweizerischen Delegation an der Konferenz vom 7. Juli 1975, [dodis.ch/38868](http://dodis.ch/38868).

*Botschafter Bindschedler:*

Es ist leichter zu sagen, was die Schlussakte von Helsinki<sup>28</sup> nicht ist – sie ist kein völkerrechtlicher Vertrag –, als sie positiv zu beschreiben. Sie enthält sowohl Empfehlungen wie Rechtsnormen. Zu den letzteren gehören das völkerrechtliche Prinzip des Schutzes der Menschenrechte wie auch jenes der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates. Das letztgenannte Prinzip hat seine Bedeutung voll behalten und sollte wieder vermehrt beachtet werden. Zwar bieten die Menschenrechtskonventionen tatsächlich auch Schutz gegen den eigenen Staat, ein Schutz, der in der Form der «humanitären Intervention» in besonders gravierenden Fällen schon vor 1914 bekannt war. Aber die Anwendung und Ausgestaltung der Menschenrechte bleibt weiterhin Sache des einzelnen Staates, und im Zweifelsfall gilt die Regel der Vermutung zugunsten der Souveränität des Staates.

Die Menschenrechtskonventionen sind u.a. mit folgenden Problemen behaftet:

- Die Tatsache, dass höchst unterschiedliche Konzeptionen der Menschenrechte bestehen, wurde schon mehrmals erwähnt.

- Zum Schutz der inneren Sicherheit berufen sich östliche wie westliche Staaten auf Ausnahmeklauseln (die sogenannten Polizeiklauseln). Die Art, wie diese Klauseln zur Anwendung kommen, bleibt weitgehend den einzelnen Staaten überlassen.

- Wer überwacht den Vollzug der Menschenrechtskonventionen? Wer stellt die Verletzung einer Konvention fest und ergreift die in ihr vorgesehenen Sanktionen? Grundsätzlich kann ein Staat nur intervenieren, wenn gegen ein eigenes Recht verstossen wird. Wenn ein Staat seine eigenen Bürger schlecht behandelt, erhält dadurch ein anderer Staat noch nicht das Recht zur Intervention. Hier bietet sich als beste Lösung die Schaffung von internationalen Instanzen mit den entsprechenden Kompetenzen an.

Leider werden die Menschenrechte oft manipuliert und die Menschenrechtspolitik missbraucht. In internationalen Gremien werden meist einseitig nur Südafrika, Chile und Israel angegriffen. – Die amerikanische Politik in Belgrad war völlig kontraproduktiv: Kein Staat lässt sich in aller Öffentlichkeit anklagen. – Der schweizerischen

Menschenrechtspolitik bieten sich zwei Betätigungsbereiche, nämlich die Form der diskreten bilateralen Demarche und die Anstrengungen im multilateralen Rahmen.

*Botschafter Heimo:*

(s. Beilage)

<sup>28</sup> Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 21. Juli 1975, doc. CSCE/CC/64, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#687\* (B.72.09.15.1) und BBl, 1975, II, S. 924–1006. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1433 vom 20. August 1975, [dodis.ch/38883](http://dodis.ch/38883).

*Monsieur l'Ambassadeur Brunner*

estime lui aussi qu'il convient de manier la politique des droits de l'homme de façon différenciée et que la plus grande réserve est de rigueur.

En l'absence de règles généralement applicables, chaque cas doit être jugé selon ses mérites.

*Botschafter Weitnauer*

dankt den beiden Referenten und den übrigen Teilnehmern an der regen und fruchtbaren Diskussion und teilt mit, dass die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe voraussichtlich im Herbst stattfinden wird.<sup>29</sup>

*Beilage zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» vom 17. Februar 1979*

Intervention de M. l'Ambassadeur Heimo:

*Tiers monde et droits de l'homme*

D'abord, pour rassurer M. Jucker, je rappellerai que la politique humanitaire du Conseil fédéral est d'ores et déjà différenciée. Loin de n'appuyer que le seul CICR – qui demeure bien sûr au centre de ses préoccupations – cette politique emprunte de multiples canaux. «Opérationnelle», elle l'est par les actions directes du Corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophes.<sup>30</sup> Lorsqu'elle est «non opérationnelle», elle agit par l'intermédiaire d'organisations privées suisses dont le nombre n'est que de peu inférieur à vingt. Parmi elles, la Croix-Rouge Suisse occupe une position privilégiée. Elle apporte aussi son soutien à plusieurs grandes organisations internationales: Haut Commissariat pour les réfugiés, UNICEF, Programme alimentaire mondial (PAM), etc. Et les sommes impliquées sont loin d'être négligeables.<sup>31</sup>

Certains des orateurs qui m'ont précédé ont mentionné l'existence de trois conceptions des droits de l'homme: l'approche occidentale qui privilégie les droits civils et politiques, l'approche des pays de l'Est axée sur les droits économiques, sociaux et politiques et l'approche du Sud, celle des pays en développement, dont M. Brunner a estimé qu'elle se fondait sur la «satisfaction des besoins essentiels» et d'autres qu'elle se caractérisait par son «nationalisme». C'est cette dernière approche que j'aimerais commenter brièvement.

Avant de le faire, deux observations: premièrement, le tiers monde représente aujourd'hui les trois quarts de l'humanité. Demain, il en comprendra les cinq sixièmes. Il est donc indispensable d'en savoir davantage sur son attitude à l'endroit des «droits de l'homme», au sens occidental du terme. De cette attitude devrait dépendre la nature de la politique à suivre à leur égard dans ce domaine, car selon

<sup>29</sup> Vgl. das Protokoll der 40. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 10. November 1979, [dodis.ch/34222](https://dodis.ch/34222).

<sup>30</sup> Zu den ersten Einsätzen des Schweizerischen Katastrophenhilfskorps vgl. die Notiz von W. Mamboury vom 13. August 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 30, [dodis.ch/38910](https://dodis.ch/38910); das Rundschreiben von A. Bill vom 8. August 1974, DDS, Bd. 26, Dok. 103, [dodis.ch/39121](https://dodis.ch/39121) sowie das Schreiben von I. Cornaz an P. Schubart vom 12. Februar 1975, DDS, Bd. 26, Dok. 136, [dodis.ch/39122](https://dodis.ch/39122).

<sup>31</sup> Für die Beiträge an international tätige Hilfswerke zu Lasten des Rahmenkredits für humanitäre Hilfe für die Jahre 1979 bis 1981 vgl. das BR-Prot. Nr. 619 vom 4. April 1979, [dodis.ch/53860](https://dodis.ch/53860).

ses caractéristiques et la réceptivité des partenaires, cette politique peut en effet aussi bien entraîner des conséquences favorables qu'aggraver les antagonismes au plan international.

Deuxièmement, comme l'a fait remarquer M. Béguin, si l'examen des situations politiques et les tentatives de prévision ont donné ces dernières années des résultats si décevants, c'est sans doute dû au fait, en partie du moins, que nos analyses ont tendu à se situer au niveau des événements quotidiens, en particulier du comportement des acteurs des politiques nationales et internationales, plutôt que des idiosyncrasies nationales, des structures fondamentales (mentales, sociétales, ethniques, religieuses, etc.) et des vagues de fonds (socio-économiques notamment). Il en est résulté une capacité de prévoir qui, ainsi que les événements mondiaux récents l'ont démontré, est sensiblement inférieure à celle qu'explique les aléas du lendemain et l'incertitude de l'avenir. L'examen événementiel devrait donc le plus souvent possible être étayé par l'analyse des profondeurs.

Venons en à l'analyse de l'attitude des pays en développement à l'endroit des «droits de l'homme». Un bref survol du tiers monde permet de constater:

- d'une part, que les «droits de l'homme» n'y sont pas ou guère respectés ;
- d'autre part, que ceux-ci y sont loin d'être au centre des préoccupations gouvernementales;
- enfin, que les droits de l'homme – au sens le plus large du terme – y sont en tous cas pondérés différemment, les droits civils et politiques cédant le plus souvent le pas devant les exigences économiques, sociales et culturelles (militaires aussi) des États nations en formation.

Cette situation de fait s'explique par des raisons qui relèvent de la *culture*, de l'*économie*, de l'*idéologie* et du *politique*.

Un examen approfondi de ces multiples raisons exigerait de longs développements. Je me bornerai donc à quelques réflexions générales sur chacune d'elle, réflexions qui ne seront certainement pas valables dans la même mesure pour tous les pays d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine.

Chacun sait que les sociétés dites traditionnelles des pays en voie de développement reposent sur des cultures qui sont à la fois diverses et fort différentes de la civilisation occidentale. Les structures sociales y sont d'essence féodale, fortement hiérarchisées, autoritaires et les religions n'accordent pas à l'homme, à sa dignité, à sa liberté, à son intangibilité la place éminente qui lui est réservée en Occident (héritage sans doute d'une doctrine chrétienne qui pour avoir été constamment transgressée n'en a pas moins exercé une profonde et durable influence). En d'autres termes, l'échelle des valeurs des pays en développement est loin de correspondre à celle qui, aujourd'hui, fait de l'individu le centre des civilisations occidentales et des «droits de l'homme» une pièce maîtresse de l'édifice socio-politique. Le christianisme et la pensée politique européenne ont certes apporté à maints pays en développement des visions nouvelles, mais la pénétration des valeurs occidentales n'y est souvent que très partielle et superficielle. Telle est la première des raisons qui explique le fait que la politique des «droits de l'homme» à l'occidentale ne rencontre pas dans le tiers monde l'accueil que nous attendons.

Les valeurs qui ont cours dans les sociétés traditionnelles ont profondément influencé l'évolution des régimes politiques de nombreux pays en voie de développement. Mis en place par la puissance coloniale, les jeunes États du tiers monde s'appuient sur une structure centralisée et poursuivent pour l'essentiel une double fin:

- cimenter une nation en fusionnant les groupes ethniques, le plus souvent nombreux, qui peuplent le territoire national, qui quelquefois le débordent, et qui luttent pour la conquête du pouvoir;

- mettre en œuvre une politique de développement qui doit s'étendre à toutes les parties de l'espace national et mobiliser toutes les populations.

Devant cette double tâche, les Gouvernements ont rapidement compris que la construction de la Nation et son développement exigeaient un pouvoir fort, autoritaire, capable, d'une part, de réprimer les appétits politiques, les luttes intestines ou les velléités de sécession, d'autre part, de faire prévaloir l'intérêt général sur le foisonnement des intérêts particuliers et de mettre au travail les masses populaires. C'est ainsi que la dictature militaire et/ou le parti unique (révolutionnaire) sont devenus les formes de gouvernement que l'on rencontre le plus fréquemment dans le tiers monde, ceci d'autant plus que ces formes s'accordent avec les principes qui gouvernent les sociétés autochtones. L'incompréhension que ces sociétés manifestent à l'égard des «droits de l'homme» se trouve renforcée par les exigences de la création de l'État nation face à la disparité des ethnies et du développement national, face à l'insuffisance des moyens et à la pesanteur des hommes. L'apparition ici et là de dispositifs de coercition s'explique, mais aussi la résistance contre une doctrine des «droits de l'homme» d'inspiration occidentale.

Ces tendances sont encore renforcées lorsque les pays en développement se réclament d'une philosophie politique proche des pays de l'Est où les droits sociaux ou collectifs l'emportent sur ceux de l'individu.

Chacune des causes que j'ai énumérées mériterait d'être approfondie, nuancée, pondérée selon les continents et les pays. À vrai dire, plutôt que chaque cause séparément, c'est la conjonction de certaines d'entre elles (car leurs effets se cumulent) qui est à l'origine de la surdité des pays en développement à l'égard des «droits de l'homme». Cette insensibilité existe même là où les dirigeants gouvernementaux sont rompus aux disciplines occidentales car dans les pays pauvres tout particulièrement le pouvoir illimité est aussi vecteur d'accession aux privilèges et à la richesse, privilèges et richesse qui profitent aussi à la parenté et à la clientèle.

Avant de terminer, je dois faire observer que la conception occidentale des «droits de l'homme» n'a pu s'épanouir qu'à la faveur d'un milieu culturel, politique, juridique, économique et social particulièrement favorable, un milieu où les «besoins essentiels» étaient généreusement satisfaits. N'oublions pas que, dans une perspective historique, les «droits de l'homme» sont *en pratique* une acquisition relativement récente du seul monde occidental, que leur histoire a été – même dans cette zone culturelle – entrecoupée de régressions dramatiques, enfin qu'on ne saurait affirmer que cette acquisition y est définitive.



Des constatations que je viens de faire, on peut tirer au moins quatre conclusions:

1. La sensibilité aux «droits de l'homme» et leur réalisation pratique dépendent dans une très large mesure du niveau de développement national. 2. Dans ce domaine, l'assimilation des pays en développement aux pays développés devrait être en tout cas une question de temps. Le jour viendra peut-être – mais rien n'est moins sûr – où tous les pays recourront aux mêmes principes et aux mêmes critères, useront de la même aune, pour juger des «droits de l'homme», où dès lors aucun pays ne revendiquera à cet égard un statut d'exception comme certains l'ont fait, par exemple, lors de la réunion de la Commission des droits de l'homme au printemps 1978.<sup>32</sup>

3. Vouloir imposer de l'extérieur le respect des «droits de l'homme» peut être la voie d'un certain progrès, selon les circonstances. Pour ce qui est des pays pauvres, promouvoir le développement par une aide généreuse est sans doute, à terme, une des contributions les plus prometteuses à la généralisation de ces «droits».

4. Quant à la Suisse, qui n'a pas d'ambitions géopolitiques, une politique agressive des «droits de l'homme» à l'égard du tiers monde serait peu conforme sinon aux principes de sa politique étrangère du moins à l'esprit – solidarité – dans lequel elle est conduite. De plus, elle lui vaudrait plus d'inimitiés et d'inconvénients que d'avantages. Du fait de son système politique foncièrement démocratique, du fait qu'elle est un État de droit respectueux des libertés individuelles et populaires, la Suisse peut «agir» dans le domaine des «droits de l'homme» par son exemple. Mais elle le peut aussi et surtout en pratiquant une politique de coopération au développement et d'aide humanitaire lucide et généreuse, propre à favoriser une croissance soutenue qui est l'une des conditions préalable à l'extension du respect de la personne humaine dans le tiers monde.

---

32 Vgl. dazu die Erklärung von M. Jeanrenaud anlässlich der 34. Tagung der Menschenrechtskommission der UNO vom 6. März 1978, [dodis.ch/51717](http://dodis.ch/51717).

[dodis.ch/34227](http://dodis.ch/34227)

*Protokoll der 45. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung<sup>1</sup>*

## NEUTRALITÄT UND NEUTRALITÄTSPOLITIK HEUTE

Vertraulich

Bern, 19. November 1983

*Der Präsident, a. Staatssekretär Weitnauer*

eröffnet die Sitzung zum Thema «Neutralität und Neutralitätspolitik heute» und stellt die Referenten vor. Er dankt den Gästen und den Mitgliedern der Kommission für ihr Erscheinen.

*Professor Lüthy:*

Referat siehe Beilage I. [S. 287–291]

*Professor Wildhaber:*

Referat siehe Beilage II. [S. 291–297]

*Der Präsident*

dankt den Referenten und eröffnet die Diskussion.

*Staatssekretär Probst:*

Ich fühle mich einerseits durch die interessanten Anregungen herausgefordert, andererseits, solange ich noch Beamter bin, in meiner Aussage etwas eingeeignet.

Professor Lüthy hat zu Beginn seines Referats die Militanz der Öffentlichkeit erwähnt. Die schweizerische Öffentlichkeit ist zwar wenig an der schweizerischen Aussenpolitik als solcher interessiert, nimmt dafür aber um so mehr am weltweiten aussenpolitischen Geschehen lebhaften Anteil. Es stellt sich daher die Frage, wie die Schweiz reagieren soll, wenn etwas im Ausland geschieht, ob es nun unser Land direkt berühre oder nicht. Sollen wir uns zum *præceptor mundi* emporschwingen? Welches sind die Leitlinien, nach denen wir uns in offiziell-

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1000/1190#2\* (1). Anwesende Mitglieder: A. Weitnauer (Vorsitz), H. Lüthy, L. Wildhaber (Referenten), B. Béguin, G. Broggini, C. Grosjean, W. Hofer, A. Jetzer, R. Meylan, O. Reverdin, R. Ruffieux, G. Spiess und Ch. Tavel. Eingeladen: P. R. Jolles, R. Probst, F. Landgraf, F. Blankart, E. Brunner, E. Diez, K. Jacobi, F. Muheim, C. Sommaruga, F. Staehelin, B. von Tscharner, H. von Arx, P.-L. Girard, M. Leippert und O. Uhl. Entschuldigte Mitglieder: Ph. Bois, H. Bütler, J. S. Eggly, J.-C. Favez, D. Frei, J. Freymond, C. Gasteyger, W. Jucker, A. Koller, G. Lattion, F. Luterbacher und V. Umbricht. Eingeladene entschuldigt: P. Aubert, K. Furgler, P. Graber, H. Schaffner, A. Glesti, A. Hugentobler, Ph. Lévy, F. Pictet, J.-P. Ritter, E. Röthlisberger, J. Failetta und M. Krafft. Sekretariat und Protokoll: P. Friederich, M. Darier und G. Spicher. Vertraulichkeitsvermerk: «Als vertrauliches Dokument zu behandeln, das an einem sicheren Ort aufzubewahren oder nach Einsichtnahme dem Sekretariat der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» zurückzusenden ist.» Exemplar Nr. 62 für das Bundesarchiv. Für die Liste der verteilten 134 Exemplare vgl. das Faksimile, [dodis.ch/34227](http://dodis.ch/34227).

len Meinungsäusserungen zu Vorgängen im Ausland richten sollen? Wenn eine krasse Völkerrechtsverletzung vorliegt, sollen wir etwas dazu sagen? Wie weit erwartet die schweizerische Öffentlichkeit eine Reaktion des Bundesrates? Als Beispiele seien hier die Tschechoslowakei 1968<sup>2</sup> und Grenada<sup>3</sup> erwähnt. Wie intensiv sollen wir auf solches reagieren? Ist unsere Reaktion z. B. nach der Schwere des Geschehnisses, nach dessen geographischer Nähe oder nach welchen anderen Kriterien zu richten?

Diese Fragen lassen sich nicht nach einem Schema beantworten. Zu berücksichtigen sind dabei primär auch schweizerische Interessen, so die Existenz einer Schweizer Kolonie oder die Belange unserer Wirtschaft, die durch unsere öffentlichen Erklärungen beeinträchtigt werden könnten. Eine zentrale Rolle spielt sicher die Frage, ob eine Völkerrechtsverletzung vorliegt. Es ist nicht immer leicht, diese verschiedenen Aspekte unter einen Hut zu bringen.

Ich möchte nochmals auf einige Fragen aus dem Referat von Professor Lüthy zurückkommen: Zwischen was oder wem sind wir neutral? Was ist überhaupt die Neutralität seit Ende des Zweiten Weltkrieges?

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges mochte es scheinen, als ob der Schauplatz der Konflikte aus Europa hinaus weit entrückt sei. Die UNO glaubte darüber hinaus in ihrer ersten Euphorie, den Weltfrieden sichern zu können. Unserer Neutralität schien damit weitgehend der Boden entzogen. Neutral zwischen wem? Im Laufe der Jahre haben sich aber die Illusionen verflüchtigt und sind die Konflikte wieder in unsere unmittelbare Nähe gerückt. Die Neutralität hat plötzlich erneut einen sehr unmittelbaren Sinn. Dennoch stellen wir immer wieder eine erhebliche Differenz zwischen dem Denken im Bundeshaus und dem Empfinden der Öffentlichkeit in aussenpolitischen Belangen fest. Für das EDA beispielsweise ist Jugoslawien ein wichtiger Faktor. Wir bemühen uns auf manchen Ebenen, mit Jugoslawien enge Beziehungen zu pflegen.<sup>4</sup> In der KSZE waren die Haltungen der Schweiz und Jugoslawiens innerhalb der N+N oft sehr nahe beieinander.<sup>5</sup> Gerade weil uns die Blockfreiheit Jugoslawiens wichtig ist, versuchen wir, dem Land auch bei der Lösung seiner Verschuldungsprobleme zur Seite zu stehen. So haben wir es übernommen, die Koordination der Stützungsaktion der westlichen Gläubigerländer Jugoslawiens zu besorgen.<sup>6</sup> Solche Aktionen, die auch für unser Land bedeutsam sind, finden aber leider sehr wenig Widerhall in der Öffentlichkeit.

Auch unsere Mission der Guten Dienste führen wir – als Ausdruck unserer Neutralitätspolitik – weiter. So übernahmen wir bekanntlich den Interessenschutz der USA bei der Botschaftsbesetzung und Geiselnahme im Iran,<sup>7</sup> was aber Teheran nicht daran hinderte, uns mit gleichartigen Mandaten in Israel, Ägypten und

2 Vgl. dazu die Erklärung des Bundesrats vom 21. August 1968, [dodis.ch/49267](http://dodis.ch/49267).

3 Zur Frage der Haltung des Bundesrats zur US-Invasion in Grenada vom 25. bis 29. Oktober 1983 vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2618](http://dodis.ch/C2618).

4 Vgl. dazu Thomas Bürgisser, Wahlverwandtschaft zweier Sonderfälle im Kalten Krieg. Schweizerische Perspektiven auf das sozialistische Jugoslawien 1943–1991, (Quaderni di Dodis – studi, Bd. 8), [dodis.ch/q8](http://dodis.ch/q8).

5 Ebd. bes. S. 436–456.

6 Vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C1822](http://dodis.ch/C1822).

7 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Geiselkrise im Iran (1979–1981), [dodis.ch/T1724](http://dodis.ch/T1724).

Südafrika zu betrauen.<sup>8</sup> Und bei Ausbruch des Falklandkonflikts<sup>9</sup> wurden wir von London als Schutzmacht in Argentinien berufen<sup>10</sup>. Mehr anekdotisch sei noch beigefügt, dass die kubanische Botschafterin in Bern<sup>11</sup> während der amerikanischen Besetzung Grenadas mit Forderungen an die Adresse der USA betreffend die auf Grenada vorgefundenen Kubaner bei mir vorsprach. Auf meine Bemerkung, dass sie richtiger daran täte, mit solchen Anliegen an die Tschechoslowakei zu gelangen, die ihrerseits als Schutzmacht Kubas in Washington fungiert, antwortete sie, dass sie das wisse, dass man aber in Havanna, wenn etwas schnell und effizient geschehen solle, lieber den Schweizer Kanal benutzt.<sup>12</sup> Auch die kürzliche Palästina-Konferenz<sup>13</sup> und sodann die libanesischen Konferenz<sup>14</sup> zur Behebung der inneren Spannungen haben beide die Rolle bestätigt, die ein neutrales Land immer noch spielen kann. Ohne die Teilnahme und Ansprache von Bundespräsident Aubert bei Eröffnung der libanesischen Zusammenkunft wäre diese möglicherweise gar nicht erst richtig in Gang gekommen.<sup>15</sup>

Noch ein Wort zur bundesrätlichen Stellungnahme zu den Ereignissen in Grenada, die nicht überall verstanden wurde und auf gewisse Kritik gestossen ist. Hier hat der Bundesrat vorerst, keine zwei Tage nach der amerikanischen Landung, noch sehr vorsichtig reagiert, da uns in Bern, wie in vielen anderen Kapiteln, die erforderlichen Informationen fehlten. Dies wurde eine Woche später, als die Lage faktisch und rechtlich überblickbar geworden war, durch eine vom Vizekanzler<sup>16</sup> verlesene Sprachregelung des Bundesrates nachgeholt, worin erstmals *expressis verbis* eine «Verurteilung» ausgesprochen wurde.<sup>17</sup> Übrigens hat auch die britische Premierministerin Margaret Thatcher unter dem Druck der öffentlichen Meinung und des Parlaments, nach anfänglicher Reserve, eine zweite, schärfer formulierte Stellungnahme bekanntgegeben.

Nun zur UNO. Zur Frage der wirtschaftlichen Sanktionen will ich mich hier nicht äussern, das würde uns zu weit führen, sondern lediglich zur – etwas vorwurfsvollen – Frage wegen der vierfachen Absicherung der Neutralität. Diese ist in der Tat stark in den Mittelpunkt der intern-schweizerischen UNO-Diskussion gerückt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen jenen, die aus ernsthafter, ehrlicher Sorge um unsere Neutralität dem UNO-Beitritt skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen, und jenen, die den Beitritt in Bausch und Bogen ablehnen, wobei ihnen die «Gefährdung» der Neutralität als willkommener Vorwand dient. Jedenfalls bestand aber ein Bedürfnis, die Frage weiter zu klären. Das war es auch, weshalb

8 Vgl. dazu die Notiz von H. Ghisler vom 15. Februar 1984, [dodis.ch/69700](http://dodis.ch/69700).

9 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Falklandkrieg/Malwinen (1982), [dodis.ch/T1664](http://dodis.ch/T1664).

10 Vgl. dazu die Notiz von H. Ghisler an P. Aubert vom 19. August 1982, [dodis.ch/50646](http://dodis.ch/50646) sowie das BR-Prot. Nr. 616 vom 7. April 1982, [dodis.ch/69687](http://dodis.ch/69687).

11 Marta Jiménez Martínez.

12 Vgl. dazu den Telex Nr. 5411 von R. Probst an die schweizerische Botschaft in Havanna vom 26. Oktober 1983, [dodis.ch/69691](http://dodis.ch/69691).

13 Zur Palästina-Konferenz vom 29. August bis zum 7. September 1983 in Genf vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2649](http://dodis.ch/C2649).

14 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Libanonkonferenzen (1983–1984), [dodis.ch/T1847](http://dodis.ch/T1847).

15 Vgl. die Ansprache von P. Aubert vom 31. Oktober 1983 an der Libanonkonferenz in Genf, [dodis.ch/69695](http://dodis.ch/69695).

16 F. Couchepin.

17 Vgl. dazu die Notiz von M. Pache vom 2. November 1983, [dodis.ch/50721](http://dodis.ch/50721).

ich vom Bundesrat beauftragt wurde, mit dem Generalsekretär der UNO<sup>18</sup> in New York Kontakt aufzunehmen, um dem Problem auf den Grund zu gehen.<sup>19</sup> Es wurde mir vom Generalsekretär klar bestätigt, dass ein ausdrücklicher Vorbehalt bei unserem Eintritt in die UNO, weil in der Charta nicht vorgesehen, ausser Betracht fällt. Hingegen stehe es uns frei, unseren Beitrittsantrag, gewissermassen im Sinn einer Notifikation, namens der Schweiz als eines «dauernd neutralen» Staates einzubringen. Die zusätzlichen Sicherungen (öffentliche Erklärung des Bundesrates, orientierende Note an die UNO-Mitgliedstaaten, Hinweis auf unsere Neutralität bei der ersten bundesrätlichen Ansprache in der UNO) sind, jedenfalls die beiden letzten, eigentlich Selbstverständlichkeiten.

*M. l'Ambassadeur Brunner:*

Je voudrais faire quelques remarques au sujet de la politique verbalement «interventionniste» de la Suisse. En fait, ce qui frappe dans ce domaine, c'est l'absence de règles, qu'elles soient politiques ou de droit international. Ce qui est déterminant, c'est l'émotion de l'opinion publique et son transfert au niveau du Conseil fédéral. Ces cinq dernières années, il y a eu trois cas de violation du droit international particulièrement clairs et il s'agissait à chaque fois d'une agression: l'intervention de l'Argentine aux Falklands,<sup>20</sup> l'invasion du Cambodge par le Vietnam<sup>21</sup> et les hostilités ouvertes par l'Irak contre l'Iran.<sup>22</sup> Il n'y a eu aucune déclaration du Conseil fédéral concernant ces trois cas. En revanche, le Conseil fédéral a émis une déclaration concernant la question de Grenade.<sup>23</sup>

Je dirais qu'en cette matière le Département des affaires étrangères est, parmi tous les départements, le moins interventionniste. Les réactions sont le fait du collège gouvernemental qui décide souvent d'émettre une déclaration en dépit de l'avis émis par le DFAE.

Il faut reconnaître que la ligne est difficile à cerner: la politique l'emporte sur le droit dans ce domaine. Les réactions de tous les gouvernements, même neutres, sont de nature politique. Il est plus important de constater ce que l'Union soviétique fait en Afghanistan<sup>24</sup> que ce que les États-Unis font à Grenade: ces cas sont peut-être semblables en droit international, mais il demeure que du point de vue de leur gravité, ils sont politiquement différents, et le gouvernement étant de nature politique, il est compréhensible qu'il prenne des positions politiques. Le Conseil fédéral n'est pas la Cour Internationale de Justice mais un organe politique.

Sans doute la Suisse adopte des positions tranchées et condamne l'Ouest plus rarement que l'Est: sa neutralité n'a pourtant pas perdu sa crédibilité au plan international. On s'en aperçoit notamment lorsque l'on examine la position à notre

18 J. Pérez de Cuéllar.

19 Vgl. dazu das Telegramm Nr. 206 von R. Probst an P. Aubert vom 17. Juni 1983, [dodis.ch/50643](https://www.dodis.ch/50643).

20 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Falklandkrieg/Malwinen (1982), [dodis.ch/T1664](https://www.dodis.ch/T1664).

21 Vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C2650](https://www.dodis.ch/C2650).

22 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Iran–Irak-Krieg (1980–1988), [dodis.ch/T2053](https://www.dodis.ch/T2053).

23 An seiner Sitzung vom 2. November 1983 beschloss der Bundesrat, nur auf Anfrage von Journalisten eine Erklärung abzugeben, vgl. [dodis.ch/69683](https://www.dodis.ch/69683). Vgl. zudem die Notiz von M. Pache vom 2. November 1983, [dodis.ch/50721](https://www.dodis.ch/50721).

24 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Sowjetische Intervention in Afghanistan (1979–1989), [dodis.ch/T1834](https://www.dodis.ch/T1834).

égard des pays que nous avons condamnés. Malgré nos différends avec l'Union soviétique (affaire Nowosti,<sup>25</sup> retards causés au départ de musiciens russes à la suite d'une enquête de la police bernoise,<sup>26</sup> déclaration antisoviétique du Conseil fédéral sur la destruction d'un avion civil sud-coréen par l'aviation militaire soviétique,<sup>27</sup> positions prises par la délégation suisse à la conférence de Madrid<sup>28</sup>), ce pays continue à nous témoigner sa confiance. J'en veux pour preuves les demandes de bons offices que l'Union soviétique nous a fait parvenir récemment et qui concernaient la libération de prisonniers soviétiques aux mains des rebelles de l'Unita<sup>29</sup> et de ceux, au nombre de dix-neuf, détenus par un mouvement de résistance au Mozambique<sup>30</sup>.

À la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, la Suisse a eu, parmi les neutres et non-alignés, une position de flèche dans le domaine des droits de l'homme et en particulier en ce qui concerne les reproches faits à l'Union soviétique. Et pourtant, c'est vers la Suisse que l'Union soviétique est revenue dans la phase finale parce qu'elle savait que nous avions encore la confiance des pays occidentaux (ce qui était d'ailleurs également le cas de la Yougoslavie, alors que l'Autriche et la Suède, à la suite de leurs déclarations conciliantes, ne bénéficiaient plus de cette confiance).

Des prises de position plus dures et «moins neutres» n'entachent donc en rien notre crédibilité envers l'Union soviétique. Celle-ci sait que la Suisse est un pays capitaliste, et qu'elle a sur les droits de l'homme et le système social des idées complètement différentes de celles de l'Union soviétique. Il est inutile de nous cacher, et d'ailleurs l'Union soviétique n'en serait point dupe.

S'il y a des problèmes pour notre neutralité dans les mois à venir, ils ne sont pas à l'extérieur mais à l'intérieur de notre pays. On nous demande de déclarer de grands principes dans les fora internationaux, alors qu'il devient difficile de les faire respecter dans notre propre pays (asile, réfugiés, etc.). Par exemple des mouvements d'opinion nous demandent de ne pas renvoyer les prisonniers soviétiques internés dans notre pays en Union soviétique à la fin de leur internement (mars-avril 1984). Il est clair que le Conseil fédéral n'obligera pas ces internés à rentrer dans leur pays et qu'ils auront le choix de rester. Le problème n'est pas

25 *Der Bundesrat beschloss im April 1983 die Ausweisung des Redaktionsleiters und die Schliessung der Dependence der sowjetischen Presseagentur Nowosti in Bern mit der Begründung, sie sei massgeblich an der Organisation der Friedensdemonstration vom 5. Dezember 1981 in Bern beteiligt gewesen. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Nowosti-Affäre (1983), [dodis.ch/T2619](http://dodis.ch/T2619).*

26 *Die Stadtpolizei Bern hielt am 6. Oktober 1983 zwei Mitglieder des Leningrader Kirow-Orchesters aufgrund eines Diebstahlverdachts fest, ohne dass dieser sich erhärten sollte. In der Sowjetunion folgte darauf eine harsche Pressekampagne gegen die Schweiz. Vgl. dazu das Telex Nr. 241 von K. Fritschi an die Politische Abteilung I sowie an den Dienst Information und Presse des EDA vom 27. Oktober 1983, [dodis.ch/69258](http://dodis.ch/69258).*

27 *Vgl. die Erklärung des Bundesrats in der Beilage des BR-Prot. Nr. 1489 vom 7. September 1983, [dodis.ch/67388](http://dodis.ch/67388).*

28 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung KSZE-Folgetreffen von Madrid (1980–1983), [dodis.ch/T1412](http://dodis.ch/T1412).*

29 *In Angola handelte sich tatsächlich um tschechoslowakische Geiseln. Vgl. dazu die Notiz von E. Brunner vom 24. März 1983, [dodis.ch/50683](http://dodis.ch/50683).*

30 *Vgl. dazu das Telegramm Nr. 5451 von E. Brunner an die schweizerische Botschaft in Pretoria vom 16. November 1983, [dodis.ch/50684](http://dodis.ch/50684) sowie das Telegramm Nr. 5330 von F. Muheim an die schweizerischen Botschaften in Lissabon und Pretoria vom 10. Juni 1985, [dodis.ch/50691](http://dodis.ch/50691).*



là. En fait la question est la suivante: si ces prisonniers restent en Suisse, qu'al-lons-nous en faire compte tenu de la conjoncture interne actuelle?<sup>31</sup>

*Professor Hofer:*

Ich kann hier die Erfahrung eines Wahlkampfes in die Diskussion einbringen. Die Nichtwahl selbst darf möglicherweise als Folge meines UNO-Engagements verstanden werden.<sup>32</sup>

Aufgrund dieser Erfahrungen komme ich zum Schluss, dass die Neutralität für einen grossen Teil unseres Volkes ein Mythos ist. Die Neutralität ist für einen grossen Teil unseres Volkes ein Verfassungsgrundsatz geworden und nicht mehr nur ein Mittel unserer Aussenpolitik.

*Staatssekretär Probst:*

Ich war selbst als ausserparteilicher Gast für ein Kurzreferat über die UNO an einer Wahlveranstaltung der SVP zugegen. Von den dort anwesenden 11 Nationalratskandidaten sprachen sich sieben gegen und zwei eindeutig für einen UNO-Beitritt aus, während zwei weitere Kandidaten auf die entsprechende Frage mit einem «ja, aber» antworteten. Von den vier Befürwortern wurde nur einer der beiden «ja, aber-Kandidaten» gewählt.

*Professor Hofer:*

Die gleichen Leute, welche Neutralität als einen Mythos betrachten, verlangen vom Bundesrat bei jeder Gelegenheit einen aussenpolitischen Protest. Für den Ausbau der internationalen Beziehungen der Schweiz ist dies ein Problem, und es ist schwierig, dies einem Volk, welches die Neutralität mehr emotional versteht, verständlich zu machen. Im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Sanktionen wurde in der UNO-Botschaft erwähnt, wir dürften nicht wieder in eine Situation hineingeraten, welche der differenzierten Neutralität des Völkerbundes entsprechen würde.<sup>33</sup> Mir scheint wichtig, hier festzuhalten, dass die vierfache Neutralitätserklärung ein rein innenpolitischer Akt ist. Es ist absolut notwendig, den Leuten klarzumachen, dass die Neutralität der Schweiz durch einen UNO-Beitritt in keiner Art und Weise tangiert würde.

*M. le Conseiller aux États Reverdin:*

Pour le peuple suisse, la neutralité est aussi un mythe; c'est là une des données du problème qui nous occupe. Nous devons la prendre en considération quand nous examinons sa raison d'être, son efficacité, ses avantages et le coût qu'entraînerait son démantèlement. Il ne suffit donc pas d'en définir rationnellement le contenu juridique et politique. Une anecdote vous aidera peut-être à comprendre ce que je veux dire. Cela se passait en 1948, dans un restaurant indonésien d'Amsterdam: il y avait là Karl Barth, l'évêque Niels, de Ceylan, M. Vissert'Hoofft

<sup>31</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Internierung sowjetischer Kriegsgefangener aus Afghanistan (1982–1986), [dodis.ch/T2438](http://dodis.ch/T2438).

<sup>32</sup> W. Hofer wurde bei den Parlamentswahlen vom 21. Oktober 1979 nicht mehr gewählt.

<sup>33</sup> Vgl. die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981, [dodis.ch/53990](http://dodis.ch/53990).



et quelques autres personnes dont moi: À un moment donné, Niels a dit à Karl Barth: «J'admire votre Dogmatique, vos rigoureuses considérations théologiques sur le pardon de Dieu; mais, à Ceylan, c'est inutilisable. Quand je veux expliquer le pardon de Dieu, je raconte simplement à mes ouailles: cinquante corbeaux sont sur un arbre, un enfant jette un caillou, tous les corbeaux s'envolent. Ainsi, quand Dieu pardonne, disparaissent les péchés. Ma dogmatique, je vous l'assure, vaut bien la vôtre.»

Il en va de même pour la neutralité. Elle se démontre, certes, mais elle s'exprime aussi spontanément, par l'image et le sentiment. Le Suisse y croit sans toujours savoir exactement ce qu'elle est. Je me souviens que lorsque j'étais à la légation de Suisse à Rome pendant la deuxième guerre mondiale, le fait d'être ressortissant d'un pays neutre me donnait bonne conscience, et m'aidait dans mon travail sur le terrain. Je pouvais dire aux Italiens: ce que je fais ici pour les prisonniers britanniques, d'autres Suisses le font en Australie pour les prisonniers italiens.

La neutralité, comme article de foi, est importante sur le terrain. Le lien est parfois ténu entre la neutralité en tant que maxime politique et instrument de droit international d'une part, et la neutralité devenue pour le Suisse article de foi. La neutralité intériorisée fait partie de son bagage intellectuel et moral. On s'en aperçoit dans le débat concernant les exportations d'armes. Je voulais attirer votre attention sur cette autre dimension de la neutralité, difficilement saisissable. «Les mythes sont des réalités».

*Frau Dr. Spiess*

stellt zu ihrer Information zwei Fragen:

1) Herr Professor Wildhaber hat in seinem Referat erwähnt, es müsse differenziert werden, ob die kubanischen Truppen legal oder illegal nach Grenada gekommen seien. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass auch im 2. Weltkrieg stets eine solche «Bitte» vorhanden gewesen ist. Besteht für uns ein Unterschied, ob die Kubaner auf Wunsch Bishops oder aus eigenem Antrieb dorthin gelangt sind?

