dodis.ch/51655

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT
Informations- und Pressedienst
i.A.22.14.7.4. - kl

I N F O R M A T I O N S B U L L E T I N

Schweizerische Aussenpolitik heute

Vortrag von Botschafter A. Weitnauer, Generalsekretär des Eidgenössischen Politischen Departements, vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA)
Bern, 30. November 1976

Bern, den 30. November 1976

Dodis

dodis.ch/51655

Schweizerische Aussenpolitik heute

Vortrag von Botschafter A. Weitnauer, Generalsekretär des Eidgenössischen Politischen Departements, vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA)
Bern, 30. November 1976

Der Titel meines Referates enthält bereits die Antwort auf eine erste Frage, die man berechtigterweise stellen kann, nämlich: Hat die Schweiz überhaupt eine Aussenpolitik? Dass ich diese Frage bejahend beantworte, ist hier zunächst zu erläutern, und zwar im Hinblick auf die Fundamentalmaxime unseres staatlichen Daseins: die Neutralität. Es ist darzulegen, dass die Neutralität uns nicht daran hindert, eine Aussenpolitik zu haben, dass sie vielmehr das unwegdenkbare Grundelement und zugleich das wirkungskräftigste Werkzeug dieser Politik ist.

Die Neutralität als Staatsmaxime ist tief im Bewusstsein des Schweizervolkes verankert. Aus den Untergründen der Geschichte unseres Landes hervorgewachsen, hat sie das Bewusstsein vieler aufeinanderfolgender Generationen von Schweizern durchlaufen. Sie ist, von Herz und Verstand derer, die vor uns waren, bekräftigt bis auf uns gekommen, und ich wüsste nicht, worüber die Schweizer in ihrer erdrückenden Mehrheit sich einiger wären, als sie auch heute zu bewahren und durchzusetzen. Dass sie durch Beschluss der am Wiener Kongress versammelten Grossmächte 1815 als im Interesse ganz Europas liegend anerkannt und damit zum Bestandteil des Völkerrechts geworden ist, hat uns gedient und dient uns weiter, zu einem Zeitpunkt, da sie in den Rahmen der Weltvölkergemeinschaft

...2

dodis.ch/51655

überhaupt hineingetreten ist, von keinem ihrer Glieder bestritten, von jedem zuzeiten als nützlich und den eigenen Interessen förderlich empfunden.

Dass die Schweiz, gestützt auf eine solide Volksmehrheit in der Abstimmung vom 16. Mai 1920, dem Völkerbund beitrat, steht mit der hier vertretenen Ueberzeugung der engen Verbundenheit des Schweizers mit der Neutralität des Landes nicht im Widerspruch. Es ist richtig, dass die Schweiz gemäss der Londoner Deklaration vom 13. Februar 1920 zwar nur von der Teilnahme an militärischen, nicht aber an wirtschaftlichen Sanktionen, die der Völkerbund gegen einen Angreifer verhängen sollte, dispensiert wurde. Damit war die kurze Periode der sogenannten differentiellen Neutralität der Schweiz eingeleitet. Vielen auch in unserem Lande schien damals dank der Gründung und dem Wirken der Genfer Organisation nach einem mörderischen Weltkrieg die Herstellung eines immerwährenden, kraftvoll abgesicherten Friedens in unmittelbare Reichweite gerückt. Und in einem Zustand des ewigen Friedens auf dieser Erde hätte die schweizerische Neutralität in der Tat ihren Sinn verloren. Gross war die Enttäuschung, als mit der Invasion Chinas durch Japan, mit den Vertragsbrüchen durch Faschismus und Nationalsozialismus, mit dem abessinischen Krieg, die Weltereignisse den umgekehrten Gang einschlugen, ebenso gross aber auch die Entschlossenheit unseres Landes, die Konsequenzen zu ziehen. Im Jahre 1938 kehrte die Schweiz, mit Genehmigung des Völkerbundsrates und nach einer umfassenden diplomatischen Vorbereitung zu ihrer

...3

dodis.ch/51655

angestammten integralen Neutralität zurück.

Dieser integralen Neutralität ist unser Land auch treu geblieben, als im Frühjahr 1945 in San Francisco die Vereinten Nationen aus der Taufe gehoben wurden. Nach einer kurzen Ueberlegungsfrist wurde diesmal gar nicht erst der Versuch gemacht, in Verhandlungen mit der neuen Organisation der Schweiz die Mitgliedschaft unter gleichzeitiger Anerkennung ihrer Neutralität zu sichern, d.h. sie von der Anwendung des Sanktionenkapitels der UN-Charta ausdrücklich auszunehmen. Unsere öffentliche Meinung und mit ihr die Behörden standen ganz unter dem Eindruck des Kriegserlebnisses, der Ueberzeugung - in welchem Grade sie berechtigt war, wird nie nachzuweisen sein -, dass unsere bewaffnete Neutralität uns von dem Einbezug in den Krieg bewahrt hatte. Es gab bei uns keine Tränen zu trocknen und keine Ruinen wegzuräumen. Der politischen Zukunft der Welt trat der Schweizer im übrigen illusionslos gegenüber. Es schien undenkbar, dass mit der Besiegung der Achsenmächte und Japans alle Spannungen beseitigt, alle grossen internationalen Probleme gelöst sein würden. Die Frage des Beitritts der Schweiz zu den Vereinten Nationen erscheint heute bekanntlich in einem anderen Licht, und ich werde später ein Wort dazu zu sagen haben. An der Entschlossenheit von Regierung und Volk aber, die Staatsmaxime der immerwährenden und bewaffneten Neutralität auch weiterhin hochzuhalten, hat sich nichts geändert.