2) Ich habe mit grossem Interesse Professor Lüthy's Konstruktion eines Riegels von neutralen Staaten, gebildet durch die Schweiz, Österreich und Jugoslawien, verfolgt. Wie steht es eigentlich mit den andern Balkanstaaten? Ist das, was dort geschieht, nicht eine Art ganz, ganz langsamer «Prager Frühling»? Könnte diese Entwicklung, die sich in Ungarn vollzieht, nicht zu einer Art stillen Neutralität führen, unter Akzeptanz durch die Sowjetunion? Interessiert uns diese Entwicklung nicht in höchstem Masse?

*Professor Wildhaber:*

Wir müssen unsere Prämissen in Bezug auf Grenada klarstellen. Es lässt sich immer eine rechtliche Begründung vorschieben angesichts der zunehmenden Aufweichung des Gewaltverbotes, unter anderem durch das Recht zur Selbstverteidigung. Rechtlich gesehen, kommt es darauf an, ob eine «Einladung» an eine andere Regierung erging. Es scheint, dass Sir Paul Scoon eine solche Einladung ausgesprochen hat. Bei Afghanistan war dies höchst verschieden.

*Staatssekretär Probst:*

Ich war vor einem Monat in Budapest. Alle meine dortigen Gesprächspartner betonten, wie sehr Ungarn bemüht sei, eine eigenstaatliche Politik zu führen.<sup>34</sup> Das gleiche war von den Ungarn zuvor dem amerikanischen Vizepräsidenten gesagt worden, der dies dann in Wien in einer Erklärung publik gemacht hat.<sup>35</sup>

Ungarn wurde damit gegenüber Moskau in grosse Verlegenheit gebracht und hat Bush's Mangel an Diskretion wenig geschätzt.

*M. Bernard Béguin:*

Sans doute pourrait-on traduire «Standortbestimmung» par «évaluation de la conjoncture». Puisque nous parlons d'évaluation, je voudrais poser la question suivante: de quels instruments dispose le Conseil fédéral pour évaluer l'opinion publique qui – nous dit-on – est si importante dans la prise des décisions? Se base-t-on sur un article du Blick ou de la Nouvelle Gazette de Zurich? Si l'on ne dispose que de moyens primitifs d'évaluation, alors il est préoccupant que les «pulsions du Conseil fédéral» reflétant les «pulsions de l'opinion publique» puissent mener à une appréciation différente de celle proposée par une analyse du Département des affaires étrangères. Je rappelle à ce sujet qu'il y a des cas où le Conseil fédéral a dû retoucher sa position après 48 heures.

Une des tâches de notre groupe de travail pourrait être de trouver des moyens d'évaluation qui soient sûrs.

*M. le Conseiller aux États Grosjean:*

Je voudrais, dans l'optique de «l'uomo qualunque», de l'homme de la rue, vous donner une sensibilité un peu différente sur ce qui a été dit. Il est exact que le peuple suisse suit avec intérêt ce qui se passe à l'étranger, mais qu'il s'intéresse peu à la politique étrangère suisse. Est-ce vraiment une dichotomie? Je ne le crois pas. En fait, le peuple suisse, à tort ou à raison, applique à la politique étrangère le vieil adage «Pour vivre heureux, vivons cachés». Or, que peut-on constater? Il y a dans notre politique étrangère des titillements répétés, des tentatives évidentes d'être plus interventionnistes. Cela vient-il du Département des affaires étrangères? De l'administration? Du Conseil fédéral? Je laisse ces questions ouvertes.

Notre peuple, tout passionné qu'il est pour ce qui se passe à l'étranger, attend de nos autorités une attitude plus réservée. C'est de la presse que le peuple suisse espère des prises de position maximalistes et la défense des droits de l'homme. De ses autorités, il attend une neutralité équitable et juridiquement mieux assise.

Je suis opposé à l'entrée de la Suisse à l'ONU et je regrette que nos autorités aient placé le peuple suisse devant un tel dilemme. Si le résultat du scrutin est négatif et que la Suisse n'entre pas à l'ONU, le monde entier en parlera. Est-ce bien intelligent?<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Vgl. dazu das Rundschreiben von R. Probst vom 17. Oktober 1983, [dodis.ch/50642](http://dodis.ch/50642), bes. die beiliegenden Gesprächsprotokolle.

<sup>35</sup> Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 6 von R. Beaujon vom 30. September 1983, CH-BAR#E2010-02A#1994/374#19\* (A.21.31).

<sup>36</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), [dodis.ch/T1772](http://dodis.ch/T1772).

Depuis des lustres, le DFAE a été mené par un conseiller fédéral socialiste. Cela explique la situation présente. Du socialisme on passe à l'internationalisme, puis l'on dérape: le peuple suisse dira peut-être non à l'ONU et cela aura de graves conséquences.

Il est bon que le peuple suisse se passionne pour la politique internationale. Le peuple suisse ne serait pas mécontent que le gouvernement adopte une politique un peu plus sourcilleuse et pointilleuse dans les affaires étrangères.

*M. le Professeur Broggin:*

Je voudrais faire quelques remarques sur la thèse de Monsieur le Professeur Wildhaber selon laquelle le principe de la neutralité ne devrait pas devenir un principe constitutionnel. À mon avis, les arguments qu'il avance ne sont pas décisifs. Il faut premièrement avoir à l'esprit que le mythe de la neutralité, comme l'a très bien dit Monsieur le Conseiller aux États Reverdin, est une réalité pour notre peuple. Dès lors, nous ne pouvons nous limiter à des arguments logiques et formels. Il a été dit que la politique de neutralité devait conserver un certain degré de souplesse et que le texte constitutionnel était en soi trop rigide pour cela. Je réponds que si le peuple suisse voulait abandonner la politique de neutralité, il lui suffirait de modifier le texte constitutionnel: où est la rigidité? On peut d'ailleurs observer que de nombreux principes constitutionnels, tels que l'égalité de traitement par exemple, conservent un certain degré de souplesse par l'application qu'en fait la jurisprudence.

Si l'on veut maintenir la neutralité, il faut insister pour que ce principe devienne constitutionnel. Quand on aura mis l'accent sur l'aspect juridique de la neutralité, le dualisme qui existe entre la neutralité et le neutralisme sera mieux compris par le peuple suisse; l'on éliminera le danger qu'une forme de neutralisme idéologique ne se substitue à notre neutralité.

La neutralité non seulement nous permet mais surtout nous oblige de respecter les droits de l'homme et donne à ceux-ci une nouvelle portée. Dans ce domaine, nous devons nous préoccuper de ce qui se passe à l'intérieur de notre pays: je pense notamment aux problèmes que nous rencontrons en matière d'asile politique et également à la collaboration sans issue qui s'est instaurée entre nos autorités nationales et les autorités étrangères sur la base de conventions qui risquent de nous faire abandonner peu à peu notre politique de neutralité (j'ai à l'esprit en particulier l'affaire Marc Rich<sup>37</sup>).

Quant à l'adhésion de la Suisse à l'ONU, je voudrais dire brièvement qu'à mon avis la différence entre la déclaration unilatérale et la réserve ne doit pas être exagérée. La réserve contient également des éléments d'unilatéralité: en pratique, «le partenaire écoute la réserve et ne se prononce pas».

*M. Alexandre Jetzer:*

Associé au destin d'une société multinationale suisse,<sup>38</sup> je suis sensible à l'interdépendance économique et politique entre notre pays et les autres États du monde. Cette interdépendance nous a conduit à tempérer l'interprétation de certains de

<sup>37</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Marc Rich-Affäre (1983–2001), [dodis.ch/T2044](http://dodis.ch/T2044).

<sup>38</sup> Sandoz.

nos principes. «Nous n'acceptons pas de juges étrangers» certes, mais nous avons accordé l'entraide judiciaire internationale. Il en est de même dans le domaine des cartels et des transactions d'initiés. Il y a évolution dans notre manière de penser: nous nous apercevons que nous devons coopérer, nous ouvrir au monde, sans pour autant abandonner ceux de nos principes qui ont fait leurs preuves.

Dès lors, il est clair que tôt ou tard notre pays s'associera à une organisation mondiale, l'ONU ou son successeur. Mais est-ce là aujourd'hui notre vraie priorité? La Suisse a une contribution autrement plus importante que celle-là à apporter à la communauté internationale, à savoir sa stabilité et ses riches valeurs traditionnelles, notamment la neutralité. Voilà la véritable priorité. Gardons-nous, par une politique d'adhésion à l'ONU trop hâtive et brusquante, de risquer une rupture regrettable dans cet ordre de valeurs, précisément. Au lieu de mener une votation au forcing sur l'adhésion à l'ONU, combien plus important me paraît l'approfondissement de la discussion sur notre neutralité, afin d'en rendre le contenu plus cohérent et de susciter une prise de conscience. Ce serait une contribution moins spectaculaire, mais combien plus utile que le débat sur l'adhésion à l'ONU.

*M. le Secrétaire général Landgraf:*

Ce qui a été contesté jusqu'ici dans «l'interventionnisme verbal» de notre gouvernement, ce n'est pas tellement sa motivation, mais plutôt son expression sur la place publique. Je me demande si motivation et expression peuvent être ainsi séparés, surtout si l'on est d'accord avec la motivation.

La presse interpelle le Conseil fédéral de manière parfois brutale. Le Parlement en fait de même. Pourquoi le Conseil fédéral ne pourrait-il pas s'exprimer, alors que dans certains cas cela peut être utile à la politique étrangère? Parfois, c'est le fait même que le Parlement s'exprime qui permet au Conseil fédéral de s'exprimer à son tour et de défendre, vis-à-vis de nos partenaires étrangers, une conception ferme de notre souveraineté et de notre indépendance. Exemple: les comptes bancaires de résidents français.<sup>39</sup> Cela dit, les prises de position risquent de perdre de leur poids si le Conseil fédéral y recourt trop souvent.

*Der Präsident:*

Die Diskussionsteilnehmer haben darauf verwiesen, dass das Thema «Neutralität und Neutralitätspolitik» in der Öffentlichkeit diskutiert werden muss. Die Neutralität mag wohl vom Volk als ein Mythos empfunden werden, bloss: ohne Mythen würde die Schweiz nicht existieren. Der Schweizer fühlt sich durch die Neutralität behütet. Ich möchte fragen: Haben wir genügend an die Nützlichkeit einer strikteren Neutralitätspolitik gedacht? Eine striktere Handhabung als sie leider jetzt die Regel zu werden scheint, wäre dem Volk sicher verständlich zu machen. Sollte die schweizerische Aussenpolitik nicht konstant im Hinblick auf den Ernstfall, im Hinblick auf einen allfälligen 3. Weltkrieg geführt werden? Es

<sup>39</sup> Gemeint ist die schriftliche Stellungnahme des Bundesrats auf die Interpellation 83.909 Illegale Informationsbeschaffung durch ausländische Behörden von P. Couchepin vom 7. Oktober 1983, [dodis.ch/69707](http://dodis.ch/69707). Zum Stand der Problematik der französischen Bankkonten in der Schweiz Ende 1983 vgl. das Protokoll von W. Fetscherin vom 28. Oktober 1983, [dodis.ch/69708](http://dodis.ch/69708) sowie die Notiz von R. Probst vom 28. November 1983, [dodis.ch/69710](http://dodis.ch/69710).

darf in einem solchen Fall kein Zweifel darüber bestehen, dass sich die Schweiz – wie in den vorangegangenen Konflikten – neutral verhält, solange sie nicht selbst angegriffen wird.

Deshalb sollten wir uns mehr Gedanken zur Neutralitätspolitik machen. Dies wäre auch nützlich im Hinblick auf die UNO-Diskussion. Wir sollten der Öffentlichkeit erklären, dass wir uns mit aussenpolitischen Stellungnahmen zurückhalten, weil es weit Wichtigeres gibt als die Abreaktion momentaner Emotionen. Wir wollen letztlich ein freies Volk bleiben, und der beste Weg dazu ist eine strikte und konsequente Neutralitätspolitik. Unser Volk verlangt von den Behörden nicht eine Aussenpolitik des verbalen Kraftaktes; hierüber bestehen höhererorts offenbar irriige Auffassungen.

*Staatssekretär Probst:*

Auszugehen ist davon, dass wir nicht nur an die gewöhnliche Neutralität gebunden sind, die im Kriegsfall eintritt, sondern auch, als dauernd neutraler Staat, im Frieden eine Neutralitätspolitik befolgen, deren Ziel es ist, alles zu vermeiden, was es uns verunmöglichen würde, im Kriegsfall neutral zu bleiben. Wir brauchen uns dadurch nicht über Gebühr einengen zu lassen. Dennoch glaube ich, dass wir uns mit deklamatorischen Erklärungen gegenüber dem Ausland Zurückhaltung auferlegen sollten. Der Bundesrat hat es in gewissen Fällen seinerseits für richtig befunden, über unsere Reserve hinauszugehen. Äussern wir uns zu oft oder gar verschiedenartig, so könnten wir einer gewissen Leitlinie verlustig gehen und auch im Volk Verwirrung schaffen.

Zurückkommend auf die Absicherung der Neutralität im Falle eines UNO-Beitrittes möchte ich noch folgendes bemerken: ob wir nun eine formelle Reserve anbringen, was wir – wie schon gesagt – nicht können, oder uns auf eine blosser Feststellung beschränken, ist an sich unwichtig. Wichtig ist, dass die Interpretation unserer Neutralität Ausfluss unserer Souveränität bleibt. Die UNO-Diskussion sollte so weit wie möglich entemotionalisiert werden. Die «affreux» sind für mich in dieser Angelegenheit nicht jene, die aus innerer Überzeugung den UNO-Beitritt ablehnen, sondern jene, die die Neutralität aus demagogischen Gründen zum Hauptpunkt ihrer Ablehnung werden lassen.

*Botschafter Diez:*

Ich möchte zurückkommen auf die Grundfrage, die Professor Lüthy formuliert hat: «Was ist Neutralität?» Vereinfacht liesse sich antworten: Die Neutralität ist zwar völlig unbestritten, jedermann ist dafür. Ich bin jedoch überzeugt, dass die Meinungen darüber, was Neutralität wirklich ist, stark divergieren.

Ich bin ein Befürworter eines UNO-Beitrittes der Schweiz. Die Existenz eines Staates ist abhängig davon, wie ein Staat seine Interessen vertreten kann. Für mich ist die UNO – mangels Alternative – das einzige weltweite politische Forum, in welchem wir unsere Interessen vertreten können. Wir sollten uns daher vielmehr fragen, wo wir unsere Interessen vertreten sollten, wenn wir der UNO nicht beitreten.

Es hat sich in der UNO-Debatte eine grosse Intoleranz gezeigt. Ich persönlich bin der Meinung, dass uns auf dem weltweiten aussenpolitischen Sektor kein anderes Instrument zur Verfügung steht.

Die Leute wollen nicht wahrhaben, dass sich die Welt in den letzten 50 Jahren verändert hat. Sie gehen nach wie vor davon aus, dass uns allein die Berufung auf unsere Neutralität – wie im 2. Weltkrieg – unter allen Umständen vor dem Einbezug in einen Krieg bewahren würde. Dies ist bei der heutigen unklaren Bedrohung nicht mehr so selbstverständlich. Auch unser gut ausgebauter Zivilschutz ändert an dieser Tatsache nicht viel. Auf die UNO zurückkommend, möchte ich erwähnen, dass wir bei der Abfassung der Botschaft versucht haben, bei einem allfälligen Beitritt möglichst wenig Risiken einzugehen.<sup>40</sup> Es lässt sich jedoch heute keine Aussenpolitik ohne Risiken führen. Die Sanktionen des Bundesrates nach dem Jumbo-Abschuss bei Sachalin<sup>41</sup> sind für mich wesentlich problematischer als mögliche UNO-Sanktionen nach einem UNO-Beitritt der Schweiz.

Die beiden Supermächte müssen überzeugt sein, dass die Schweiz wirklich neutral ist und es auch im Konfliktfalle bleibt.

Unsere Neutralität müssen wir so bewahren, dass sie glaubwürdig bleibt.

Zu den aussenpolitischen Erklärungen des Bundesrates ist folgendes zu bemerken:

- Die erste Erklärung erfolgte im Jahre 1956 anlässlich des Ungarn-Aufstandes.<sup>42</sup>
- Eine zweite wurde 1968 anlässlich des Truppeneinmarsches in die Tschechoslowakei abgegeben<sup>43</sup>

Mittlerweile haben sich diese bundesrätlichen Erklärungen stark gehäuft.<sup>44</sup> Dies ist meiner Ansicht nach auch neutralitätspolitisch nicht unbedenklich. Der Bundesrat handelt jedoch hier unter einem gewissen Druck der Medien und auch der Öffentlichkeit. Der Bundesrat kann sich dadurch gezwungen sehen, eine Erklärung zu einem Zeitpunkt abzugeben, da er den Sachverhalt noch gar nicht kennt; andernfalls riskiert er bei langem Zuwarten «als die alte Fasnacht» zu spät zu kommen. Wenn der Bundesrat im Parlament jeweils zu aussenpolitischen Ereignissen Stellung nahm, so tat er dies wesentlich nuancierter.

Ich bin überzeugt, dass wir an unserer bewährten Neutralitätspolitik festhalten sollten. Der UNO-Beitritt ist für mich nur ein Beispiel dafür, dass es falsch wäre, sich in die Isolation zurückzuziehen.

*Botschafter Sommaruga:*

In unserem Hause sind wir sehr einverstanden mit der Idee, bei der Abgabe von aussenpolitischen Erklärungen zurückhaltend vorzugehen. Wenn dies nicht möglich ist, so sollten doch zumindest unsere Erklärungen eine grössere Kohärenz aufweisen. Ich würde Leitlinien in diesem Bereiche sehr begrüßen: Sie könnten dem Bundesrat bei sich dringlich stellenden Fällen behilflich sein.

<sup>40</sup> Vgl. die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981, [dodis.ch/53990](http://dodis.ch/53990).

<sup>41</sup> Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1590 vom 14. September 1983, [dodis.ch/50653](http://dodis.ch/50653) sowie die Notiz von W. Fetscherin vom 15. September 1983, [dodis.ch/50654](http://dodis.ch/50654).

<sup>42</sup> Vgl. die Erklärung des Bundesrats vom 4. November 1956, [dodis.ch/50731](http://dodis.ch/50731).

<sup>43</sup> Vgl. die mündliche Erklärung von Bundeskanzler K. Huber vom 21. August 1968, [dodis.ch/49267](http://dodis.ch/49267).

<sup>44</sup> Vgl. dazu [dodis.ch/50774](http://dodis.ch/50774) und [dodis.ch/50775](http://dodis.ch/50775).

*Professor Lüthy:*

Aus der Fülle der Voten kann ich nur Einzelnes kurz aufgreifen. Die UNO-Frage habe ich in meinem Referat *expressis verbis* ausgeklammert.

Völlig abwegig dünkt mich der Gedanke, dass die Neutralität uns verpflichtet, weltweit zur Verteidigung der Menschenrechte aufzutreten. Das können wir gar nicht, und wir sollten uns hüten, die Neutralitätsmaxime mit derartigen Zutaten zu verquicken.

Frau Dr. Spiess möchte ich nur versichern, dass formal ein grosser und real ein abgrundtiefer Unterschied zwischen Grenada und Afghanistan besteht: im ersten Fall setzte die Intervention dem Blutvergiessen ein Ende, im andern eröffnete sie ein Blutvergiessen, das nun drei Jahre dauert.

Zum Thema Balkan-Südosteuropa müssen wir immer einrechnen, dass sich die östlichen Regierungsfunktionäre selbstverständlich an die herrschende Sprachregelung halten, die sie auf den proletarischen Internationalismus verpflichtet; doch den Wunsch nach einer atomwaffenfreien Zone haben sie deutlich genug werden lassen.

Neutralität ist für die Schweizer wohl ein Mythos der Geborgenheit geworden. Mit dieser magischen Formel halten sie alle Probleme der schweizerischen Aussenpolitik für erledigt, um desto eifriger in allen internationalen Fragen Partei zu ergreifen und Parteinahme der Regierung zu fordern. Zentral scheint mir die Frage der öffentlichen Glaubwürdigkeit. Diese kann nicht aufrechterhalten werden durch die hektische Protestdiplomatie, die dann zu grotesken Symmetriezwängen führt. Auch ich halte mich an die Definition von Prof. Bindschedler: Neutralitätspolitik ist die Politik, die es uns erlaubt, in einem allfälligen zukünftigen Konflikt neutral zu bleiben.<sup>45</sup>

*Professor Wildhaber:*

Wir sollten Neutralität nicht derart zu einem Mythos werden lassen, dass sie uns im entscheidenden Augenblick am Fällen der sachlich richtigen Entscheide hemmen kann.

Auch im Bereiche des Neutralitätsrechts ist nicht alles klar, sowohl was die Frage des UNO-Beitritts wie der Haager-Abkommen betrifft. Die Neutralitätspolitik fasse ich als eine restriktiv zu führende Politik auf. Sie muss sich immer an den Möglichkeiten des Ernstfalls messen. Eine Zurückhaltung bei aussenpolitischen Erklärungen drängt sich auch von daher gesehen auf.

Es ist meines Erachtens nicht wünschenswert, die Neutralität als Verfassungsgrundsatz zu statuieren.

*Der Präsident*

dankt allen Teilnehmern für die interessante und schöne Abschiedssitzung.

*Ständerat Grosjean*

würdigt in einem spontanen Votum die Persönlichkeit des scheidenden Präsidenten der Arbeitsgruppe während ihrer 22jährigen Geschichte.

<sup>45</sup> Vgl. dazu die «Bindschedler-Doktrin» vom 26. November 1954, [dodis.ch/9564](http://dodis.ch/9564).



Albert Weitnauer war als Vertreter der humanistischen Traditionen seiner Vaterstadt Basel ein überzeugender Leiter unserer Debatten.

*Der Präsident:*

Ich danke von Herzen für diese Laudatio. Ich möchte eine Evidenz aussprechen:

Die Kommission kann nur so gut sein wie ihre Mitglieder. Wenn ich ein Verdienst habe, so das, dass ich versucht habe, diesem Gedanken bei der steten Erneuerung unserer Kommission zu folgen. Ich bin überzeugt, dass mein Nachfolger<sup>46</sup> das Werk aufs beste weiterführen wird.

*Beilage I*

*Referat von Herrn Professor Herbert Lüthy*

Als ich vor geraumer Zeit beiläufig gegenüber Herrn Staatssekretär Weitnauer anregte, es könnte wieder einmal eine Sitzung unserer Arbeitsgruppe dem Thema Neutralität und Neutralitätspolitik gewidmet sein, lag mir der Gedanke völlig fern, selbst darüber zu sprechen. Vielmehr erhoffte ich mir aus autorisiertem Mund eine Belehrung über die gegenwärtige Auffassung und Handhabung dieser unserer Staatsmaxime. Ich erhoffe sie mir immer noch, und dementsprechend wird sich mein Kurzreferat auf einige Fragen beschränken; weiter reicht meine Kompetenz nicht.

Erst recht ahnte ich natürlich nicht, dass diese Sitzung die letzte unserer Gruppe unter ihrer altgewohnten staatsmännischen Leitung sein wird und dass sie dadurch die etwas schwermütige Feierlichkeit eines Abschieds erhalten würde; der Steuermann verlässt das Boot... Doch Bedauern und Dank mögen besser am Ende dieser Sitzung Platz finden. Wohl aber gehört zu meinem Thema durchaus die Erinnerung an eine Episode aus den Anfängen dieser Arbeitsgruppe, in der damals oft und präzise von Neutralität und Neutralitätspflichten die Rede war, meist in Bezug auf damalige spezifische Integrationsprobleme, aber auf einem Höhepunkt des Kalten Krieges auch in Bezug auf schweizerische Verhaltensweisen geistiger Landesverteidiger, die mit grossem Widerhall zur totalen Ächtung jeder Art persönlicher, intellektueller oder kultureller Kontakte mit Ländern oder Staatsangehörigen des kommunistischen Machtbereichs aufriefen. Damals warf unser Präsident den unpopulären Begriff der Staatsräson in die Debatte, und Professor Freymond liess sein Genfer Institut als Eisbrecher im helvetischen Packeis wirken. Gestellt war nicht nur die Frage der Aufrechterhaltung allseitiger normaler internationaler Beziehungen, sondern die Frage der Vereinbarkeit neutraler Politik mit einer zum Siedepunkt gebrachten ethisch-weltpolitischen Militanz der Öffentlichkeit. Die Erinnerung an diese Episode der frühen 60er Jahre war auch ein Grund meiner Anregung, das Thema wieder aufzunehmen. Zur Strafe muss ich nun selbst zuerst ins Wasser springen.

Beim Versuch, meine Gretchenfrage zu formulieren – wie halten wir es eigentlich mit unserer Neutralität – ist mir freilich bald bestürzend klar geworden, wie

---

46 R. Probst.

heikel, ja wie inopportun jedes Befragen und Erörtern dieser Neutralität ist. Jeder Versuch, sie in der Öffentlichkeit zu konkretisieren (ich vertraue darauf, dass wir hier *nicht* in der Öffentlichkeit diskutieren), führt lebens- und staatsgefährlich aufs Glatteis. Beschränken wir uns aber auf die theoretisch-legalistische Abstraktion, wird die Maxime zur leeren Invokation wie in Max Frischs sarkastischer Beschwörung des Horts und des Inbegriffs, oder in der Rede des Ulysses bei Shakespeare: «S'ist ein Geheimnis – kein Bericht wagt sich darein zu mischen – (s'ist ein Geheimnis) in des Staates Seele von einer göttlicheren Wirksamkeit, als Wort und Feder es ausdrücken können...» Doch insgeheim neutral sein können wir nicht. Nach gültiger Lesart soll die permanente bewaffnete Neutralität der Schweiz in den politisch-strategischen Kalkulationen der Umweltmächte jene unschätzbaren Qualitäten der Berechenbarkeit, der Vorhersehbarkeit und der unbedingten Verlässlichkeit verleihen, welche ihnen die Achtung dieser Neutralität erlaubt: eine solche Neutralität muss explizit und demonstrierbar sein. Es fällt mir auf, dass in den letzten Jahren von Neutralität eigentlich nur noch im Zusammenhang mit einem UNO-Beitritt die Rede ist, als technisch-legalistisches Argument eines Nichtbeitritts, doch sonst beziehungs-, inhalts- und vorstellungslos als handle es sich um eine nicht weiter definierbare Idiosynkrasie der Schweiz, die sie vom Janhagel der übrigen Staatenwelt und ihren hundert Neutralen und Neutralisten absondert. Die Diplomaten erwidern vehement, dass ein UNO-Beitritt die Neutralität überhaupt nicht tangiert. Nicht diese Beitrittsdebatte interessiert mich hier, sondern die nichtssagende Formelhaftigkeit dieser Neutralitätsbeschwörungen. Was meinen wir, wenn wir Neutralität sagen? Brutal gefragt: *sind* wir neutral und neutral zwischen *wem*?

Das ist die Gretchenfrage. Ich weiss, wie untunlich, aber auch, wie dringend es ist, sie aufzuwerfen. Einsame Neutralität als solche, ohne Bezugssystem, ist ein sinnloser Begriff. Neutralität und Neutralitätspolitik – ich werde die beiden Begriffe nicht immer unterscheiden und meine meist das zweite – setzen immer eine Konstellation antagonistischer Drittstaaten voraus, auf die sich die neutrale Verhaltensweise bezieht und durch die sie konkret definiert wird. Im Idealfall ist diese Konstellation ein annäherndes Gleichgewicht von Mächten. Dauernde Neutralität setzt eine solche Konstellation voraus, aber sie resultiert nicht einfach aus ihr, und sie ist auch nicht Schaukelpolitik; sie kann nur dem eigenen positiven Willen entspringen, dauernd neutral zu sein, d. h. im Konfliktfall unparteiisch, defensiv, aber verlässlich zur Verteidigung des eigenen Landes und der eigenen Unabhängigkeit gerüstet, und damit selbst ein Stabilitätsfaktor.

In der Zeit der antagonistischen Nationalstaaten, in deren Schnittpunkt die Schweiz lag, und eigentlich schon in der Zeit der Glaubensspaltung wussten die Schweizer sehr konkret und meist unfroh, zwischen wem sie neutral waren, denn diese Neutralität war fest in der inneren Gegensätzlichkeit des Landes verankert: jede Parteinahme hätte die Eidgenossenschaft der Zerreihsprobe ausgesetzt. Wir wissen alle, dass diese Vergangenheit radikal vergangen ist, aber ein neues Denkmodell der Neutralität ist mindestens in unser öffentliches Bewusstsein nicht eingegangen. Europa ist tiefer und brutaler gespalten, als es dies je in der Zeit nationaler Erbfeindschaften war. Aber der Gedanke, unsere Neutralitätspolitik nun gerade in diesem Zustand der Spaltung zwischen West und Ost neu anzusiedeln,

stösst auf Abscheu. Die innere Verankerung neutraler Politik droht zu entfallen. Wo aber anders als in diesem gespaltenen Europa Neutralität und Neutralitätspolitik relevant stattfinden sollten, ist mir unerfindlich.

Die Gründe der Abneigung gegen eine solche Aktualisierung der Neutralität sind klar und moralisch ehrbar. Jene annähernde Symmetrie der Antagonisten, zwischen denen unsere klassische Neutralität ihren Ort hatte, war schon vor einem halben Jahrhundert nicht mehr vorhanden und ist seitdem radikal verschwunden. Die Sowjetunion hat sich und ihren Machtbereich rücksichtslos aus dem Lebenszusammenhang der Welt herausgerissen, die unsere Welt ist, zu der wir gehören, in der wir leben und, mit einem altväterischen Ausdruck, handeln und wandeln. Wir sind in einem Ausmass, das uns vielleicht vor zwanzig Jahren noch erschreckt hätte, nicht nur wirtschaftlich, finanziell und im ganzen Netz unserer persönlichen Beziehungen, sondern auf leisen Sohlen auch institutionell in diesen Westen integriert, in seinen Wohlstand, seine Krisen und bis in die exklusiven Klubs des grossen Finanzierungs-, Verschuldungs- und Amortisationskonsortiums der Gläubigerländer. Entsprechend ungleichgewichtig sind auch unsere Sympathien, wenn auch vielleicht nicht so sehr unsere Antipathien, mit denen wir ja weniger sparsam sind.

Dazu kommt erschwerend, dass auch unser politisch-strategisches Weltbild im finstersten Sinn manichäisch zu werden droht. In dieser vor-1984-Atmosphäre von Nachrüstungspanik, Jahrtausendende, Science fiction, Götterdämmerung und Angst verfällt unser Denken und sogar unsere Wahrnehmung der Aktualität unwillkürlich immer in die Kategorien des äussersten Grenzfalls, des totalen Endkriegs, Harmageddons und der Apokalypse. Dass ausserhalb Europas Dutzende von begrenzbaren und lokalisierbaren Kriegen stattfinden, betrifft unser Vorstellungsvermögen nicht; denn nicht dort, sondern in den Arsenalen der beiden Weltmächte, zwischen denen der Todesstreifen durch Europa verläuft, und nun auch in Europa selbst sind die Massenvernichtungsmittel gelagert.

Dass gerade diese plethorische Anhäufung von Arsenalen die europäischen Staats- und Machtgrenzen unantastbar gemacht und Europa seit 1945 zur fast einzigen Friedenszone der Welt hat werden lassen, ist eine zwar logisch, aber nicht gefühlsmässig nachvollziehbare Überlegung. Ich lasse sie dahingestellt; zur Hypothese eines totalen Kriegs der Weltmächte um Europa habe ich nichts Nützliches vorzubringen. Meine Überlegungen bewegen sich diesseits dieser Schwelle, und ich will sie in einigen Hinweisen auf allbekannte Sachverhalte zusammenfassen. Nur pro memoria erwähne ich das eigenartig gestaffelte Puffersystem Skandinaviens und darin den erstaunlichen Einzelfall der seit 1947 von Russland geachteten Nicht-Gleichschaltung Finnlands. Andeutungsweise zeichnen sich Ansätze eines etwas anders strukturierten Puffersystems zwischen Donau und Ägäis ab; tendenziell bilden sich Pufferzonen überall, wo ein Minimum an Freiraum zwischen den Blöcken entsteht. Fugenlos hart auf hart stossen Warschau-Pakt und NATO einzig an der deutsch-deutschen und bayrisch-böhmischen Grenze aufeinander: hier liegt das Minenfeld Europas, dessen Durchbrechung die atlantische Allianz und das amerikanische Protektorat über die Bundesrepublik der Probe auf Biegen oder Brechen unterwerfen würde. Es ist kurzfristig nicht abzusehen, wie sich diese Verkrampfung lösen könnte; die Erosionsprozesse der Zeit arbeiten unmensch-

lich langsam. Doch ausserhalb dieser versteinerten Demarkationslinie des Jahres Null ist die Zweiteilung Europas keineswegs lückenlos. Ich betrachte die beiden geographisch getrennten Gruppen der NATO-Staaten nicht oder nicht mehr als zwei Greifer einer Zange; die Vorstellung ihres operativen Zusammenwirkens ist weder logisch zwingend noch leicht zu konstruieren, sie sind zum Greifen zu kurz oder zu brüchig. Sie bilden vielmehr je ein um die Nordsee zentriertes und ein mediterranes Sicherheitssystem, denen die amerikanische Garantie und – im Prinzip – Kommandogewalt gemeinsam sind. Das Scharnier zwischen beiden, Frankreich, steht willentlich halbwegs zwischen strategischem Neutralismus und politischer Bündnistreue, und das erste Prinzip seiner Strategie ist, nicht erraten zu lassen, was es im Schilde führt. Von Frankreich nach Osten erstreckt sich bis zur griechischen und bulgarischen Grenze ein kompakter Gürtel neutraler Staaten: die Schweiz, Österreich, Jugoslawien, zusammen fast 400'000 km<sup>2</sup> Riegelstellung in zur Verteidigung vorzüglich geeignetem Terrain. Dieser neutrale Keil versperrt den direkten Kontakt zwischen nördlicher und mediterraner NATO, aber auf breiter Front auch zwischen letzterer und dem Warschaupaktsystem. Nichts verurteilt diese Riegelfunktion a priori zur Erfolglosigkeit. Sie kann entscheidend dazu beitragen, die Ausbreitung von Konflikten und militärischen Operationen aus dem konfliktgeladenen Mittelmeerraum auf den nordeuropäischen Bereich zu verhindern, vielleicht auch das Übergreifen nordeuropäischer Spannungen auf das mediterrane Europa. Und nichts verbietet sogar die Hypothese, dass eine solche Konfliktseindämmung durch das Dazwischentreten verlässlicher Neutralen den Konfliktparteien selbst willkommen sein könnte.

Ich widerstehe der Versuchung, Szenarien solch begrenzter oder begrenzbarer Konflikte vorzulegen; sie wären uns vielleicht nützlicher als Szenarien des Weltuntergangs. Was mir am Herzen liegt, ist einfach, zu sagen, dass es durchaus noch intakte Möglichkeiten und Spielräume schweizerischer Neutralitätspolitik gibt, wenn wir aufhören, nur in Totalkategorien «Block gegen Block» zu denken. Aber ich habe nicht den Eindruck, dass z. B. die Existenz und die geopolitische Dimension dieses potentiell anziehungsfähigen neutralen Gürtels in Mitteleuropa von unserer Öffentlichkeit oder auch von den Medien je ernsthaft zur Kenntnis genommen wird; östlich von Vaduz hören für viele Schweizer Europa und die zivilisierte Welt auf. Ich weiss, dass unsere Behörden und unsere Armee sorgfältige Kontakte mit Wien und Belgrad pflegen; ihre Diskretion ist augenfälliger als ihre Herzlichkeit. Ich muss sogleich beifügen, dass ich keineswegs von Koordination oder gar Bündnisfähigkeit dieser mitteleuropäischen Neutralen träume; Neutralität ist nicht allianzfähig, Voraussetzungen und Mentalitäten sind zu verschieden, und in der Stunde des Grenzfalls, wenn es gälte, das richtige Rettungsseil zu ergreifen, könnten sich die Wege trennen. Doch allein aus der gemeinsamen Situation ergeben sich genügend Affinitäten und Komplementaritäten, um zu wünschen, dass sie sich gegenseitig näher kennen und in gegenseitiger Kenntnis handeln. Neutralität ist ihrem Wesen nach Begrenzung von Konflikten. Dass Konflikte auch in Nervenzentren der Welt und trotz direkter und indirekter Verwicklung der Weltmächte begrenzt sind, demonstrieren uns bis zur Unglaublichkeit und letzten Grauenhaftigkeit seit 35 Jahren die Kettenkriege im Nahen Osten, die trotz aller Weltfeind-Rhetorik aus Washington (und heute leiser aus Moskau)

eben keine Konflikte zwischen freier Welt und Weltkommunismus sind – auch wenn die Gefahr besteht, dass sie von aussen dazu gemacht werden.

Wie also halten wir es mit der Neutralität? Ich will mich in Komplimenten an unsere Diplomatie kurz halten, umso mehr, als ich als Laie unter Fachleuten sitze. Ich glaube tatsächlich, dass die Stimme der Schweiz, vermittelnd oder zur Sache mahnend, in den internationalen Gremien stärker zur Geltung kommt, als ihrem physischen Gewicht entspricht; dass in den letzten zehn Jahren nützliche Tuchfühlung zu den einst fast als Gesindel angesehenen Blockfreien zustande gekommen ist und auch, dass die mühselige Rettung des KSZE-Prozesses sich gelohnt haben wird, auch wenn die Papiere einen schalen Geschmack hinterlassen. Die Schweiz nimmt ihre Vermittler- und Drehscheibenfunktion wahr, und während der New Yorker Sitz der UNO sich immer mehr fehl am Ort vorkommt, ist Genf in altem Glanz der sicherste, begehrteste und bestbeleumdete Tagungsort der internationalen Organisationen und Konferenzen. – So weit, so gut. Unterhalb dieser Höhenlage der Diplomatie schlägt unvermeidlich immer wieder das aufgeregte Volksempfinden auch auf aussenpolitische Belange durch. Zwei Stichworte zum Thema. Mir scheint die Novosti-Affäre mindestens publizistisch unglücklich abgewickelt worden zu sein. Rund um die Welt werden täglich Dutzenden von Sowjetfunktionären mit mehr oder weniger diplomatischem Status die Pässe zugestellt, ohne dass lange Begründungen veröffentlicht werden; und die veröffentlichte Begründung war innenpolitischer Art und hätte eher die Inhaftierung von Schweizern gerechtfertigt. – Ob der leider allseits anrühige und undurchsichtige Abschuss eines südkoreanischen Passagierflugzeugs über der militärischen Sperrzone Sachalin ein zwingender Anlass für die Schweiz war, Repressalien gegen die Sowjetunion zu ergreifen, wie sie weder Österreich noch Frankreich ergriffen, bleibt mir fragwürdig; wir sollten nicht das Ritual der Entrüstungskundgebungen in unsere Aussenpolitik einführen. Direkt eine Sache der ganz am Anfang erwähnten Mentalität oder des Volksempfindens scheint mir die Berner Schildbürgeri mit Leningrader Musikanten von Anfang Oktober zu sein: wenn eine wackere Stadtpolizei schon auf eine putative Anschuldigung hin sowjetrussische Kulturaustausch-Funktionäre einer peinlichen Untersuchung nach Diebesgut unterwirft und dabei nichts findet, wäre ja eigentlich das Naheliegendste (und eine blosse Frage des Takts), sich zu entschuldigen. Auch Umgangsformen gegenüber Gästen gehören zum internationalen Verkehr, der durch eine allzu verbreitete Stammtischmentalität der pauschalen Verteufelung Schaden nehmen kann. Aufrechte Gesinnung hat nichts mit Rüpelhaftigkeit zu tun.

Noch eine Kurzformel:

Sogar wenn unsere immerwährende Neutralität eine normative Fiktion wäre – so wie ja auch Souveränität, Nation und das Recht selbst normative Fiktionen sind –, bliebe es für die Schweiz lebenswichtig, sie mit äusserster Sorgfalt aufrecht zu erhalten und sie nach aussen wie für die eigene Öffentlichkeit glaubhaft, und das heisst auch sichtbar und vorstellbar, zu machen. Denn, wie Herr Staatssekretär Weitnauer einst sagte, es ist uns noch nichts Besseres eingefallen.

*Beilage II*

*Neutralität und Neutralitätspolitik. Referat vor der Gruppe «Historische Standortbestimmung» am 18. November 1983 in Bern*

von Luzius Wildhaber

Herr Kollege Lüthy hat mit gewohnter Brillanz eine Gesamtschau gegeben. Ich möchte eher einzelne Punkte antupfen, die mir besonders diskussionswürdig erscheinen.

Wenn man sich im Laufe der Jahre mit Neutralität und Neutralitätspolitik befasst, so gibt es Phasen, in denen man eher den grundsätzlichen Wandel und das πάντα ὅει der Neutralität betonen möchte, währenddem es umgekehrt Phasen gibt, in denen man versucht wäre, zu unserem Thema zu bemerken: «Nichts Neues unter der Sonne». Dabei wird es wohl darauf ankommen, wie weit zurück die historische Standortbestimmung denken soll. Funktion und Bedeutung der Neutralität haben sich in den letzten hundert und zweihundert Jahren gewiss tiefgreifend gewandelt. Zahlreiche Voraussetzungen des klassischen Neutralitätsrechts des 19. Jahrhunderts sind dahingefallen. Noch die Neutralitätsregeln der Haager Konventionen von 1907 atmen einen Geist des abendländisch-christlichen Völkerrechts, des europäischen Mächtegleichgewichts, der relativen Wichtigkeit der neutralen Mächte, der beschränkten Natur von Kriegen, aber auch der strikten Trennung zwischen Krieg und Frieden, zwischen Staat und Gesellschaft, sowie zwischen Staatshandel und Privatwirtschaft. Dieser Neutralitätskonzeption und diesem Denken sind weite Kreise der Schweizer Öffentlichkeit nach wie vor verhaftet. Für sie soll die schweizerische Aussenpolitik allgemein ausgerichtet sein auf die möglichst unwandelbare Vorstellung einer absoluten staatlichen Souveränität, auf die Notwendigkeit unbedingter Autarkie, Autonomie und Unabhängigkeit. Die auf ein solches Denken gestützte Politik wird man freilich eher eine Souveränitäts- als eine Neutralitätspolitik nennen müssen. So oder so bleibt festzuhalten, dass sich über weite Strecken das Klima und der gesamte politisch-wirtschaftlich-soziale Kontext der Neutralität wesentlich geändert haben.

Blickt man allerdings weniger weit zurück und schaut man sich vor allem die letzten 20 Jahre an, so wird man eher versucht sein, festzustellen, dass sich wenig Grundlegendes geändert hat. Für mich jedenfalls steht eher die Bemerkung «nichts Neues unter der Sonne» im Vordergrund. Deswegen lasse ich mehrere Aspekte unerörtert, etwa die Regeln der gewöhnlichen und dauernden Neutralität oder auch das Verhältnis der Neutralität zur Supranationalität und damit der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften. Einige Aspekte der UNO-Diskussion werde ich zwar aufgreifen, aber nur wegen des neuentdeckten Interesses der Schweizer Öffentlichkeit an diesem Thema, und nicht weil sich an der Fragestellung etwas Fundamentales geändert hätte.

Ein erster Punkt, den ich herausgreifen möchte, gilt der Frage, ob die Neutralität ein Verfassungsgrundsatz und Staatsziel ist oder sein sollte. Damit ist zugleich die Frage aufgeworfen, ob von der Neutralität als einer rein völkerrechtlichen Institution gesprochen werden soll oder auch von einem staatsrechtlichen, selbstherrlich geprägten Begriff. Bei den Verhandlungen über die Bundesverfassung von 1848 hatte man in der Neutralität ein «Mittel zum Zwecke» erblickt, eine

zur Zeit «angemessen erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern». Die Neutralität sei «kein konstitutioneller und politischer Grundsatz», der in die Verfassung gehöre, weil man nicht wissen könne, ob sie «nicht einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse». Diese Ansicht wird in der Literatur und in bundesrätlichen Botschaften nach wie vor vertreten, bedarf jedoch der Vertiefung.

Es gibt einleuchtende Gründe, die Neutralität nicht von Verfassungen wegen als Staatsziel aufzufassen. Der geschichtlichen Erfahrung entspricht es, dass die Schweiz alles Interesse hat, sich auf ein völkerrechtlich abgeschirmtes Statut von unzweifelhafter Konstanz und Sicherheit abzustützen, die Modalitäten dieses Instituts jedoch möglichst autonom umschreiben und weiterführen zu können. Eine Aufnahme der Neutralität als Staatsziel in die Bundesverfassung könnte zum Missverständnis führen, dass jede, noch so geringfügige Setzung neuer Akzente in der Neutralitätspolitik bereits eine Verfassungsritzung bedeute. Man könnte sich dann etwa beim Beitritt zum Internationalen Energieprogramm, bei der Beteiligung an den KSZE-Gesprächen und schweizerischen Vorstössen dabei, bei der Teilnahme am Nord-Süd-Dialog oder bei Rechtshilfe- und Auslieferungsproblemen jedes Mal fragen, ob schweizerisches aussenpolitisches Handeln neutralitätsrelevant sei und daher eine Verfassungsrevision voraussetze. Indessen bedarf jeder Staat eines Mindestmasses an Ellbogenraum, um sich auf die stets wandelnden Gegebenheiten und Konstellationen auf internationaler Ebene einstellen zu können. Wenn über allfällige Modifikationen der Neutralitätspolitik jedes Mal abzustimmen wäre, so könnte im Ausland der unerwünschte Eindruck entstehen, dass die dauernde Neutralität der Schweiz dauernden Eingriffen und Änderungen unterliege. Ein Auseinanderklaffen zwischen dem staats- und dem völkerrechtlichen Neutralitätsbegriff könnte die Geradlinigkeit und Konsequenz unserer Neutralitätspolitik gefährden, könnte zu schädlichen Rückwirkungen auf internationaler Ebene führen und die Schweiz der Möglichkeit berauben, ohne grosses Aufsehen geringere Kurskorrekturen vorzunehmen. Wenn ein Rechtsinstrument so politiknah ist wie die Neutralität, bedarf es subtiler Dosierung, diplomatischen Geschickes und ausgeprägter Flexibilität, um nach aussen und nach innen glaubwürdig und wirklichkeitsgetreu bleiben zu können.

Der völkerrechtliche Status der dauernden Neutralität erscheint als weitgehend ungefährdet. Aus der wissenschaftlichen Diskussion kann man vor allem eine Begriffsbildung des österreichischen Rechtskonsulenten des Aussenministeriums, Karl Zemanek, erwähnen, wonach anstatt zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik zwischen Status und Funktion der Neutralität unterschieden werden könnte. Status der Neutralität bedeutet für Zemanek den völkerrechtlichen Rechtszustand, der einer konkreten Neutralität vorgegeben ist, und der für Österreich mit dem aus der Schweizer Praxis entwickelten Neutralitätsrecht identisch ist. Die Funktion der Neutralität bezweckt die Erhaltung und Stabilisierung jenes Gleichgewichtszustandes, welcher der jeweiligen Neutralität vorgegeben und zur Erhaltung der Unabhängigkeit des betroffenen Staates notwendig ist. Dies scheint auf eine Gleichsetzung der allgemeinen Unabhängigkeits- und Sicherheitspolitik mit der Neutralitätspolitik hinauszulaufen. Man wird sich fragen, ob hierin eine gewisse dynamisierte österreichische Neutralitätskonzeption liegt. Für Schweizer



Begriffe würde einem eher scheinen, dass es sich um eine grundsätzliche Überdehnung des Neutralitätsbegriffes handelt, namentlich dort, wo die Funktion der Neutralität auch ein bestimmtes Verhalten im Nord-Süd-Konflikt vorzuschreiben scheint. Aus Schweizer Sicht müsste man eher unterstreichen, dass Neutralitätspolitik nur eine Teilmenge in der gesamten Aussenpolitik darstellt. Aussenpolitik und Neutralitätspolitik sind nicht dasselbe. In Kriegszeiten und im Zweiten Weltkrieg mag die Neutralität die Staatsraison des Kleinstaates gewesen sein. In Friedenszeiten jedoch wird man die Neutralitätspolitik als einen Bestandteil im Gesamtspektrum der Schweizer Aussenpolitik bezeichnen müssen. Gerade wenn man die Neutralität auch als Ausdruck einer Friedenspolitik und als Solidarität und Disponibilität deuten will, wird man betonen müssen, dass es unmöglich ist, dass die abstrakten völkerrechtlichen Neutralitätsregeln jede konkrete Entscheidung der Schweizer Aussenpolitik bestimmen könnten.

Unter neutralitätspolitischen Gesichtspunkten möchte ich kurz die beiden bundesrätlichen Stellungnahmen zu Grenada<sup>47</sup> und zum südkoreanischen Jumbo-Abschuss<sup>48</sup> kommentieren. Zu Grenada hat der Bundesrat die Gewaltakte verurteilt, die zum Umsturz und zur Ermordung des Premierministers Bishop geführt hätten, ebenso wie jede ausländische Intervention. Gleichzeitig betonte der Bundesrat das Recht des Inselstaates auf Selbstbestimmung ohne fremde direkte oder indirekte Einmischung (NZZ Nr. 257 vom 3.11.1983). Ich werte dies als eine eher vorsichtige Formulierung. Die ursprüngliche Ankündigung von Präsident Reagan, man müsse das Chaos in Grenada aufräumen, ist völkerrechtlich kaum begründbar. Soweit sich die USA darauf beriefen, das Leben ihrer Staatsangehörigen schützen zu müssen, würde man dies völkerrechtlich als humanitäre Intervention bezeichnen. Eine solche humanitäre Intervention ist nur in Ausnahmefällen zulässig. Die Abstützung auf den Pakt der ostkaribischen Staaten scheidet wahrscheinlich daran, dass ein Verteidigungsfall nur bei einem ausländischen Angriff von aussen vorliegen würde, währenddem die Anwesenheit kubanischer Truppen (die sich Entwicklungshelfer nannten) vermutlich auf eine Einladung der Regierung Bishop zurückging und deshalb begründbar wäre. Wenn jedoch der Generalgouverneur Sir Paul Scoon die USA und die ostkaribischen Staaten tatsächlich um Intervention ersucht hat, so würde man deren Intervention ebenfalls als begründbar bezeichnen müssen.

Bei der Stellungnahme zum Jumbo-Abschuss durch ein sowjetisches Jagdflugzeug bemerkte der Bundesrat, er wolle gegen die Verletzung elementarer Grundsätze des Völkerrechts protestieren. Die Flüge der Aeroflot nach der Schweiz und das Überfliegen der Schweiz durch sowjetische Flugzeuge wurden für zwei Wochen verboten, und für dieselbe Zeit wurden die Swissair-Flüge nach der Sowjetunion suspendiert (NZZ Nr. 215 vom 15.9.83). Ich würde meinen, dass man die beiden Dinge nicht auf dieselbe Ebene stellen kann. Die Unterlassung der Swissair-Flüge in die Sowjetunion bedingte einfach eine bundesrätliche Ausnahme von der konzessionsmässig festgelegten Fahrplanpflicht. Die Einstellung der Aeroflot-Flüge in die Schweiz hingegen bedeutete eine Suspension des

47 Vgl. dazu die Notiz von M. Pache vom 2. November 1983, [dodis.ch/50721](http://dodis.ch/50721).

48 Vgl. die Erklärung des Bundesrats in der Beilage des BR-Prot. Nr. 1489 vom 7. September 1983, [dodis.ch/67388](http://dodis.ch/67388).

sowjetisch-schweizerischen Luftverkehrsabkommens. Eine derartige Repressalie erscheint als nicht unbedenklich, wenn der Sowjetunion eine allgemeine Völkerrechtsverletzung in anderem Kontext vorgehalten wird und nicht eine spezifische Verletzung des bilateralen Luftverkehrsabkommens.

Solche neutralitätspolitischen Probleme stellen sich immer wieder, wenn der Bundesrat glaubt, zu aktuellen Problemen Stellung nehmen zu sollen. Ob er das tun soll, ist eher eine Stil- als eine Grundsatzfrage.

Im Nord-Süd-Verhältnis hat die dauernde Neutralität immer wieder Mühe, Aktualität und Geltung zu erlangen. Sie findet sich auf Seiten der Drittwelt-Länder mit der Behauptung des Neutralismus und der Blockfreiheit konfrontiert. Soeben hat Costa Rica seine «aktive, autonome, unbewaffnete und immerwährende» Neutralität proklamiert.<sup>49</sup> Costa Rica werde in ideologischen oder politischen Konflikten nicht unparteiisch sein. Es werde sich ferner nicht auf seine Neutralität berufen gegenüber Staaten, die der Aggression für schuldig befunden würden und gegen die der UNO-Sicherheitsrat Zwangsmassnahmen ergreife (NZZ Nr. 270 vom 18.11.1983).

In dieser Proklamation liegt ein interessanter Versuch vor, die neutralistischen Vorstellungen eines Drittwelt-Landes anzuknüpfen am klassischen völkerrechtlichen Institut der Neutralität.

Dass die Neutralität Costa Ricas aktiv, autonom und immerwährend sein soll, würde der Schweiz wenig Mühe bereiten. Offensichtlich problematisch wäre die Vorstellung, dass eine dauernde Neutralität unbewaffnet sei. Die Schweiz leitet ihre Vorstellung, dass ein dauernd neutraler Staat sich selbst verteidigen müsse, aus der Formulierung der Haager Abkommen und dem Völkergewohnheitsrecht her. Diese rechtliche Betrachtungsweise ist zusätzlich gestützt durch die geschichtlichen Erfahrungen.

In der jugoslawischen Literatur findet man die gründlichsten Analysen des Begriffes des Neutralismus. Die jugoslawische Autorin Bojana Tadic führt beispielsweise vier Zielgruppen der Blockfreiheit und des Neutralismus auf:

- 1) Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit,
- 2) Festigung der nationalen Unabhängigkeit und Sicherheit, vor allem Kampf gegen koloniale und neokoloniale Unterordnung,
- 3) Sicherung einer adäquateren und beschleunigten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung,
- 4) und schliesslich Kampf für die Demokratisierung der internationalen Beziehungen.

Obwohl man aus der Optik der Schweiz beispielsweise der Zielsetzung eines Kampfes gegen koloniale und neokoloniale Unterordnung nicht zustimmen würde, sind doch die Zielgruppen der Blockfreiheit erstaunlich akzeptabel und nahe an den Regeln dauernder Neutralität. Dass sie danach militanter und parteilicher gehandhabt werden, als sie zunächst präsentiert werden, wirft selbstverständlich zusätzliche Probleme auf.

<sup>49</sup> Für eine Einschätzung der Neutralitätserklärung Costa Ricas durch die Völkerrechtsdirektion des EDA vgl. die Notiz von J. Monnier vom 8. Dezember 1983, [dodis.ch/69696](http://dodis.ch/69696).

Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von Neutralität und Neutralitätspolitik mit UNO-Charta und kollektiver Sicherheit geht es in erster Linie darum, ob man die UNO als Utopie oder Illusion deuten will oder als gegenwärtige Realität. Das oberste Verfassungsprinzip der UNO ist nicht die kollektive Sicherheit, sondern die souveräne und weitgehend nur faktisch gebundene Politik jedes Mitgliedes nach dem Satz «tue was gefällt».

Anstelle der kollektiven Sicherheit sind bis zu einem gewissen Grade präventive oder nachträgliche Vermittlungsaktionen, Versuche zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung und Blauhelmaktionen getreten. Demgemäss dient die UNO heute als universales Präventions-, Vermittlungs-, Schlichtungs- und Diskussionsforum der Konsensfindung und insofern oft mehr einer kollektiven Neutralität oder Pluralismus als einer kollektiven Sicherheit. Gemäss UNO-Charta wären einzig Sanktions- und Selbstverteidigungskriege zulässig und gerecht. Zu Sanktionskriegen ist es (abgesehen vielleicht vom Korea und dem Kongo) nicht gekommen. Der Vorbehalt des Selbstverteidigungsrechts hingegen, ursprünglich gedacht als provisorisches und beschränktes Nothilferecht vor dem Eingreifen des Sicherheitsrates, ist zur grossen rechtlichen Ausweichklausel und zur Begründung für die faktische Unterwanderung des Gewaltverbotes geworden. In jüngster Zeit ist zudem die Doktrin des *bellum iustum* in zwei Situationen neu belebt worden: Für den antikolonialistischen Selbstverteidigungskrieg von Drittwelt-Kolonien gegen das Mutterland und für die Unterdrückung sogenannter antisozialistischer Bewegungen innerhalb der Einflusszone der Sowjetunion mittels der Breschnew-Doktrin.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft von 1981 zu Recht ausgeführt, dass bei den weitaus meisten internationalen Konflikten mit dem Veto einer Grossmacht zu rechnen sei.<sup>50</sup> Schon allein deshalb ist es zutreffend, dass das Problem der militärischen Sanktionen für die dauernde Neutralität keine grosse Gefährdung darstellt. Problematischer ist hingegen die Frage der Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen. Hier scheint mir die bundesrätliche Stellungnahme doch etwas optimistisch zu sein. Es ist völlig richtig, dass diejenigen wirtschaftlichen Sanktionen, die umfassend angelegt und auch gehandhabt werden, von dauernd neutralen Staaten beachtet werden müssen, ob diese UNO-Mitglieder oder Nichtmitglieder sind. Die Handhabung derjenigen wirtschaftlichen Sanktionen, die nicht umfassend oder nur durchlöchert durchgeführt werden, dürfte hingegen neutralitätspolitische Probleme stellen. Gerade die Tatsache, dass sie nicht umfassend durchführbar sind, dürfte oft darauf hindeuten, dass sie mit dem Risiko eines bewaffneten Konflikts belastet sind. Gerade in solchen Situationen aber gebietet die schweizerische Neutralitätspolitik eine eigentliche Kriegserwartungspolitik und damit eine Haltung äusserster Vorsicht. Diese Vorsicht wird nicht immer von jedermann verstanden werden. Indessen gilt auch hier der Satz, dass das Problem für das UNO-Mitglied Schweiz genau gleich real ist wie für das UNO-Nichtmitglied. Auch in unserer heutigen Lage können wir uns nicht immer leicht allen Sachzwängen entziehen.

<sup>50</sup> Vgl. die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981, [dodis.ch/53990](http://dodis.ch/53990).

Noch ein Wort zur schweizerischen Neutralitätserklärung beim UNO-Beitritt. Bundesrat und Nationalratskommission haben sich ja jetzt auf eine vierfache statt auf eine einfache Form der Neutralitätserklärung geeinigt. Ob indessen die Neutralitätserklärung einfach, vierfach oder zehnfach gefasst sein wird, der Grund für die Form dieser Absicherung ist ein rein innenpolitischer. Das völkerrechtliche Problem bleibt immer dasselbe: Vorbehalte zur UNO-Charta sind unzulässig, und wenn die Schweiz versuchen sollte, einen Vorbehalt anzubringen, so wird sie mit grosser Wahrscheinlichkeit mit derjenigen Debatte in Generalversammlung und Sicherheitsrat über die Schweizer Neutralität rechnen müssen, die sie bisher immer vermeiden wollte. Sind aber formelle Vorbehalte unzulässig, so stellt sich offensichtlich die Frage, ob de facto-Vorbehalte mit der Charta eher vereinbar seien, und ob demgemäss die dauernde Neutralität mit militärischen oder wirtschaftlichen Sanktionen vereinbart werden kann. Das ist das bekannte völkerrechtliche Problem, von dem ich vorhin schon gesprochen habe, und auf das ich jetzt nicht nochmals zurückkommen will.

[dodis.ch/34228](http://dodis.ch/34228)

*Protokoll der 46. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung<sup>1</sup>*

EUROPA (EUROPÄISCHE INTEGRATION, WIRTSCHAFTLICHE  
UND POLITISCHE ASPEKTE)

Vertraulich

Bern, 24. November 1984

*Der Präsident, a. Staatssekretär Raymond Probst:*

Herr Bundesrat, meine Damen und Herren,

Es freut mich, diese Sitzung zum ersten Mal als neuer Präsident der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» eröffnen zu dürfen. Sie wissen, dass ich am 1. Januar 1984 in dieser Eigenschaft die Nachfolge von Herrn Staatssekretär Albert Weitnauer übernommen habe.

Es ist mir ein ganz besonderes Vergnügen, Herrn Bundesrat Graber willkommen zu heissen. Er hat die Verbindung zu seinem alten Departement stets aufrecht erhalten. Wir sind sehr froh, dass Sie mit uns sein können. Wenn ich schon bei der älteren Generation bin, darf ich auch Dr. Paul Jolles, meinen Kollegen aus der Gilde der alt-Staatssekretäre unter uns begrüßen. Mein Gruss gilt ebenso allen andern Damen und Herren, Mitgliedern, Experten und Vertretern der Bundesverwaltung.

Zu Ihrer Orientierung diene, dass Herr Bodenmüller, der hier bei uns sitzt, als Sekretär unserer Arbeitsgruppe die Nachfolge von Herrn Friederich übernommen hat.

Für dieses Mal haben wir den Beginn unserer Tagung versuchsweise auf 09.30 Uhr vorverschoben. Die Vergangenheit hat in der Tat gezeigt, dass manche Teilnehmer am Samstag nachmittag aus zeitlichen Gründen nicht mehr zur Verfügung stehen können. So wird es uns vielleicht gelingen, unsere Beratungen bis zum gemeinsamen Mittagessen abzuschliessen. Sollte sich der Versuch bewähren, so können wir künftig an diesem neuen Fahrplan festhalten.

<sup>1</sup> Protokoll: CH-BAR#E9500.225#1000/1190#2\* (1). Anwesende Mitglieder: R. Probst (Vorsitz), C. Sommaruga und W. Hofer (Referenten), G. Broggini, A. Jetzer, H. Lüthy, F. Luterbach, R. Ruffieux, G. Spiess und Ch. Tavel. Anwesende Eingeladene: P. Graber, P. R. Jolles, F. Blankart, C. Jagmetti, Ph. Lévy, F. Pianca, Th. Raeber, F. Staehelin, J. Kellenberger und H. von Arx. Entschuldigte Mitglieder: B. Béguin, Ph. Bois, H. Bütler, J. S. Eggly, J.-C. Favez, J. Freymond, C. Gasteyger, C. Grosjean, W. Jucker, A. Koller, G. Lattion, R. Meylan, O. Reverdin und V. Umbricht. Entschuldigte Eingeladene: K. Furgler, P. Aubert, E. Brugger, H. Schaffner, F. Honegger, E. Brunner, E. Diez, F. Muheim, P. Wipfli, J. Monnier, J. Manz, A. Hegner, P.-L. Girard, F. Pictet, B. von Tschanner, H. Sieber, E. Röthlisberger, H. Reimann, J. Staehelin, R. Stettler, J. Faillietaz, M. Krafft, M. Leippert, O. Uhl, F. Landgraf und J.-J. Indermühle. Sekretariat und Protokoll: R. Bodenmüller, U. Breiter und R. Loretan. Vertraulichkeitsvermerk: «Als vertrauliches Dokument zu behandeln, das an einem sicheren Ort aufzubewahren oder nach Einsichtnahme dem Sekretariat der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» zurückzusenden ist.» Exemplar Nr. 69 für das Bundesarchiv. Für die Liste der verteilten 140 Exemplare vgl. das Faksimile, [dodis.ch/34228](http://dodis.ch/34228).

Bevor wir auf unser heutiges Thema «Europa» (europäische Integration, wirtschaftliche und politische Aspekte) eintreten, möchte ich Ihnen aber noch eine grundsätzliche Frage zur näheren Erwägung vorlegen, nämlich die, ob und welche Daseinsberechtigung unsere Arbeitsgruppe unter den heutigen Umständen, gemessen an ihrer ursprünglichen Zielsetzung, noch aufweisen kann. Mit dem unlängst erfolgten Übergang des Präsidiums von ihrem spiritus rector und ersten Leiter, unserem Freunde a. Staatssekretär Dr. Albert Weitnauer, auf den Sprechenden, sind wir in der Tat an einer Wegmarke angelangt, an der sich ein Überdenken aufdrängt. Dies auch deshalb, weil sich zugleich ein gewisses Nachlassen des Interesses an unseren Zusammenkünften bemerkbar macht. So konnte beispielsweise heute von den Mitgliedern und Experten der Arbeitsgruppe nur eine knappe Hälfte bei uns erscheinen. Diese Bemerkung sei keineswegs als Kritik gemeint; denn ich weiss, welche Multiplizität an Veranstaltungen zu unserem Thema gerade gegenwärtig stattfindet. Angesichts der Tragweite unseres Gedankenaustausches gibt dieses Phänomen aber doch zu denken. Wie Sie sich erinnern, geht unsere im Dezember 1961 ins Leben gerufene Arbeitsgruppe auf die Zeit zurück, als die Marschrichtung hinsichtlich der europäischen Integration im Sinne einer eigentlichen Weichenstellung festzulegen war. Es stellte sich damals und in den nachfolgenden Jahren für die Schweiz eine ganze Reihe wegweisender Fragen, so etwa, ob wir der EWG beitreten, ob wir in der EFTA bleiben sollten, ob ein Freihandelsabkommen ausgehandelt werden könnte und was die verschiedenen Lösungen zur Folge hätten.<sup>2</sup> Eine Anzahl technischer Arbeitsgruppen wurde beauftragt, diese Fragen auf den einzelnen Sachgebieten zu vertiefen.<sup>3</sup> Unsere Gruppe war in einem gewissen Sinne der «think tank», der die verschiedenen dergestalt erarbeiteten Optionen von einer höheren, allgemeineren, distanzierteren, gewissermassen «historischen» Warte aus zu beurteilen hatte. Das Resultat unseres Nachdenkens wurde dem Bundesrat dann jeweils als Entscheidungshilfe unterbreitet. Ist das im Lichte der heutigen Entwicklung immer noch – oder vielleicht doch wieder – zeitgemäss? Es wäre mir sehr wertvoll, vor weiterem Ihre Auffassung, ob, und wenn ja, unter welcher Formel die Arbeitsgruppe weitergeführt werden soll, kennen zu lernen. Wir sollten in den nächsten Monaten, vor der Juni-Tagung 1985,<sup>4</sup> darüber ins Klare kommen. Ich werde mir erlauben, zu gegebener Zeit darauf zurückzukommen.<sup>5</sup>

Doch lassen Sie uns, nach diesen einleitenden Bemerkungen, sogleich in medias res schreiten. Ich sehe, dass, ausser unseren beiden Hauptreferenten, den Herren Staatssekretär Sommaruga und Professor Hofer, eine Anzahl weiterer ausgesprochener Europaspezialisten unter uns weilen, so alt Staatssekretär Jolles, Botschafter Jagmetti, unser Missionschef bei der EG in Brüssel, Botschafter Raeber, unser ständiger Vertreter beim Europarat in Strassburg, Botschafter Blankart, Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge, und Minister Kellenberger, der neue Chef

<sup>2</sup> Zum Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vgl. das Protokoll der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 16. September 1972, QdD 23, Dok. 7, [dodis.ch/34212](http://dodis.ch/34212) sowie die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T2064](http://dodis.ch/T2064).

<sup>3</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 2276 vom 11. Dezember 1961, [dodis.ch/30134](http://dodis.ch/30134).

<sup>4</sup> Vgl. dazu das Protokoll der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 29. Juni 1985, [dodis.ch/34229](http://dodis.ch/34229).

<sup>5</sup> Für Stellungnahmen zur Zukunft der Arbeitsgruppe vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2651](http://dodis.ch/C2651).

des Integrationsbüros EDA/EVD. Ich habe Sie alle ermuntert, zur Belebung unserer Diskussion das Wort zu ergreifen. Darf ich jetzt Herrn Sommaruga bitten!

*Staatssekretär Sommaruga:*

Sie haben mir ein Thema gestellt, das wohl nicht neu, jedoch heute mehr denn je aktuell ist. Hält man sich die imposanten weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen der letzten Jahre und Jahrzehnte vor Augen, so könnte man schnell zum Schluss gelangen, Europa, bei verschiedenen Entwicklungen ins Hintertreffen geraten, sei zu sekundärer Bedeutung herabgesunken. Ich nenne das Faktum, dass in den USA in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre um die 15 Millionen neue Arbeitsplätze entstanden sind, während Westeuropa im gleichen Zeitraum 3 Millionen Arbeitsplätze verlor. Oder dass es Japan und den Schwellenländern in den siebziger Jahren gelungen ist, sich in steigendem Masse Marktanteile zuzulegen, während die westlichen Industrieländer Mühe im Halten ihrer Positionen bekunden. Oder den Umstand, dass eine Schlüsselindustrie wie jene zur Erzeugung integrierter Schaltkreise zu ungefähr 60% in den USA und zu 30% in Japan erfolgt, während auf die Erzeugung in Westeuropa weniger als zehn Prozent entfallen.

Deswegen ist *Europas Bedeutung jedoch keine sinkende für die Schweiz*, und jeder andere Eindruck wäre trügerisch. Nach wie vor sind die Staaten des *Europäischen Freihandelsraumes* – also die EG- und EFTA-Länder zusammengenommen – unsere bei weitem wichtigsten Handelspartner. Daran konnten auch die krisenhaften siebziger Jahre nichts verändern. Im Gegenteil: Ausfuhr- und Einfuhrvolumen stiegen. So führte die Schweiz 1983 für 31 Milliarden Franken Erzeugnisse in den Europäischen Freihandelsraum aus, was 57 % der schweizerischen Exporte entspricht. Und im gleichen Zeitraum führte sie für 44 Milliarden Franken Waren aus dem Freihandelsraum ein, was 72 % der schweizerischen Importe ausmacht.

Allein von daher versteht sich, dass wir Schweizer dem Freihandel in Europa – im Interesse des Wohlstandes der Menschen, die in unserem Land wohnen – Priorität beimessen. Hinzu kommt ein weiterer Punkt: Wie Westeuropa sich wirtschaftlich entwickelt, wieweit es prosperiert oder gegen Krisen ankämpft, und welche handelspolitischen Wege es dabei einschlägt, kann nicht ohne Einfluss auf die Entwicklung des Welthandels bleiben. Namentlich die Europäische Gemeinschaft prägt als einer der drei grossen Partner im spannungsvollen Dreieck EG-USA-Japan das Klima des Welthandels entscheidend mit. Auch unter diesem Gesichtspunkt sind *wir Schweizer mithin an einer möglichst grossen Prosperität in Westeuropa* – zu der wir das Unsere gerne beitragen wollen – interessiert.

Dass unsere europäische Integrationspolitik in die rechte Richtung geht, setzt nicht zuletzt die korrekte Vorwegnahme *künftiger mutmasslicher Entwicklungen* in den Europäischen Gemeinschaften voraus. Welches ist diese meine Antizipation, die in einer historischen Standortbestimmung wohl nicht fehlen darf? Sie geht aus von der Feststellung, dass die EG in der Vergangenheit auch in schwierigster Zeit vollzogene Integrationsschritte nicht rückgängig gemacht hatten und in der jüngsten Vergangenheit ein neuer Wille, die Integration weiter zu vertiefen, erkennbar ist. Es wäre eine grobe Täuschung, ob der offensichtlichen Probleme, namentlich im finanziellen und institutionellen Bereich, diese Stossrichtung zu verkennen.



Wo stehen wir wirtschaftlich in diesem Europa heute? Mit dem Abschluss der Freihandelsabkommen zwischen jedem EFTA-Land und der Europäischen Gemeinschaft 1972 konnte die Spaltung Westeuropas in zwei getrennt sich entwickelnde Wirtschaftsräume vermieden und der Grundstein zur Verwirklichung jener grossen europäischen Freihandelszone gelegt werden, wie sie die Schweiz von jeher angestrebt hatte.<sup>6</sup> Ihre Ziele – vollständiger Zollabbau und Wegfall mengenmässiger Beschränkungen für Industriegüter mit Wettbewerbsgrundsätzen, die dem System inhärent sind – hat sie fristgerecht erreicht. Mit einem *Markt von mehr als 300 Millionen Konsumenten* ist sie übrigens die grösste Freihandelszone der Welt. Über die Natur des reinen Freihandels hinaus entwickelten sich unter den Partnerstaaten überdies weitere Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf Gebieten von beidseitigem Interesse, wie etwa jenem bestimmter Dienstleistungen sowie auf dem Gebiete der wissenschaftlichen und technischen Forschung, vor allem im Rahmen der eigens dafür geschaffenen westeuropäischen Organisation COST.

Diese Zusammenarbeit im Europäischen Freihandelsraum sowie die zusätzlichen bilateralen Aspekte der wirtschaftlichen Kooperation zwischen der Schweiz und den EG sind in den Kreisen der Gemeinschaft bis vor kurzem kaum als politische Realität wahrgenommen worden. Selten trafen sich einzelne Minister der EFTA-Länder mit Mitgliedern der EG-Kommission, praktisch nie mit dem Präsidenten des EG-Ministerrates! Dieses Blatt hat sich seit Beginn der 80er Jahre langsam aber sicher gewendet. Ich werde darauf zurückkommen.

Freilich sind die *Institutionen*, die den Prozess der Wirtschaftsintegration in Westeuropa tragen und die noch zur Zeit der Nachkriegsprosperität entstanden sind, gegenwärtig in einem Prozess der Umwandlung begriffen. Namentlich sieht sich die *Europäische Gemeinschaft* einer Reihe neuer und komplexer Herausforderungen gegenüber: der Meisterung ihrer Budgetkrise, der Landwirtschaftskrise, der Krise der Erweiterung, der Krise ihrer Institutionen. Gerade die Süderweiterung um die jungen Demokratien Spanien und Portugal stellt eine grosse Herausforderung an die Lebenskraft der Gemeinschaft dar,<sup>7</sup> die ihr Wesen erneut verändern könnte – ebenso wie sich die aktuelle Zehnergemeinschaft grundlegend von der damaligen Sechsergemeinschaft der Gründungszeit unterscheidet.

Einen Wandel in das Bild der Europäischen Gemeinschaft hat auch die Direktwahl des *Europäischen Parlaments* gebracht. In den letzten Jahren erwies es sich als zunehmend integrationsfreundlich und als wertvolles Forum – trotz der geringen Befugnisse, die ihm anvertraut sind. Auch in Zukunft wird ihm wohl diese Rolle obliegen – obschon es aus den Neuwahlen in diesem Jahr kaum gestärkt hervorgegangen ist.

Auch die *EFTA* hat sich in ihrer Bedeutung gewandelt. War sie zunächst als bloss temporäre Organisation und als Alternative zur EWG gedacht, so hat sie sich inzwischen längst ihren festen und dauerhaften Platz als komplementäres Gebilde zur Europäischen Gemeinschaft erobert. Über die Verwirklichung und

<sup>6</sup> Zum Freihandelsabkommen mit der EWG vgl. das Protokoll der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 16. September 1972, QdD 23, Dok. 7, [dodis.ch/34212](http://dodis.ch/34212) sowie die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T2064](http://dodis.ch/T2064).

<sup>7</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Dritte Erweiterung der EG: Spanien, Portugal (1986), [dodis.ch/T1851](http://dodis.ch/T1851).

Aufrechterhaltung des Freihandels unter ihren Mitgliedern hinaus bewährt sie sich als wertvolles und wichtiges Forum der Information und der Koordination, mit dem die Partnerländer freiwillig und selektiv handelspolitische Belange namentlich gegenüber der Europäischen Gemeinschaft abstimmen.

Schwerpunktverlagerungen sind schliesslich auch beim *Europarat* auszumachen. Verschied er sich in seinen Anfängen dem Ziel einer politischen Union, so erlangte er bald als Organ der internationalen Rechtsangleichung seinen Stellenwert und damit Bedeutung auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Heute ist es die Rechtsharmonisierung auf dem Gebiete des Umweltschutzes, die ihm zu einem neuen Schwerpunkt seiner Tätigkeit gereichen könnte – sollten doch nationale Alleingänge in diesem Bereich, soweit sie damit neue internationale Handelshemmnisse auftürmen, wenn immer möglich vermieden werden. Übrigens sind solche Harmonisierungen in Westeuropa unerlässlich, wenn wir die echten Umweltschutzprobleme effizient und erfolgreich angehen wollen.

Das Thema der heutigen Aussprache ist der Stellung der Schweiz in Westeuropa gewidmet, so dass es keine Gelegenheit gibt, über die *osteuropäischen Länder* zu sprechen. Sie sollen jedoch deswegen nicht vergessen werden: sie gehören zu Europa! Das dort angewandte Wirtschafts- und Sozialsystem macht es schwierig, sich eine weitere Annäherung wirtschaftlicher Art als die bisher realisierte vorzustellen. Allerdings ist die Aufrechterhaltung eines Handelsverkehrs und gewisser Formen industrieller Zusammenarbeit sicher erstrebenswert.<sup>8</sup>

Die *Krisen und Wenden* der Institutionen, die die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Westeuropa tragen: wie wirken sie sich auf die konkrete Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit hier und heute aus? Sicher dürfen wir nicht dem vorläufigen Schluss verfallen, weitere integrationspolitische Fortschritte seien nicht mehr möglich, die wirtschaftliche Kooperation unter den Staaten Westeuropas sei mit anderen Worten zum Stillstand verurteilt. Höchstens, dass sie in langsamem Tempo vor sich geht. So macht die Europäische Gemeinschaft, nachdem während einiger Zeit wenig passierte, gegenwärtig ernst mit Schritten in Richtung auf einen *echten gemeinsamen Binnenmarkt*. Sie steht im Begriff, Grenzformalitäten und Zolldokumentation zu vereinfachen und strebt eine gemeinschaftliche Normenpolitik an. Für die Schweiz ist es wichtig, diesen Entwicklungen gegenüber nicht ins Abseits zu geraten, sondern Hand zu konkreter Zusammenarbeit zu bieten, soweit sie im gegenseitigen Interesse liegt und auf der Grundlage der Reziprozität aufgebaut werden kann.

Solche Verbesserungen vollziehen sich in der Regel in kleinen unspektakulären Einzelschritten. Umso mehr tut es not, sich von Zeit zu Zeit auf die grundlegenden Prinzipien zu besinnen und zu sagen, wohin die *integrationspolitische Marschrichtung* geht. Ein Ereignis, das im Frühjahr unter gestaltender Mitwirkung der Schweiz stattfand und das wir sehr begrüsst, bot Anlass zu einer derartigen Standort- und Routenbestimmung. Ich spreche von der Ministerkonferenz in Luxemburg vom April dieses Jahres, die ich durchaus als politische Wende bezeichnen würde.<sup>9</sup> Erstmals seit Abschluss der Freihandelsabkommen mit der

<sup>8</sup> Vgl. dazu das Referat von B. von Tschärner vom 3. September 1984, [dodis.ch/69755](http://dodis.ch/69755).

<sup>9</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Luxemburger Treffen und Folgen (1984), [dodis.ch/T2063](http://dodis.ch/T2063).