Ueber zwei traditionelle Elemente einer aktiven schweize-

...4

dodis.ch/51655

rischen Aussenpolitik, die direkt von der Neutralität abgeleitet sind, kann ich kurz hinweggehen, denn sie sind allbekannt. Das eine ist die humanitäre Mission der Schweiz, wie sie sich vor allem in der Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz ausprägt. Für unseren Zusammenhang interessant ist einmal die Tatsache, dass das Komitee ausschliesslich aus Schweizerbürgern besteht und ferner, dass es in seiner Arbeit, die der Linderung menschlicher Not gewidmet ist, strikt unparteiisch vorgeht. Das IKRK nimmt mit anderen Worten peinlich darauf Bedacht, nicht zur Frage von Recht oder Unrecht in Situationen von Krieg und Gewalttätigkeit Stellung zu nehmen. Seine Mission im Dienste des Menschen - und des Menschen allein - kann überhaupt nur so erfolgreich betätigt werden.

Das andere traditionelle Element unserer Neutralitätspolitik ist die Leistung von guten Diensten, sei es durch den schweizerischen Staat oder durch einzelne Schweizerbürger, die solche Aufgaben im Dienste der Völkerfamilie überhaupt annehmen. Auf dem Höhepunkt des letzten Krieges vertrat die Schweiz die Interessen von rund 45 Staaten, die mit anderen Mitgliedern der Staatengemeinschaft die diplomatischen Beziehungen abgebrochen hatten oder im Kriege standen. Noch heute, mitten in einem scheinbaren Frieden, übt unser Land 15 solche Missionen aus. Zweimal hat die Schweiz den Vereinten Nationen einen ihrer Bürger als Hochkommissar für Flüchtlinge zur Verfügung gestellt (die Botschafter Lindt und Schnyder). Viele

...5

dodis.ch/51655

Schweizer nahmen oder nehmen prominente Stellungen in internationalen Organisationen ein. So war alt Bundesrat Wahlen eine Zeitlang Stellvertretender Generaldirektor der FAO und Botschafter Jolles Stellvertretender Generaldirektor der Internationalen Atomenergieagentur. Ein Schweizer, Botschafter Olivier Long, ist nun seit acht Jahren als Generaldirektor des GATT tätig.

So wichtig und erfreulich diese Aspekte der schweizerischen Aussenpolitik sind, so ist es doch nicht dieses Gebiet, von dem eine grundsätzliche Neuentwicklung ihren Ausgang nahm. Der Aufbruch zu neuen Ufern wurde durch den Beitritt der Schweiz zu internationalen Gemeinschaften aller Art eingeleitet. Besondere Prominenz in der Oeffentlichkeit haben dabei lange die wirtschaftlichen Organisationen gehabt. So war die Schweiz 1948 der OECE beigetreten, die sich 1959 in die OECD wandelte. 1958 erfolgte der provisorische, 1966 der definitive Beitritt zum GATT. Schon 1947 hatte sich die Schweiz der Europäischen Wirtschaftskommission der UNO (ECE) angeschlossen. Im Jahre 1964 folgte die Aufnahme in die neugegründete Weltorganisation für Entwicklungshilfe, die UNCTAD. Mit besonderer Aufmerksamkeit hat die Schweiz ihre Beziehungen zu den Organisationen des europäischen wirtschaftlichen Zusammenschlusses gepflegt, der Kohlen- und Stahlgemeinschaft (CECA), gegründet 1952, der EURATOM und namentlich der auf dem Römer Vertrag vom 25. März 1957 beruhenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Ein erstes Gesuch um die Herstellung eines Assoziationsverhältnisses zur EWG vom September 1962 wurde durch

...6

dodis.ch/51655

das Veto des damaligen Leiters der französischen Geschicke gegen den Beitritt Grossbritanniens vom 14. Januar 1963 hinfällig. Die Konferenz der Staats- und Regierungschefs vom 1./2. Dezember 1969 brachte den Durchbruch zur Umwandlung der Sechser- in eine Neunergemeinschaft. Mit dieser erweiterten EWG hat die Schweiz am 22. Juli 1972 - etwa gleichzeitig mit anderen europäischen Aussenseitern, namentlich den Neutralen - ein Abkommen abgeschlossen, dessen Kern die Herstellung einer Zone freien Handels für Industrieprodukte darstellt.

Eine wesentliche Voraussetzung für diesen glücklichen Ausgang bedeutete ohne Zweifel die Existenz der EFTA, der Europäischen Freihandelsassoziation. Die Schweiz gehört zu den Gründungsmitgliedern der EFTA und hat sich in ihr immer sehr wohl gefühlt. Dass die nicht in die EWG aufgenommenen westeuropäischen Länder nicht klein beigaben, sondern in der Hoffnung auf einen späteren Abschluss mit der EWG ihre eigene Form freien Handels unter sich verwirklichten, bedeutete im Gründungsjahr der EFTA - 1960 - gewiss eine mutige politische Tat.