Gemeinschaft ist es gelungen, die Minister der Schweiz, der anderen EFTA-Länder und der EG-Staaten an einem Tisch zu vereinen, um über das bisher Erreichte Bilanz zu ziehen und das weitere Vorgehen festzulegen. In einer eindrücklichen politischen Willenserklärung haben die Regierungen dabei den singulären Wert des Freihandels für die Volkswirtschaften der beteiligten Länder anerkannt und darüber hinaus ihre Bereitschaft bekräftigt, die wirtschaftliche Zusammenarbeit für die Zukunft zu vertiefen und auszudehnen.

Die Luxemburger Erklärung spricht sich in dieser Hinsicht unter anderem für eine Harmonisierung der Normen aus, für die Beseitigung technischer Hemmnisse, für die Vereinfachung der Grenzabfertigung und der Ursprungsregeln, für die Beseitigung unlauterer Handelspraktiken und der den Freihandelsabkommen zuwiderlaufenden staatlichen Hilfen sowie den Zugang zu öffentlichen Aufträgen. Sie geht noch weiter, indem sie die Bedeutung der Zusammenarbeit auch für Gebiete unterstreicht, die über den reinen Freihandel hinausgehen, so insbesondere für das Gebiet der Forschung.

Aus schweizerischer Sicht sind diese Schwerpunkte voll und ganz zu unterstützen.

Die Erklärung von Luxemburg ist ein eigentliches Zukunftsprogramm. Um es zu konkretisieren, stehen zunächst die folgenden vier Bereiche im Vordergrund:

Erstens der *Abbau technischer Handelshemmnisse*. Unterschiedliche technische Normen und Vorschriften sind es, die auch heute noch den Freihandel hemmen. Die Entstehung neuer solcher Hemmnisse zu vermeiden und den Abbau bestehender voranzutreiben, gehört zu den Prioritäten einer vertieften Zusammenarbeit innerhalb der europäischen Freihandelszone. Ein aktionsorientierter Dialog ist eingeleitet und erste konkrete Schritte wie ein Frühinformationssystem über Entwürfe für nationale Normen sind beschlossen. Mit besonderer Energie verwendet sich namentlich die Schweiz für die gegenseitige Anerkennung von Warenprüfungen, Inspektionen und Prüfungszertifikaten.

Zweitens steht die *Vereinfachung der Grenzformalitäten* im Vordergrund. Präzisierend muss ich beifügen, dass sich die Gespräche mit der Gemeinschaft auf den Güterverkehr beschränken. Multilaterale Diskussionen sind in diesem Bereich aber unbedingt durch bilaterale Gespräche zu ergänzen, werden die meisten praktischen Massnahmen doch im Rahmen bilateraler Konventionen getroffen. Zu den anzustrebenden Verbesserungen gehören harmonisierte Öffnungszeiten und Kompetenzen gegenüberliegender Zollstellen etc..

Drittens müssen wir in Europa die *Ursprungsregeln* für Freihandelsprodukte vereinfachen. Sie sind massgebend dafür, ob einem bestimmten Produkt der Ursprung innerhalb der Freihandelszone zuerkannt werden kann und es mithin die Zollpräferenz erhält. Und zwar geht es darum, liberalere Regeln zu finden für Waren, die in verschiedenen Ländern des EFTA-/EG-Freihandelsraumes in aufeinanderfolgenden Arbeitsprozessen hergestellt werden (was man als multilaterale Kumulation bezeichnet).

Ausserhalb des durch die Freihandelsabkommen abgedeckten Warenverkehrs mit gewerblichen Produkten steht vor allem eine vertiefte *Zusammenarbeit im Bereich der wissenschaftlichen und technischen Forschung* im Vordergrund. Dazu hat die Schweiz der Europäischen Gemeinschaft bereits vor Jahresfrist konkrete

Vorschläge unterbreitet. Unser Ziel geht dahin, ein Rahmenabkommen mit der Gemeinschaft abzuschliessen, das die frühzeitige gegenseitige Information über wichtige Forschungsvorhaben sicherstellen soll und damit besser als bisher eine adäquate Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Forschungsequipen erlaubt. Wieweit sich die Vertragspartner an den Forschungsprojekten im einzelnen beteiligen wollen, ist eine Frage der jeweiligen konkreten Interessenlage.

Mit anderen Worten: Die Beteiligung würde weiterhin «à la carte» erfolgen. Was die bereits bestehende Forschungszusammenarbeit in Europa, namentlich im Bereich der dafür eigens geschaffenen Organisation COST betrifft, so legen wir grossen Wert auf sie und wollen sie selbstverständlich weiterführen. Auch innerhalb der COST war und ist die Schweiz sehr aktiv. Ende 1983 war sie an 24 von 39 laufenden Projekten beteiligt.<sup>10</sup>

Gerade die wissenschaftliche und technische Forschung macht deutlich, wie sehr beide, die Schweiz und die Gemeinschaft, Interesse an einer vertieften Zusammenarbeit haben müssen. Zu kostspielig sind Doppelspurigkeiten, zu kostspielig ist für ein einzelnes Land oft auch die Durchführung eines grossen Projektes wie dasjenige über die Kernfusion und Plasmaphysik, wo wir uns zusammen mit Schweden als einzige Drittstaaten am Programm der Europäischen Atomgemeinschaft EURATOM substantiell beteiligen.<sup>11</sup> Die Durchführung eines derart aufwendigen Projektes war für jeden europäischen Staat im Alleingang unmöglich. Am Beispiel der Forschung zeigt sich auch klar, dass die Schweiz ein bedeutender, ein interessanter Partner für die Gemeinschaft ist, weist sie doch pro Kopf der Bevölkerung die höchsten Ausgaben für Forschung und Entwicklung aller Länder auf, insgesamt 3 % des Bruttoinlandprodukts.

Damit die Zusammenarbeit in den in Luxemburg festgehaltenen Bereichen vorangetrieben werden kann, hat die Schweiz vorgeschlagen, ein informelles *Gremium hoher Beamter* im Verein mit der EG-Kommission einzusetzen.<sup>12</sup> Die erste Sitzung hat im September stattgefunden. Diese neue Gruppe – welche vor ein paar Jahren undenkbar gewesen wäre – hat zur Aufgabe, Prioritäten festzulegen, einen Arbeitskalender aufzustellen und die Durchführung konkreter Aktionen zu überwachen.<sup>13</sup> Soll dieses Gremium Erfolg haben, setzt das indessen zunächst voraus, dass auf Gebieten, wo die EFTA-Länder gemeinsam mit den EG eine Vertiefung der Zusammenarbeit anstreben, die EFTA-interne Vorbereitung rechtzeitig erfolgt.

Weitere Bereiche, welche die Luxemburger Erklärung beschlägt, sind der bereits erwähnte *Abbau staatlicher Beihilfen* und die allmähliche *Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens*, beides übrigens Gebiete, wo die Schweiz eine prioritäre Zusammenarbeit befürwortet. Diese Meinung wird von gewissen anderen

<sup>10</sup> Zum Stand der Zusammenarbeit der Schweiz mit der COST vgl. die Notiz von M. von Walterskirchen an J. Kellenberger vom 22. August 1984, [dodis.ch/69720](http://dodis.ch/69720) und die Notiz von N. Roulet vom 6. November 1984, [dodis.ch/69719](http://dodis.ch/69719).

<sup>11</sup> Zum Stand der Zusammenarbeit der Schweiz mit EURATOM vgl. die Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit EURATOM auf dem Gebiet der kontrollierten Kernfusion und der Plasmaphysik vom 20. Dezember 1982, [dodis.ch/65764](http://dodis.ch/65764); das BR-Prot. Nr. 1467 vom 17. September 1984, [dodis.ch/69724](http://dodis.ch/69724) sowie den Bericht des Bundesamts für Bildung und Wissenschaft des EDI vom 19. November 1984, [dodis.ch/69714](http://dodis.ch/69714).

<sup>12</sup> Vgl. dazu die Notiz von C. Sommaruga an K. Furgler vom 14. Juni 1984, [dodis.ch/50768](http://dodis.ch/50768).

<sup>13</sup> Vgl. dazu das Telegramm Nr. 399 von Ph. Lévy an C. Sommaruga vom 24. September 1984, [dodis.ch/50769](http://dodis.ch/50769).

EFTA-Ländern leider nicht geteilt. Dazu kommen Bereiche, die über die reinen Freihandelsbeziehungen hinausgehen wie neue Medien, Verkehr, Landwirtschaft, Fischerei, Energie, Fremdenverkehr, geistiges Eigentum, Arbeitsbedingungen, Kultur und Umweltschutz. Hier darf nicht unerwähnt bleiben, dass in vielen Fällen bereits bilaterale Konsultationen oder Abkommen bestehen und dass dabei insbesondere auch die Arbeit berücksichtigt werden muss, die andere Organisationen – wie der Europarat – leisten.

Dem *Europarat* wird dabei nichts weggenommen, doch wird er in Zukunft vermehrt die Funktion einer Klammer wahrnehmen müssen, die verhindert, dass sich Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten der EG rechtlich auseinanderleben und getrennte Rechtsräume bilden.

Ich möchte in diesem Zusammenhang dem noch immer vorhandenen Gedanken entgegentreten, dass sich die Zuständigkeiten zwischen Europäischer Gemeinschaft und Europarat untereinander aufteilen lassen. Das beruht meines Erachtens auf einer falschen Einschätzung der Natur der Europäischen Gemeinschaft. Diese ist ja nicht eine internationale Organisation, sondern weist zahlreiche staatsähnliche Elemente auf, die es nicht zulassen, dass ihrer Entwicklung von aussen her Grenzen gesetzt werden. Allem, was in diese Richtung deutet, wird die EG mit Entschiedenheit entgegentreten. So kommt es, dass sich die Gemeinschaft mit Fragen befasst, die über den eigentlichen Wirtschaftsbereich hinausgehen wie Rechtsharmonisierung, Kultur oder, wie erwähnt, Fragen des Umweltschutzes. Auch ist zu bedenken, dass alle zehn Mitgliedstaaten der EG dem Europarat angehören, ja die EG-Mitgliedstaaten in ihm die Mehrheit stellen werden, wenn Spanien und Portugal beigetreten sind.

Nach dieser Bemerkung über den Europarat zurück zu den *Perspektiven*, wie sie sich durch eine vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit unter den Freihandelspartnerländern in Europa eröffnen. Die Erklärung von Luxemburg hat den politischen Willen der 17 beteiligten Regierungen und der EG-Kommission zum Ausdruck gebracht, *gemeinsam den Herausforderungen zu begegnen, mit denen Europa zurzeit konfrontiert ist*. Sie hat damit die politische Basis geschaffen, um eine vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der europäischen Freihandelszone zu realisieren. Sie hat dadurch auch unterstrichen, dass die Stärke und Dynamik Europas auf dem Zusammenhalt aller marktwirtschaftlichen Demokratien beruht.

Gerade in diesem Sinne hat die Schweiz, über die Luxemburger Erklärung hinaus, weitere diesbezügliche Vorschläge entwickelt.

Einmal möchten wir die Freihandelsabkommen ergänzen durch einen Artikel, der *mengenmässige Ausfuhrbeschränkungen verbietet*.<sup>14</sup> Hier handelt es sich um das logische Korrelat zur Einfuhrliberalisierung. Diese zieht eine vermehrte internationale Arbeitsteilung und damit die eventuelle Aufgabe einzelner Produktionsparten nach sich. Vom versorgungspolitischen Standpunkt aus ist dies erst dann völlig unbedenklich, wenn die Beschaffung der Produkte auf dem Markt eines anderen Landes ohne künftige Einschränkungen möglich ist.

<sup>14</sup> Vgl. dazu das Schreiben von P.-L. Girard vom 26. März 1984, [dodis.ch/69721](http://dodis.ch/69721) und die Aufzeichnung von C. Jagmetti vom 12. November 1984, [dodis.ch/69727](http://dodis.ch/69727).



Im weiteren befürworten wir den Einbau einer *Schiedsklausel* in die Freihandelsabkommen, womit justiziable Streitigkeiten freihandelsrechtlicher Natur von einem Schiedsgericht bindend erledigt werden könnten.<sup>15</sup> Beim heute bestehenden diplomatischen Konsultations- und Schlichtungsverfahren bleibt der geschädigten Partei bekanntlich nur der Griff zu Gegenmassnahmen übrig, wenn sie im gemischten Ausschuss keine Einigung erreicht. Vorteil einer Schiedsklausel könnte es mithin sein, das Drehen einer Retorsionsspirale mit entsprechendem Abbau des Freihandels zu verhindern.

Lassen Sie mich noch kurz auf die *Süderweiterung der Gemeinschaft* um Portugal und Spanien zu reden kommen. Wir begrüssen selbstverständlich aus politischen und wirtschaftlichen Gründen diese dritte Erweiterung der EG.<sup>16</sup> Portugal ist bereits heute als EFTA-Mitglied Teil des Europäischen Freihandelssystems, nicht aber Spanien, das unser 10. Handelspartner ist. Da in unserem Freihandelsabkommen mit der EWG die Gemeinschaft als solche, unabhängig von der Zusammensetzung ihrer Mitgliedstaaten, Vertragspartei ist, wird das Abkommen grundsätzlich auch auf Spanien anwendbar. Wichtig für uns sind in diesem Zusammenhang die Regelungen, die für die Übergangszeit getroffen werden, die Zeit also, nach deren Ablauf erst Spanien die Verpflichtungen aus den EG-Verträgen und den Freihandelsabkommen voll übernehmen wird. Bereits in dieser Übergangszeit hat jede Diskriminierung von Freihandelsprodukten aus dem EFTA-Raum gegenüber EG-Produkten auf dem spanischen und portugiesischen Markt zu unterbleiben. Um eine bessere Ausgangslage dafür zu schaffen, haben die EFTA-Länder schon vor fünf Jahren ein interimistisches Freihandelsabkommen mit Spanien abgeschlossen, das die Regelung der genannten Übergangszeit erleichtern sollte.<sup>17</sup>

Als letzter Punkt sei noch auf die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiete der *Wirtschafts- und Währungspolitik* eingegangen. Abgesehen von den Treffen im übergeordneten multilateralen Rahmen wie der OECD, an dem sowohl die Schweiz wie die Gemeinschaft vertreten sind, finden seit 1978 regelmässig bilaterale Konsultationen zwischen ihnen sowie multilaterale Konsultationen zwischen Experten der EFTA-Länder und der EG statt, die uns als Informations- und Meinungsaustausch wertvoll sind und die weitergeführt werden sollen!

Die Schweiz hat die Schaffung des Europäischen Währungssystems EWS von Anbeginn an begrüsst.<sup>18</sup> Allen Unkenrufen zum Trotz ist es damit tatsächlich gelungen, in Westeuropa eine Zone relativer währungspolitischer Stabilität zu schaffen. Für die Schweiz ist dieser Umstand aus währungs- und handelspolitischen Gründen bedeutsam, geht doch allein die Hälfte unserer Exporte in den EG-Raum. Die Frage, ob sich unser Land am Wechselkursmechanismus der EWG

<sup>15</sup> Vgl. dazu die Notiz von H. Tschäni vom 2. November 1984, [dodis.ch/69728](http://dodis.ch/69728).

<sup>16</sup> Zur Frage der Implikationen der Beitrittsverhandlungen Spaniens und Portugals mit der EGW für die Schweiz vgl. den Telex Nr. 189 von C. Jagmetti an das Integrationsbüro EDA/EVD vom 10. Oktober 1984, [dodis.ch/57003](http://dodis.ch/57003) sowie die Notiz von G.-A. Colombo an J. Kellenberger vom 30. Oktober 1984, [dodis.ch/63964](http://dodis.ch/63964).

<sup>17</sup> Vgl. das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und Spanien vom 20. Dezember 1978, CH-BAR# E7113A#1990/132#222\* (777.230).

<sup>18</sup> Vgl. dazu die Antwort des Bundesrats vom 4. Juli 1979 auf Einfache Anfragen der Nationalräte Schmid-St. Gallen, Bussey und Villard, [dodis.ch/69729](http://dodis.ch/69729).

beteiligen sollte, wurde schweizerischerseits verwaltungsintern wohl geprüft,<sup>19</sup> hat sich tatsächlich aber nicht gestellt, indem das EWS von Anfang an als integrationspolitisches Instrument, also auf die Mitgliedstaaten der EG hin konzipiert war und Drittländer nie zu einer vollen Teilnahme als ebenbürtige Partner eingeladen wurden.

Indessen funktioniert die Zusammenarbeit zwischen der schweizerischen Nationalbank und dem EWS, die sich über die üblichen *Kooperationsmechanismen zwischen den Notenbanken* vollzieht, befriedigend. Heute steht das EWS gefestigter da, als man es ihm anfänglich zutraute, und es kann für sich in Anspruch nehmen, zur wirtschaftlichen Konvergenz seiner Mitgliedstaaten, die sich in den vergangenen Jahren etwas akzentuiert hat, beigetragen zu haben. Einen wesentlichen Fortschritt würde natürlich der Beitritt des Vereinigten Königreiches zum Interventionsmechanismus bedeuten, wofür bis jetzt keine konkreten Vorsätze zu bestehen scheinen. Die vermehrte Beanspruchung des ECU als internationale Währungseinheit ist positiv zu vermerken.

Lassen Sie mich als Schlussfolgerung festhalten: Das Konzept, das die am Freihandel teilnehmenden Staaten in Europa verbindet, hat nicht nur die bisherige Entwicklung ermöglicht: es bietet auch ein bedeutendes Potential der Zusammenarbeit für die Zukunft. Die auch innerhalb Europas wachsende wirtschaftliche Interdependenz, die Sachzwänge des wissenschaftlichen und technischen Fortschrittes, aber auch Schwierigkeiten, denen sich viele Volkswirtschaften gegenübersehen, können, sofern sie in positivem Sinne angegangen werden, zusätzliche Anreize für eine solche Zusammenarbeit bieten. Jedenfalls hat die bisherige Zusammenarbeit zur Stärkung einer objektiven Interessengemeinschaft und eines europäischen Identitätsgefühls im weitesten Sinne beigetragen, welche nicht ohne Einfluss auf die künftige Haltung der Freihandelspartner bleiben wird. Voraussetzung dazu ist allerdings eine – politisch und wirtschaftlich – einige und starke Gemeinschaft, welche sich weltoffen verhält. Ein starkes Europa muss nämlich seiner gemeinsamen Verantwortung gegenüber der Welt – insbesondere der Dritten Welt – gewachsen sein.

Bei der schrittweisen Weiterentwicklung unserer Beziehungen mit dem übrigen Westeuropa kann es sich nicht darum handeln, am bisher bewährten institutionellen Rahmen der Zusammenarbeit grundlegende Änderungen anzubringen. Hingegen geht es darum, das in Europa vorhandene Wirtschaftspotential im gegenseitigen Interesse in einem Höchstmass auszuschöpfen. Grösste Aufmerksamkeit wird in diesem Zusammenhang einer immer wieder auftauchenden Gefahr zu schenken sein: ich meine das Zusammenkoppeln mit der Gemeinschaft in defensiven handelspolitischen Aktionen gegenüber anderen Handelspartnern. Unsere Treaty Making Power, die wir weiterhin besitzen, muss im Geiste des Handelsliberalismus auf weltweiter Ebene ausgeschöpft werden. Eine in und für Europa abgekapselte Schweiz darf es nicht geben!

Die Ausschöpfung des in Europa bestehenden Wirtschaftspotentials – die letztlich Sache unternehmerischer Initiative ist – setzt günstige Rahmenbedingungen voraus, darunter eine grössere Flexibilität für den Unternehmer und kleinere

<sup>19</sup> Vgl. dazu den Bericht der Arbeitsgruppe Internationale Währungspolitik zuhanden des Bundesrats vom 31. Januar 1979, [dodis.ch/69743](http://dodis.ch/69743).



Staatsquoten. Eine weitere entscheidende Rahmenbedingung, die in der heutigen Zeit nicht genug betont werden kann, bildet diejenige offener Märkte, im Klartext: den konsequenten Verzicht auf Rückfälle in den *Protektionismus*. Nun würde sich zwar keine Regierung einer westlichen Industrienation offen zum Protektionismus bekennen. Und doch sind protektionistische Tendenzen, denen wir energisch entgegentreten, in den letzten Jahren auch in Europa Tatsache geworden. Die Diskrepanz zwischen dem Liberalismus in der Welt der Grundsätze und zwischen oft nur kleinen und versteckten protektionistischen Zugeständnissen in der Welt der Praxis ist eben beträchtlich.

Kämpft ein Wirtschaftszweig mit Schwierigkeiten, so lockt die Versuchung, um behördliche Hilfe nachzusuchen, um damit die drängenden Anpassungsprobleme auf später vertagen zu können. Und da der Strukturwandel langfristig doch nicht umgangen werden kann, wirkt sich die Hilfe als Bumerang aus: Die Anpassungskosten werden in der Regel umso höher und die Folgen für die betroffenen Arbeitskräfte umso schwerwiegender, je länger man mit notwendigen Strukturbereinigungen zuwartet. Hingegen wird sich die europäische Industrie weiterhin auf den Weltmärkten behaupten können,

- wenn sie positive Antworten in Form von Strukturanpassungen gegenüber dem Auftreten neuer Anbieter am Weltmarkt findet;
- wenn sie also ihre Kraft nicht auf protektionistische Defensivgefechte, sondern auf die wirksame Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit konzentriert;
- und wenn sie schliesslich die freihändlerischen Grundsätze unvermindert hochhält, wie sie zwischen den Partnern des Europäischen Freihandelssystems Geltung haben. Der ungehinderte Zugang ausländischer Produkte auf dem heimischen Markt erlaubt nämlich das frühzeitige Erkennen eigener binnenwirtschaftlicher Anpassungsnotwendigkeiten und ermöglicht die strukturelle Anpassung mithin zu tieferen Kosten, als dies in aller Regel später der Fall ist: eine Grundtatsache, die gerade in wirtschaftlich wechselhaften Zeiten wie den unseren nicht aus den Augen verloren werden sollte.

Jean Monnet a dit un jour: «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble. Elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait».<sup>20</sup>

Cette affirmation me semble d'importance fondamentale: elle me paraît être l'expression même de la vue que nous Suisses avons de la coopération européenne.

*Der Präsident:*

Vielen herzlichen Dank für Ihr konzises, umfassendes und realistisches Referat, das uns sehr viel hochinteressante Informationen geboten hat. Man sieht, die Integration ist immer noch ein Thema, nicht nur ein latentes, sondern in manchen Bereichen noch ein sehr virulentes Thema, und wir werden uns weiterhin damit beschäftigen müssen.

Ich habe nun den Vorzug, meinem alten Freund und Schulkameraden vom Bieler Gymnasium, Professor Walther Hofer, das Wort zu erteilen.

<sup>20</sup> Das Zitat entstammt der Erklärung des französischen Aussenministers Schuman vom 9. Mai 1950 im *Quai d'Orsay*.

*Professor Walther Hofer:*

Gestatten Sie 3 Vorbemerkungen:

1. Es wäre natürlich vermessen und illusorisch, in wenigen Minuten eine politische Standortbestimmung der europäischen Integration vornehmen zu wollen. Es kann sich nur darum handeln, einige grundsätzliche Probleme anzudeuten und das eine oder andere Einzelproblem herauszuheben.

2. Meine Ausführungen sind von fundamental anderem Charakter als diejenigen von Herrn Sommaruga. Er ist sozusagen Insider, mit allen notwendigen und frischen Informationen, um eine wirtschaftliche Lagebeurteilung abgeben zu können. Ich bin Outsider, Beobachter der Szenerie und Entwicklung von aussen, ohne Information, die nicht auch jedem andern Interessierten zur Verfügung steht. Herr Sommaruga ist an entscheidender Stelle Mitgestalter der Entwicklung von schweizerischer Seite, ich aber lediglich Zuschauer, bestenfalls auch ein bisschen Mitdenker.

3. Herr Sommaruga hat gesagt, wir müssten die künftige mutmassliche Entwicklung in den europäischen Gemeinschaften voraussehen. Ich bin nur ein rückwärtsgewandter Prophet, aber der Begriff «Historische Standortbestimmung» beinhaltet ja gerade auch das!

Wenn man die Ausführungen von Herrn Sommaruga, die mir allerdings erst gestern zugänglich waren, vergleicht mit dem heute weit verbreiteten Urteil über die europäische Integration, insbesondere dem Zustand der EG, dann ergibt sich eine gewisse Diskrepanz zwischen der optimistischen Tendenz in der Beurteilung integrationspolitischer Vorgänge und insbesondere auch deren Zukunftsperspektiven und vielen Urteilen, die innerhalb und ausserhalb der EG in den vergangenen Monaten und Jahren abgegeben wurden. In ihnen ist die Rede von Dauerkrise, Ratlosigkeit, Handlungsunfähigkeit, Stillstand, Sackgasse, Notstand, usw. «Der Bund» titelte anlässlich von 35 Jahren Europarat: «Geburtstag einer sterbenden Idee?»<sup>21</sup> «Die NZZ» schrieb vor einigen Monaten von der Unfähigkeit der EG, «ihre inneren Angelegenheiten zu regeln». Die deutsche Wochenzeitung «Parlament» titelte schon vor mehr als 2 Jahren: «Abdankung Europas oder europäische Union?»

Häufig sind Kritiken aus dem Schoss des europäischen Parlaments, wo nicht gespart wird mit Vorwürfen wie Kleinlichkeit, Mutlosigkeit, Orientierungslosigkeit, Kurzsichtigkeit usw., alle gerichtet an die nationalen Regierungen, aber auch an die europäischen Institutionen.

Wie erklärt sich dieser Widerspruch? Kommt er zustande, weil die einen mehr von wirtschaftlichen Errungenschaften reden und die anderen mehr von nicht erreichten politischen Zielen?

*Grundsätzlich* fällt das Urteil über das, was in europäischer Integration erreicht wurde, völlig anders aus, ob man es von der Vergangenheit oder von der Zukunft her vornimmt. Wenn man den heutigen Stand der EG vom Standpunkt des europäischen Idealismus, etwa gar der Idee eines europäischen Bundesstaates her beurteilt, dann kann nur Enttäuschung und Resignation das Resultat sein. Auch selbst von den Römer Verträgen her entsprechen die Verhältnisse von heute längst

21 Der Bund vom 28. April 1984, S. 15.

nicht den Erwartungen, die man seinerzeit hegte. Wenn man aber ins Auge fasst, wie Europa bzw. Westeuropa *vor* Beginn der europäischen Integrationsbestrebungen ausgesehen hat, so kann man über die erzielten Fortschritte auch erstaunt sein. Wer hätte denn gedacht, dass z.B. die deutsch-französische Erbfeindschaft innerhalb weniger Jahre, zwischen 1945 und 1955 etwa, in enge Zusammenarbeit umgewandelt wurde. Dies ist in der neueren Geschichte einzigartig.

Man sollte auch nicht vergessen, dass der Kerngedanke der europäischen Integration, wie er schon in der Montan-Union enthalten war, die Verhinderung neuer Kriege gewesen ist. Besonders deutlich ist dieses sicherheitspolitische Ziel in der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zum Ausdruck gekommen, die leider gescheitert ist.<sup>22</sup>

Auch im Vorfeld der Römer Verträge spielte der Gedanke der *politischen* Union stets eine Rolle: dass Europa sich politisch einigen müsste, um sich selbst verteidigen und in der Weltpolitik wieder massgeblichen Einfluss nehmen zu können. Doch waren die Schwierigkeiten auf diesem Wege – wie schon bei früheren Gelegenheiten – zu gross, besonders wegen der geforderten Souveränitätsverzichte. Man erhoffte sich dann mehr oder weniger automatische *politische* Integrationswirkungen, wenn nur die wirtschaftliche Integration entsprechend vorangetrieben würde. Diese Automatik aber ist nicht eingetreten. Es hat sich gezeigt, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwar auch politische Implikationen hat, aber nicht notwendig zu politischer Integration führen muss. Man hat zum historischen Vergleich etwa darauf hingewiesen, dass aus dem Preussischen Zollverein keineswegs automatisch die Deutsche Einigung entstanden sei. Vielmehr bedurfte es einer klaren politischen Zielsetzung, und vor allem des politischen Willens, um diese zu verwirklichen. Gerade an diesem *politischen* Willen fehlt es heute offenbar. Damit ist die Frage nach dem Verhältnis von Wirtschaft und Politik in der europäischen Integration gestellt. Wir wissen alle, dass politische Gründe uns daran gehindert haben, Mitglied der Europäischen Gemeinschaften zu werden, während wirtschaftliche Interessen und Verflechtungen eher für Mitmachen gesprochen hätten. Nach allem, was wir von offizieller Seite zu hören bekommen, soll es, was die Schweiz anbetrifft, dabei auch bleiben: Ausbau wirtschaftlicher Zusammenarbeit im weitesten Sinn, doch keine politische Integration. Solche wollen nur überzeugte Europäer, wie zum Beispiel Frau Prof. Jeanne Hersch.

Wie aber, wenn auch die *wirtschaftliche* Integration ohne *politischen* Willen nicht mehr voranzutreiben ist? Auf dem deutsch-französischen Treffen, das zu Beginn dieser Woche in Paris stattgefunden hat, beschworen Mitterrand wie Kohl die absolute Notwendigkeit einer Fortentwicklung der Gemeinschaft in Richtung auf eine politische Union, andernfalls ein «Absinken zu einer blossen Freihandelszone» zu befürchten sei, wie Kohl sich ausdrückte. Hier ist ein klares Junktim zwischen ökonomischer und politischer Entwicklung festzustellen. Zugleich wird zugegeben, dass es eben keine Automatik in dem Sinne gibt, dass wirtschaftliche Integration von selbst zu politischer Integration führt.

Der unvergessliche Wilhelm Röpke hat seinerzeit dieses Problem im Bonmot zusammengefasst, dass die Alte Eidgenossenschaft auch nicht aus dem Zusam-

<sup>22</sup> Für ein Resümee in dieser Hinsicht vgl. z. B. das Exposé von W. Spühler vom 5. Februar 1969, [dodis.ch/33871](http://dodis.ch/33871).

menschluss von Käsereigenossenschaften entstanden sei,<sup>23</sup> und Ernest Renan hat schon viel früher angesichts der Entwicklung im 19. Jahrhundert gesagt, ein Zollverein sei noch kein Vaterland.<sup>24</sup>

À propos Alte Eidgenossenschaft: Sie ist als Modell für einen europäischen Zusammenschluss immer wieder angeboten und von konsequenten Europäern ebenso oft entrüstet zurückgewiesen worden. Das Modell meint, dass die Mitgliedschaft nicht an doktrinär festgehaltene und für alle einheitliche Auflagen gebunden sein sollte, sondern dass ein Vertragssystem mit individuell angepassten «Anzügen» anvisiert werden sollte, also, um im Bild zu bleiben: nicht von der Stange, sondern nach Mass.

Inzwischen scheint ein solches Modell auch bei überzeugten Europäern Anklang zu finden. Anlässlich des früheren deutsch-französischen Treffens von Ende Oktober war vom «Europa der zwei Geschwindigkeiten» die Rede, also der Idee, den politischen Zusammenschluss möglicherweise nur innerhalb eines beschränkten Kreises voranzutreiben. Ich denke, wir sollten bei uns diese Perspektive genau prüfen, ob sich nicht auch für unser Land neue Möglichkeiten *politischer* Zusammenarbeit ergeben könnten. Denn wir befinden uns ja nach wie vor in einem Dilemma gegenüber der europäischen Integration – einem Dilemma, das in den vergangenen Jahren nur deswegen in den Hintergrund getreten ist, weil eben die politische Integration zu stagnieren begann. Sollte sie neuen Impuls bekommen, besonders wenn eine Erweiterung realisiert werden kann, wird das Dilemma wieder stärker spürbar werden. Es besteht darin, dass wir an einem wirtschaftlich prosperierenden Europa existentiell interessiert sind, durch einen engeren *politischen* Zusammenschluss aber in neue Schwierigkeiten geraten könnten. Oder ist man der Ansicht, dass der Vertrag von 1972 uns gegen alle solche Eventualitäten wappnet? Auch darüber sollten wir uns unterhalten.

Staatssekretär Sommaruga hat auch das Problem der Süderweiterung der EG angesprochen: wir begrüßten diese aus politischen und wirtschaftlichen Gründen. Politisch wird sie wohl auch von allen Mitgliedern der EG begrüßt, doch gibt es die uns allen bekannten wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Es scheint mir symptomatisch für das Verhältnis von Wirtschaft und Politik, dass die für wirtschaftlichen Probleme zuständigen Minister sozusagen das Handtuch geworfen haben, um die Entscheidung den Aussenministern zu überlassen. Als wir seinerzeit den Beitritt der zum demokratischen System zurückkehrenden iberischen Länder zum Europarat aktiv förderten, war uns immer klar, dass es nicht bei politischen Massnahmen bleiben konnte. Ich sagte damals dem Sinne nach: Wir können diese Länder nicht die Menschenrechtskonvention unterschreiben und sie dann im Regen stehen lassen. Unsere These war immer, dass wir höher entwickelten Länder den ärmeren Demokratien im Süden unter die Arme greifen müssten. Wir haben seinerzeit sogar die Nord-Süd-Kommission gegründet, mit der Aufgabe, dieser Problematik besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Was den Europarat anbetrifft, so gehe ich mit Herrn Sommaruga völlig einig, wenn er betont, er müsse die Funktion der Klammer wahrnehmen, um zu verhin-

<sup>23</sup> Wilhelm Röpke, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Der Monat* 4 Jg. (Heft 45, Juni 1952), S. 227–253, hier S. 233.

<sup>24</sup> Ernest Renan, Qu'est-ce qu'une nation?, *Conférence prononcée à la Sorbonne, Paris, le 11 mars 1882.*

dern, dass sich die EG und die anderen Staaten Europas rechtlich auseinanderleben. Die Verhinderung getrennter Rechtsräume ist sicher ein vorrangiges Postulat. Klammerfunktion hat der Europarat übrigens während der ganzen Zeit der wirtschaftspolitischen Spaltung Westeuropas schon gespielt. Hingegen bin ich anderer Meinung, was Aufgabenteilung und Koordination zwischen Europarat und dem Europäischen Parlament angeht. Dass sich das Europäische Parlament in stärkerer Position befindet, ist augenfällig. Andererseits hat der Europarat den Vorteil, dass dort nationale Abgeordnete sitzen. Meiner Ansicht nach müsste sich der Europarat im eigenen Interesse bescheiden, wenn das Europäische Parlament nicht zu Koordination Hand bietet. – Dies ist eine Forderung, die ich seinerzeit, d.h. unmittelbar vor der 1. Wahl des Europäischen Parlamentes in meinem Bericht als Rapporteur général bereits aufgestellt habe.<sup>25</sup> Doch wie der neue analoge Bericht von 1984 zeigt, ist seitens des Europarates in dieser Beziehung praktisch nichts gelaufen, ausser unerwiderten Liebesbezeugungen Richtung Brüssel. Kein Wunder, dass der neue Bericht dieselben Forderungen enthält wie derjenige von 1979. Wenn die politische Integration weitergeht, wird der Europarat Schwierigkeiten kriegen. Wenn sie aber stagniert, wird man vielleicht noch froh sein, dass es ihn gibt. Dass im Falle weiterer Beitritte zur Europäischen Gemeinschaft in den kommenden Jahren der Europarat schliesslich im Europäischen Parlament aufgehen könnte, darf nicht ausgeschlossen werden. Welche Auffangstellung wird die Schweiz für einen solchen Fall bereit haben?

Schliesslich einige Bemerkungen zum West-Ost-Problem. Auch Herr Sommaruga hat es kurz angesprochen und dabei ein Bekenntnis abgelegt, das wir zweifellos alle teilen: die osteuropäischen Länder gehören zu Europa. Wobei sich natürlich sofort das schwierige Problem des Verhältnisses zwischen der Sowjetunion und Europa stellt. Die Europäische Integration unter voller Teilnahme der Sowjetunion wäre nicht nur aus ideologischen, sondern auch aus machtpolitischen Gründen nicht erstrebenswert für die westeuropäischen Länder; selbst dann, wenn in Russland ein anderes Regime herrschen würde. Die westeuropäische Integration ist historisch erst möglich geworden, nachdem die ehemaligen europäischen Grossmächte als solche vernichtet waren oder abgedankt hatten. Relikte gibt es ja nach wie vor. Eine Integration mit einem übermächtigen Teilnehmer ergäbe eine ähnliche Situation wie im Deutschen Reich unter der Hegemonie Preussens. Russland ist die einzige Macht des untergegangenen europäischen Staatssystems, das nicht nur eine Grossmachtrolle beibehalten hat, sondern sogar eine Weltmachtrolle spielen kann. Im Grunde ist es phantastisch, dass ausgerechnet das am meisten zurückgebliebene Glied des ehemaligen europäischen Mächtesystems sich in unsere Zeit hinüberretten konnte (wobei die Selbstzerfleischung der anderen kräftig mitgewirkt hat). Bleiben also die kleineren osteuropäischen Staaten. Sie befinden sich aber mehr denn je im Sog des übermächtigen Russland. Woher gewisse europäische Politiker den Optimismus hernehmen, dass jetzt besonders günstige Umstände herrschten, um den Dialog mit dem Osten wiederaufzunehmen, bleibt mit schleierhaft. Das grenzt an Selbsttäuschung. Auch Herr Sommaruga meint, dass

<sup>25</sup> Vgl. den Bericht *Le Rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans la perspective des élections au Parlement européen* von W. Hofer vom 24. April 1979, CH-BAR#E7113A#1990/111#97\* (776.400).

es schwierig sei, sich eine weitere Annäherung wirtschaftlicher Art vorzustellen. Weit mehr gilt dies natürlich für alle Initiativen politischer Art. In dieser Beziehung scheint mir Helsinki<sup>26</sup> ein totales Fiasko zu sein. Staatssekretär Brunner hat kürzlich betont, der Ausbau bzw. die Wiederaufnahme der West-Ost-Beziehungen müssten vorläufig vor allem auf Gebieten gesucht werden, wo keine Blockierung riskiert werde, also der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Kultur. Denn aus «blockinternen» Gründen dürften die Partnerländer Moskaus – wohl eher Satelliten als Partner – nicht schneller voranschreiten als die Sowjetunion selbst. Gerade diejenigen Bereiche, in die der Westen die grössten Hoffnungen gesetzt hatte, dürfen nicht mehr beackert werden: Menschenrechte, Informationsfreiheit, Bewegungsfreiheit etc. In der Tat: Wer heute von Menschenrechten spricht im Sinne der in Helsinki feierlich Unterzeichneten Prinzipien, wird von östlicher Seite sofort als Feind der Entspannung apostrophiert. Als ich in der letzten Rede vor dem Europarat 1979 bereits sagte, Helsinki habe uns nicht mehr Frieden, sondern mehr Konfliktsgefahr gebracht, wollte man mir zunächst nicht glauben. Inzwischen ist es dem hintersten klar geworden. Trotzdem bin ich nach wie vor nicht bereit, westliche Grundsätze auf dem Altar der sogenannten Entspannung zu opfern. Wir können nichts Anderes tun, wenn wir uns nicht selbst aufgeben wollen.

*Der Präsident*

Danke sehr. Es war eine sehr gehaltvolle Darlegung, anregend, teilweise fast provokativ. Mit den Schlussfolgerungen kann ich mich, wie mit denjenigen von Herrn Sommaruga, vollumfänglich einverstanden erklären. Jedenfalls besitzen wir nun eine ausgezeichnete Basis für die Diskussion.

Botschafter Raeber hat als erster um das Wort gebeten.

*Botschafter Raeber*

Eigentlich wollte ich nur eine Zusatzbemerkung zu Herrn Sommaruga machen, sehe mich aber jetzt doch genötigt, etwas eingehender auf die beiden vorgängigen Referate einzutreten.