Hand in Hand mit diesem Hineinwachsen in die Welt internationaler Wirtschaftsorganisationen gingen gross angelegte bilaterale und multilaterale Wirtschaftsverhandlungen, an denen die Schweiz einen sehr aktiven Anteil nahm. Ich erwähne nur den Abschluss der Kennedy-Runde im GATT am 30. Juni 1967, einer Ver-

...7

dodis.ch/51655

handlung, die mehr als vier Jahre gedauert hatte und wesentlich dabei mithalf, die Schweiz und die EG - in Erwartung des krönenden Vertrages vom Jahr 1972 - einander näherzubringen. Diese rund zwanzig Jahre waren zweifellos eine Zeit der Hochblüte der schweizerischen Handelspolitik.

Die eben geschilderten Entwicklungen geben mir Anlass, ein Wort zum Problem Neutralität und Wirtschaft zu sagen. Im Prinzip gibt es auf dem Gebiet des Aussenhandels keine Neutralität für ein der Marktwirtschaft verpflichtetes Land wie das unsrige. Dem freien Unternehmertum ist die Initiative überlassen, die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz mit dem einen Lande intensiver, mit dem andern weniger intensiv zu gestalten, bestehende Märkte zu entwickeln, neue hinzuzugewinnen, kurz, in allem nach den Regeln der wirtschaftlichen Zweckmässigkeit vorzugehen. Die Rolle des schweizerischen Staates beschränkt sich darauf, die Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer diese Expansion unserer Wirtschaft im Ausland vor sich geht, sei es der Abschluss von bilateralen Abkommen von Regierung zu Regierung, die gewisse Grundregeln wie die Meistbegünstigung enthalten, sei es der Beitritt zu internationalen Organisationen. Die Wirksamkeit dieser Organisationen - die Verhandlungen, die sie veranstalteten, die Verträge, die wir mit ihnen abschlossen - hat allerdings für unsere Wirtschaft die Bedingungen des Zugangs zu den ausländischen Märkten ganz wesentlich erleichtert. Als Grundregel kann gelten, dass, je freiheitlicher die Wirtschaftsordnung des Partners ist,

...8

dodis.ch/51655

desto weniger auch der schweizerische Staat Anlass hat, sich ihrer Gestaltung im einzelnen anzunehmen.

Es ist zweifellos, dass die Maxime der immerwährenden Neutralität unseres Landes der ausserordentlichen Expansion unserer Wirtschaft in den letzten dreissig Jahren von grossem Nutzen war. Es ist nicht von ungefähr, dass die Wirtschaftskreise - gewiss auch aus staatsbürgerlicher Ueberzeugung! - die Neutralität immer besonders hochgehalten haben. Unseren Kaufleuten und Industriellen kommt, wenn sie im Ausland ihren Geschäften nachgehen, ein Mass von Zutrauen entgegen, das nicht zuletzt mit dem Ansehen der neutralen Schweiz in der Welt überhaupt zu tun hat.

Die Handelspolitik hat mit den soeben geschilderten Entwicklungen der schweizerischen Aussenpolitik in ihrem weitesten Sinne eine beachtliche neue Dimension hinzugefügt. Dennoch wurde, als der Beitritt der Schweiz zur ersten der grossen internationalen Wirtschaftsorganisationen der Nachkriegszeit, der OECE, zur Diskussion stand, sorgfältig erwogen, ob hierdurch nicht die Neutralität beeinträchtigt werden könnte. Es liess sich ja nicht übersehen, dass die OECE aus dem Marshallplan - einer umfassenden amerikanischen Hilfsaktion für das kriegsgeschädigte Europa - hervorgegangen war. Bezeichnenderweise waren es die Vertreter der Wirtschaft, die sich die Frage nach der Neutralität am intensivsten stellten. Jedenfalls wurde der trotz einiger Bedenken vollzogene

...9

dodis.ch/51655

Beitritt zur OECE auch als ein politischer Akt erster Ordnung empfunden. Es war der Chef des Eidgenössischen Politischen Departements, Bundesrat Max Petitpierre, der, begleitet vom Direktor der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, die Leitung unserer Delegation auf Ministerebene übernahm. Dass sich Herrn Petitpierre mit der Zeit auch der Leiter des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements anschloss, war natürlich und entspricht der tatsächlichen Interessenlage.

Wie sehr doch die neutralitätspolitischen Ueberlegungen in wirtschaftlichen Zusammenhängen lebendig bleiben, zeigt das Beispiel der Internationalen Energieagentur, die im Rahmen der OECD Ende 1974 geschaffen wurde. Die Schweiz hat sich dieser Organisation, die für uns zweifellos von grosser Wichtigkeit ist, mit einer Erklärung angeschlossen, welche unser Neutralitätsstatut ausdrücklich bekräftigt.

Während all dieser Jahre hat sich parallel zur Entfaltung unserer Handelspolitik in den Bereichen der internationalen Zusammenarbeit auf nichtwirtschaftlichem Gebiet eine gleichartige Entwicklung vollzogen. Wenn schon ein Beitritt zur UNO als solcher zunächst nicht in Betracht kam, so ist die Schweiz doch - und zwar sehr bald nach der Gründung der Vereinten Nationen - Mitglied fast aller wichtigen Spezialorganisationen der Weltgemeinschaft geworden.