Zunächst möchte ich aber Ihnen, Herr Präsident, dafür danken, dass ich zu dieser Diskussion eingeladen worden bin. Es ist sehr wichtig, dass man auf einem – wenn auch nicht allzu fernen – Aussenposten hie und da die Möglichkeit hat, die Temperatur an der Zentrale zu nehmen. Ich möchte betonen, dass ich sehr glücklich bin über die von Staatssekretär Sommaruga vertretenen Auffassungen betreffend das Verhältnis von EG und Europarat. Die EG, so meinte er, sei keine internationale Organisation, sondern eine Entität sui generis innerhalb des Europarates. Sie muss – und jetzt gehe ich über das hinaus, was Sie, Herr Staatssekretär, gesagt haben – so weit immer möglich als ein Mitglied des Europarates behandelt werden und sich als solches behandeln lassen. Die Schwierigkeit liegt darin, dass – neben anderen – auch etwa unsere österreichischen Freunde dazu neigen, den Europarat und die EG als Parallelphänomene zu betrachten.

<sup>26</sup> Vgl. dazu die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Helsinki vom 1. August 1975, [dodis.ch/58821](http://dodis.ch/58821) sowie die thematische Zusammenstellung KSZE-Schlusskonferenz in Helsinki (30.7.1975–2.8.1975), [dodis.ch/T1410](http://dodis.ch/T1410).

Ganz kurz nun, Herr Professor Hofer, zur Kommission, die von Herrn Colombo präsiert werden soll und deshalb im allgemeinen als Colombo-Kommission bezeichnet wird. Diese Kommission ist eine Initiative der parlamentarischen Versammlung, welche von den Regierungen auch noch verlangte, sie sollten diese Initiative bezahlen.<sup>27</sup> Wenn immer möglich sollten die parlamentarische Versammlung oder aber die nationalen Parlamente diese Kommission finanzieren, und nicht die Regierungen.

Die neueste Entwicklung zwischen Europarat und EG ist ein Thema, das Herr Sommaruga klar in den Vordergrund gerückt hat. Die EG versteht sich von ihrem Ursprung her als eine Art Nachfolge des Europarates. Die EG war eine Art Ersatz für den Europarat, der nicht wurde, was die gläubigen Europäer wollten. Von daher versteht sich, dass die EG Tendenz hat, sich mit Europa zu identifizieren, und der Europarat auf der Seite bleibt. Diese Tendenz ist stark im europäischen Parlament, wie Sie sagten, obwohl es da sehr deutliche Nuancen gibt. Simone Veil und Pierre Pflimlin denken darüber sehr verschieden. Besonders ausgeprägt sind diese Tendenzen in der Kommission in Brüssel – Herr Jagmetti wird mich korrigieren, wenn ich etwas Falsches sage – denn der Verwaltungsapparat hat die Aufgabe, die Interessen und die Existenz dieser politischen Entität zu bewahren und fortzuführen. Konkurrenz von aussen, von jemandem, der auch beansprucht, Europa zu verkörpern, ist etwas, was man nicht gern sieht. Dennoch hat – vom Strassburger Standpunkt aus gesehen – eine gewisse Lockerung dieser Identifikation der EG mit Europa stattgefunden. Dies hat bestimmt mit der Konsolidierung der EG zu tun, aber auch mit wirtschaftlichen Aspekten. Die EG wurde polyvalenter, weniger dogmatisch geschlossen. In diese Lockerung hinein kam dann die politische und historische Wende, die in Luxemburg Gestalt annahm. Auf Einzelheiten einzugehen, kann ich mir ersparen, da Herr Sommaruga schon darauf eingetreten ist.

Die Bildung eines die EG übergreifenden «espace économique européen» ist heute als Ziel wohl auch durch die EG anerkannt. Ausser den wirtschaftlichen Interessen für die gegenseitige Öffnung zwischen der EG und den Nicht-EG-Ländern gibt es, sowohl von der EG wie vom Europarat aus gesehen, auch politische Interessen. Ich will dafür ein Beispiel nennen: In der Erklärung von Stuttgart wurden Aktivitäten in Bereichen angesprochen, die über die Römer Verträge hinausgehen. Was in Strassburg vor allem Wellen geworfen hat, war die Erwähnung der Kultur – mit ausdrücklichem Hinweis auf die Kompetenz des Europarates in diesem Bereich. Insbesondere die Österreicher, oder eher noch Generalsekretär Karasek, verstiegen sich bis zur Behauptung, dass die Schweizer und die Österreicher von der europäischen Kultur ausgeschlossen würden, wenn die Zehn in diesem Bereich tätig würden. Dies ist zweifellos ein extremer Gedanke, der verkennt, dass die EG, die sich auf dem Weg zur politischen Union versteht, nicht einfach auf irgend eine Aktivität verzichten kann. Leistet aber der Europarat auf dem Gebiet der Kultur gute Arbeit, welche auch die Mitgliedstaaten der EG, vielleicht

<sup>27</sup> Zur Colombo-Kommission vgl. das Schreiben von S. Stray an P. Aubert vom 18. Oktober 1984, [dodis.ch/50760](http://dodis.ch/50760); die Notiz von Th. Raeber an den Dienst Europarat des EDA vom 26. Oktober 1984, [dodis.ch/50762](http://dodis.ch/50762); das Schreiben von P. Aubert an S. Stray vom 30. Oktober 1984, [dodis.ch/50761](http://dodis.ch/50761) sowie das Dossier CH-BAR#E2023A#1993/129#194\* (o.121.21.(994)).



sogar die EG als Ganzes interessiert, so wird sie gewisse Aktivitäten gar nicht in Angriff nehmen wollen. Eine klare Aufgabenverteilung zwischen Europarat und EG scheint weder politisch noch rechtlich gesehen sehr realistisch. Aber ein Verhalten des Europarates, das der EG und ihren Mitgliedstaaten Substantielles bietet, und ein Eingehen der Zehn auf solche Angebote, liegt im Interesse aller.

Im Rahmen einer gewissen Lockerung der Identifikation der EG mit Europa hat 1982 auch im Europarat ein Prozess eingesetzt, der im Auftrag an den österreichischen Aussenminister Pahr kulminierte, eine Studie über die Intensivierung und Vertiefung der europäischen Integration und der Zusammenarbeit vorzulegen.<sup>28</sup> Eine Gruppe von 6 Botschaftern hat dann diese Probleme studiert und Vorschläge ausgearbeitet.<sup>29</sup> Schliesslich haben Österreich und die Schweiz zwei Resolutionen vorgelegt, eine über die Intensivierung des sogenannten politischen Dialogs innerhalb des Europarates und eine zweite über die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und den Gemeinschaften.<sup>30</sup> Die erste Resolution über den sogenannten politischen Dialog, den die Minister am 21. November 1984 angenommen haben, muss jetzt realisiert werden.<sup>31</sup> Die Aussenminister selbst, also das Ministerkomitee, sollen sich mehr mit den politischen Aspekten auch einzelner Bereiche der Zusammenarbeit im Europarat befassen, namentlich der Umwelt, der Kultur, der Forschung, der Bekämpfung des Terrorismus, der Menschenrechte, der Probleme der Gentechnologie, etc. Aufgabe dieses politischen Dialogs sollte es überdies sein, der nationalen Aussenpolitik der Mitgliedstaaten Orientierungshilfen zu bieten. Ausserdem wurde auch in die Resolution aufgenommen, dass der Europarat zu Konfliktlösungen zwischen seinen Mitgliedstaaten Hand bieten solle.

Der vorliegende Entwurf für die zweite Resolution, über die im April 1985 abgestimmt werden soll, sieht vor, ein flexibles Kontaktsystem zwischen den beiden Organisationen zu schaffen.<sup>32</sup> Ausserdem wird das Problem der gegenseitigen Gültigkeit von Rechtsakten in Angriff genommen und schliesslich eine engere Zusammenarbeit des europäischen Parlamentes auf der einen und der parlamentarischen Versammlung auf der anderen Seite vorgeschlagen.

Auch wenn man sich auf eine verhältnismässig kühle Reaktion der EG-Kommission auf unsere Ideen einstellen muss, so zeigt sich doch allmählich, dass auch bei der EG mehr und mehr akzeptiert wird, dass nicht sie allein als Trägerin

<sup>28</sup> Zur Erteilung des Auftrags einer Mission de réflexion confiée au Président du Comité des Ministres sur le rôle de l'Europe dans le processus de relance européenne im Rahmen der 70. Session des Ministerkomitees des Europarats vom 29. April 1982 vgl. CH-BAR#E2023A#1993/129#456\* (o.121.53). Zur schweizerischen Einschätzung des Programmpunkts 2 «Fortschritt der Europäischen Integration» vgl. die Ansprache von P. Aubert vom 29. April 1982, [dodis.ch/69730](http://dodis.ch/69730).

<sup>29</sup> Vgl. den Bericht Rôle du Conseil de l'Europe dans le processus d'unification européenne von W. Pahr vom 2. November 1982, CH-BAR#E2023A#1993/129#457\* (o.121.53). Vgl. ferner die Aufzeichnung von C. Krieg vom 29. Oktober 1982, [dodis.ch/50644](http://dodis.ch/50644), bes. S. 7–10.

<sup>30</sup> Vgl. dazu die Rundschreiben von Ch. Faessler vom 5. September 1984, [dodis.ch/50763](http://dodis.ch/50763) und von F. Pianca vom 27. September 1984, [dodis.ch/50764](http://dodis.ch/50764) sowie die Notiz von C. Jagmetti an die Politische Abteilung I des EDA und das Integrationsbüro EDA/EVD vom 15. Oktober 1984, [dodis.ch/50765](http://dodis.ch/50765).

<sup>31</sup> Vgl. dazu den Bericht von Th. Raeber vom 29. November 1984, CH-BAR#E2023A#1998/212#464\* (o.121.53(75<sup>eme</sup>)) sowie das Rundschreiben von F. Pianca vom 5. Dezember 1984, [dodis.ch/50766](http://dodis.ch/50766).

<sup>32</sup> Diese Resolution wurde ebenfalls angenommen. Vgl. dazu den Bericht von Th. Raeber vom 2. Mai 1985, CH-BAR#E2023A#1998/212#465\* (o.121.53(76<sup>eme</sup>)).

des Integrationsprozesses zu betrachten ist. Der «espace démocratique européen» ergänzt den «espace économique européen».

*Der Präsident*

Der nächste Sprecher ist Botschafter Jagmetti. Er ist ja – ich zitiere – «von Herrn Raeber zu Korrekturen aufgefordert» worden. Ich bitte ihn, dies zu tun, möchte aber gleichzeitig der Hoffnung Ausdruck geben, dass unsere Diskussion, für die noch eine knappe Stunde übrig bleibt, sich nicht in der Frage des Europarates erschöpft; es geht uns nicht nur um den Europarat, der wichtig ist, es geht uns um Europa allgemein.

*Botschafter Jagmetti*

Wer die Gemeinschaft zur Zeit in den Medien verfolgt, dürfte kaum ein sehr positives Bild haben. Gescheiterte Gipfeltreffen, ergebnislose Ratssitzungen, das zaghafte Lavieren der Kommission gehören zum täglichen Brot. Der Europessimismus ist in den letzten Jahren zu einer eigentlichen Modeströmung geworden.

Wahr daran ist sicher, dass auch in der Gemeinschaft nicht alles zum besten bestellt ist. Die Ende Jahr abtretende Kommission hinterlässt einen schwachen Eindruck. Der Rat bekundet – trotz wiederholten Absichtserklärungen – grosse Mühe, die Einzelheiten der Süderweiterung zu bewältigen. Das Parlament – zwar demokratisch gewählt, aber ohne Macht – benützt jede Gelegenheit, den Krieg zwischen den Institutionen zu schüren. Einzig der Gerichtshof scheint in ruhiger Konsequenz seine Aufgaben aus dem Römer-Vertrag wahrzunehmen.

Die Schwäche der gegenwärtigen Kommission ist mit personellen Gründen allein nicht zu erklären. Weitere Gründe sind gewiss eine übermässige Einflussnahme der Regierungen und eine gewisse Entmachtung durch den Rat. Ein früheres Kommissionsmitglied hat mich kürzlich darauf aufmerksam gemacht, dass der Luxemburger Kompromiss, der das Mehrheitsprinzip weitgehend zur Illusion werden liess, vor allem die Kommission getroffen hat. Er hat ihr Initiativrecht ausgehöhlt, weil nur mehr Vorschläge mit Aussicht auf Erfolg unterbreitet werden können, die ohnehin Zustimmung finden dürften. Was den Rat betrifft, dürfte selbst eine Rückkehr zum Mehrheitsprinzip nicht alle Probleme lösen. Die Beschlussfassung in diesem Organ ist nach der ersten Erweiterung eindeutig schwieriger geworden. Mancher Beobachter in Brüssel ist überzeugt, dass England seinen Traum von der Freihandelszone immer noch nicht ausgeträumt hat. Thatchers Postulat «I want my money back» ist auch in diesem Zusammenhang zu sehen. Der in Fontainebleau gefundene Kompromiss hat für viele den Fehler, dass er indirekt den Grundsatz des «juste retour» verankert, was als gefährliche Zündschnur für die Zukunft der Gemeinschaft betrachtet wird.

All diese Unzulänglichkeiten bestehen. Ein Grossteil der Presse macht gegenwärtig aber vielleicht doch allzu stark in Schwarzmalerei. Im Schatten des öffentlichen Rampenlichtes spielen sich täglich Dinge ab, welche die Gemeinschaft in zwar mühsamen, aber kleinen Schritten eben doch vorwärts bringen. Die Tatsache, dass trotz massiver Wirtschaftskrise der freie Warenverkehr sowohl nach innen als auch nach aussen weitgehend aufrechterhalten werden konnte, wirkt schon fast banal, ist es aber nicht. Daneben vergeht in Brüssel kaum ein Tag, ohne

dass nicht neue Verordnungen oder Richtlinien verabschiedet werden. Diese betreffen meistens sehr konkrete Gebiete, wie Grenzformalitäten, technische Vorschriften und Normen, Gesellschaftsrecht, geistiges Eigentum, Forschungszusammenarbeit, Umweltschutz, u. ä. All diese Massnahmen verfolgen das Ziel, einen europäischen Binnenmarkt von 270 Mio Konsumenten zu errichten. Die Wirtschaftspolitiken konvergieren wesentlich mehr als früher und das Europäische Währungssystem, das seit 1979 recht erfolgreich wirkt, hat einen erheblichen Disziplineffekt gezeitigt. Auch die Politische Zusammenarbeit schliesslich ist zum Erfolg geworden, welcher der Gemeinschaft ermöglicht, ebenfalls nach aussen immer mehr mit einheitlicher Stimme aufzutreten. Beispiele wie Falkland<sup>33</sup> und die Konferenz mit den zentralamerikanischen Staaten in San José<sup>34</sup> zeugen davon.

Prognosen über die künftige Entwicklung sind Spekulation. Sicher wird die Süderweiterung verschiedene Probleme nicht einfacher machen, und die «Verdauung» dieser Erweiterung wird vielleicht noch schwieriger sein als in den beiden vorhergehenden Fällen. Ein baldiger qualitativer Sprung nach vorn erscheint daher nicht als sehr wahrscheinlich. Dem Vertragsentwurf Spinellis für die Europäische Union werden denn auch kaum Chancen eingeräumt. Immerhin haben die Regierungschefs einen neuen Ausschuss für Grundsatzfragen (das nach seinem Vorsitzenden benannte Dooge-Komitee) sowie ein Komitee für das Europa der Bürger eingesetzt. In diesen Gremien werden zur Zeit verschiedene Entwicklungshypothesen diskutiert. So soll beispielsweise der Vertreter des deutschen Bundeskanzlers den Vorschlag gemacht haben, für gewisse Fragen der Politischen Zusammenarbeit auf das Mehrheitsprinzip überzugehen. Kreise um den neuen Kommissionspräsidenten Delors, auf den grosse Hoffnungen gesetzt werden, und der bereits unter grossem Erwartungsdruck steht, organisieren einen Monnet-Ausschuss, der sich aus Persönlichkeiten mit europäischer Erfahrung zusammensetzen soll. Man spricht von Leuten wie Schmidt, Carstens, Deniau, Faure usw.

In den Schubladen der Gemeinschaft liegen zwar eine Reihe von Plänen, die toter Buchstabe geblieben sind. Man kann aber in Brüssel durchaus realistisch gesinnte Persönlichkeiten treffen, die an Fortschritte in spezifischen Bereichen glauben, insbesondere hinsichtlich Binnenmarkt, Währungssystem und Politische Zusammenarbeit.

Den drei Bereichen ist gemeinsam, dass sie das EG-Budget kaum belasten würden. Das ist bereits ein Vorteil, da die Budgetmisere wohl andauern und über kurz oder lang zu gewissen Redimensionierungen in der Agrarpolitik führen dürfte. Was die neuen Ziele betrifft, gehen die Meinungen auseinander, ob es für deren Verwirklichung einen neuen Vertrag braucht. Die Notwendigkeit eines solchen wird vor allem in jenen Kreisen befürwortet, die sich in letzter Zeit ganz offen für das Konzept der variablen Geometrie aussprechen.

Für die bilateralen Beziehungen der Schweiz bringt die langsame, aber stetige Entwicklung der Gemeinschaft immer neue Herausforderungen. Ich denke hier

<sup>33</sup> Zu den gemeinsamen Massnahmen der EWG und der schweizerischen Haltung dazu vgl. die Notiz von B. Schenk vom 20. April 1982, [dodis.ch/50730](http://dodis.ch/50730). Vgl. auch die thematische Zusammenstellung Falklandkrieg/Malwinen (1982), [dodis.ch/T1664](http://dodis.ch/T1664).

<sup>34</sup> Vgl. dazu den Telex Nr. 185 von C. Jagmetti an das Integrationsbüro EDA/EVD vom 3. Oktober 1984, [dodis.ch/69731](http://dodis.ch/69731).

besonders an die Binnenmarktpolitik, zu welcher – um nur ein Beispiel zu nennen – auch die Rechtsharmonisierung gehört. Auf der anderen Seite sind Tendenzen erkennbar, die auch neue Möglichkeiten ahnen lassen. Zu diesen gehört zweifelsohne das Konzept der variablen Geometrie, selbst wenn es einstweilen noch mit Vorsicht zu geniessen ist.

Zwei Prämissen scheinen mir für unseren «approach» zur EG von Bedeutung zu sein. Erstens ist klar, dass eine möglichst starke Gemeinschaft auch in unserem Interesse liegt. Zweitens haben unsere Beziehungen eine besondere Qualität, die zwar auch in EG-Kreisen in gewissem Grade anerkannt, aber noch nicht überall richtig verstanden wird.

Im vergangenen Jahrzehnt ist es gelungen, neben dem Freihandelsabkommen über 100 bilaterale Verträge mit der Gemeinschaft abzuschliessen. Unsere pragmatische Politik hat zu einer intensiven Zusammenarbeit mit der EG geführt.

Wie bereits ausgeführt worden ist, hat mit der Luxemburger-Erklärung eine neue Phase begonnen. Ein Verhandlungsprozess ist in Gang gekommen, an welchem alle EFTA-Staaten beteiligt sind. Es wird sich zeigen, ob sich der Akzent in Zukunft vermehrt auf die multilaterale Ebene verschiebt. Für verschiedene Aspekte der Binnenmarktpolitik drängt sich dies sozusagen auf, da die gewünschten Anpassungen möglichst in der gesamten Freihandelszone erfolgen sollten. Für gewisse andere Fragen wird man am bilateralen System festhalten müssen.

Es liegt aber auf der Hand, dass der neue Ansatz keine Exklusivität haben wird. Auch unter den EFTA-Ländern bestehen unterschiedliche Interessen, die zum Teil schon durch die Geographie gegeben sind. In der Praxis gehen die Dinge meistens auch nicht so einfach, wie es in den Erklärungen der Minister steht. Die tägliche Arbeit in Brüssel lehrt, wie sehr die Idee der Gemeinschaftspräferenz in den Köpfen mancher Beamter noch verwurzelt ist.

Wichtig scheint mir indessen, dass man der Entwicklung der Gemeinschaft ohne Misstrauen gegenübersteht. Es steht Drittstaaten nicht an, vorschreiben zu wollen, auf welchen Gebieten Brüssel tätig werden kann. Vielmehr müssen wir uns nach wie vor bemühen, die eigene Spezifität verständlicher zu machen.

Gestatten Sie mir, mit folgenden zusammenfassenden Sätzen zu schliessen:

- Trotz aller Krisen und Schwächen hat die EG die historische Leistung der politischen Stabilisierung und des Friedens in Westeuropa wenn nicht allein erbracht, so doch ganz wesentlich mitgetragen.

- Ausser im Falle militärischer Ereignisse ist der Einigungsprozess der EG wohl als irreversibel zu betrachten und geht zwar nicht im Höhenflug, aber in kleinen Schritten stets weiter.

- Auch wenn die weitgesteckten Ziele noch lange nicht alle erreicht sind, so sind Zollunion, gemeinsamer Markt und viele neue Politiken zum mindesten in grossen Teilen Realität, und Anzeichen in Richtung wirtschaftlicher Konvergenz und sogar politischer Vertiefung – es ist auch immer mehr von Sicherheitsfragen die Rede – sind zu erkennen.

- Die EG ist somit ein politischer Faktor, der nicht etwa wegen der sog. Politischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, sondern wegen der eminent politischen Finalität zur Kenntnis zu nehmen ist, und zwar auch von der schweizerischen Regierung und allen dieser Regierung unterstehenden Departementen.

- Das Verhältnis Schweiz – EG ist gesund, und das Freihandelsabkommen funktioniert befriedigend.

- Angesichts der Entwicklung der EG werden aber weitere Schritte nötig sein.

- Es stellt sich damit die Frage, ob für die Regelung dieses Verhältnisses in Zukunft auch kleine pragmatische Schritte genügen werden. Heute und morgen ist dies sicher der Fall, aber in zehn bis zwanzig Jahren vielleicht nicht mehr.

- Es gilt also weiter zu gestalten. In welchem Rahmen dies auch immer geschieht, und ob insbesondere Europarat oder OECD in diesem Zusammenhang helfen können, bleibe dahingestellt. Gewiss ist aber, dass die Schweiz – wie die andern EFTA-Länder auch – die durch eine weiter integrierte EG geschaffene Herausforderung wird annehmen und sich mit neuem Gedankengut auseinandersetzen müssen. Ein blosses Ausruhen auf dem Freihandelsabkommen könnte sich als gefährlich erweisen.

- Wir Schweizer sprechen immer von Pragmatismus, werfen aber dem grössten Partner, der EG, vor, ihre dogmatischen Ideen nicht durchzusetzen. Vielleicht müssen wir in Zukunft auch dem Partner gestatten, seine eigenen Belange etwas pragmatischer zu gestalten, was für uns allerdings die Folge hat, dass die Entwicklung weniger voraussehbar und daher schwieriger zu beurteilen sein wird.

#### *Der Präsident*

Ich danke Botschafter Jagmetti für diese zukunftssträchtigen Überlegungen und habe das Vergnügen, das Wort an Staatssekretär Jolles weiterzugeben.

#### *Alt-Staatssekretär Jolles*

Herr Vorsitzender, entgegen Ihrer historisch rückblickenden Anrede gehe ich davon aus, dass meine Tätigkeit in diesem Kreis als Experte der Privatwirtschaft von Ihnen gewünscht worden ist. Aus dieser Optik möchte ich mir zwei ganz kurze Bemerkungen erlauben und gleichzeitig versuchen, dabei die Brücke zwischen der Vergangenheit und der Zukunft zu schlagen.

Als wir diese Arbeitsgruppe 1961 gründeten, bestand das Problem darin, die wirtschaftliche und politische Stellung der Schweiz gegenüber einer Neuentwicklung in Europa nüchtern, einlässlich und pragmatisch nach allen Ecken und Kanten abzuklären, um dann die richtige Weichenstellung vorzunehmen.<sup>35</sup> Ich glaube, aus den Referaten, die wir heute morgen hören durften, und für die ich sehr dankbar bin, drängt sich eigentlich die Schlussfolgerung auf, dass wir recht bald vor einem vergleichbaren Entscheid stehen könnten. Herr Jagmetti hat gesagt, man dürfe nicht auf dem Freihandelsabkommen sitzen bleiben, es könnte nötig werden, unsere Konzeption mit Bezug auf Weiterentwicklungen festzulegen. Aus privatwirtschaftlicher Sicht ist eine Entwicklung sehr deutlich geworden, die unsere heutige Lage von derjenigen der 60-er Jahre grundsätzlich unterscheidet. Die Gewichtung der Wirtschaftsbeziehungen ist sehr viel komplexer geworden, als sie es damals gewesen oder empfunden worden ist. Ich glaube, dass heute die Handelsbeziehungen im Sinne des industriellen Warenverkehrs, die der Freihandelszone zu Gevatter gestanden sind, nicht mehr so eindeutig im Vordergrund stehen. Wir

<sup>35</sup> Vgl. dazu das Protokoll der 1. Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 18. Dezember 1961, QdD 23, Dok. 1, [dodis.ch/34183](http://dodis.ch/34183).

wissen alle, dass z.B. der Dienstleistungssektor stark an Bedeutung gewonnen hat. Wir wissen auch, und Herr Sommaruga hat das betont, dass Technologie ein ganz wesentlicher Wettbewerbsfaktor geworden ist, usw. usf. Eine Überprüfung der Gültigkeit des bisher Erreichten und des in Zukunft Anzustrebenden kann mit dieser Feststellung beginnen. Die Anregung, die ich mir zu machen erlaube, ist die, dass man ebenso gründlich vorgeht, wie man es das letzte Mal getan hat. Ich frage mich, ob nicht auch von privatwirtschaftlicher Seite etwas getan werden müsste, um der Verwaltung bei dieser Aufgabe zu helfen, und ihr die Bedürfnisse zu schildern, wie sie von den einzelnen Wirtschaftssektoren aus gesehen werden. Es ist mir in meiner neuen Tätigkeit aufgefallen, dass die Beziehungen zu gewissen Industrie- und Berufsverbänden in der EG recht eng zu sein scheinen. So eng, dass man vielleicht manchmal dort Meinungen aus schweizerischer privatwirtschaftlicher Sicht abgibt, die in geradezu haarsträubendem Gegensatz zu dem stehen, was unsere offizielle Doktrin war, und – ich nehme an – immer noch ist. Dies ist für mich ein Zeichen dafür, dass die Privatwirtschaft ihre Bedürfnisse an der Schwelle dieser neuen Entwicklung überdenken sollte. Es sollte auch eine Abwägung der Möglichkeiten und Bedürfnisse einer europäischen Zusammenarbeit im Verhältnis zu den Möglichkeiten und Bedürfnissen einer atlantischen Zusammenarbeit, einer pazifischen Zusammenarbeit und letztlich einer weltweiten Zusammenarbeit erfolgen. Gerade ein Stichwort wie Währung, das auch heute morgen gefallen ist, beleuchtet dieses Dilemma, wenn man an die Hauptfrage denkt, die jetzt im Vordergrund steht: die währungs- und finanzpolitische Bewältigung des internationalen Verschuldungsproblems und seiner Rückwirkungen auf unsere Währungs- und Finanzverhältnisse. Nun zum zweiten Punkt: Professor Hofer hat die politische Seite angesprochen, er hat die Frage gestellt, ob das europäische Identitätsgefühl uns nicht doch auch etwas vermehrt angehe, ob wir uns vielleicht doch auch zu gewissen politischen Formen der Zusammenarbeit bereit finden sollten. Ich möchte hier nur daran erinnern, dass man nicht nur in gewissen Kreisen von der EG als Enttäuschung spricht und sprechen hört, sondern in andern Kreisen auch von der EG als Ärgernis, z.B. wenn man in Washington ist,<sup>36</sup> gelegentlich auch wenn man in Tokio ist.<sup>37</sup> Wir müssen uns deshalb sehr genau überlegen, ob wir ein Interesse haben, uns in diese politischen Konstellationen hinein zu manövrieren. Aus einer etwas rückblickenden und rückgeblendeten Optik, ich entschuldige mich dafür, wäre ich für Festhalten an der bisherigen diesbezüglichen Abstinenz. Das gilt auch mit Bezug auf die Kultur.<sup>38</sup>

36 Vgl. dazu die Notiz von F. von Däniken vom 13. Oktober 1982, [dodis.ch/69745](http://dodis.ch/69745); die von C. Jagmetti vom 19. Januar 1984, [dodis.ch/69754](http://dodis.ch/69754) sowie das Dossier CH-BAR#E2200.36#2000/290#525\* (531.12).

37 Vgl. dazu die Dossiers CH-BAR#E2200.136-04#1994/133#215\* (737.3) und CH-BAR#E7113A#1993/78#142\* (777.230).

38 Zur Frage des Abschlusses von Kulturabkommen durch die Schweiz vgl. das Schreiben von G. Keel an V. de Lantsheere vom 24. März 1947, [dodis.ch/5263](http://dodis.ch/5263) sowie das BR-Prot. Nr. 335 vom 21. Februar 1961, [dodis.ch/69732](http://dodis.ch/69732). Vgl. zudem die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zum europäischen Kulturabkommen von 1954 vom 4. Dezember 1961, [dodis.ch/35008](http://dodis.ch/35008).

*Der Präsident*

Danke sehr für Ihre interessanten Anregungen und Hinweise. In welcher Eigenschaft es auch sei, werden Sie, Herr Jolles, in dieser Arbeitsgruppe immer sehr willkommen sein. Das Wort hat jetzt Professor Broggini.

*Professor Broggini*

Da ich in einem EG-Land<sup>39</sup> lebe und wirke und mich vor allem mit wirtschaftlichen Problemen in rechtlicher Hinsicht befasse, möchte ich mich darauf beschränken, thesenartig einige Überlegungen zur europäischen Integration im Blick auf die EG auszusprechen. Institutionell, politisch und rechtlich. In institutioneller Hinsicht konstatiere ich, dass seit der EG-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs keinerlei Schritte in der Entwicklung der Strukturen stattgefunden haben. Eher hat die Ausdehnung der EG zu einer Verdünnung der strukturellen Integration geführt. Wir befinden uns im Stadium eines auf sehr beschränkte Wirtschaftssektoren konzentrierten Staatenbundes. Das Europäische Parlament arbeitet mit grossem Aufwand im Bereich von höchst beschränkten Zielsetzungen. Die Erweiterung der Machtbefugnisse der Kommission ist nicht aktuell. Eher würde ich meinen, dass die Kommission nicht zuletzt wegen der bewusst verfehlten Personalpolitik der einzelnen Staaten, von Herrn Delors abgesehen, im Blick auf Neubesetzungen an Terrain verliert. Träger der Institution bleibt nach wie vor der Rat, d.h. die Einzelstaaten. Eine übernationale Parteiengruppierung hat nicht stattgefunden. Für einen Schritt in Richtung Politische Union, Bundesstaat fehlen die Grundvoraussetzungen, in erster Linie der politische Wille der Einzelstaaten, aber auch der Druck von aussen. Solange Europa in Ruhe gelassen wird, kommt die politische Einheit Europas nicht zustande. Politisch gesehen ist die heutige Integrationsphase Europas meines Erachtens auf dem tiefsten Niveau seit den Römer Verträgen. Dies gilt ebenfalls für den Zustand der europäischen Demokratien, der durch die Degradierung des Parteiensystems, durch den Verfall der Einheit der politischen Macht innerhalb des Staates charakterisiert ist. Neben der Bildung der Parteien als faktische Staatsorgane sind eine Fülle von neuen faktischen Organen entstanden, wie Gewerkschaften, Medien usw. Alle diese staatsbildenden Elemente, die sich ausserhalb jeglicher demokratischen Legitimation bewegen, zwingen den Staat zum ständigen Kompromiss und zur Unbeweglichkeit. Eine innere Demokratie in den Parteien, den Gewerkschaften, den Medien und so weiter ist weder verlangt, noch in Aussicht gestellt. Die Kehrseite der Medaille ist der weitgehende Verlust der individuellen und wirtschaftlichen Freiheit der Einzelnen und der Unternehmen. Der moderne Staat gleicht eher dem Staat des feudalen Mittelalters, der gekennzeichnet ist durch die Verzettelung der politischen Macht, als dem Staat des 19. Jahrhunderts. Verschont bleiben wahrscheinlich nur die Staaten, die den Geist der vom Volk getragenen Demokratie weiterhin pflegen. Die Legitimation durch das Volk und die Volksbefragung ermöglichen eine Machtkonzentration, ohne die grosse Schritte der politischen Integration undenkbar sind. Der heutige Parteiensumpf kann unmöglich den inneren Bewegungsspielraum für eine politische Integration anbieten.

<sup>39</sup> G. Broggini spricht hier von Italien. Er war zu dieser Zeit Professor für Römisches Recht und internationales Privatrecht in Mailand.



In wirtschaftlich-rechtlicher Hinsicht möchte ich mich beschränken auf einige eher spezifische Hinweise meines Arbeitsgebiets. Die rechtliche Integration Europas hat in der EG im Bereich des Privatrechts, des Wirtschaftsrechts und des Unternehmensrechts beachtliche Fortschritte gemacht. Die Grundsätze des freien Wettbewerbs, die Gestaltung des Bilanzrechtes, die Annäherung des Gesellschaftsrechtes, das europäische Patentrecht, die Bildung eines einheitlichen Systems für die gerichtliche Zuständigkeit und für die Anerkennung fremder Urteile sind Hauptetappen dieser Integration. Botschafter Jagmetti hat mit Recht auf die gute Leistung des Europäischen Gerichtshofes hingewiesen. Diese Leistung steht in engem Zusammenhang mit der fruchtbaren Vereinheitlichung des europäischen Wirtschaftsrechtes. Anders verhält es sich leider auf dem Gebiete des Straf- und Steuerrechtes, d.h. der Rechtsgebiete, die seit der Geburt der Menschheit und des Staates als politische Mittel für die Ausübung der Macht und der Unterwerfung des Individuums verwendet wurden. Hier schaltet und waltet der moderne Parteienstaat in Europa, wie er will, ohne jegliche Rücksicht auf Integration. Das sind die Bemerkungen, die ich hinzufügen wollte. Was kann die Schweiz in diesem Zusammenhang tun, welche Haltung soll die Schweiz einnehmen? Ich beschränke mich auf diese ganz konkrete Bemerkung: Im Bereich der wirtschaftlichen Union und der rechtlichen Integration Europas kann sehr viel erzielt werden, und zwar punktuell etwa in der Form von parallelen Vereinbarungen, punktuellen Übereinkommen, die die Schweiz abschliessen könnte.

*Der Präsident*

Besten Dank, Herr Professor. Es ist interessant zu sehen, wie je nach Ausgangs- und Beobachtungspunkt die Urteile auseinandergehen können. Immerhin haben auch Sie in Bezug auf die Schweiz mit einem positiven, hoffnungsvollen Aspekt geschlossen. – Minister Kellenberger, Sie sind in diesem Kreis in Ihrer neuen Funktion, so glaube ich, zum ersten Mal hier. Ich heisse Sie willkommen und übergebe Ihnen das Wort.

*Minister Kellenberger*

Herzlichen Dank für Ihre freundliche Einführung. Ich möchte kurz sein, damit auch Professor Lüthy noch Zeit zur Äusserung hat, und nur zwei kleine Punkte anbringen. Mich beschäftigt sehr, was Professor Hofer mit Bezug auf die Diskrepanz zwischen einer relativ zuversichtlichen, obwohl kritischen Zukunftsbeurteilung der EG durch Staatssekretär Sommaruga und deren negativem Bild in den Medien gesagt hat. Ich glaube, ich kann Ihnen keine überzeugende Erklärung geben, weshalb das Bild in den Medien so negativ ist. Doch ist es m.E. für uns, für die Planung unserer Integrationspolitik, sehr wichtig, dass wir die Integrationsfähigkeit und -willigkeit der Gemeinschaft ja nicht unterschätzen. Es ist mir aufgefallen, dass es hier im Grunde genommen heute zwei Haltungen gibt, wobei in dieser Sache auch das britische Verhalten angesprochen wurde. Sie äussern sich in zwei verschiedenen Darstellungsweisen. Es gibt die europessimistische, die sagt, die britische Regierung hätte erklärt, «I want my money back», was sie nicht gesagt hat. Grossbritannien wollte einfach eine kleinere Nettobelastung. Es gäbe aber auch eine positivere Darstellung, die besagt, es sei ein nicht unbedeutendes

integrationspolitisches Ereignis gewesen, dass Grossbritannien seinen Haushaltsbeitrag nicht blockiert hat, als das Europäische Parlament die Rückerstattung für 1983 vorübergehend verweigerte. Ich möchte einfach darauf hinweisen, dass wir auf keinen Fall der Gefahr erliegen dürfen, ohne genaue Prüfung der Verhältnisse zu meinen, hier stehe alles zum Schlechten. Gerade auf dem Kontinent ist es gut, wenn man die britische Haltung neu überprüft. Die Konzessionsbereitschaft, die Grossbritannien im Haushaltskonflikt an den Tag legt, betrachte ich als ein bedeutsames und positives integrationspolitisches Ereignis. Bedeutsam scheint mir zweitens, dass die Idee der verschiedenen Geschwindigkeiten hoffähig geworden ist und ihren Weg gemacht hat. Es wird jetzt wieder deutlicher wahrgenommen, dass die Gemeinschaft ja seit längster Zeit zwei verschiedene Geschwindigkeiten kennt: nämlich die Benelux-Geschwindigkeit und die Geschwindigkeit der EG insgesamt. Es ist bemerkenswert, in diesem Zusammenhang, wie die Beneluxstaaten wieder vermehrt versuchen, inwieweit sie unter sich die Geschwindigkeit noch beschleunigen könnten. Hier würde ich noch gerne etwas anfügen, was die Schweiz betrifft. Wohin diese Entwicklung führt, ist heute ungewiss, doch glaube ich, die verschiedenen Geschwindigkeiten werden kaum bedeuten, dass es Integrationsrückschritte gibt, sondern eher, dass bei neuen Aktionen gewisse Gruppen schneller vorangehen als andere.

*Der Präsident*

Danke, Herr Kellenberger. Ich hoffe, Professor Lüthy bleibe bei seinem Entschluss, das Wort zu ergreifen.

*Professor H. Lüthy*

Ich will gern einige Worte beifügen, obwohl nach all den vielfältigen Diskussionsvoten kaum Neues zu sagen bleibt. Das meiste von dem, was ich vielleicht mit anderen Worten hätte anfügen wollen, hat Herr Broggini bereits vorweggenommen. Wir sprechen in dieser Arbeitsgruppe, seit sie besteht, über Europa, und bei diesem Wort Europa geht es mir allmählich wie bei jenem Stück Seife, das in meiner Badewanne schwimmt und das ich vergeblich wieder einzufangen versuche. Wir sagen «Europa» und denken dabei längst nicht mehr an unsern Kontinent, «den alten», sondern an den atlantischen Brückenkopf auf diesem Kontinent oder vielmehr an dessen geschäftliche Firmenbezeichnung, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die sich seit bald zwei Jahrzehnten, als wäre sie inzwischen viel mehr als ein ökonomischer Zweckverband, einfach Europäische Gemeinschaft nennt – offiziell allerdings noch im Plural, doch es ist kein Plural der Bescheidenheit. Ich will keineswegs das grosse Gewicht und die weltwirtschaftliche Rolle dieser Firma herabsetzen, ihre immer wieder bewiesene Krisenfestigkeit und ihre beständige Weiterentwicklung, freilich mehr in die Breite als in die Tiefe, vor allem auch nicht ihre enorme Wichtigkeit für die Schweiz. Die E.G. sind längst mehr als ein Klub und bleiben doch, trotz gewähltem «Parlament», weniger als eine politisch oder gar moralisch bindende Gemeinschaft: viel eher ein unentwirrbares Netz von Verträgen, Reglementen, Kompromissen an immer dramatischen Ministersitzungen und Gipfelkonferenzen, ein jährlicher Umschlag von astronomischen Subventionssummen und Verwaltungskosten, ein Gebirge

von Behörden und Instanzenwegen mit dem ganzen Selbsterhaltungstrieb von Behörden, die stets ihre eigene Existenz rechtfertigen müssen, vor allem aber auch eine Routine von ungeheurer Trägheitskraft. Das Projekt Europa existiert nur noch deklamatorisch, der *status quo* gilt bis auf weiteres als erreichtes Ziel. Zur Zeit scheint mir dieses Europa vor allem damit beschäftigt zu sein, die eigene Routine im Gang zu halten. Das Europa der Sechs war Ende der 1960er Jahre einem gemeinsamen Binnenmarkt «ohne Grenzzäune» näher, als es das Europa der Zehn und bald Zwölf heute ist. Weder ist über die institutionelle Misere des gemeinsamen Agrarmarkts hinaus eine wirkliche gemeinsame Wirtschaftspolitik entstanden noch eine gemeinsame Währung oder ein Währungssystem (das ECU ist eine Abstraktion wie die SZR), und die weltweite Interdependenz der unberechenbaren Geldmärkte ersetzt die eigenen Integrationsziele; weder ist eine europäische Verteidigungsorganisation noch auch nur ein Rüstungskonsortium im geringsten nähergerückt; und, um nur noch eines dieser Defizite zu nennen: ein grenzüberschreitendes europäisches Hochschulkurriculum war in der Renaissance oder vor 1914, ja vor 1939 leichter zu absolvieren als heute, ein intellektuelles Europa ist trotz unablässigen Kolloquien nicht im Entstehen. «Europäisch» werden wohl immer häufiger Projekte und Verwirklichungen genannt werden, die in Wirklichkeit zwischen zwei oder zwischen einer kleinen Zahl von Staaten vereinbart werden. Das ist im *status quo* der Gemeinschaft gewiss der realistische Weg, nur der Sprachgebrauch wird fragwürdig. Das Europa der zwei (oder auch mehrerer) Geschwindigkeiten erweckt in mir die metaphysische Vorstellung eines Wurms, dessen Segmente in verschiedener Gangart auseinander streben oder – auch das einst eine beliebte Metapher – eines Eisenbahnzugs, dessen Lokomotive und Wagen sich voneinander unabhängig machen. Auch die Aussenbeziehungen der E.G. werden dann bald verschiedene Geschwindigkeiten aufweisen. Das ist ein inneres Problem der Gemeinschaft, das wohl nach bewährtem Krisenmanagement seine pragmatische Lösung finden wird. Für die Schweiz wird sich kaum etwas am alten Grundproblem ändern: stets nach Möglichkeit mit in dem Ding zu sein, ohne politisch mit darin zu sein. Auch die Quadratur des Zirkels gehört zur diplomatischen Routine.

#### *Der Präsident*

Ich danke Ihnen sehr. Sie haben in kurzen fünf Minuten sehr Wesentliches eingebracht. Ich stelle auch fest, dass sich zur Umschreibung Europas in unserer heutigen Diskussion eine ganze Anzahl interessanter und farbiger neuer Definitionen angehäuft hat. Es war die Rede von unserem Kontinent als einer Küche à la carte, von einem Kleiderladen mit Konfektion, vom Bad mit der entglittenen Seife, aber auch vom Turm der Deklamationen, vom Berg von Tränen und vom metaphysischen Wurm. Ich überlasse es Herrn Blankart, vielleicht noch eine weitere Definition anzufügen.

*Botschafter Blankart*

Für mich ist die EG eine dynamische Rechtsgemeinschaft mit vorläufig wirtschaftlicher Zielsetzung. Überall dort, wo der Römer Vertrag klare normative Aufträge und Kompetenzabgrenzungen umfasst (Zollunion, Gemeinsamer Markt, Aussenkompetenzen etc.), hat die Gemeinschaft recht gut réussiert und erreichte Ergebnisse nie mehr rückgängig gemacht, dies nicht zuletzt dank dem Gerichtshof. Anders steht es bei Bereichen, bei denen sich schon die Vertragsredaktoren nur auf allgemeine Absichtserklärungen mit mangelhafter Rollenverteilung zu einigen vermochten (Wirtschaftsgemeinschaft). Jedenfalls wird man dem Phänomen EWG nicht gerecht, wenn man es an *normativen* Zielsetzungen misst, die sich im Grundvertrag gar nicht finden (Europäische Einigung). Es macht den Anschein, dass die Gemeinschaft, wie weiland Schiller, jeweils «einer Krisis bedarf», um vorwärtszukommen. Dennoch sollten wir aus einer säkularen Sicht die Evolution ihrer Langsamkeit wegen nicht indifferent unterschätzen.

Im Verhältnis Schweiz/EG spricht man beidseits immer mehr von Kooperation und immer weniger von Liberalisierung. Dieser Gebrauch der Terminologie ist mir nicht ganz geheuer. Sicher ist es auch im Verhältnis Schweiz/EG von Interesse, die Zusammenarbeit auf jenen Gebieten zu fördern, bei denen sich eine Verteilung der Lasten als unumgänglich oder zumindest als rationell erweist. Dies aber nicht auf Kosten der Staatskasse. In den allermeisten Fällen muss es alsdann der Privatwirtschaft, bzw. den staatlichen (Forschungs-) Institutionen im Rahmen ihrer ordentlichen Budgets obliegen, die Kooperationsabkommen mit Inhalt anzufüllen. Ansonst wird die Integration (wie die Rezession) nur zur Folge gehabt haben, den staatlichen Interventionismus zu vergrössern. Auch die Kooperationsabkommen haben im Wesentlichen Rahmenbedingungen abzustecken.

Was schliesslich das Verhältnis EG/Europarat betrifft, so möchte ich hier nicht wiederholen, was ich des öfters schon zum Ausdruck gebracht habe (Prinzip der konzentrischen Kreise). Das Problem ist in Bezug auf die vertraglichen Beziehungen (und letztlich haben, wenn schon, nur diese Bestand) lediglich zu lösen, falls man auch im Europarat (wie im GATT) die Gemeinschaft nach Massgabe ihrer Treaty-Making-Power an Stelle ihrer Mitgliedstaaten als Vertragspartner zulässt. Jede andere Vertragsverhandlungs-Methode würde nicht nur an den rechtlichen Realitäten vorbeiziehen, sondern auch dazu führen, dass mehr und mehr (und gezwungenermassen) Verhandlungen zu Europarats-spezifischen Gebieten ausserhalb der Strassburger Organisation geführt werden.

*Monsieur Jetzer*

Ce serait faire injure à l'acquis européen et aux grandes réalisations des pionniers de la «voie suisse» de l'intégration que de donner dans le pessimisme. En tant que représentant de l'économie privée, j'aimerais dire combien l'apport européen est important pour nos entreprises, dans l'esprit du libéralisme économique, du libre-échange et de la stabilité. Cela non seulement dans le cadre des innombrables accords passés avec la Suisse mais également grâce aux retombées indirectes de la politique économique extérieure, de la coopération avec les pays en développement, du système monétaire européen, de la politique agricole commune, etc. Dans l'environnement international, un élément d'importance est en train de se

faire jour, qui n'a pas encore été mentionné dans la discussion: il s'agit de la montée en force de la région pacifique. De leur côté, les USA se posent la question du «positionnement» de la région atlantique dans leurs priorités futures: le manque de la volonté de défense manifesté dans certains pays d'Europe, l'opposition à l'implantation de moyens de défenses adéquats et les graves problèmes de structures industrielles et de compétitivité dans maints secteurs ne sont pas sans justifier certains de leurs doutes quant à la fiabilité de leurs partenaires européens.

Dans les années à venir, une bonne partie des forces de la CEE vont être mobilisées à digérer les problèmes découlant des nouvelles adhésions. L'exemple de la Grèce est, à cet égard, révélateur. Il en résultera vraisemblablement un ralentissement du développement qualitatif interne de la Communauté. L'accent principal sera donc porté sur le front externe, comme on a pu l'observer par exemple lors de la conférence de San José.<sup>40</sup> Un autre point important réside dans le renforcement des institutions communautaires. Il s'agit de revoir les priorités et de modifier la pondération des différents organes: accentuation de la présidence, du Conseil, du Conseil des ministres?

La place de l'Europe se jouera finalement en termes de compétitivité. En ayant à l'esprit les modifications d'environnement mentionnées plus haut, la position de l'Europe n'est pas sans éveiller des doutes. Ce dont nous avons le plus besoin en Europe c'est d'un changement de mentalité. Pendant trop longtemps on a «administré» les problèmes économiques en pénalisant les gagnants et en encourageant les perdants dans le cadre d'une vaste redistribution. Les secteurs industriels d'avenir hautement compétitifs au plan mondial peuvent être comptés sur les doigts d'une seule main en Europe. Les conséquences de cette évolution, nous ne les verrons que dans une dizaine d'années. L'Europe saura-t-elle réagir à temps pour restaurer sa compétitivité en laissant plus de marge de manœuvre aux entreprises?

*Botschafter Lévy*

Ich möchte mich zunächst gegen den bei Herrn Jetzer anklingenden Europessimismus wenden. Anlass zu einer «Untergang des Abendlands»-Stimmung besteht m.E. nicht. Sicher ist nicht alles zum Besten bestellt, aber nicht nur in Europa, sondern auch anderswo. Der Vergleich der in den USA und in Europa geschaffenen Zahl von Arbeitsplätzen ist nicht unbedingt stichhaltig. Ausschlaggebend ist, ob es sich um produktive, zukunftssträchtige Arbeitsplätze handelt. Die Lösung für die europäischen Staaten dürfte auch nicht darin liegen, dass bei Forschung und Entwicklung der Staat vermehrt helfend eingreift. Es ist deshalb beunruhigend zu sehen, wie grundsätzlich liberale, nichtinterventionistische Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande stark mit öffentlichen Mitteln in die angewandte Forschung einsteigen. Zweitens möchte ich die Kraft des faktischen Integrationsprozesses und dessen Auswirkungen auf die Schweiz unterstreichen. In meiner früheren Tätigkeit, welche enge Kontakte mit den Problemen der Schweizer Multis mit sich brachte, war ich beeindruckt, wie sehr das, was z.B. an der Front des Gesellschaftsrechts in Brüssel geschieht, direkte Auswirkungen für unsere grossen Gesellschaften zeitigt.

<sup>40</sup> Vgl. dazu den Telex Nr. 185 von C. Jagmetti an das Integrationsbüro EDA/EVD vom 3. Oktober 1984, [dodis.ch/69731](http://dodis.ch/69731).

Unsere wirtschaftliche Verflechtung und unsere geographische Lage lassen uns, wenn auch passiv, am EG-Vereinlichungsprozess teilnehmen. Hier müssen wir vermehrt dafür sorgen, dass wir nicht nur gegebenenfalls am Endergebnis partizipieren, sondern dass wir mitgestalten, damit unsere Vorstellungen, Wünsche und Interessen eingebracht und berücksichtigt werden können. Ich glaube, dass in dieser Sicht weder der autonome Nachvollzug noch der Sonderfall Schweiz befriedigende Lösungen bringen können. Drittens möchte ich hervorheben, dass innerhalb der Kommissionsdienste eine immer stärkere Tendenz besteht, die Gemeinschaftspräferenz zu erhalten. Immer mehr hat man das Gefühl, dass der «Bremsen vom Dienst» nicht mehr in erster Linie Frankreich ist, sondern die Kommissionsdienste. Hier entsteht ein Europrotektionismus, der m. E. eine Gefahr für uns und auch für die übrige Welt darstellt. Und mein letzter Punkt: Eine geographische Dimension ist heute nur ganz am Rande erwähnt worden, das ist der Mittelmeerraum. Man hat vom nördlichen Rand ganz kurz gesprochen, hingegen nicht vom südlichen und östlichen. Ich glaube hier auch eine Herausforderung an uns zu erkennen.

*M. le Professeur Ruffieux*

Permettez-moi de faire deux séries de remarques, la première en tant qu'historien, la seconde en tant que Président et membre du Conseil de la Fondation Pro Helvetia.

À propos de l'histoire, on a dit tout à l'heure que le Conseil fédéral avait admis cette Commission en pensant que l'histoire était plus distancée, voire «innocente». Pour ma part, je crois qu'elle n'est pas aussi innocente qu'on le pense. Le problème est plutôt, sans aller jusqu'au jugement pessimiste de Valéry sur les poisons de l'histoire, de se demander si l'histoire peut être efficace. J'entendais tout à l'heure un de nos collègues dire que l'on parlait à un certain moment, au sein de l'assemblée de Strasbourg, du modèle suisse. Il est vrai que lorsqu'on parle de la Suisse comme modèle historique d'intégration, on se réfère beaucoup à ce qu'on peut appeler le modèle primitif. Mais je me demande si on ne peut pas également se référer à des avatars plus récents. En effet, en feuilletant un ouvrage sur l'Europe et ses problèmes, je constatais que presque tous les historiens européens qui, après la guerre, ont voulu écrire dans ces grands volumes, qui d'ailleurs représentent une entreprise européenne, ont tous souligné les efforts d'intégration européenne de leur propre pays. Et au fond la Suisse en a fait de même. On pourrait dès lors se demander si la haute autorité ou si les institutions européennes ne se trouvent pas actuellement dans une situation analogue à celle des années 1880 où, en Suisse, le Conseil fédéral était une espèce de haute autorité et le Parlement un Parlement «presque européen», c'est-à-dire réunissant des députés qui ne se considéraient pas tellement comme appartenant à une même nation mais plutôt à quelque chose qui ressemblait à une fédération très large avec de graves antagonismes et où, enfin, le tribunal fédéral était une institution qui commençait à ne pas trop mal fonctionner. Ainsi vous voyez que ces parallèles, ces répliques comme on le dit maintenant quelquefois en histoire, ne sont pas inutiles. Ce n'est pas avec ça bien sûr qu'on va faire avancer l'intégration de l'Europe.

À propos de la culture, je voudrais dire deux mots puisque, je crois, ce sujet a été évoqué. Pendant longtemps pour la Suisse, le rattachement à la culture européenne s'est fait dans la mesure où la politique officielle ne s'occupait guère de culture. Je dis guère car elle n'avait que des influences assez indirectes sur elle alors que le monde de la culture avait des contacts directs avec l'Europe. Au sujet de l'influence de l'intégration européenne ou plutôt des efforts vers une intégration culturelle, je voudrais signaler une chose qui me paraît importante: les positions prises par le Conseil de l'Europe sur la politique culturelle ont eu un très grand retentissement dans les milieux officiels. Plus grand qu'elles n'en ont eu dans les milieux de l'opinion publique. Je m'explique. Ce n'est que depuis que le Conseil fédéral a repris la définition de la culture du Conseil de l'Europe dans son message sur l'initiative de la culture<sup>41</sup>, mais également depuis que l'on trouve cette définition dans d'autres documents, que cette notion de culture a été présentée au pays d'une manière extrêmement large et extensible. Je dirais même, en reprenant un peu ce qu'a dit M. Jetzer tout à l'heure sur les côtés négatifs d'une nouvelle définition de la culture, en insistant peut-être trop fortement sur les valeurs sociales et socio-économiques de la culture, de la condition de l'artiste et de ses conditions de travail. N'a-t-on pas un peu oublié le problème des valeurs, n'est-on pas en train de se tourner vers des définitions très larges qui finalement sont presque des définitions de civilisation, de modes de vie menant vers de nouveaux nationalismes culturels? En effet, les artistes suisses ont découvert, et nous sommes bien placés pour le savoir, que leur condition était précaire. Et évidemment, ils ne sont plus aussi désintéressés que par le passé. Et il est normal que tous leurs efforts portent sur l'infrastructure, sur un certain nombre d'améliorations de leurs conditions de vie et qu'on oublie un peu, je dirais, les valeurs missionnaires qui ont été, pendant longtemps, le moteur de l'expression culturelle de l'Europe. Nous retrouvons donc là un certain parallélisme et je prétends que l'intégration culturelle de la Suisse n'est pas terminée, elle ne le sera jamais, heureusement, si nous ne voulons pas faire de nationalisme culturel. Pour terminer, je dirai qu'il est évident que l'intégration culturelle de l'Europe devrait nous amener à soutenir ces valeurs et à souligner, peut-être plus que nous ne le faisons actuellement dans le débat culturel, combien la culture suisse doit être tournée vers le monde et combien, par cercles concentriques, elle doit s'intéresser aux voisins, à l'Europe, au monde etc. Mais il me semble, et je le rappelle ici, que le débat actuel autour de l'initiative sur la culture reflète trop un climat d'autarcie, en tout cas au point de vue des conditions matérielles, tendance qui contraste avec l'aspiration à des valeurs universelles. Un meilleur équilibre pourrait être obtenu, dans ce domaine, par une espèce de médiation des valeurs européennes.

*Der Präsident:*

Und nun zum Schlusswort nochmals die beiden Hauptreferenten.

<sup>41</sup> Vgl. die Botschaft zur «Eidgenössischen Kulturinitiative» vom 18. April 1984, BBl, 1984, II, S. 501–550.



*Staatssekretär Sommaruga*

Ich werde sieben Punkte hervorheben, die ich eigentlich als Schlussfolgerungen für mich selbst betrachte. Aber ich möchte Ihnen zunächst sagen, wie sehr ich diese anregende Diskussion geschätzt habe und wie wertvoll sie auch für unsere künftige Arbeit sein wird.

Erster Punkt: Professor Hofer hat die Problematik der Wechselwirkungen zwischen politischer und wirtschaftlicher Integration unterstrichen. In der EG schreitet, wir haben es gesagt, die wirtschaftliche Integration voran. Für mich liegt die Schwelle, in der die wirtschaftliche Integration Impulse zu einer Stärkung der politischen Integration nach sich zieht, bei einer Wirtschafts- und Währungsunion. Davon sind wir allerdings noch weit entfernt.

Mein zweiter Punkt: Das ist die Beziehung zwischen Europarat und EG, diese Klammerfunktion, von der ich nicht gesprochen habe. Ich bin jedoch mit den Äusserungen von Botschafter Raeber weitgehend einverstanden. Wenn überhaupt eine Rolle für den Europarat in dieser Beziehung aufrecht erhalten werden kann, scheint mir besonders wichtig, dass die Europäische Gemeinschaft als solche, also als Völkerrechtssubjekt, viel stärker in die intergouvernementale Organisation des Europarates eingegliedert wird.

Als dritten Punkt möchte ich nochmals festhalten, was von vielen gesagt wurde: Die Europäische Gemeinschaft ist eine rechtliche, institutionelle, wirtschaftliche und auch politische Realität. Sie schreitet, da sie unvollkommen ist, nur langsam voran. Trotzdem kann und darf sie von uns nicht unterschätzt werden.

Vierter Punkt: Hier komme ich zu dem, was Herr Jolles gesagt hat. Es ist sehr wichtig, in der schweizerischen Wirtschaft das Bewusstsein zu vertiefen, dass die Gemeinschaft stetig voranschreitet. Ich bin mit ihm auch einverstanden, wenn er sagt, die Handelsbeziehungen seien für die Zukunft nicht das Wesentlichste hinsichtlich der Ausrichtung unseres Verhältnisses zur Europäischen Gemeinschaft. Diese Sensibilisierung der Wirtschaft ist sehr schwierig durchzusetzen, weil sich primär nur einige wenige grössere Firmen mit dem Problem beschäftigen. Die Aktivierung der Konsultationsverfahren in der Wirtschaft muss strukturiert und kohärent weitergeführt werden. Es sollen dabei nicht nur, was bereits Herr Lévy bemerkt hat, Dienstleistungen und Technologie berührt werden, sondern insbesondere auch das Gesellschaftsrecht in allen seinen Facetten, mit eingeschlossen das Kartellrecht.

Fünfter Punkt: Die Notwendigkeit von Konsultationsverfahren bedeutet für uns, dass wir eine aktive und intelligente Synthese unserer Beobachtungen erstellen, welche Informationen aus der Verwaltung, aber auch der Wirtschaft und anderer Kreise einbezieht. Auf dieser Grundlage können wir, wie Herr Broggin angeregt hat, dem Bundesrat punktuelle Änderungen unserer Gesetzgebung vorschlagen. Das bringt uns zu der Frage der rechtlichen Formen einer solchen punktuellen Annäherung: ich glaube, da müssen wir alle möglichen Formen offen halten. Wir dürfen uns nicht in einer bestimmten Art des Abschlusses von Verträgen festfahren. Deshalb dürfen wir uns auch nicht von der Luxemburger Erklärung einschränken lassen. Sicher müssen die bilateralen Wege offen bleiben und vielleicht sogar verstärkt werden, aber die multilateralen, in allen ihren Facetten, haben auch ihre Berechtigung.

Mein sechster Punkt: Wir sprechen immer wieder über Kooperation, über Zusammenarbeit. Leider ist das sehr oft ein leeres Wort. Wichtig ist, dass wir, wie Franz Blankart betont hat, in unserem bilateralen Verhältnis mit der Gemeinschaft immer wieder Rahmenbedingungen in rechtliche Formen giessen, welche der Liberalisierung dienen. Wir müssen rechtlich verankerten Freiraum schaffen für das Unternehmertum.

Mein letzter, siebter Punkt: Die Frage eines Europa oder einer Gemeinschaft «à deux vitesses»: Die Schweiz kann kein Interesse haben, eine solche Dynamik zu beeinflussen oder zu fördern. Aber sie kann sich einer allfälligen derartigen Entwicklung der Gemeinschaft auch nicht entziehen. Im entsprechenden Fall müssen wir bereit sein, mit einem gewissen Pragmatismus zu handeln und uns vielleicht nicht von den Bemerkungen, die Franz Blankart soeben gemacht hat, allzu sehr bremsen zu lassen. Ich danke Ihnen, Herr Präsident.

*Professor Hofer*

Ich will mich ganz kurz fassen. Ich hatte ja in meinem Kurzreferat die etwas provokative Frage gestellt, ob es möglich sei, eine Auffangstellung für neue Entwicklungen bei uns zunächst einmal zu entwerfen und dann zu errichten. Ich habe das Gefühl, dass darauf unterschiedliche Antworten gegeben wurden. Es wurde zwar von mehreren Sachverständigen der Integration wie Herrn Jagmetti und Herrn Jolles gesagt, dass man sich nicht auf dem Vertrag von 1972 ausruhen dürfe. Herr Jolles hat betont, die Situation von heute erinnere in mancher Beziehung an die vor über 20 Jahren. Die Frage stellt sich, ob wir eine Auffangstellung für neue Entwicklungen brauchen und wenn ja, wie sie aussehen soll. Ich meine, wenn es uns Europäern nicht gelingt, das grosse Werk der wirtschaftlichen Integration politisch abzusichern, dann könnte es wieder zusammenfallen. Das ist meine feste Überzeugung. Ich kann es nur an einem Punkt kurz andeuten. Für besonders gefährlich halte ich die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. In drei, vier Jahren haben wir vielleicht eine rot-grüne Mehrheit. Wir kriegen eine Regierung, in der die Sozialdemokraten abhängig werden von den Grünen. Die Grünen jedoch sind in ihrer grossen Mehrheit antieuropäisch, sie wollen nicht die EG, sie wollen das grosse Europa mit dem Osten, Neutralismus, Nationalismus. Es gibt aber auch sicherheitspolitische Aspekte in der ganzen Angelegenheit. Dieser riesige Markt kann sich nicht selbst verteidigen und macht dann noch dazu in Antiamerikanismus. Das sind alles Entwicklungen und Tendenzen, die sich in ungeheurer Weise beschleunigen können und die in kürzester Zeit die Situation total zu ändern vermögen. Wir brauchen also nicht nur eine Integration der Staaten und der Wirtschaften, sondern auch eine Integration der Völker. Wenn die Völker nicht mitmachen, dann glaube ich, ist es auf die Dauer nicht sicher, ob die Entwicklung überhaupt nur auf dem gegenwärtigen Stand gehalten werden kann.

*Der Präsident*

Ich danke beiden Herren für die prägnanten Feststellungen und den Blick in die Zukunft. Der Dank richtet sich auch an alle, die an dieser Veranstaltung teilgenommen haben. Die Diskussion war derart interessant, dass ich mich im Gedanken ermutigt sehe, unsere Gruppe weiterzuführen.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Zur darauffolgenden, letzten Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vgl. das Protokoll der Sitzung vom 29. Juni 1985, [dodis.ch/34229](https://dodis.ch/34229). Zur Einschätzung einzelner Teilnehmer über die Zukunft der Arbeitsgruppe vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2651](https://dodis.ch/C2651).



**Verzeichnis der Sitzungen 1961–1985****Sitzung Nr. 1 vom 18. Dezember 1961**Dok. 1, [dodis.ch/34183](https://dodis.ch/34183)*Eröffnungssitzung*

Die vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung soll einen aktiven Beitrag zur Debatte um die Positionierung der Schweiz in Europa leisten und als Bindeglied zur öffentlichen Meinung fungieren. An ihrer ersten Sitzung widmen sich die Experten allgemeinen Aspekten der schweizerischen Aussenpolitik wie der Neutralität.

**Sitzung Nr. 2 vom 8. Januar 1962**Dok. 2, [dodis.ch/34184](https://dodis.ch/34184)*Schweizerische Neutralität und europäische Integration*

Nach einem Referat von Rudolf Bindschedler zur schweizerischen Neutralität «im Lichte der europäischen Integrationsbestrebungen unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft» diskutiert die Arbeitsgruppe über eine mögliche Assoziation der Schweiz mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

**Sitzung Nr. 3 vom 22. Januar 1962**[dodis.ch/34185](https://dodis.ch/34185)*Industrie und europäische Integration. Schweizerische Landwirtschaft und europäische Integration. Überblick über die Arbeit der anderen Gruppen.*

Die europäische Integration wird von den Wirtschaftsvertretern der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung grundsätzlich befürwortet. Jedoch werden betreffend Landwirtschaft und Freizügigkeit der Arbeiter einige Vorbehalte geäußert. Eher grundsätzliche Probleme stellen die staatsrechtlichen Aspekte dar, da die föderalistische Struktur der Eidgenossenschaft und die damit zusammenhängende Neutralität in Frage gestellt würde.

**Sitzung Nr. 4 vom 24. Februar 1962**[dodis.ch/34186](https://dodis.ch/34186)*Die schweizerische Neutralität im Lichte der europäischen und der Weltsituation*

Auf Basis eines Referats von Jean-Rodolphe von Salis diskutiert die Arbeitsgruppe über die schweizerische Neutralität. Bewertung der europäischen und der Weltsituation, sowie die Einschätzung der Schlussfolgerungen, welche die Schweiz angesichts ihrer künftigen Assoziationsverhandlungen mit der EWG daraus ziehen soll.

**Sitzung Nr. 5 vom 20. März 1962**

[dodis.ch/34187](https://dodis.ch/34187)

*Schweizerische Aussenpolitik und die öffentliche Meinung*

Diskussion zum Thema «Die schweizerische Politik und die öffentliche Meinung in und ausserhalb der Schweiz». Die Diskussionsgrundlage bildet das im Anhang enthaltene Referat von Jacques Freymond. Darin wird die Notwendigkeit betont, die Schweizer Jugend von der europäischen Mission der Schweiz zu überzeugen.

**Sitzung Nr. 6 vom 16. Juni 1962**

[dodis.ch/34188](https://dodis.ch/34188)

*Die guten Dienste der Schweiz als neutraler Staat. Auswirkungen und Aktionsmöglichkeiten der ständigen Neutralität.*

Die Sitzung ist in drei Teile gegliedert: Zuerst hält Paul Ruegger einen Vortrag über «Die Guten Dienste der Schweiz als neutraler Staat». Danach beschreibt Claude Caillat, welche Veränderungen sich bezüglich der Integration seit der letzten Sitzung der Arbeitsgruppe ereignet haben. Abschliessend äussert sich Max Weber betreffend Verhandlungen in Brüssel.

**Sitzung Nr. 7 vom 3. November 1962**

[dodis.ch/34189](https://dodis.ch/34189)

*Die Lage nach der Erklärung der Schweiz vom 24. September 1962 vor dem Ministerrat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)*

Untersuchung der Fragen und Aufgaben, die sich infolge der schweizerischen Erklärung vor dem Ministerrat der EWG vom 24. September 1962 stellen. Bei der Erklärung handelt es sich um die Begründung des Gesuchs um Aufnahme von Assoziationsverhandlungen. Wie soll sich die Schweiz bei Aufnahme der Verhandlungen verhalten? Zentral ist auch die Kündigungsklausel.

**Sitzung Nr. 8 vom 25. März 1963**

[dodis.ch/34190](https://dodis.ch/34190)

*De Gaulle und die Geschichte*

Diskussion über Charles de Gaulle und die Zukunft des Nationalstaates in der westlichen Welt. Die Vorarbeit für die Diskussion leistet Jean-Rodolphe von Salis mit seinem in der Beilage enthaltenen Referat «De Gaulle face à l'histoire».

**Sitzung Nr. 9 vom 23. September 1963**

Dok. 3, [dodis.ch/34191](https://dodis.ch/34191)

*Grundsätzliche Aspekte einer schweizerischen Entwicklungshilfe*

August Lindt führt in das grundsätzliche Wesen der Entwicklungshilfe sowie die Ausrichtung der technischen Zusammenarbeit der Schweiz ein, während Herbert Lüthy über seine Erfahrungen in Entwicklungsländer referiert. Die Arbeitsgruppe hält fest: Ein Abseitsstehen der Schweiz liesse sich nicht rechtfertigen.

335 **Sitzung Nr. 10 vom 30. November 1963** [dodis.ch/34192](https://dodis.ch/34192)

*Die Schweiz und die Probleme der westlichen Welt*

Albert Weitnauer thematisiert in seinem Referat die Position der Schweiz in der westlichen Welt. Er beschreibt darin die innerstaatliche Struktur, die Aussenpolitik und das Verhältnis der Schweiz zur westlichen Welt. Die Arbeitsgruppe diskutiert anschliessend über die atlantische Zusammenarbeit und die europäische Integration.

**Sitzung Nr. 11 vom 16. März 1964** [dodis.ch/34193](https://dodis.ch/34193)

*Ostkontakte*

Verschiedene Ansichten zu den Auswirkungen des ideologischen Ost-West-Konflikts auf die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen der Schweiz zu den Oststaaten. Die Fronten des Kalten Kriegs müssen aufgeweicht werden, allerdings ohne die kommunistische Propaganda zu verharmlosen.

**Sitzung Nr. 12 vom 21. November 1964** [dodis.ch/34194](https://dodis.ch/34194)

*Aktuelle Probleme der Verteidigung der neutralen Schweiz*

Zentraler Punkt der Diskussion ist die Erhaltung der Unabhängigkeit der Schweiz durch eine zeitgemässe, bewaffnete Neutralität. Die Anschaffung von Flugzeugen, der Rückhalt der Armee in der Öffentlichkeit und die finanziellen Aufwendungen für die Landesverteidigung sind Schwerpunkte der Sitzung.

**Sitzung Nr. 13 vom 15. März 1965** [dodis.ch/34195](https://dodis.ch/34195)

*Gegenwärtiger Stand des Europa-Problems*

Diskussion über die aktuellen Probleme der europäischen Integration: das österreichische Assoziationsgesuch, die Kennedy-Runde, die innenpolitischen Probleme der Schweiz (Jura-Frage und die Xenophobie), die aktuelle Weltlage und die Dritte Welt.

**Sitzung Nr. 14 vom 20. November 1965** Dok. 4, [dodis.ch/34196](https://dodis.ch/34196)

*Die Jurafrage*

Erörterung der Entstehung des jurassischen Separatismus und der zunehmenden aussenpolitischen Dimension der Jurafrage. Nach einem Einführungsvotum von Olivier Reverdin thematisiert die Arbeitsgruppe verschiedene Lösungsansätze und betont die Notwendigkeit des Dialogs.

**Sitzung Nr. 15 vom 21. März 1966** [dodis.ch/34197](https://dodis.ch/34197)

*Deutschland*

Die Wiedervereinigung Deutschlands, die Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Nordatlantikpakts sowie die Bestrebungen zur



336 Schaffung eines supranationalen Europas werden thematisiert. Nach einer Beschreibung der Integrationslage durch Edwin Stopper folgt die Diskussion.

**Sitzung Nr. 16 vom 21. Januar 1967**

[dodis.ch/34198](https://dodis.ch/34198)

*Gegenwärtiger Stand des Problems der europäischen Integration*

Paul Rudolf Jolles referiert über den aktuellen Stand der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), über den geplanten britischen Beitritt sowie über das schweizerische Vorgehen. Diskutiert wird anschliessend die mögliche weitere Entwicklung der europäischen Integration, die Beziehung zwischen EWG und EFTA und die Vor- und Nachteile eines allfälligen Schweizer EWG-Beitritts.

**Sitzung Nr. 17 vom 24. Juni 1967**

[dodis.ch/34199](https://dodis.ch/34199)

*Gegenwärtiger Stand des Problems der europäischen Integration*

Die Arbeitsgruppe diskutiert die Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und analysiert den Fall Grossbritannien. Sie schlägt vor, dass die Schweiz ihren Antrag auf Verhandlungen von 1961 bekräftigt.

**Sitzung Nr. 18 vom 25. November 1967**

[dodis.ch/34200](https://dodis.ch/34200)

*Europäische Integration und Verfassungsreform*

Die Arbeitsgruppe diskutiert die Probleme hinsichtlich einer Integration der Schweiz in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere die Frage, ob ein Beitritt der Schweiz mit der Neutralität und der direkten Demokratie vereinbar wäre. Was hätte eine Verfassungsreform in diesem Bereich zu bedeuten?

**Sitzung Nr. 19 vom 17. Februar 1968**

[dodis.ch/34201](https://dodis.ch/34201)

*L'équilibre mondial et l'Europe*

Diskussion über die Haltung, die Europa angesichts der Führungsrolle der USA einnehmen sollte. Die Idee einer europäischen Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz wird entwickelt.

**Sitzung Nr. 20 vom 6. Juli 1968**

[dodis.ch/34202](https://dodis.ch/34202)

*Die Beziehungen zwischen West und Ost*

Diskussion gegenwärtiger Probleme und Chancen in den Beziehungen mit den Staaten Osteuropas: Liberalisierungstendenzen in der Tschechoslowakei, eine mögliche Assoziation Jugoslawiens zur Europäischen Freihandelszone, Einstellungen zum Osthandel, kulturelle Beziehungen der «Pro Helvetia», Studentenunruhen in Frankreich sowie die Stellung Europas zwischen Russland und den USA.

337 **Sitzung Nr. 21 vom 16. November 1968** [dodis.ch/34203](https://dodis.ch/34203)

*1. Beurteilung der integrationspolitischen Situation, 2. Die Entwicklungshilfe als politisches Problem*

Überlegungen zum Grad der Beteiligung, den die Schweiz als neutrales Land bei der Hilfe für Entwicklungsländer haben sollte, sowie zu den ethischen Problemen, die solche Interventionen mit sich bringen.

**Sitzung Nr. 22 vom 15. Februar 1969** Dok. 5, [dodis.ch/34204](https://dodis.ch/34204)

*Schweiz und UNO*

Im Anschluss an das einleitende Referat von Ernesto Thalmann stellt die Arbeitsgruppe Überlegungen zum Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen an und hält fest, dass das Volk über die Beziehungen der Schweiz zur UNO informiert werden muss. Die Arbeitsgruppe spricht sich für eine engere Zusammenarbeit mit den Organen der Weltorganisation aus.

**Sitzung Nr. 23 vom 15. November 1969** [dodis.ch/34205](https://dodis.ch/34205)

*Europa nach de Gaulle*

Diskussion über die Integrationspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nach dem Abgang von De Gaulle. Wie soll mit den Machtverhältnissen innerhalb der Gemeinschaft umgegangen werden?

**Sitzung Nr. 24 vom 27. Juni 1970** Dok. 6, [dodis.ch/34206](https://dodis.ch/34206)

*Die Zukunftsperspektiven der schweizerischen Europapolitik*

Anhand zweier Exposés von Albert Natural und Albert Weitnauer diskutiert die Arbeitsgruppe über den Grad an Autonomie und Abhängigkeit, den die Schweiz von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben sollte. Die Neutralität der Schweiz soll gewahrt werden.

**Sitzung Nr. 25 vom 21. November 1970** [dodis.ch/34207](https://dodis.ch/34207)

*Europäische Integration*

Thematisiert wird die Frage der europäischen Integration und die Teilnahme der Schweiz an diesen Integrationsbestrebungen. Im Zentrum stehen die bevorstehenden Verhandlungen und Gespräche der Schweiz mit den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel und die diesbezügliche Information der Bevölkerung über diese Vorgänge.

**Sitzung Nr. 26 vom 27. März 1971** [dodis.ch/34208](https://dodis.ch/34208)

*Perspektiven der europäischen Friedensordnung*

Die Arbeitsgruppe bespricht die Problematik der Europäischen Integration, wobei die Beziehungen zum Ostblock – und dabei insbesondere die Anerkennung

- 338 der Deutschen Demokratischen Republik durch die Schweiz – eines der Hauptthemen darstellt. Ebenfalls wichtiges Thema ist die zunehmende Bedeutung der Volksrepublik China in der Weltpolitik.

**Sitzung Nr. 27 vom 26. Juni 1971**

[dodis.ch/34209](https://dodis.ch/34209)

*Stand der Integrationsfrage*

Gespräch über die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften (EG), insbesondere den möglichen Beitritt Grossbritanniens, und die daraus resultierenden Folgen für die neutralen Staaten bezüglich eines Freihandelsabkommen mit den EG. Die Frage, wie die Schweizer Bevölkerung über diese Entwicklung informiert werden soll, ist dabei ein wichtiger Diskussionspunkt.

**Sitzung Nr. 28 vom 22. Januar 1972**

[dodis.ch/34210](https://dodis.ch/34210)

*Stand der Integrationsfrage*

Diskutiert wird das geplante Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Diesbezüglich werden Fragen betreffend Fremdarbeiter, Referendum und Information der Bevölkerung ausführlich besprochen. Im Zusammenhang mit der EWG-Erweiterung wird das gespannte Verhältnis Europa–USA analysiert.

**Sitzung Nr. 29 vom 3. Juni 1972**

[dodis.ch/34211](https://dodis.ch/34211)

*Verhältnis zwischen Europa und den USA*

Im Zentrum steht die Entwicklung des Verhältnisses zwischen den USA und Europa im Zuge der Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Wobei neben der geopolitischen und militärpolitischen Problematik, auch besonders die zunehmenden Unstimmigkeiten in den amerikanisch-europäischen Wirtschaftsbeziehungen thematisiert werden.

**Sitzung Nr. 30 vom 16. September 1972**

Dok. 7, [dodis.ch/34212](https://dodis.ch/34212)

*Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*

Nach einem Bericht über den Abschluss der Verhandlungen über das Freihandelsabkommen von Paul Rudolf Jolles diskutiert die Arbeitsgruppe über die Möglichkeit und Legitimität einer Volksabstimmung über das Abkommen und betont die Bedeutung der Aufklärung des Stimmvolks.