Einige davon bestanden bereits von der Völkerbundszeit her,

...10

dodis.ch/51655

so namentlich das BIT (Bureau international du travail), das nun in OIT ("Organisation" statt "Bureau") umbenannt wurde. Von den neuen Organisationen seien genannt die FAO (die Landwirtschafts-organisation der UNO), der wir 1946 beitraten, die Weltgesundheits-organisation (Beitritt ebenfalls 1946), die UNESCO (Beitritt 1948), das CERN (Beitritt 1953), die Internationale Atomenergieagentur (Beitritt 1957) und eine grosse Zahl anderer technischer Orga-nisationen, deren Aufzählung ich Ihnen hier ersparen möchte.

Nicht zu vergessen sind im übrigen altehrwürdige Institutionen wie der Weltpostverein, das Internationale Eisenbahnbüro (beide mit Sitz in Bern) und der Internationale Gerichtshof im Haag.

Namentlich aber möchte ich eine Vereinigung erwähnen, die ihre Tätigkeit ganz im engsten Lebenskreis der Schweiz ausübt: den Europarat. Wir haben uns dem Europarat 1963 nach wenigen Jahren Uebergangszeit als Vollmitglied hinzugesellt. Der Chef des Eid-genössischen Politischen Departements nimmt regelmässig an den Tagungen des Ministerkomitees des Rates teil, und unser Parlament entsendet ~~ihre~~ seine Delegierten in die Beratende Versammlung. Bei allen grossen Leistungen, die der Europarat bisher vor allem in Gestalt seiner grundlegenden Konventionen - der Menschenrechtskonvention in allererster Linie - erbracht hat, sehen wir mit Bedauern, dass seine reichen Möglichkeiten keineswegs voll ausgeschöpft sind. Wir möchten hoffen dürfen, dass ein Konsens der Mitgliedstaaten sich in nicht allzuferner Zukunft finden wird, um ihn seine angestammte

...11

dodis.ch/51655

Rolle als Hort des freiheitlichen Lebensstils in Europa noch kraftvoller spielen zu lassen.

Die Mitgliedschaft in allen diesen Organisationen, politischen und wirtschaftlichen, hat unsere Aussenbeziehungen im Laufe der Jahre völlig verändert. Es wurde uns zur Gewohnheit, in dichter Folge internationale Konferenzen zu beschicken; anderseits gewöhnte sich die Weltstaatengemeinschaft an die Präsenz schweizerischer Delegierter und, mehr als dies, ihre aktive und konstruktive Teilnahme an den zu lösenden Aufgaben. Konnte somit die schweizerische Aussenpolitik alten Stils - die Neutralität und gestützt auf sie die humanitäre Betätigung und die Leistung guter Dienste - mit den Stichworten "Neutralité et Solidarité" zureichend umschrieben werden, so ist für den heutigen Zustand die Formel "Neutralité et Participation" allein zutreffend.

Den Einsatz aller unserer Kräfte beanspruchte die von 1973 bis 1975 abgehaltene Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Diese Veranstaltung war für die Schweiz eine willkommene Gelegenheit, sich in einem traditionellen Rahmen europäischer grosser Politik ihren Partnern vorzustellen und durch ihre intensive Betätigung Wesentliches zum Ertrag der Konferenz beizutragen. Sie hat es sich dabei angelegen sein lassen, als neutrale Macht zu handeln und ein Nahverhältnis ausschliesslich mit den andern neutralen Staaten Europas - Oesterreich, Schweden und Finnland - zu suchen, obwohl die Zusammenarbeit mit den drei nichtver-

...12

dodis.ch/51655

pflichteten Ländern Jugoslawien, Malta und Zypern ebenfalls von grossem Nutzen war. Wenn sich somit die Schweiz von jedem Block sorgfältig fern hielt, so verleugnete sie deswegen keineswegs das demokratisch-freiheitliche Gedankengut, auf dem unser Staat beruht. Es ist unsere Absicht, dieselbe Rolle im selben Stil auch an der Folgekonferenz der KSZE, die nächstes Jahr in Belgrad abgehalten werden wird, zu spielen.

Eine andere Veranstaltung, die uns zurzeit noch sehr beansprucht, ist die Pariser Nord-Süd-Konferenz, die Konferenz für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Auch sie kommt uns insofern gelegen, als hier zum ersten Mal versucht wird, der Problematik der Entwicklungshilfe auf dem Wege der Verhandlung beizukommen. Die Pariser Konferenz mochte wohl zunächst mit einem verwaschenen Euphemismus als "Dialog" bezeichnet werden. Doch hat sich im Verlauf der Beratungen unvermeidlicherweise ziemlich bald erwiesen, dass es sich um den Zusammenprall von höchst gewichtigen Interessen handelt, die schliesslich nur durch das Instrument der Verhandlung einer beide Seiten befriedigenden Lösung werden entgegengeführt werden können. Es ist kaum möglich, ein solches Ergebnis noch vor Jahresende zu erzielen und damit den für den Dialog ursprünglich in Aussicht genommenen Zeitplan einzuhalten, zu zahlreich sind die Probleme und zu sehr türmen sich immer noch die Schwierigkeiten. Die Sache wird uns noch lange beschäftigen. Es stehen sich nicht nur materielle Interessen gegenüber, sondern auch verschiedene Welten des Denkens, Fühlens und Handelns. Hier

...13

dodis.ch/51655

den Ausgleich zu finden wird nicht nur der ganzen hohen Kunst der Diplomaten und der Experten bedürfen, sondern auf Seiten der Teilnahmeländer, seien sie nun industrialisiert oder in Entwicklung begriffen, eines beträchtlichen Masses an Realismus, Opfersinn und Geduld. Ich weiss, dass diese Mahnung sich auch an unser eigenes Land richtet und Regierung, Parlament und Volk der Eidgenossenschaft dazu aufgerufen sind, einen Prozess der Gewissenserforschung durchzumachen, um der grossen Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit noch besser zu genügen. Trotz allem Beachtlichen, was auch von uns bisher auf diesem Gebiete geleistet worden ist, werden wir auf die Dauer nicht darum herumkommen, das Entwicklungsproblem in seiner ganzen dringenden Realität anzuerkennen, so schwierig der Vorgang des Umdenkens auch sein mag. Allerdings würden wir wünschen, bei unseren Partnern aus der Welt der Entwicklungsländer dasselbe Mass guten Willens und der Erkenntnis der notwendigen Grenzen allen irdischen Bemühens ebenfalls vorzufinden.

Noch ein Wort zur grössten aller Organisationen der Welt - der wir nicht angehören - den Vereinten Nationen. Ich sagte einleitend, dass uns im Jahre 1945 die Rücksicht auf unsere integrale Neutralität daran hinderte, den Gedanken eines Beitritts ernsthaft zu erwägen. Seither aber hat die UNO eine beträchtliche Evolution erlebt, und auch unser eigener aussenpolitischer Ausblick ist gewiss nicht mehr derselbe wie damals. Ferner sind eine Anzahl neutraler Staaten den Vereinten Nationen beigetreten - ich nenne Schweden und Oesterreich nur als Beispiele -, ohne dass ihre

...14

dodis.ch/51655

Neutralität darunter gelitten hätte, ohne dass sie weniger ernst genommen würde als vorher. Das Problem Schweiz-UNO bewegt sich heute auf dem Boden der Realität und nicht mehr auf dem der Wünsche, Hoffnungen, Befürchtungen und Spekulationen. Auch wir sind jetzt überzeugt, dass ein schweizerischer Beitritt zur UNO die Neutralität unseres Landes nicht beeinträchtigen würde. Wir wissen aber auch, dass die UNO uns im Beitrittsverfahren keinen ausdrücklichen Vorbehalt zugestehen könnte. Niemand würde uns allerdings wohl daran hindern wollen, im Augenblick des Beitritts eine wohlüberlegte Erklärung, die unseren Standpunkt wahrt - ich drücke mich absichtlich unbestimmt aus -,abzugeben. Dies gesagt aber erscheint mir zweifellos, dass vom Blickpunkt der Aussenpolitik her die Schweiz von einem UNO-Beitritt viel zu gewinnen hätte. Die UNO ist nicht zu der Weltregierung geworden, von der einige Enthusiasten im Jahre 1945 träumten. Macht und Einfluss der Organisation als solcher sind beschränkt geblieben. Die Regelung der grossen Weltkonflikte ist durch das Vetorecht der Grossmächte im Sicherheitsrat blockiert. Doch ist die UNO im Laufe ihrer nun mehr als dreissigjährigen Geschichte zu einer Stätte der weltpolitischen Begegnung ersten Ranges geworden. Wer an die Vorteile einer persönlichen Diplomatie, an den Wert menschlicher Kontakte zwischen den politischen Führern der Welt, an den von der UNO unmittelbar gebotenen Anschauungsunterricht der Interdependenz aller Länder glaubt, der wird von der Nützlichkeit der Weltorganisation spontan überzeugt sein. Natürlich werden in der UNO viele Reden zum Fenster hinaus gehalten, bestimmt für das Publikum zu Hause, und ihr

...15

dodis.ch/51655

Wirklichkeitsgehalt ist nicht immer bedeutend. Auch hässliche Szenen in einer Atmosphäre der Feindseligkeit, eklatante Beispiele mangelnder Einsicht in offenkundige Tatsachen sind nicht zu bestreiten. Doch ist in der Diplomatie - und dies gilt auch für die UNO - die Summe von Null nicht Null, wie ein alter Praktiker mir, dem damals jungen Mann einmal sagte. Die UNO hat insgesamt betrachtet den Weltfrieden unzweifelhaft gefördert und sei es auch nur durch die Neutralisierung - die "Einfrierung" - mancher gefährlicher Situationen. Hiervon das Schweizervolk zu überzeugen ist für uns das eigentliche Problem, desgleichen unseren Stimmbürgern näher zu bringen, dass von der UNO viel mehr nützliche Arbeit im Stillen geleistet wird, als es die Balkenüberschriften über ihr Versagen da und dort vermuten lassen. Der Beitritt zur Weltorganisation wird bekanntlich vom Bundesrat angestrebt, und ich glaube auch, dass in den Eidgenössischen Räten Zustimmung dafür zu finden wäre. Die Hauptfrage bleibt, wann eine Volksmehrheit bereit sein könnte, in einem Verfassungsreferendum dem grossen Schritt ihren Segen zu erteilen. Jede Voraussage zu diesem Punkte kann heute nur rein spekulativ sein.