**Sitzung Nr. 31 vom 17. Februar 1973**

Dok. 8, [dodis.ch/34213](https://dodis.ch/34213)

*Die europäische Sicherheitskonferenz und die Schweiz*

Die Arbeitsgruppe diskutiert die Positionierung der Schweiz innerhalb der Europäischen Sicherheitskonferenz (KSZE) und die gleichzeitige Wahrung ihrer Interessen, insbesondere der Neutralität. Walther Hofer referiert dabei zu den

- 339 gesamteuropäischen Zusammenhängen der KSZE und Rudolf Bindschedler zur schweizerischen Interessenlage an der Konferenz in Helsinki.

**Sitzung Nr. 32 vom 24. November 1973**

[dodis.ch/34214](https://dodis.ch/34214)

*Les relations triangulaires Europe – États-Unis – Japon*

Diskussion über das Verhältnis zwischen Europa, den USA und Japan sowie deren gegenseitigen Abhängigkeiten. Im Weiteren bespricht die Arbeitsgruppe die Europäische Sicherheitskonferenz und die Ölkrise.

**Sitzung Nr. 33 vom 9. November 1974**

[dodis.ch/34215](https://dodis.ch/34215)

*Relance de l'Europe?*

Unter dem Zeichen des zunehmenden europäischen Bedeutungsverlusts blickt die Arbeitsgruppe auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) seit ihrer Gründung zurück. Wie soll sich die Schweiz zwischen dem Nordatlantikpakt und der EWG positionieren? Es folgt eine Diskussion über den Kommunismus in Italien und Südeuropa: Wie weit gewähren lassen?

**Sitzung Nr. 34 vom 5. April 1975**

[dodis.ch/34216](https://dodis.ch/34216)

*Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Aussenpolitik in einer sich wandelnden Welt: kleinstaatliche Methoden für den Umgang mit Abhängigkeit*

Diskutiert wird die Zukunft der Schweiz als neutraler Kleinstaat in einem sich wandelnden globalen Politsystem. Im Zentrum stehen dabei die Neutralität und ihre Grenzen.

**Sitzung Nr. 35 vom 8. November 1975**

[dodis.ch/34217](https://dodis.ch/34217)

*Relance de l'atlantisme*

Zentrales Thema sind die amerikanisch-europäischen Beziehungen und die Suche nach einer neuen weltpolitischen Ordnung im Zusammenhang mit dem Auftreten der Dritten Welt. Der Gegensatz Ost-West und die Zukunft der Sowjetunion werden ebenfalls diskutiert.

**Sitzung Nr. 36 vom 6. November 1976**

[dodis.ch/34218](https://dodis.ch/34218)

*Entspannung – Illusion oder Realität*

Die Sowjetunion hält sich nicht an die an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa festgelegten Grundsätze, insbesondere was die Erweiterung ihrer Flotte anbelangt. Die Arbeitsgruppe folgert, dass das Land nicht an einer Entspannung interessiert zu sein scheint.

340 **Sitzung Nr. 37 vom 19. November 1977**

Dok. 9, [dodis.ch/34219](https://dodis.ch/34219)

*Öffentliche Meinung und Aussenpolitik*

Die Referate von Olivier Reverdin, Bernard Béguin und Daniel Frei analysieren, wie gut die Schweizer Bevölkerung über die Aussenpolitik informiert ist und welches Abstimmungsverhalten daraus abzuleiten ist. Danach diskutiert die Arbeitsgruppe insbesondere die Ablehnung des Darlehens an die International Development Association und die potenzielle Abstimmung über den UNO-Beitritt.

**Sitzung Nr. 38 vom 1. Juli 1978**

[dodis.ch/34220](https://dodis.ch/34220)

*Die Nord-Süd-Problematik*

In der Diskussion der Nord-Süd-Problematik steht die Entwicklungspolitik im Vordergrund. Paul Rudolf Jolles und Marcel Heimo referieren über die Neukonzeption der Entwicklungspolitik, welche nun vermehrt auf eine partnerschaftliche Beziehung zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern setzt. Die Arbeitsgruppe bespricht auch die Auswirkung des Ost-West-Konflikts auf die Entwicklungspolitik.

**Sitzung Nr. 39 vom 17. Februar 1979**

Dok. 10, [dodis.ch/34221](https://dodis.ch/34221)

*Weltpolitik und Menschenrechte*

Überlegungen zum schweizerischen Engagement im Bereich der Menschenrechte und den Mitteln, welche die Schweiz auf internationaler Ebene zu deren Einhaltung einsetzen kann. Neben den jüngsten politischen Entwicklungen im Iran thematisieren Curt Gasteyger und Edouard Brunner in ihren Referaten auch die Interventionspolitik der USA.

**Sitzung Nr. 40 vom 10. November 1979**

[dodis.ch/34222](https://dodis.ch/34222)

*Le rôle de la Chine dans l'équilibre mondial*

Zu einem Zeitpunkt, an dem sich China zunehmend von der Sowjetunion distanzieren, stellt die Arbeitsgruppe Überlegungen zu China, seiner Vergangenheit und seiner politischen Ideologie an. Zwei Szenarien werden thematisiert: China könnte sich zu sehr nach innen richten und sich in der Folge umzingelt wiederfinden oder es könnte sich im Gegenteil für eine Expansion entscheiden.

**Sitzung Nr. 41 vom 4. April 1981**

[dodis.ch/34223](https://dodis.ch/34223)

*Amerika und das Weltgleichgewicht*

Nach der Wahl Ronald Reagan zum Präsidenten der USA analysiert die Arbeitsgruppe die Funktionsweise der US-Regierung und stellt Überlegungen zu deren Aussenpolitik an.

341

**Sitzung Nr. 42 vom 14. November 1981**

[dodis.ch/34224](https://dodis.ch/34224)

*Aussenpolitischer Terminkalender*

Kalender der bevorstehenden Konferenzen, insbesondere zu den Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion. Zentrale Themen sind die Atomfrage, der Nahe Osten, Nord-Süd Dialoge und ein allfälliger Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen.

**Sitzung Nr. 43 vom 3. Juli 1982**

[dodis.ch/34225](https://dodis.ch/34225)

*Sowjetische Weltpolitik*

In seinem Referat stellt Walther Hofer Vergleiche zwischen der Aussenpolitik des zaristischen Russlands und der Sowjetunion an. In der Diskussion thematisiert die Arbeitsgruppe die Bedeutung der sowjetischen Weltpolitik für die Schweiz.

**Sitzung Nr. 44 vom 19. Februar 1983**

[dodis.ch/34226](https://dodis.ch/34226)

*Freihandel oder Protektionismus: ein weltpolitisches Problem*

Das Referat von Paul Rudolph Jolles und der Beitrag von Fritz Staehelin zu Japan zeigen auf, wie der Protektionismus in der Wirtschafts- und Handelspolitik der Welt noch weit verbreitet ist. Die Arbeitsgruppe diskutiert das Konzept der «Kooperation», das sich in den letzten Jahren im Kontext des Protektionismus entwickelt hat.

**Sitzung Nr. 45 vom 19. November 1983**

Dok. 11, [dodis.ch/34227](https://dodis.ch/34227)

*Neutralität und Neutralitätspolitik heute*

In Anbetracht der zahlreichen Konflikte, die in unmittelbare Nähe gerückt sind, entfacht in der Arbeitsgruppe eine Diskussion darüber, wie auf Völkerrechtsverletzungen reagiert werden soll. Davor erläutern die Referenten Herbert Lüthy und Luzius Wildhaber die Neutralität in Bezug auf die vorherrschenden politischen Verhältnisse und das Völkerrecht.

**Sitzung Nr. 46 vom 24. November 1984**

Dok. 12, [dodis.ch/34228](https://dodis.ch/34228)

*Europa (Europäische Integration, wirtschaftliche und politische Aspekte)*

Diskussion der Wechselwirkung zwischen den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der europäischen Integration: In Hinblick auf die weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen folgert die Arbeitsgruppe nach Referaten von Cornelio Sommaruga und Walther Hofer, dass die Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft vertieft werden muss.

*La politique extérieure de la Suisse. Facteur d'influence dans la monde d'aujourd'hui»;*  
*«Les relations culturelles entres Européens: Le rôle de la Suisse*

Im Hinblick auf das Kulturforum in Budapest und auf Basis von Referaten von Roland Ruffieux und Jacques Freymond diskutiert die Arbeitsgruppe die Bedeutung von «Kultur», die historische Entwicklung der schweizerischen Kulturpolitik und ihre Position in der europäischen Kulturlandschaft.



## Verzeichnis der Referate 1962–1985

Nr.	Datum	Referenten	Thema
2	08.01.1962	<a href="#">Rudolf Bindschedler</a>	Schweizerische Neutralität und europäische Integration
3	22.01.1962	<a href="#">Gerhard Eisner</a> <a href="#">Hans Peter Keller</a> <a href="#">Paul Rudolf Jolles</a>	Industrie und europäische Integration Schweizerische Landwirtschaft und europäische Integration Überblick über die Arbeit der anderen Gruppen
4	24.02.1962	<a href="#">Jean-Rodolphe von Salis</a>	Die schweizerische Neutralität im Lichte der europäischen und der Weltsituation
5	20.03.1962	<a href="#">Jacques Freymond</a>	Politique étrangère de la Suisse et opinion publique
6	16.06.1962	<a href="#">Paul Ruedger</a> <a href="#">Rudolf Bindschedler</a>	Die guten Dienste der Schweiz als neutraler Staat Auswirkungen und Aktionsmöglichkeiten der ständigen Neutralität
7	03.11.1962	<a href="#">Friedrich Trugott Wahlen</a>	Die Lage nach der Erklärung der Schweiz vom 24.9.1962 vor dem Ministerrat der EWG
8	25.03.1963	<a href="#">Jean-Rodolphe von Salis</a> <a href="#">Agostino Soldati</a>	De Gaulle face à l'histoire De Gaulle (exposé complémentaire)
9	23.09.1963	<a href="#">August Lindt</a> <a href="#">Herbert Lüthy</a>	Grundsätzliche Aspekte einer schweizerischen Entwicklungshilfe Eindrücke und Ansichten über Entwicklungsprobleme
10	30.11.1963	<a href="#">Albert Weitnauer</a> <a href="#">Max Weber</a>	Die Schweiz und die Probleme der westlichen Welt Die Schweiz im Europarat
11	16.03.1964	<a href="#">Olivier Reverdin</a> <a href="#">Walther Hofer</a>	Les contacts de la Suisse avec l'Est (vue romande) Ostkontakte (in alemannischer Sicht)
12	21.11.1964	<a href="#">Ernst Uhlmann</a> <a href="#">Rudolf Bindschedler</a>	Aktuelle Probleme der Verteidigung der neutralen Schweiz Rechtsprobleme der Neutralität im Rahmen der Luftraumverteidigung
13	15.03.1965	<a href="#">Peter Dürrenmatt</a>	Zur politischen Situation Europas
14	20.11.1965	<a href="#">Olivier Reverdin</a> <a href="#">Herbert Lüthy</a>	Die Jura-Frage Die Jura-Frage
15	21.03.1966	<a href="#">Edwin Stopper</a> <a href="#">Max Troendle</a>	Kurze Schilderung der Integrationslage nach dem «Luxemburger Kompromiss» Die Deutschlandfrage
16	21.01.1967	<a href="#">Paul Rudolf Jolles</a>	Der heutige Stand des Integrationsproblems (im Lichte der Vorbereitung einer zweiten britischen Europa-Initiative)
17	24.06.1967	<a href="#">Albert Weitnauer</a>	Stand des Integrationsproblems (im Lichte des Abschlusses der Kennedy-Runde)

18	25.11.1967	<a href="#">Peter Dürrenmatt</a> <a href="#">Rudolf Bindschedler</a>	Europäische Integration und Verfassungsreform Verfassung und auswärtige Beziehungen der Eidgenossenschaft
19	17.02.1968	<a href="#">Jacques Freymond</a>	L'équilibre mondial et l'Europe
20	06.07.1968	<a href="#">Max Troendle</a>	Die Beziehungen zwischen West und Ost Osthandel
21	16.11.1968	<a href="#">Paul Rudolf Jolles</a>	Die Entwicklungshilfe als politisches Problem
22	15.02.1969	<a href="#">Ernesto Thalmann</a>	Die UN: Möglichkeiten und Grenzen ihrer Wirksamkeit. – Die Schweiz und die UN
23	15.11.1969	<a href="#">Albert Weitnauer</a>	Europa nach de Gaulle
24	27.06.1970	<a href="#">Albert Weitnauer</a> <a href="#">Albert Natural</a>	Die Zukunftsperspektiven der schweizerischen Europapolitik. Diskussion der Berichte der beiden Autoren an den Bundesrat vom 27. April 1970
25	21.11.1970	<a href="#">Paul Rudolf Jolles</a>	Europäische Integration
26	27.03.1971	<a href="#">Jacques Freymond</a>	La Suisse entre deux systèmes européens
27	26.06.1971	<a href="#">Paul Rudolf Jolles</a>	Stand der Integrationsfrage
28	22.01.1972	<a href="#">Paul Rudolf Jolles</a>	Stand der Integrationsfrage
29	03.06.1972	<a href="#">Willy Bretscher</a> <a href="#">Klaus Jacobi</a>	Die Beziehungen zwischen den USA und Europa Wirtschaftliche Aspekte des Verhältnisses zwischen Europa und den USA
30	16.09.1972	<a href="#">Paul Rudolf Jolles</a>	Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
31	17.02.1973	<a href="#">Walther Hofer</a> <a href="#">Rudolf Bindschedler</a>	Die europäische Sicherheitskonferenz und die Schweiz Die europäische Sicherheitskonferenz und die Schweiz
32	24.11.1973	<a href="#">Bernard Béguin</a>	Les relations triangulaires Europe – États-Unis – Japon
33	09.11.1974	<a href="#">Herbert Lüthy</a>	Relance de l'Europe?
34	05.04.1975	<a href="#">Daniel Frei</a>	Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Aussenpolitik in einer sich wandelnden Welt: 20 kleinstaatliche Methoden für den Umgang mit der Abhängigkeit
35	08.11.1975	<a href="#">Curt Gasteyger</a>	Relance atlantique
36	06.11.1976	<a href="#">Walther Hofer</a>	Entspannung – Illusion oder Realität
37	19.11.1977	<a href="#">Olivier Reverdin</a> <a href="#">Bernard Béguin</a> <a href="#">Daniel Frei</a>	Öffentliche Meinung und Aussenpolitik Öffentliche Meinung und Aussenpolitik Öffentlichkeit und Aussenpolitik
38	01.07.1978	<a href="#">Paul Rudolf Jolles</a> <a href="#">Marcel Heimo</a>	Die Konzeption der weltwirtschaftlichen Interdependenz als neue Grundlage der Entwicklungspolitik Commentaire sur les chances d'un nouvel ordre économique international
39	17.02.1979	<a href="#">Curt Gasteyger</a> <a href="#">Edouard Brunner</a>	Weltpolitik und Menschenrechte Weltpolitik und Menschenrechte
40	10.11.1979	<a href="#">Jacques Freymond</a> <a href="#">Jean Cuendet</a>	Le rôle de la Chine dans l'équilibre mondial Le rôle de la Chine dans l'équilibre mondial

345

41	04.04.1981	<a href="#">Jacques Freymond</a>	Le rôle des États-Unis dans le système mondial
42	14.11.1981	<a href="#">Raymond Probst</a>	Aussenpolitischer Terminkalender
43	03.07.1982	<a href="#">Walther Hofer</a>	Sowjetische Weltpolitik
44	19.02.1983	<a href="#">Paul Rudolf Jolles</a>	Freihandel oder Protektionismus: ein weltpolitisches Problem
45	19.11.1983	<a href="#">Herbert Lüthy</a> <a href="#">Luzius Wildhaber</a>	Neutralität und Neutralitätspolitik Heute Neutralität und Neutralitätspolitik
46	24.11.1984	<a href="#">Cornelio Sommaruga</a> <a href="#">Walther Hofer</a>	Europa (Europäische Integration, Wirtschaftliche und Politische Aspekte) Europa (Europäische Integration, Wirtschaftliche und Politische Aspekte)
47	29.06.1985	<a href="#">Roland Ruffieux</a> <a href="#">Jacques Freymond</a>	La politique extérieure culturelle de la Suisse. Facteur d'influence dans le monde d'aujourd'hui Les relations culturelles entre Européens: Le rôle de la Suisse

Anmerkung: Die Referate der Sitzungen Nr. 2 bis 24 werden im «Relevé chronologique des thèmes traités par le Groupe de travail «Historische Standortbestimmung» depuis sa création» im Anhang des Protokolls der Sitzung vom 27. Juni 1970, [dodis.ch/34206](http://dodis.ch/34206), aufgelistet.



## Verzeichnis der Sitzungsteilnehmenden 1961–1985

### Mitglieder der Arbeitsgruppe

[Béguin, Bernard](#) (1923–2014), Journalist, Chefredaktor Journal de Genève  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1971–1985  
Sitzungen: 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 47

[Böhler, Eugen](#) (1893–1977), Ökonom, Professor an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1963–1970  
Sitzungen: 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 23

[Bois, Philippe](#) (1942–1991), Jurist, Professor an der Universität Neuenburg  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1980–1985  
Sitzungen: immer abwesend

[Bolla, Ferruccio](#) (1911–1984), Journalist und Politiker, Redaktor und später Direktor des Repertorio di giurisprudenza patria, Ständerat (R, TI)  
Mitglied der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: immer abwesend

[Bonjour, Edgar](#) (1898–1991), Historiker, Professor an der Universität Basel, Verfasser des sog. «Bonjour-Berichts» zur Geschichte der schweizerischen Neutralität  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1980  
Sitzungen: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12, 13, 19, 29, 31, 32, 33, 37, 39, 40

[Bretscher, Willy](#) (1897–1992), Journalist und Politiker, Chefredaktor der Neuen Zürcher Zeitung, Nationalrat (FDP, ZH)  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1968–1977  
Sitzungen: 19, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 33, 37

[Broger, Raymond](#) (1916–1980), Jurist und Politiker, National- und Ständerat (CVP, AI)  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1968–1978  
Sitzungen: 19, 22, 24, 25, 27

[Broggini, Gerardo](#) (1926–2018), Jurist, Professor an den Universitäten Heidelberg, Fribourg und Mailand  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1972–1985  
Sitzungen: 29, 31, 33, 36, 37, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 47

348

**Bütler, Hugo** (1944–), Historiker und Journalist, Redaktor der Neuen Zürcher Zeitung

Mitglied der Arbeitsgruppe von ab 1980–1985

Sitzungen: 41, 42, 44, 47

**Calgari, Guido** (1905–1969), Philosoph und Historiker, Professor an der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich, Präsident der Neuen Helvetischen Gesellschaft

Mitglied der Arbeitsgruppe 1967–1969

Sitzungen: 16, 18, 21, 22

**Dürrenmatt, Peter** (1904–1989), Historiker und Politiker, Chefredaktor der Basler Nachrichten, Nationalrat (LPS, BS), Professor an der Universität Bern

Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1974

Sitzungen: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31

**Eggly, Jacques-Simon** (1942–), Journalist und Politiker, Nationalrat (LPS, GE)

Mitglied der Arbeitsgruppe 1980–1985

Sitzungen: 41, 42, 43

**Eichenberger, Kurt** (1922–2005), Jurist, Professor an der Universität Basel

Mitglied der Arbeitsgruppe

Sitzungen: immer abwesend

**Favez, Jean-Claude** (1938–2013), Historiker, Professor an der Universität Genf

Mitglied der Arbeitsgruppe 1976–1985

Sitzungen: 36, 38

**Frei, Daniel** (1940–1988), Historiker und Politikwissenschaftler, Professor an der Universität Zürich

Mitglied der Arbeitsgruppe 1971–1983

Sitzungen: 26, 27, 30, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 44

**Freymond, Jacques** (1911–1998), Historiker, Direktor des Institut universitaire des hautes études internationales in Genf, Vizepräsident des IKRK

Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1985

Sitzungen: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 30, 31, 32, 34, 35, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 47

**Freymond, Pierre** (1921–1971), Jurist und Politiker, Nationalrat (RL, VD)

Mitglied der Arbeitsgruppe 1969–1971

Sitzungen: 23, 24, 25

**Gasteyger, Curt** (1929–2020), Jurist, Professor am Institut universitaire des hautes études internationales in Genf

Mitglied der Arbeitsgruppe 1975–1985

Sitzungen: 34, 35, 39, 43

349

[Grosjean, Carlos](#) (1929–2004), Jurist und Politiker, Ständerat (LPS, NE)

Mitglied der Arbeitsgruppe 1970–1985

Sitzungen: 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 42, 43, 44, 45

[Hofer, Walther](#) (1920–2013), Historiker und Politiker, Nationalrat (SVP, BE),

Mitglied der parlamentarischen Versammlung des Europarats

Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1985

Sitzungen: 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 29, 30, 31, 34, 36, 39, 41, 42, 43, 45, 46

[Hürlimann, Hans](#) (1918–1994), Jurist und Politiker, Ständerat (CVP, ZG)

Mitglied der Arbeitsgruppe 1970–1974

Sitzungen: 25, 27, 30, 31

[Jetzer, Alexandre](#) (1941–), Jurist, Sekretär des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (Vorort)

Mitglied der Arbeitsgruppe 1980–1985

Sitzungen: 42, 44, 45, 46, 47

[Jucker, Waldemar](#) (1924–1994), Ökonom und Jurist, Delegierter des Bundesrats für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung und Direktor des Bundesamts für Konjunkturfragen des EVD

Mitglied der Arbeitsgruppe 1976–1985

Sitzungen: 36, 37, 38, 39, 40, 42, 47

[Koller, Arnold](#) (1933–), Jurist und Politiker, Nationalrat (CVP, AI), Professor an der Universität St. Gallen

Mitglied der Arbeitsgruppe 1976–1985

Sitzung: 37

[Lattion, Gérard](#) (1915–2006), Offizier, Chef der Gruppe für Ausbildung im EMD

Mitglied der Arbeitsgruppe 1976–1983

Sitzungen: 37, 38, 40, 42

[Landgraf, François](#) (1938–2011), Beamter und Journalist, Chefredaktor der Gazette de Lausanne,

Mitglied der Arbeitsgruppe 1970–1973 und eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzungen: 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 45

[Lepori, Giuseppe](#) (1902–1968), Jurist und Politiker, Bundesrat (CVP), Vorsteher des EPED

Mitglied der Arbeitsgruppe 1963–1966

Sitzungen: 8, 9, 10, 12, 13, 14

[Luterbacher, Franz](#) (1918–2007), Jurist, Verwaltungsratspräsident Brown, Boveri & Cie

Mitglied der Arbeitsgruppe 1976–1985

Sitzungen: 36, 37, 38, 40, 44, 46, 47



350

**Lüthy, Herbert** (1918–2002), Historiker und Journalist, Professor an der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich und an der Universität Basel  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1985

Sitzungen: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 31, 32, 33, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47

**Meylan, René** (1929–2000), Jurist und Politiker, Ständerat (SP, NE), Mitglied mehrerer eidgenössischer Kommissionen

Mitglied der Arbeitsgruppe 1970–1985

Sitzungen: 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 41, 44, 45, 47

**Micheli, Pierre** (1905–1989), Diplomat und Jurist, Botschafter in Paris, Direktor der Abteilung für Politische Angelegenheiten und Generalsekretär des EPD  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1971–1976, davor eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzungen: 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34

**Probst, Raymond** (1919–2001), Diplomat und Jurist, Sektionschef in der Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD, Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter in Washington, Direktor der Politischen Direktion und Staatssekretär des EDA

Eingeladener Teilnehmer und Vorsitzender der Arbeitsgruppe (1984–1985)

Sitzungen: 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 41, 42, 45, 46, 47

**Reverdin, Olivier** (1913–2000), Philologe, Journalist und Politiker, Chefredaktor Journal de Genève, National- und Ständerat (L, GE), Mitglied und Präsident der parlamentarischen Versammlung des Europarats

Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1985

Sitzungen: 1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 27, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 45, 47

**Ruegger, Paul** (1897–1988), Diplomat und Jurist, Schweizerischer Gesandter in Rom und London, Präsident des IKRK, Professor an der Universität Genf  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1980

Sitzungen: 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 32, 33, 34, 38, 40

**Ruffieux, Roland** (1921–2004), Historiker und Politikwissenschaftler, Direktor der Schweizerischen Landesbibliothek, Professor an den Universitäten Freiburg und Lausanne

Mitglied der Arbeitsgruppe 1976–1985

Sitzungen: 36, 38, 43, 45, 46, 47

**v. Salis, Peter Anton** (1898–1982), Diplomat und Jurist, zuletzt Schweizerischer Gesandter in Paris

Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1969

Sitzungen: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22

351

**v. Salis, Jean-Rodolphe** (1901–1996), Historiker, Professor an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1970  
Sitzungen: 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 16, 18, 20

**Schnyder, Felix** (1910–1992), Diplomat und Jurist, Botschafter in Washington, Vorsitzender der Nationalen schweizerischen Unesco-Kommission  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1976–1979  
Sitzungen: 37, 39, 40

**Spieß, Gertrud** (1914–1995), Politikerin, Nationalrätin (CVP, BL)  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1976–1984  
Sitzungen: 36, 37, 39, 42, 44, 45, 46

**Tavel, Charles Hubert** (1918–2010), Wissenschaftler, Wissenschaftsrat bei der Schweizer Botschaft in Washington  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1976–1985  
Sitzungen: 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47

**de Torrenté, Henry** (1893–1962), Diplomat, zuletzt Botschafter in Washington  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1962  
Sitzungen: 1, 2, 3, 4, 5

**Troendle, Max** (1905–2004), Diplomat und Jurist, Botschafter in Tokio, in Moskau und zuletzt in Berlin  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1969–1981  
Sitzungen: 15, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40

**Uhlmann, Ernst** (1902–1981), Jurist, Journalist und Politiker, Chefredaktor der Schaffhauser Nachrichten, Grossrat (SH) und Oberstkorpskommandant  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1963–1976  
Sitzungen: 8, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 19, 20, 22, 24, 25, 28, 30, 31, 33, 34, 36

**Umbricht, Victor Hermann** (1915–1988), Diplomat und Jurist, Mitglied des IKRK, persönlicher Vertreter des UNO-Generalsekretärs Kurt Waldheim in Bangladesch, UNO-Sonderversorger für Indochina  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1981–1985  
Sitzungen: immer abwesend

**Wahlen, Friedrich Traugott** (1899–1985), Agronom und Politiker, Bundesrat (BGB), Vorsteher des EPD  
Teilnehmender Bundesrat, Mitglied der Arbeitsgruppe 1968–1975  
Sitzungen: 1, 7, 11, 14, 18 (als Bundesrat); 19, 20, 21, 22, 23, 25, 28, 29, 31, 32, 33, 34 (als Mitglied der Arbeitsgruppe)

**Weber, Max** (1897–1974), Jurist und Politiker, Bundesrat (SP)  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1974  
Sitzungen: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32

- 352 [Weitnauer, Albert](#) (1916–1984), Diplomat und Jurist, Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter in London, Direktor der Politischen Direktion, Generalsekretär und Staatssekretär des EDA  
Mitglied und Vorsitzender der Arbeitsgruppe 1961–1983  
Sitzungen: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45
- [Wick, Karl](#) (1891–1969), Jurist, Journalist und Politiker, Chefredaktor Vaterland, Nationalrat (CVP, LU)  
Mitglied der Arbeitsgruppe 1961–1967  
Sitzungen: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16

### Weitere Teilnehmerinnen und Teilnehmer einzelner Sitzungen

- [Andres, Ernst](#) (1932–), Chef Information und Presse im EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 34, 35
- [Antonietti, Markus](#) (1958–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 47 (Protokoll)
- [Arioli, Silvio](#) (1938–), Mitarbeiter und später Sektionschef im Rechtsdienst der Handelsabteilung des EVD, Sektionschef in Integrationsbüro EPD/EVD  
Sitzungen: 23, 24, 25, 26, 27, 28 (Protokoll)
- [v. Arx, Herbert](#) (1939–1999), Chef der Sektion für politische Sonderfragen des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 44, 45, 46
- [Barbey, Claude André](#) (1949–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 35 (Protokoll)
- [Bauty, Anne Barbara](#) (1949–), Praktikantin im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 39 (Protokoll)
- [Bieri, Fred](#) (1915–1970), Botschafter in Jakarta, Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 16, 20, 22
- [Bindschedler, Rudolf](#) (1915–1991), Professor an der Universität Bern, Rechtsberater des EPD (später EDA), Vertreter der Schweiz bei internationalen Verhandlungen  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 2, 3, 5, 6, 8, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39

353

**Blankart, Franz** (1936–2021), Chef des Integrationsbüros EDA/EVD,  
Missionschef der Ständigen Mission der Schweiz bei WTO und EFTA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 16, 20, 21, 22, 24, 27 (Protokoll), 33, 34, 35, 37, 43, 45, 46

**Blickenstorfer, Christian** (1945–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzungen: 33, 34 (Protokoll)

**Bodenmüller, Rolf** (1942–), stv. Chef der Politischen Abteilung I der Politischen  
Direktion des EDA  
Sekretär und eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 46, 47 (Protokoll)

**Bosshard, Rudolf** (1931–2020), diplomatischer Mitarbeiter der Handelsabteilung  
des EVD und später im EDA  
Sitzungen: 11, 14, 15 (Protokoll)

**Bourgeois, Jean** (1926–1999), juristischer Mitarbeiter im EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 11

**Bratschi, Peter** (1941–), Mitarbeiter in der Handelsabteilung des EVD  
Sitzungen: 25, 26, 29 (Protokoll)

**Breiter, Urs** (1953–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 46 (Protokoll)

**Brugger, Ernst** (1914–1998), Bundesrat (FDP), Vorsteher des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 25, 26, 27, 28, 30, 34, 35, 36 (als Bundesrat); 40

**Brunner, Edouard** (1932–2007), stv. Chef des Politischen Sekretariats des EDA,  
Botschaftsrat bei der Mission der Schweiz bei der UNO in New York, Direktor  
der Direktion für internationale Organisationen des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 31, 39, 40, 41, 43, 45

**Bucher, Josef** (1947–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 32 (Protokoll)

**Bugnet, Helyett** (1925–), Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Sektion für  
kulturelle und UNESCO-Angelegenheiten des EDA  
Sitzungen: 43, 44 (Protokoll)

**Burckhardt, Jakob** (1913–1996), Chef der Abteilung für internationale  
Organisationen des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 10, 12, 13, 14, 15

354

[Caillat, Claude](#) (1918–2008), Sektionschef im Integrationsbüro EPD/EVD, Botschaftsrat bei der schweizerischen Botschaft in Paris, Missionschef der Schweizer Delegation bei der OECD in Paris  
Sekretär und später eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 2, 3, 4, 6, 7, 17

[Caratsch, Claudio](#) (1936–2020), Mitarbeiter in der Abteilung für internationale Organisationen des EPD  
Sitzungen: 10, 12, 14 (Protokoll)

[Chappuis, François](#) (1943–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 34 (Protokoll)

[Chrzanowski, Pierre](#) (1946–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 37 (Protokoll)

[Coquoz, Michel](#) (1945–2012), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 36 (Protokoll)

[Cuendet, Georges-André](#) (1932), Mitarbeiter und juristischer Berater der Handelsabteilung des EVD  
Sitzung: 16 (Protokoll)

[Cuendet, Jean](#) (1929–1988), Chef des Politischen Sekretariats der Politischen Direktion des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 35, 37, 38, 39, 40, 41

[Dahinden, Max](#) (1933–2020), Botschaftssekretär bei der Mission der Schweiz bei der UNO in New York und später bei der schweizerischen Botschaft in Caracas  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 22

[Dardenne, Eric](#) (1951–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 47 (Protokoll)

[de Riedmatten, Bernard](#) (1938), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 17 (Protokoll)

[Dietschi, Peter](#) (1930–2021), diplomatischer Mitarbeiter im EPD  
Sitzungen: 19, 21 (Protokoll)

[Diez, Emanuel](#) (1919–1990), Abteilungschef und später Direktor der Direktion für Völkerrecht des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 19, 20, 22, 24, 25, 27, 34, 35, 45

[Dreyer, Dominique](#) (1945–), stv. Chef des Politischen Sekretariats der Politischen Direktion des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 44

355

**Dumont, Beat** (1916–2004), Mitarbeiter der Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD und Sekretär im Sekretariat des Departementschefs  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 12, 13, 14, 15

**Ducrey, Guy** (1936–), diplomatischer Mitarbeiter bei der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 15

**Dunkel, Arthur** (1932–2005), Chef der Abteilung Internationale Zollpolitik der Handelsabteilung des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 32, 33, 34, 35

**Eberhard, Balthasar** (1933–), Chef der Abteilung Welthandelsfragen – GATT des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 44

**Eckenstein, Christoph** (1926–1974), Mitarbeiter des Integrationsbüros EPD/EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 25, 26, 27, 28

**Eisner, Gerhard**, volkswirtschaftlicher Mitarbeiter der Handelsabteilung des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 3

**Erni, Peter** (1919–2009), Chef Information und Presse des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33

**Faivet, André** (1944–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 32 (Protokoll)

**Feller, Max** (1916–2017), Chef des Integrationsbüros EPD/EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 24

**Frank, Vincent C.** (1930–), Mitarbeiter der Handelsabteilung des EVD und des Integrationsbüros EPD/EVD  
Sekretär und eingeladenener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 19 (Protokoll), 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18

**Frei, W.**  
Sitzung: 41 (Protokoll)

356

**Friederich, Peter** (1942–), Sektionschef in der Personalabteilung im Generalsekretariat des EDA  
Sekretär und eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 41, 42, 43, 44, 45 (Protokoll)

**Frunz, Walter** (1949–2022), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 39 (Protokoll)

**Gagnebin, Daniel** (1917–1998), Chef der Sektion Kultur- und Unesco-Angelegenheiten der Abteilung für internationale Organisationen des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 11

**Gattiker, Heinrich** (1946–1997), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 35 (Protokoll)

**Gelzer, Michael** (1916–1999), Sektionschef in der Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD, später Chef der Politischen Abteilung II und stv. Direktor der Politischen Direktion des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33

**Girard, Pierre-Louis** (1942–), Chef des Integrationsbüros EDA/EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 41, 44, 45

**Godet, Blaise** (1947–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 33 (Protokoll)

**Gottret, Paul** (1918–1992), Protokollchef des EPD, Botschafter in Den Haag  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 34, 35, 37, 44

**Graber, Pierre** (1908–2003), Bundesrat (SP), Vorsteher des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 24, 26, 32, 34, 35, 36 (als Bundesrat); 39, 40, 41, 46

**Grandjean, Alain** (1949–), Praktikant im diplomatischen Dienst bei der Politischen Abteilung III der Politischen Direktion des EDA  
Sitzung: 41 (Protokoll)

**Greber, Anton** (1937–), diplomatischer Mitarbeiter im Generalsekretariat des EDA  
Sekretär der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung  
Sitzungen: 36, 37, 38, 39

**Grübel, Albert** (1918–2002), Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge und später Direktor des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 32



357

[v. Grünigen, Marianne](#) (1936), Praktikantin im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzungen: 17, 18 (Protokoll)

[Gyger, Walter Bruno](#) (1946–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 33 (Protokoll)

[Hartenbach, Maurice](#) (1945–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 35 (Protokoll)

[Hartmann, Rudolf](#) (1916–2002), stv. Chef der Abteilung für internationale  
Organisationen des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 11

[Hegner, Anton Robert](#) (1926–1999), Chef der Politischen Abteilung I der  
Politischen Direktion des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 35, 36, 39

[Heimo, Marcel](#) (1917–2013), Direktor der Direktion für  
Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA und Delegierter  
des Bundesrats für Technische Zusammenarbeit  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 43

[Hentsch, Guy](#) (1938–), diplomatischer Mitarbeiter bei den Länderdiensten der  
Handelsabteilung des EVD  
Sitzungen: 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 (Protokoll)

[Hess, Hansjörg](#) (1916–1998), Sektionschef in der Abteilung für politische  
Angelegenheiten des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 11

[Hoffmann, Hansrudolf](#) (1939–), diplomatischer Mitarbeiter in der Direktion für  
Völkerrecht im EPD  
Sitzungen: 29, 30, 31 (Protokoll)

[Hollenweger, Peter](#) (1939–), diplomatischer Mitarbeiter im Integrationsbüro  
EPD/EVD  
Sitzungen: 27, 28, 30 (Protokoll)

[Hüsler, Angelo](#) (1935–), diplomatischer Mitarbeiter im Rechtsdienst des EPD  
Sitzungen: 13, 14 (Protokoll)

[Iselin, Jürg](#) (1920–2012), Chef des Integrationsbüros EPD/EVD, später Chef der  
Politischen Abteilung II und stv. Direktor der Politischen Direktion des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 7, 8, 9, 13, 16, 17, 18, 19, 34, 35, 37

358

**Jaccard, Maurice** (1917–2002), Chef des Auslandschweizerdiensts des EPD (später EDA), Chef des Diensts für Auslandschweizer- und Rückwandererhilfe des EJPD

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzungen: 33, 34, 35, 37, 40

**Jaccard, Philippe** (1951–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD

Sitzung: 38 (Protokoll)

**Jacobi, Klaus** (1929–2004), Sektionschef der Handelsabteilung des EVD, Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzungen: 10, 12, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 39, 41, 45

**Jaeger, Max** (1927), diplomatischer Mitarbeiter im Integrationsbüro EPD/EVD

Sitzung: 17 (Protokoll)

**Jaeggi, Walter** (1913–1982), Chef des Informations- und Pressediensts im EPD

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzung: 14

**Jagmetti, Carlo** (1932–), diplomatischer Mitarbeiter der Politischen Direktion im EPD

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzungen: 18 (Protokoll), 46

**Janner, Antonino** (1917–1982), stv. Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD, Botschafter in Asunción und Buenos Aires, Direktor der Verwaltungsdirektion des EPD

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzungen: 11, 13, 15, 16, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 35, 37

**Jolles, Paul Rudolf** (1919–2000), Chef des Integrationsbüros EPD/EVD,

Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, Direktor der Handelsabteilung des EVD

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzungen: 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46

**Kaiser, Marcus** (1943–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD

Sitzung: 31 (Protokoll)

**Kaufmann, Hansjakob** (1929–1994), Mitarbeiter in der Politischen Abteilung II der Politischen Direktion des EDA

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzung: 39

359 [Kellenberger, Jakob](#) (1944–), Botschaftsrat bei der schweizerischen Botschaft in London, Chef des Integrationsbüros EDA/EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 46, 47

[Keller, Hanny](#) (1943–), Sekretärin in der Politischen Direktion des EPD  
Sitzung: 40 (Protokoll)

[Keller, Hans Peter](#) (1910–2002), Direktor der Eidg. Getreideverwaltung des EFZD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 3

[Keller, René](#) (1914–1997), Direktor der Direktion für internationale Organisationen des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 26, 27, 28, 30, 31, 32, 34

[Keller, Sylvie](#) (1943), Praktikantin im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 32 (Protokoll)

[Knoblauch, Rudolf](#) (1951–), Praktikant im diplomatischen Dienst, EDA  
Sitzung: 40 (Protokoll)

[Kohler, Dora](#) (1950–)  
Sitzung: 44 (Protokoll)

[Koller, Paul](#) (1952–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 42 (Protokoll)

[Lang, Erik-Roger](#) (1930–), Sektionschef bei der Verwaltungsdirektion des EPD  
Sekretär der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung  
Sitzungen: 32, 33, 34, 35, 36