Abschliessend möchte ich zu unseren auswärtigen Beziehungen einige allgemeine Bemerkungen machen, die keineswegs Vollständigkeit anstreben, aber doch vielleicht von einem gewissen Nutzen sind. Ich könnte sie nicht besser einleiten, als durch ein Zitat aus einer kürzlichen Rede von Bundesrat Graber, dem Leiter und Inspirator unserer modernen Aussenpolitik. Herr Graber sagte in

...16

dodis.ch/51655

Montreux am 30. Oktober 1976 am Ende seiner Rede am Parteitag der sozialdemokratischen Partei der Schweiz: "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." Hier ist das Moment der Bewegung, der Notwendigkeit, am internationalen Leben mitzuwirken und unsere Interessen auf die uns gemässe Art zu wahren, klar ausgesprochen. Dies sind die Imperative, die unser Handeln im Bereiche der Aussenpolitik bestimmen. Hierzu im einzelnen folgendes:

1. Für die moderne schweizerische Aussenpolitik bildet das Neutralitätsstatut unseres Landes keine Beeinträchtigung, sondern im Gegenteil ein Element der Stärke und der potenzierten Handlungsfähigkeit. Voraussetzung ist allerdings, dass wir uns in jedem einzelnen Fall genau überlegen, ob wir durch unsere aktive Beteiligung an diesem oder jenem Unternehmen der Weltpolitik unsere erste Staatsmaxime nicht gefährden, mit anderen Worten, nicht den Ast absägen, auf dem wir selbst sitzen. Dies ist der Grund, weshalb die schweizerische Aussenpolitik der letzten Jahre trotz des ausserordentlichen Aufschwungs, den sie allgemein genommen hat, betont selektiv geblieben ist. Wir sind selbstverständlich keiner Militärallianz beigetreten; aber wir würden uns auch der Politisierung von Wirtschaftsorganisationen, denen wir angehören, widersetzen. Wir können auch in den zwielichtigen Zwischenbereichen von Politik und Wirtschaft keine Initiativen befürworten, von denen zu befürchten wäre, dass sie eine Blockbildung akzentuieren.

...17

dodis.ch/51655

Anderseits können wir gewiss auf dem Gebiete dessen, was man heute Détente nennt, d.h. des Versuches eines weltpolitischen Ausgleichs, mitwirken. Doch muss Klarheit darüber herrschen, dass wir dies als unzweifelhaft neutrale Macht tun, die aktiv das Ihre zur Förderung des Weltfriedens und der internationalen Zusammenarbeit beitragen will. Das beste Beispiel hierfür bleibt die Europäische Sicherheitskonferenz und ihre Folgen. Die gleiche Bereitschaft zur aktiven Mitarbeit - wie für die Entspannung und Friedenssicherung - besteht für das andere grosse Problem, das die ganze Welt beschäftigt: die Formulierung einer vernünftigen und durchführbaren Entwicklungszusammenarbeit. Ich bin überzeugt davon, dass, obwohl die Anzeichen im Augenblick dagegen zu sprechen scheinen, auch die Schweiz hier schliesslich ihren Weg finden wird.

2. Ein weiteres Kennzeichen unserer Aussenpolitik ist - neben der Neutralität - ihre Universalität. Nicht zuletzt mit Rücksicht auf unsere erste Staatsmaxime sind wir sehr darauf bedacht, mit allen Ländern der Erde normale und wenn immer möglich freundliche Beziehungen zu unterhalten. Dies ist umso wichtiger, als wir bisher ausserhalb der Vereinten Nationen geblieben sind. Beide Prinzipien, die Neutralität und die Universalität zusammengenommen, sind für unsere Aussenwirtschaft - ich sagte es schon - eine grosse, im einzelnen gar nicht abschätzbare Hilfe.

Die korrekten und freundschaftlichen Beziehungen mit allen

...18

dodis.ch/51655

Gliedern der Staatengemeinschaft werden einer gewissen Belastungsprobe immer dann unterzogen, wenn das Verhalten der Regierenden in dem oder jenem Land der öffentlichen Meinung unseres Landes Anlass zu erregter Kritik gibt. Hier ist zu betonen, dass die Politik der schweizerischen Regierung eines ist, die Reaktion der Volksmeinung ein anderes. Die grundlegenden Freiheiten (Gewissensfreiheit, Redefreiheit, Pressefreiheit) gehören mit zu den Pfeilern unserer Bundesverfassung. Wir sind sehr stolz auf sie, und niemand von uns wird an der bestehenden Ordnung rütteln wollen. Wir müssen daher die Probleme in Kauf nehmen, die sich daraus für die Regierung manchmal ergeben. Für sie kann nur das wohlerwogene Landesinteresse, im Zusammenhang und auf weite Sicht betrachtet, wegleitend sein. Dies ist nicht Mangel an Mut; das Gegenteil wäre ein Mangel an Einsicht und Klugheit. Die Aussenpolitik ist eine Kunst - eine kühle Kunst, könnte man beifügen. Mit einem Amüsierprogramm hat sie gar keine Aehnlichkeit. 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.