[Languetin, Pierre](#) (1923–2020), stv. Chef des Integrationsbüros EPD/EVD,  
Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 15, 16, 18, 19, 24, 30, 32, 34, 35

[Lehner, Ulrich](#) (1954–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 42 (Protokoll)

[Leippert, Max](#) (1921–2002), Chef des Auslandschweizerdiensts der Politischen Abteilung II der Politischen Direktion des EDA  
Sitzung: 45

[Lévy, Philippe](#) (1936–2018), Chef der Abteilung Internationale Investitionsfragen im Bundesamt für Aussenwirtschaft des EVD, Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 44, 46, 47

- 360 [Lindt, August R.](#) (1905–2000), Botschafter in Washington, Delegierter des Bundesrats für Technische Zusammenarbeit  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 9, 10, 11, 12, 13, 14
- [Loretan, Raymond](#) (1955–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 46 (Protokoll)
- [Luciri, Pierre](#) (1942–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 30 (Protokoll)
- [Lugon, Jérôme](#) (1937–), Mitarbeiter der Handelsabteilung des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 15
- [Lusser, Milan](#) (1925–2020), Mitarbeiter der Handelsabteilung des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 10
- [Marcuard, Sigismond](#) (1917–2010), Delegierter des Bundesrats für Technische Zusammenarbeit  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 19, 21, 22, 24, 25
- [Martin, Jimmy](#) (1920–2008), Direktor der Verwaltungsdirektion im EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 38
- [Martinelli, Dante](#) (1947–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 40 (Protokoll)
- [Maurice, Darier](#) (1951–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 45 (Protokoll)
- [Meylan, Anne](#) (1942–2009), Praktikantin im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 36 (Protokoll)
- [Miesch, Hans](#) (1918–1993), stv. Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD, Botschafter in Ost-Berlin  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 20, 22, 24, 27, 26, 27, 30, 31
- [Monnier, Jean](#) (1929–1987), Mitarbeiter des Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland, Chef der Sektion Völkerrecht und zweiter stv. Direktor Direktion für Völkerrecht des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 31, 35
- [Moser, Emilio](#) (1917–), Vizedirektor der Handelsabteilung des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 9, 32, 34, 35

- 361 [Muheim, Franz](#) (1931–2020), Chef der Politischen Abteilung I und stv. Direktor der Politischen Direktion des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 44, 45
- [Müller, Charles](#) (1922–2015), Chef der Politischen Abteilung I und stv. Direktor der Politischen Direktion des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 32, 33, 34, 35
- [Nagy, Nicolas](#) (1940–), Mitarbeiter im Integrationsbüro EPD/EVD  
Sitzung: 18 (Protokoll)
- [Natural, Albert](#) (1918–2002), Chef des Politischen Sekretariats und stv. Chef der Politischen Direktion des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 24, 25, 26, 27
- [Nussbaumer, Pierre André](#) (1918–2019), stv. Direktor der Direktion für internationale Organisationen des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 32
- [Pestalozzi, Richard](#) (1918–2008), Sekretär im Sekretariat des Departementschefs des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11
- [Pianca, Francis](#) (1931–2002), Botschafter in Bukarest, stv. Direktor der Politischen Direktion des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 46
- [Pometta, Francesca](#) (1926–2016), Chefin der Politischen Abteilung III und stv. Direktorin der Politischen Direktion des EDA  
Eingeladene Teilnehmerin der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 41
- [Raeber, Thomas](#) (1924–2009), stv. Delegierter des Bundesrats für Technische Zusammenarbeit, Botschafter in Dar es Salaam und Missionschef der Ständigen Vertretung der Schweiz beim Europarat  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 38, 46, 47
- [Ramseyer, Paul André](#) (1937–), stv. Chef der Politischen Abteilung II der Politischen Direktion des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 44

362 [Richard, Jean-Claude](#) (1946–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 33 (Protokoll)

[Ritter, Jean-Pierre](#) (1931–2000), Chef des Politischen Sekretariats der Politischen  
Direktion des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 41, 43

[Rothenbühler, Fritz](#) (1914–1984), Delegierter des Bundesrats für  
Handelsverträge  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 27, 29, 30, 31, 33

[Rüegg, Alfred](#) (1936–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 14 (Protokoll)

[Schaffner, Hans](#) (1908–2004), Bundesrat (FDP), Vorsteher des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 8, 17, 20, 22 (als Bundesrat); 28, 31, 34, 35, 36

[Schelling, Rosemarie](#) (1946–), Praktikantin im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 35 (Protokoll)

[Schmid, Wilhelm](#) (1941–), diplomatischer Mitarbeiter im Generalsekretariat des  
EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 37, 38, 39 (Protokoll)

[Schurtenberger, Erwin](#) (1940–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 23 (Protokoll)

[Simonin, Pierre-Yves](#) (1937–), Sekretär des Vorstehers des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 25, 27, 28, 31 (Protokoll)

[Soldati, Agostino](#) (1910–1966), Botschafter in Paris  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 8

[Sommaruga, Cornelio](#) (1932–2024), Delegierter des Bundesrats für  
Handelsverträge, Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft und  
Staatssekretär des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 45, 46

[Spicher, Georges](#) (1951–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 45 (Protokoll)

[Spühler, Willy](#) (1902–1990), Bundesrat (SP), Vorsteher des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 22 (als Bundesrat); 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37

- 363 [Staehelin, Fritz Rudolf](#) (1928–), Botschafter in Tokio, Direktor der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 44, 45, 46
- [Stauffer, Paul Friedrich](#) (1930–2008), Mitarbeiter in der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD  
Sitzung: 12 (Protokoll)
- [Stettler, Bernhard](#) (1947–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzung: 36 (Protokoll)
- [Stopper, Edwin](#) (1912–1988), Direktor der Handelsabteilung des EVD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 2, 5, 7, 8, 15
- [Streuli, Jürg](#) (1945–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD  
Sitzung: 32 (Protokoll)
- [Thalmann, Ernesto](#) (1914–1993), Direktor der Politischen Direktion des EPD und Generalsekretär des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 16, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 33, 34
- [Thévenaz, Pierre](#) (1917–2001), Chef des Politischen Sekretariats und stv. Direktor der Politischen Direktion des EPD  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 28, 30, 31
- [Tissières, Jean-Philippe](#) (1951–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 43 (Protokoll)
- [v. Tscharner, Benedikt](#) (1937–2019), Chef des Integrationsbüros EPD/EVD, Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge  
Sitzungen: 13, 15, 16 (Protokoll); 25, 27, 28, 29, 30, 31, 38, 40, 41, 45, 47  
(eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe)
- [Uhl, Othmar](#) (1931–2012), Sektionschef Information im Generalsekretariat des EDA, stv. Direktor der Direktion für internationale Organisationen des EDA  
Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe  
Sitzungen: 45, 47
- [Vogler, Peter](#) (1949–2011), diplomatischer Mitarbeiter in der Politischen Abteilung I der Politischen Direktion des EPD  
Sitzung: 40 (Protokoll)
- [Wacker, Alfred](#) (1918–2003), Botschaftsrat bei der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften  
Sitzung: 12



364

[Wagner, Beat](#) (1953–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzungen: 43, 44 (Protokoll)

[de Watteville, Jacques](#) (1951–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EDA  
Sitzung: 44 (Protokoll)

[Weisskopf, M.](#)

Sitzungen: 41, 42 (Protokoll)

[Wildhaber, Luzius](#) (1937–2020), juristischer Mitarbeiter bei der Direktion für Völkerrecht des EPD, später Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Basel

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzungen: 22, 45

[Woker, Daniel](#) (1948–), Praktikant im diplomatischen Dienst im EPD

Sitzung: 36 (Protokoll)

[Wurth, Paul Henri](#) (1916–2007), Missionschef bei der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzungen: 10, 16, 18, 24

[Zähner, Lilly](#), Mitarbeiterin im EVD

Sitzungen: 19, 20 (Protokoll)

[de Ziegler, François](#) (1922–2006), Chef des Politischen Sekretariats und stv. Direktor der Politischen Direktion des EPD

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzungen: 32, 33, 34, 35

[Zwahlen, Jean](#) (1931–), Chef des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EPD

Eingeladener Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Sitzung: 35

## Übersicht Bestände zur Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung

### Archivverzeichnis

Schweizerisches Bundesarchiv

Archiv für Zeitgeschichte

Schweizerisches Sozialarchiv

Staatsarchiv Basel-Stadt

Archives cantonales jurassiennes

Literaturarchiv

### Schweizerisches Bundesarchiv (BAR)

*E2001E-01\* Politische Direktion: Zentrale Ablage (1973–1981)*

- E2001E-01#1982/58#642\* Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung 1962–1972
- E2001E-01#1991/17#2854\* Integration. Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung (1973–1981)
- E2010A\* Politische Direktion: Zentrale Ablage (1982–2000)
- E2010A#1996/397#1269\* Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung»

*E2004B\* Verwaltungsdirektion im eidgenössischen politischen Departement: Zentrale Ablage (1973–1979)*

- E2004B#1990/219#123\* Ausserparlamentarische Kommissionen BRB, Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» 1973–1978
- E2004B#1990/219#124\* Historische Standortbestimmung [Band 2] 1976–1978

366 E2024A\* *Verwaltungsabteilung im eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten: Zentrale Ablage (1979–1987)*

- E2024A#1990/221#49\* Historische Standortbestimmung 1979–1981
- E2024A#1993/354#93\* Historische Standortbestimmung 1982–1984
- E2024A#1993/354#97\* Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» 1979–1984
- E2024A#1996/398#69\* Historische Standortbestimmung 1985–1986
- E2024A#1996/398#71\* Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmungen» 1985–1987

E2024B\* *Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst: Zentrale Ablage (1987–1994)*

- E2024B#2001/146#52\* Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» 1985–1988

**Botschaftsbestände**

- E2200.140#1996/401#56\* Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» 1974
- E2200.157-04#1992/114#41\* Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» 1975–1981
- E2200.36-09#1976/154#1000\* Historische Standortbestimmung 1963–1965
- E2210.1#1979/119#13\* Historische Standortbestimmung 1962–1968

E2804\* *Eidgenössisches politisches Departement: Handakten Friedrich Traugott Wahlen, Bundesrat (1961–1965)*

- E2804#1971/2#3\* Historische Standortbestimmung, Arbeitsgruppe 1963–1966

E2806\* *Eidgenössisches politisches Departement: Handakten Pierre Micheli, Botschafter (1961–1971)*

- E2806#1971/57#28\* Groupe de travail «Historische Standortbestimmung» 1961–1965

E3803\* *Eidgenössisches Departement des Innern: Handakten Alphons Egli, Bundesrat (1983–1986)*

- E3803#1992/256#101\* EDA, Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» 1983

367

*E4320-02C\* Bundesanwaltschaft: Jura-Konflikt (1960–1992)*

- E4320-02C#1994/161#8258\* Protokoll der «Groupe de travail» / Historische Standortsbestimmung / Presse-Kommentare 1967

*E5802\* Eidgenössisches Militärdepartement: Handakten Bundesrat Paul Chaudet (1955–1966)*

- E5802#1987/59#10\* Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung 1963–1964

*E7001C\* Generalsekretariat des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements: Zentrale Ablage (1956–1994)*

- E7001C#1984/200#49\* Sitzung der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» 1972
- E7001C#1984/201#25\* Historische Standortbestimmung 1973

*E7113\* Integrationsbüro: Zentrale Ablage (1967–1993)*

- E7113-02#1987/144#333\* Historische Standortbestimmung 1961–1974
- E7113-02#1988/128#150\* Historische Standortbestimmung 1961–1967
- E7113A#1988/158#11\* Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung 1973
- E7113A#1988/175#12\* Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung 1974
- E7113A#1989/1#16\* Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung 1975
- E7113A#1989/193#14\* Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung 1977
- E7113A#1989/99#17\* Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung 1976
- E7113A#1990/111#12\* Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung 1979
- E7113A#1990/132#11\* Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung 1978
- E7113A#1991/174#11\* Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung 1980
- E7113A#1991/247#11\* Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung 1982
- E7113A#1993/225#9\* Arbeitsgruppe für historische Standortbestimmung, Club de Neuchâtel 1985

368

- E7113A#2001/192#121\* Arbeitsgruppe für historische Standortbestimmung, Club de Neuchâtel 1990

*E7296A\* Bundesamt für Konjunkturfragen: Zentrale Ablage (1979–1997)*

- E7296A#1998/421#180\* Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung 1981–1985

*E9500.225\* Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung: Zentrale Ablage*

- E9500.225#1000/1190#1\* Protokolle der Arbeitsgruppe 1961–1970
- E9500.225/#1000/1190#2\* Protokolle der Arbeitsgruppe 1971–1985
- E9500.225#1996/436#1\* Protokolle, vol. I 1961–1968
- E9500.225#1996/436#2\* Protokolle, vol. II 1968–1975
- E9500.225#1996/436#3\* Protokolle, vol. III 1976–1979
- E9500.225#1996/436#4\* Sitzungen, vol. I 1963–1975
- E9500.225#1996/436#5\* Sitzungen, vol. II 1974–1980
- E9500.225#1996/436#6\* Zusammensetzung der Gruppe, Mutationen 1961–1976
- E9500.225#1996/436#7\* Handakten Dr. A. Weitnauer 1972–1978

*J.167\* Hofer Walther (1920–2013)*

- J1.167#1982/158#123\* Historische Standortbestimmung 1962
- J1.167#1982/158#124\* Historische Standortbestimmung 1962
- J1.167#1982/158#125\* Historische Standortbestimmung 1963–1965
- J1.167#1982/158#126\* Historische Standortbestimmung 1964
- J1.167#1982/158#127\* Historische Standortbestimmung 1965
- J1.167#1982/158#128\* Historische Standortbestimmung 1966
- J1.167#1982/158#129\* Historische Standortbestimmung 1968
- J1.167#1982/158#130\* Historische Standortbestimmung 1970
- J1.167#1982/158#131\* Historische Standortbestimmung 1973–1974
- J1.167#1982/158#132\* Historische Standortbestimmung 1975–1976

*J1.223\* Bindschedler Rudolf (1915–1991)*

- J1.223#1000/1318#266\* Europäische Friedensordnung, Referat von R. Bindschedler zum Thema an der Sitzung der Arbeitsgruppe für historische Standortbestimmung, vom 27. März 1971, 1951–1957

369

*J1.227\* Spühler Willy (1902–1990)*

- J1.227#1000/1400#58\* Europa nach de Gaulle: Sitzungsprotokoll vom 15. November 1969 (Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung») 1969

*J1.271\* Uhlmann Ernst (1902–1981)*

- J1.271#1999/176#13\* Kommission Historische Standortbestimmung 1963–1966

*J1.301\* Probst Raymond (1919–2001)*

- J1.301#2002/197#339\* Protokolle der Arbeitsgruppe EPD «Historische Standortbestimmung» 1975–1979
- J1.301#2002/197#346\* Protokolle der Arbeitsgruppe EPD «Historische Standortbestimmung» 1961–1963
- J1.301#2002/197#347\* Protokolle der Arbeitsgruppe EPD «Historische Standortbestimmung» 1964–1967
- J1.301#2002/197#348\* Protokolle der Arbeitsgruppe EPD «Historische Standortbestimmung» 1968–1969
- J1.301#2002/197#349\* Protokolle der Arbeitsgruppe EPD «Historische Standortbestimmung» 1970–1971
- J1.301#2002/197#350\* Protokolle der Arbeitsgruppe EPD «Historische Standortbestimmung» 1972–1974
- J1.301#2002/197#451\* Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» 1980–1986

*J1.302\* Freymond Jacques (1911–1998)*

- J1.302#2005/252#176\* Abhandlungen: Historische Standortbestimmung – Schweiz und ihre Neutralität 1962
- J1.371-01\* Private Ablage Kurt Furgler (1924–2008)
- J1.371#2012/59#252\* Arbeitsgruppe historische Standortbestimmung 1972–1980, 1972–1980
- J1.371#2012/59#253\* Arbeitsgruppe historische Standortbestimmung 25. Sept. 1985, 1985

**Archiv für Zeitgeschichte (AfZ)**

*IB RN-Archiv Redressement National (RN) (gegr. 1936) Historisches Archiv 1929–2004*

- IB RN-Archiv / 169 Berichte zur Jurafrage 1965–1967

*IB Vorort-Archiv Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein (SHIV) 1870–2003 Historisches Archiv*

- IB Vorort-Archiv / 274.2.3.1. Protokolle Arbeitsgruppe des Integrationsbüros Historische Standortbestimmung 03.1966–02.1969
- IB Vorort-Archiv / 274.3.3.1. Protokolle der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung 11.1969–02.1971

*NL Willy Bretscher*

- NL Willy Bretscher / 14.1. Protokoll der Sitzung vom 25. Nov. 1967: «Europ. Integration und Verfassungsreform». Referate Prof. P. Dürrenmatt, R. Bindschedler, 1967
- NL Willy Bretscher / 14.2. Protokoll der Sitzung vom 17. Feb. 1968: «L'équilibre mondial et l'Europe». Referat Prof. J. Freymond, 1968
- NL Willy Bretscher / 14.3. Protokoll der Sitzung vom 6. Juli 1968: «Die Beziehungen zwischen West und Ost». Referate Botschafter M. Troendle, A. Grübel, 1968
- NL Willy Bretscher / 14.4. Protokoll der Sitzung vom 16. Nov. 1967: «Beurteilung der integrationspolitischen Situation». «Die Entwicklungshilfe als politisches Problem». Referat Botschafter Paul R. Jolles, 1974
- NL Willy Bretscher / 14.5. Protokoll der Sitzung vom 15. Feb. 1969: «Die Schweiz und die UNO». Referat Botschafter E. Thalmann, 1969
- NL Willy Bretscher / 14.6. Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 1970: «Die Zukunftsperspektiven der schweizerischen Europapolitik», 53 S., 1969–1970
- NL Willy Bretscher / 14.7. Protokoll der Sitzung vom 27. März 1971: «Perspektiven der europäischen Friedensordnung». Referat Prof. J. Freymond 1971, 1971–1972
- NL Willy Bretscher / 14.8. Protokoll der Sitzung vom 26. Juni 1971: «Stand der Integrationsfrage». Referat Botschafter Paul R. Jolles, 1971
- NL Willy Bretscher / 14.9. Protokoll der Sitzung vom 22. Jan. 1972: «Stand der Integrationsfrage». Referat Botschafter Paul R. Jolles. Schweizerische Eintretenserklärung, 3. Dez. 1971, 1971–1972



371

- NL Willy Bretscher / 14.10. Protokoll der Sitzung vom 3. Juni 1972: «Verhältnis zwischen Europa und USA». Referat Dr. Willy Bretscher, 1972
- NL Willy Bretscher / 14.11. Protokoll der Sitzung vom 16. Sept. 1972: «Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG». Referat Botschafter Paul R. Jolles, 1972
- NL Willy Bretscher / 14.12. Protokoll der Sitzung vom 17. Feb. 1973: «Die Europäische Sicherheitskonferenz und die Schweiz». Referate Proff. W. Hofer, R. Bindschedler, 1973
- NL Willy Bretscher / 14.13. Protokoll der Sitzung vom 24. Nov. 1973: «Les relations triangulaires Europe-Etats-Unis-Japon», 1973
- NL Willy Bretscher / 14.14. Protokoll der Sitzung vom 9. Nov. 1974: «Relance de l'Europe? ». Referat Prof. H. Lüthy. Notiz zur Sitzung: «Europa des Selbstbetrugs», 1974
- NL Willy Bretscher / 14.15. Einladungszirkular für die Sitzung vom 5. April 1975: «Möglichkeiten und Grenzen der Schweizerischen Aussenpolitik in einer sich wandelnden Welt» (mit Protokoll), 1975
- NL Willy Bretscher / 14.16. Protokoll der Sitzung vom 8. Nov. 1975: «Relance de l'atlantisme». Referat Prof. C. Gasteyger, 1975
- NL Willy Bretscher / 14.17. Protokoll der Sitzung vom 6. Nov. 1976: «Entspannung – Illusion oder Realität». Referat Prof. W. Hofer, 1976
- NL Willy Bretscher / 14.18. Protokoll der Sitzung vom 19. Nov. 1977: «Oeffentliche Meinung und Aussenpolitik». Referat Prof. O. Reverdin, 1977
- NL Willy Bretscher / 15.1. Bericht «Post-Kennedy-Round Perspectives» von Botschafter Dr. Albert Weitnauer, Zürich 5. Nov. 1969, 1969
- NL Willy Bretscher / 15.2. Reisebericht «Italien im Kraftfeld der europäischen Integration» von Botschafter Dr. Albert Weitnauer, 17. Jan. 1968, 1968
- NL Willy Bretscher / 15.3. Bericht No. 2, «Der politische Ertrag der Kennedy-Runde» von Botschafter Dr. Albert Weitnauer, Bern 9. April 1968, 1968
- NL Willy Bretscher / 15.4. Bericht «Integrationsentwicklung, EFTA-Ministerkonferenz in Wien vom 21./22. Nov. 1968», 28. Nov. 1968, 1968

372

- NL Willy Bretscher / 15.5. Bericht No. 3, «Die amerikanische Europa-Konzeption / G. Balls: «The Discipline of Power»» von Botschafter Dr. Albert Weitnauer, Bern, 9. Sept. 1968, 1968
- NL Willy Bretscher / 16.1. Korrespondenz zur Aufnahme von Dr. Willy Bretscher in die Arbeitsgruppe, 5. Dez. 1967–4. Jan. 1968, 1967–1968
- NL Willy Bretscher / 16.2. «La Suisse et l'Europe de demain». Botschafter Dr. Albert Weitnauer, Paris, 13. Mai 1969, 1969
- NL Willy Bretscher / 16.3. «Die europäische Integration – Rückblick und Ausblick aus schweizerischer Sicht». Botschafter Dr. Paul R. Jolles, Basel, 25. Juni 1969, 1969
- NL Willy Bretscher / 16.4. «Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftsintegration als politisches Instrument». Botschafter Dr. Albert Weitnauer, Bern, 5. Sept. 1969, 1969
- NL Willy Bretscher / 16.5. «Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Aussenpolitik in einer sich wandelnden Welt: 20 kleinstaatliche Methoden für den Umgang mit Abhängigkeit». Prof. Dr. Daniel Frei, 5. April 1975, 17+1 S., 1975

*NL Heinrich Homberger*

- NL Heinrich Homberger / 58. Protokolle, Referate und Berichte, 1961, 1961
- NL Heinrich Homberger / 59. Protokolle, Referate und Berichte, 1962, 1962
- NL Heinrich Homberger / 60. Protokolle, Referate und Berichte, 1963, 1963
- NL Heinrich Homberger / 61. Protokolle, Referate und Berichte, 1964, 1964
- NL Heinrich Homberger / 62. Protokolle, Referate und Berichte, 1965, 1965

*NL Paul R Jolles*

- NL Paul R Jolles / 193 Protokolle mit Referatstexten 12.1961–3.1962
- NL Paul R Jolles / 194 Protokolle mit Referatstexten 04.1962–11.1963
- NL Paul R Jolles / 195 Protokolle mit Referatstexten 03.1964–11.1965

- 373
- NL Paul R Jolles / 196 Protokolle mit Referatstexten  
3.1966–12.1967
  - NL Paul R Jolles / 197 Protokolle mit Referatstexten  
02.1968–11.1968
  - NL Paul R Jolles / 198 Protokolle mit Referatstexten  
02.1969–11.1969
  - NL Paul R Jolles / 199 Protokolle mit Referatstexten  
06.1970–11.1970
  - NL Paul R Jolles / 200 Protokolle mit Referatstexten  
03.1971–06.1972
  - NL Paul R Jolles / 201 Protokolle mit Referatstexten  
02.1973–12.1976
  - NL Paul R Jolles / 202 Protokolle mit Referatstexten  
11.1977–02.1983
  - NL Paul R Jolles / 203 Protokolle mit Referatstexten  
3.1984–9.1985
  - NL Paul R Jolles / 210 Referatstexte und Artikel Paul R. Jolles zur  
europäischen Integration und Handelspolitik  
10.1961–12.1965
  - NL Paul R Jolles / 323 Referate und Artikel Paul R. Jolles zur  
Entwicklungspolitik 06.1964–11.1968
  - NL Paul R Jolles / 328 Referate, Artikel, Interviews Paul R. Jolles zur  
Entwicklungspolitik 01.1978–11.1978
  - NL Paul R Jolles / 649 Referate und Artikel 09.1972–10.1972
  - NL Paul R Jolles / 1354 Referate und Artikel Paul R. Jolles  
12.1966–7.1967
  - NL Paul R Jolles / 1362 Referate und Artikel Paul R. Jolles  
01.1978–11.1978
  - NL Paul R Jolles / 1367 Referate und Interviews Paul R. Jolles  
01.1983–08.1983

*NL Paul Ruegger*

- NL Paul Ruegger / 36.5.1. Die guten Dienste der Schweiz als neutraler  
Staat (Exposé [für die «Historische Standort-  
bestimmung, t.p.q. 2.4.1962]), 21 S., 1962
- NL Paul Ruegger / 54.1. Ernennungsschreiben vom 8.12.1961  
1961–1970
- NL Paul Ruegger / 54.2. Protokolle und Referate März-Mai 1962;  
Korrespondenz 1962, 1962
- NL Paul Ruegger / 54.3. Protokolle, Referate und Korrespondenz,  
Juni-Dezember 1962, 1962

- 374
- NL Paul Ruegger / 54.4. Protokolle, Korrespondenz und Unterlagen 1963 1963
  - NL Paul Ruegger / 54.5. Protokolle und Referate 1964, 1964
  - NL Paul Ruegger / 54.6. Korrespondenz zum Manuskript von Prof. Dr. Edgar Bonjour «Geschichte der schweizerischen Neutralität 1914–1939», Januar 1964 (Antrag, das als Bd. II projektierte Vorhaben abzulehnen) 1964
  - NL Paul Ruegger / 54.7. Protokolle und Referate 1965, 1965
  - NL Paul Ruegger / 54.8. Protokolle und Referate 1966, 1966
  - NL Paul Ruegger / 54.9. Protokolle, Korrespondenz und Referate 1967, 1967
  - NL Paul Ruegger / 54.10. Protokolle, Korrespondenz und Referate 1968, 1968
  - NL Paul Ruegger / 54.11. Protokolle, Korrespondenz und Referate (u. a. über die Thematik Schweiz-UNO) 1969, 1969
  - NL Paul Ruegger / 54.12. Protokolle und Referate 1970, 1970
  - NL Paul Ruegger / 54.13. Protokolle, Korrespondenz und Referate 1971, 1971
  - NL Paul Ruegger / 54.14. Protokolle und Referate 1972, 1972
  - NL Paul Ruegger / 54.15. Protokolle, Referate 1973, 1973
  - NL Paul Ruegger / 54.16. Mitgliederliste der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» 1974, 1974
  - NL Paul Ruegger / 54.17. Protokolle, Korrespondenz und Referate 1975, 1975
  - NL Paul Ruegger / 54.18. Mitglieder- und Verteilerliste, 1976
  - NL Paul Ruegger / 54.19. Korrespondenz mit Albert Weitnauer 1977, 1977
  - NL Paul Ruegger / 54.20. Protokolle und Korrespondenz 1978, 1978
  - NL Paul Ruegger / 54.21. Protokolle, Referate und Korrespondenz 1979, 1979
  - NL Paul Ruegger / 54.22. Korrespondenz mit Albert Weitnauer, Staatssekretär im Eidgenössischen Departement für Aussenpolitik (Ende des Mandats Rueggers, Dezember 1980; Entlassung Weitnauers durch BR Aubert), 1980
  - NL Paul Ruegger / 54.23. Korrespondenz mit Albert Weitnauer u. a. betreffend die Mitgliedschaft Victor Umbrichts in der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1981

375

*NL Paul Stauffer*

- NL Paul Stauffer / 43 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung»: Protokolle, Nr. 51, 110 und 114 1977–1985
- NL Max Troendle Dr. iur. Max Troendle (1905–2004)
- NL Max Troendle / 6 Die Beziehungen zwischen West und Ost. (Referat vor der Arbeitsgruppe für historische Standortsbestimmung). 6.7.1968. 12 S., 1968
- NL Max Troendle / 4 Die Deutschlandfrage. (Referat vor der Arbeitsgruppe für historische Standortsbestimmung). 21.3.1966. 34 S., 1965-1966

*NL Albert Weitnauer*

- NL Albert Weitnauer / 146 Institutionen, Vereinigungen, Verbände A–D, 1954–1980
- NL Albert Weitnauer / 181 Referatstexte von Albert Weitnauer mit dazugehöriger Korrespondenz und Zeitungsartikeln, 1963–1964
- NL Albert Weitnauer / 187 Referatstexte von Albert Weitnauer mit dazugehöriger Korrespondenz und Zeitungsartikeln, 1969
- NL Albert Weitnauer / 230 Protokolle und Referatstexte zu Sitzungen der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1961–1962
- NL Albert Weitnauer / 231 Protokolle und Referatstexte zu Sitzungen der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1963–1966
- NL Albert Weitnauer / 232 Kontroverse um die Veröffentlichung des vertraulichen Sitzungsprotokolls der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» vom 20.11.1965 zum «Juraproblem», 1963–1967
- NL Albert Weitnauer / 233 Protokolle und Referatstexte zu Sitzungen der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1967–1968
- NL Albert Weitnauer / 234 Protokolle und Referatstexte zu Sitzungen der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1969–1970
- NL Albert Weitnauer / 235 Protokolle und Referatstexte zu Sitzungen der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1973–1972

- 376
- NL Albert Weitnauer / 236 Protokolle und Referatstexte zu Sitzungen der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1973–1979
  - NL Albert Weitnauer / 237 Korrespondenz, Notizen, Protokolle zu Sitzungen der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1980–1982
  - NL Albert Weitnauer / 238 Protokolle und Korrespondenz zu Sitzungen der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1983

*S Qualifikationsarbeiten*

- S Qualifikationsarbeiten / 6 Allio, Lorenzo: Die «Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung». Politikberatung der Aussenpolitik, 1961–1972, Universität Basel 2000

**Schweizerisches Sozialarchiv (SSA)**

*Ar 103 Weber, Max (1897-1974), 1897–1996*

- Ar 103.40.9 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1961–1962
- Ar 103.40.10 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1963–1965
- Ar 103.40.11 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1966–1969
- Ar 103.40.12 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1969–1970
- Ar 103.40.13 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», 1971–1973

**Staatsarchiv Basel-Stadt (StABS)**

*PA 1111a Nachlass Edgar Bonjour-Kocher (1898–1991)*

- PA 1111a D 1-5 19 Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung, 1972–1985
- PA 1111a E 3-62 Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung: Protokoll einer Sitzung s. d. (sine dato)

**377 Archives cantonales jurassiennes (ArCJ)**

*128 J Cattin, André, avocat à Saignelégier, 1922–1981*

– 128 J 22 Documents divers 1935–1974

**Schweizerisches Literaturarchiv (SLA)**

*SLA-JRS Salis, Jean Rudolf von: Nachlass J. R. von Salis*

– SLA-JRS-A-2-d/9.10 Salis, Jean Rudolf von: Ms. masch. «Die ständige Neutralität der Schweiz und ihre praktische Anwendung», Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Bern [1963?]





Im vorliegenden Band sind zwölf Dokumente publiziert, die durch die zahlreichen Querverweise und Verknüpfungen im Anmerkungsapparat und in den digitalen Registern auch als Orientierungshilfe zu weiteren Dokumenten, Themen, Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen dienen.

Dans le présent volume, douze documents sont publiés. Ceux-ci, grâce aux nombreux renvois et liens dans l'appareil d'annotation et dans les index numériques, servent également de guide pour d'autres documents, thèmes, personnes, organisations et noms géographiques.

Nel presente volume sono pubblicati dodici documenti che, attraverso numerosi riferimenti incrociati e rimandi presenti nell'apparato delle note e nei registri digitali, servono anche da guida per ulteriori documenti, argomenti, persone, organizzazioni e denominazioni geografiche.

**Abkürzungen****Abréviations****Abbreviazioni**

[dodis.ch/dds/abbreviations](https://dodis.ch/dds/abbreviations)

Unter dem angegebenen Link befindet sich eine vollständige Liste aller Abkürzungen, die in den Publikationen der Forschungsstelle Dodis vorkommen.

Ce lien renvoie à une liste complète de toutes les abréviations qui apparaissent dans les publications de Dodis.

Questo link rimanda a un elenco completo di tutte le abbreviazioni dei volumi utilizzate nelle pubblicazioni del centro di ricerca Dodis.

### **Thematisches Verzeichnis**

**Table méthodique**

**Tavola metodica**



[dodis.ch/index/des/qdd23](https://dodis.ch/index/des/qdd23)

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches thematisches Verzeichnis der Dokumente des vorliegenden Bandes sowie aller Dokumente zum Thema *Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung* in der Datenbank Dodis.

Ce lien renvoie à une table méthodique dynamique des documents du présent volume et de tous les documents liés au thème *Groupe de travail Historische Standortbestimmung* dans la base de données Dodis.

Questo link rimanda a una tavola metodica dinamica dei documenti del presente volume come pure di tutti i documenti sul tema della *Gruppo di lavoro Historische Standortbestimmung* che si trovano nella banca dati Dodis.

### **Verzeichnis der benutzten Dossiers**

**Liste des dossiers utilisés**

**Elenco dei dossieri utilizzati**



[dodis.ch/index/dos/qdd23](https://dodis.ch/index/dos/qdd23)

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches Verzeichnis der benutzten Archivdossiers des vorliegenden Bandes sowie aller Dokumente zum Thema *Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung* in der Datenbank Dodis.

Ce lien renvoie à un index dynamique des dossiers d'archives d'où proviennent les documents utilisés pour le présent volume et de tous les documents du thème *Groupe de travail Historische Standortbestimmung* dans la base de données Dodis.

Questo link rimanda a un elenco dinamico dei dossieri d'archivio dei documenti del presente volume come pure dei documenti sul tema della *Gruppo di lavoro Historische Standortbestimmung* nella banca dati Dodis.

381

## **Register**

### **Index**

### **Indici**

Unter den angegebenen Links befinden sich dynamische Register der Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen, die in den Dokumenten des vorliegenden Bandes erwähnt sind.

Ces liens renvoient aux index dynamiques des personnes, organisations et noms géographiques mentionnés dans les documents du présent volume.

Questo link rimanda agli indici dinamici delle persone, delle organizzazioni e delle denominazioni geografiche menzionate nei documenti del presente volume.

### **Personen**

### **Personnes**

### **Persone**

[dodis.ch/index/bio/qdd23](https://dodis.ch/index/bio/qdd23)



### **Körperschaften**

### **Organisations**

### **Organizzazioni**

[dodis.ch/index/org/qdd23](https://dodis.ch/index/org/qdd23)



### **Geografische Bezeichnungen**

### **Noms géographiques**

### **Denominazioni geografiche**

[dodis.ch/index/geo/qdd23](https://dodis.ch/index/geo/qdd23)



## Quaderni di Dodis – fonti

Die Quaderni di Dodis sind eine Open-Access-Publikationsreihe in den Bereichen Zeitgeschichte und Aussenpolitik. In drei Unterreihen werden wissenschaftliche Monografien und Sammelbände ([studi](#)), thematische Quelleneditionen ([fonti](#)) sowie Biografien ([memorie](#)) publiziert. In der Unterreihe fonti sind bisher folgende Bände erschienen:

Bernd Haunfelder (Hg.)

**Aus Adenauers Nähe. Die politische Korrespondenz der schweizerischen Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland 1956–1963**

Sacha Zala et Marc Perrenoud (éd.)

**La Suisse et la construction du multilatéralisme, vol. 2. Documents diplomatiques suisses sur l’histoire de la Société des Nations 1918–1946**

Bernd Haunfelder (Hg.)

**Österreich zwischen den Mächten. Die politische Berichterstattung der schweizerischen Vertretung in Wien 1938–1955**

Sacha Zala und Flurina Felix (Hg.)

**Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 3. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002**

Thomas Bürgisser und Sacha Zala (Hg.)

**«Die Revolte der Jungen». Die Berichterstattung der Schweizer Diplomatie über die globale Protestbewegung um 1968**

Beat Hodler (Hg.)

**«Unsere jungen Ambassadoren». Internationaler Jugendaustausch aus schweizerischer Perspektive 1950–1989**

P.-Y. Donzé, C. Hauser,

P. Lottaz et A. Maître (éd.)

**«Journal d’un témoin». Camille Gorgé, diplomate suisse dans le Japon en guerre 1940–1945**

Daniel Marc Segesser, Wolfgang Weber und Sacha Zala (Hg.)

**Sehr geteilte Meinungen. Dokumente zur Vorarlberger Frage 1918–1922**

Marc Dierikx and Sacha Zala (eds.)

**When the Wall Came Down. The Perception of German Reunification in International Diplomatic Documents 1989–1990**

Sacha Zala, Yves Steiner und Dominik Bär (Hg.)

**Die Schweiz und die NNSC. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der Neutral Nations Supervisory Commission in Korea 1951–1995**

Madeleine Herren und Sacha Zala (Hg.)

**Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 1. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte des Internationalismus 1863–1914**

Sacha Zala, Yves Steiner, Annina

Clavadetscher und Fabien Dubois (Hg.)

**Der Historiker als Experte. Die Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung 1961–1985**

Für weitere Bände der Reihe | Pour d’autres volumes de la série

Per altri volumi della collana: [dodis.ch/quaderni](http://dodis.ch/quaderni)



Sacha Zala, Yves Steiner, Annina Clavadetscher und Fabien Dubois (Hg.)

## Der Historiker als Experte

Die Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung 1961–1985

Ende 1961 rief der Bundesrat, im Zuge der zunehmenden Institutionalisierung der europäischen Integration, die «Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung» ins Leben. Sie sollte das Verhältnis der Schweiz zur erstarkenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft reflektieren und die Landesregierung beratend unterstützen. Bald entwickelte sich das Gremium zum Diskussionsforum über die grundsätzliche Ausgestaltung und die Perspektiven der schweizerischen Aussenpolitik. Die geistige Elite des Landes, darunter die renommiertesten Historiker der Zeit, debattierte neben der Integrationsfrage über so vielfältige Themen wie die Grundsätze der Neutralität, die Entwicklungshilfe, den Jurakonflikt, die Beziehungen zu den Vereinten Nationen, die KSZE oder die Bedeutung der Menschenrechte, bevor die Arbeitsgruppe 1985 zum letzten Mal tagte.

Die Grundsätzlichkeit des vertraulichen Gedankenaustauschs macht die Sitzungsprotokolle zu einem aussergewöhnlichen historischen Quellenkorpus. Dieser Band stellt zwölf ausgewählte Protokolle in transkribierter und kommentierter Form zur Verfügung und liefert damit einen wertvollen Zugang zu den übrigen Protokollen und weiterführenden Dokumenten in der Online-Datenbank Dodis.

**Sacha Zala** (\*1968), Prof. Dr., Historiker, Direktor der Forschungsstelle Dodis und Professor an der Universität Bern.

**Yves Steiner** (\*1985), M.A., Historiker, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Forschungsstelle Dodis.

**Annina Clavadetscher** (\*1992), M.A., Historikerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Forschungsstelle Dodis.

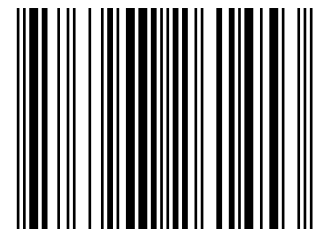
**Fabien Dubois** (\*1987), Dr., Historiker.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei BK

ISBN 978-3-907261-45-3



9 783907 261453 >