Die Spannungen aber zwischen der Meinungsfreiheit des Schweizervolkes und den die aussenpolitische Kunst übenden Behörden haben wir als fruchtbar in dem Sinne einzuschätzen, als sie unser Volk immer mehr mit der Problematik der Aussenpolitik vertraut machen. So wird ein Ziel immer besser erreicht, auf das wir den grössten Wert legen, nämlich eine möglichste Einheit der Betrachtungsweise zwischen Volk und Regierung.

...19

dodis.ch/51655

Aus dem eben Gesagten ergibt sich auch, dass der Bundesrat ausländischen Regierungen keine Zensuren zu erteilen pflegt. Es würde uns in der Tat schlecht anstehen, aus der Perspektive eines immerwährend neutralen Kleinstaates anderen Völkern und ihren Behörden Belehrungen darüber zu erteilen, wie sie ihre Politik zu gestalten haben. Wenn Realismus in der Aussenpolitik allgemein geboten ist, so gewiss in besonders hohem Masse für ein Land wie das unsere. Dies ist, ich wiederhole es, kein Schwächezeichen, sondern im Gegenteil ein Ausdruck der Stärke, geboren aus Weitblick, Sachkenntnis und der Ueberzeugung davon, was, alles wohl erwogen, Staat und Volk der Eidgenossen am besten frommt.

Es ist richtig, dass der Bundesrat mitunter von dieser Regel scheinbar eine Ausnahme macht. Es kommt selten vor, aber es kommt vor, dass er sich in öffentlichen Erklärungen zu Vorgängen im Ausland äussert. In solchen Erklärungen tritt er quasi als Sprecher der erregten öffentlichen Meinung auf, und er tut es, wenn ausserhalb unserer Grenzen eine eklatante und tiefgreifende Verletzung der Menschenrechte begangen wird. Solche Erklärungen sind immer massvoll und unpolemisch. Es geht in ihnen im Grunde auch gar nicht um eine Manifestation der Aussenpolitik. Sie haben vielmehr mit der Humanität schlechthin zu tun, deren Hochhaltung das Schweizervolk und mit ihm seine Regierung immer als ihre schönste und grösste Aufgabe betrachtet haben. Sie hindern deshalb den Bundesrat auch nicht daran, sofort wieder in seine angestammte Rolle als umsichtiger und zurückhaltender Wahrer unserer aussenpolitischen

...20

dodis.ch/51655

Interessen zurückzukehren.

3. Noch ein Wort zum Thema Schweiz und Europa. Hier vermischen sich aussenpolitische und aussenhandelspolitische Erwägungen zu einem unauflösbaren Ganzen. Zweifellos waren es in erster Linie die Interessen unserer Aussenwirtschaft, die die Schweiz den Prozess der europäischen Integration mit soviel Aufmerksamkeit und aktiver Anteilnahme verfolgen liess. Bekanntlich hat ja die Sechsergemeinschaft ihre politischen Ziele - die Gründung der Vereinigten Staaten von Europa - zunächst auf politischem Wege anstreben wollen; doch war das eminent politische Projekt einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft am Widerstand des französischen Parlaments im August 1954 gescheitert. Die Sechs setzten ihre Bemühungen fort dadurch, dass sie, wie schon in der CECA 1952, nun durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft umfassende wirtschaftliche Mittel einsetzten, um das politische Ziel des europäischen Zusammenschlusses zu erreichen. Damit war für die schweizerische Aussenpolitik ein schwieriges Problem geschaffen. Es war in unserem entschiedenen Interesse, an einem freien europäischen Markt für Industrieprodukte voll teilzunehmen. Anderseits hatten wir dafür Sorge zu tragen, dass hierdurch die Neutralität und Unabhängigkeit unseres Landes nicht beeinträchtigt würde. Es gelang uns schliesslich, beide Ziele zu erreichen, und zwar namentlich dank dem grossen Verständnis, das unsere Partner in der EWG uns entgegenbrachten. Der Umweg über die EFTA und die volle Ausnützung der sogenannten pragmatischen Methode im Rahmen

...21

dodis.ch/51655

vor allem der Kennedy-Runde, hielt uns, wenn ich so sagen kann, in Form. Dass die Interessen im übrigen nicht einseitig gelagert sind und der Neunergemeinschaft das Abkommen vom 22. Juli 1972 ebenfalls unverkennbare Vorteile bringt, sei hier doch angemerkt. Der Prozess geht im übrigen weiter. Manche wirtschaftliche und technische Bereiche harren der gleichlaufenden Behandlung durch die EWG und ihre neutralen Partner in Europa. Die Aussichten, auch hier zum Ziel zu gelangen, erscheinen mir nicht als ungünstig.

Doch zurück zum politischen Aspekt. Man kann sagen, dass er im Augenblick der Aktualität entbehrt, da die EG nicht zu dem geworden ist, was ihre Gründerväter vor nun bald einer Generation aus ihr machen wollten. Wir wissen, dass das Planen und Handeln in Kategorien des Nationalstaates nicht überwunden ist. Ich denke hier namentlich an den Mangel einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik, wie sie mitten im Zentrum des staatlichen Wirkens jeden Staates steht. Der Tindemans-Bericht hat erst unlängst wieder ihre Unabdingbarkeit hervorgehoben, will die Gemeinschaft den "qualitativen Sprung" tun, der sie auf den Weg zur wahren Supranationalität bringen würde. Ist hier eine symptomatische Karenz zu verzeichnen, so verkenne ich doch keineswegs, dass die EWG durch ihr blosses Dasein zu einem bedeutenden Faktor in der europäischen und der Weltpolitik geworden ist. Und beifügen möchte ich, dass die Schweiz ein Interesse an einem starken Europa und damit einer starken Gemeinschaft hat. Es ist nicht erfreulich, dass im Konzept der freiheitlichen, marktwirtschaftlich organisierten Demokratien,

...22

dodis.ch/51655

wie sie in der OECD-Gruppierung zusammengeschlossen sind, die gewichtige Rolle Amerikas kein Gegenstück in Europa findet. Dass dies so ist, wird von den Amerikanern selbst am meisten bedauert, obwohl sie die Aenderung des bestehenden Zustandes gewiss zu Recht immer wieder als eine Sache der Europäer selbst bezeichnen.

Unser eigenes wirtschaftliches Schicksal ist weitgehend von den künftigen Entwicklungen auf den beiden Seiten des Atlantik abhängig. "C'est une grand folie que de vouloir être sage tout seul" hat bekanntlich La Rochefoucauld gesagt. Obwohl die Parallele nicht absolut ist, so ist doch gewiss, dass die Schweiz ihre immer noch bemerkenswerte wirtschaftliche Gesundheit nicht aufrechterhalten kann, wenn die Welt um sie herum dauernd kränkt oder den Ausgleich ihrer vitalen Interessen nicht findet.

Die Frage zu stellen, ob die Schweiz ihre Neutralität in einem wirtschaftlich integrierten und politisch machtvoll organisierten Westeuropa bewahren sollte, ist nicht praktische Politik. Hingegen wird man sich überlegen müssen, ob nicht die politische Schrumpfung unseres Erdballes und die von Arnold Toynbee beschworene Akzeleration der Geschichte dazu führen könnte, dass trotz des anerkanntermassen grossen westeuropäischen Raums die wirklich essentiellen Probleme der Welt gar nicht mehr in einem regionalen Rahmen gelöst werden können. Als Beispiele seien hier wiederum die allgemeine Wirtschafts- und die Währungspolitik genannt, aber auch der Umweltschutz, die Entwicklungshilfe, der Welthandel mit Industrie- und

...23

dodis.ch/51655

Agrarprodukten. Sollte ich einem Gefühl Ausdruck geben, was für einen Diplomaten immer ein etwas gefährliches Unterfangen ist, so würde ich sagen, dass der schweizerischen Neutralität und Unabhängigkeit noch eine lange Geschichte harrt. Dies ist umso mehr von Bedeutung, als unser Neutralitätsstatut, wie ich schon erwähnte, heute in einem Weltzusammenhang steht und wir dieses Statut samt der grossen Wirkungsmöglichkeiten, die sich daraus ergeben, in der Welt überhaupt betätigen.

Ich habe bei all dem auch immer etwas die künftigen Generationen junger Schweizer vor Augen, die vor die Frage gestellt sind, wie sie dieses ihnen überkommene, bisher in Ehren erhaltene Land, seine Hilfskräfte und Energien, in einer künftigen Welt zur Geltung bringen wollen. Mir würde scheinen, ohne ihnen vorgreifen zu wollen, dass es sich noch immer lohnt, Schweizer zu sein und ein Land wie das unsre sein eigen zu nennen. Ich sage dies mit einem Blick über den politischen und den wirtschaftlichen Bereich hinaus. Es ist dem Schweizer durch die Gunst der Geographie und der Geschichte eine einzigartige Gelegenheit in die Hand gegeben, die europäische Welt und darüber hinaus die Welt schlechthin in ihrem ganzen ausserordentlichen Reichtum zu durchdringen und zu erforschen, ohne durch irgendwelche peinliche Atavismen daran gehindert zu sein. Wir sind durch unsere Vergangenheit und ihre Erfahrungen nicht dazu genötigt, ein Volk besonders zu lieben und einem anderen mit besonderer Abneigung zu begegnen. Wir können kosmopolitisch im besten Sinne des Wortes sein und bleiben.

...24

dodis.ch/51655

Voraussetzung dafür aber ist, wie ich es sehe, die Bewahrung des schweizerischen Staates, d.h. eines schwierigen Gebildes mit vielen Problemen, von denen die Aussenwelt zumeist nichts weiss, eines Staates aber, für den zu leben und zu wirken sich in hohem Grade lohnt.

Soll ich mich entschuldigen, mit einer so ausgesprochen patriotischen Note zu enden? Ich glaube nicht. Ich habe im Verlaufe meines Vortrages oft und eindringlich die Notwendigkeit hervorgehoben, eine weltoffene, gegenüber unseren Partnerländern, wo immer sie sich befinden mögen, verständnisvolle und konstruktive Politik zu betreiben. Vor allem habe ich unterstrichen, dass eine Rückkehr zu irgend einer Form der Insularität für uns Schweizer heute ganz unmöglich geworden ist. Die Gefahr eines Missverständnisses sollte somit nicht bestehen. Dies ermutigt mich, mit der Hoffnung zu schliessen, dass man uns überall in der Welt den guten Glauben und die Entschlossenheit zubilligen wird, unser Land als ein tätiges und nützliches Mitglied der Gemeinschaft der Völker zu erhalten.

****