

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 28 (1988)

Artikel: Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik
Autor: Gabriel, Jürg Martin
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172635>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Jürg Martin Gabriel

Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik

Oberster Zweck unserer Aussenpolitik ist offiziell die nationale Unabhängigkeit. Gemäss dieser eindimensionalen Definition sollten alle anderen aussenpolitischen Interessen von untergeordneter Bedeutung sein, also Neutralität, Disponibilität (Gute Dienste), Solidarität, Sicherheit und Wohlstand. Das war im 19. Jahrhundert sicher möglich, also zur Zeit des klassischen europäischen Gleichgewichts. Doch im 20. Jahrhundert geriet diese Konzeption oft in Schwierigkeiten, in zwei Weltkriegen und im Kalten Krieg. Mit zunehmender europäischer Einigung stellt sich zudem das Problem nationale Unabhängigkeit vs. Wohlstand. Wie realistisch ist da unsere eindimensionale Konzeption? Die Studie kommt zum Schluss, dass sie einer mehrdimensionalen weichen sollte, also einem Zielvieleck, das unter Inkaufnahme von echten Zielkonflikten der heutigen Problematik gerechter wird.

Le but premier de notre politique étrangère est, officiellement, d'assurer l'indépendance de notre pays. Si l'on s'en tient à cette définition unidimensionnelle, tous les autres objectifs de notre politique étrangère, comme la neutralité, les bons offices, la solidarité, la sécurité et la prospérité, devraient être de moindre importance. Cette conception était envisageable au 19ème siècle lorsque régnait un équilibre européen classique. Mais au 20ème siècle, elle a été remise en cause durant les deux conflits mondiaux et la guerre froide. En outre, avec les progrès de l'intégration européenne, se pose dorénavant le problème de la polarisation entre l'indépendance nationale et la prospérité. Dans ce contexte, notre conception unidimensionnelle est-elle encore réaliste? L'étude arrive à la conclusion que celle-ci devrait être remplacée par une conception pluridimensionnelle qui, bien que confrontée à de véritables conflits d'objectifs, serait plus conforme à la problématique actuelle.

1. Das Problem

«Erster Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist gemäss der Bundesverfassung die Behauptung ihrer Unabhängigkeit gegen aussen. Oberstes Ziel der Aussenpolitik ist somit die Sicherung der Existenz der Schweiz als unabhängiger Staat und ihre Anerkennung als gleichberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft. Die wichtigsten Mittel zur Verwirklichung dieses Zieles sind die dauernde und bewaffnete Neutralität und die Solidarität mit der Völkergemeinschaft.»¹

Mit dieser klaren Unterscheidung zwischen Ziel und Mitteln umschreibt der Bundesrat unsere Aussenpolitik. Oberstes Ziel ist die Erhaltung der Unabhängigkeit; Neutralität und Solidarität sind wesentliche Mittel dazu. Schweizer Aussenpolitik ist somit der Zweck-Mittel-Logik verpflichtet, oder, um mit Max Weber zu sprechen, der *Zweckrationalität*: ein oberster Zweck ist gegeben, und ihm sind bestimmte Mittel untergeordnet. Deren Einsatz muss im Hinblick auf den Zweck rational abgewogen werden.²

Zu unterscheiden ist zwischen dem Idealfall und dem Konfliktfall der Zweckrationalität. Im Idealfall stehen die Mittel in Harmonie zum Zweck, weshalb es in solchen Situationen möglich ist, eine unproblematische Politik der solidarischen und neutralen Unabhängigkeit zu praktizieren. In sehr vielen Fällen gelingt dies, wobei beizufügen ist, dass auch die übrigen beiden offiziellen Mittel, Universalität und Disponibilität, in der Regel nicht mit dem Unabhängigkeitsziel in Konflikt geraten.

Im Konfliktfall jedoch stehen die Mittel der Erreichung des Zwecks im Wege und müssen deshalb teilweise oder auch vollumfänglich geopfert werden, denn höchster Wert ist und bleibt die souveräne Unabhängigkeit. Neutralität und Solidarität sind niemals Endzweck, und sollte der Bundesrat jemals zwischen Unabhängigkeit und anderen Werten wählen müssen, so ist er gezwungen, für die Unabhängigkeit zu optieren.³ Dasselbe gilt selbstverständlich auch für andere Werte, beispielsweise den des Wohlstands. Aufgrund der offiziellen Politik ist der Bundesrat verpflichtet, Unabhängigkeit höher einzustufen als materielles Wohl. Oder, anders ausgedrückt, Aussenwirtschaftspolitik darf, im Prinzip wenigstens, nicht auf Kosten der Unabhängigkeit betrieben werden.

Soviel zur Zweckrationalität unserer Aussenpolitik. Sie erlaubt Konflikte auf der Ebene der Mittel, schliesst jedoch Konflikte auf der Ebene des Zwecks aus, denn es gibt ja nur einen solchen Zweck, nur einen obersten Wert. Damit

1 *Botschaft* über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. 12. 1981, S. 2.

2 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie*, Verlag J.C.B. Mohr, Tübingen 1972, S. 13.

3 Eine eingehende Abhandlung dieser Zweck/Mittel-Problematik ist enthalten in Walter Kälin, *Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik*, Helbing & Lichtenhahn, Basel 1986.

kennt die Schweiz die Problematik der *Wertrationalität* nicht, denn diese umfasst, gemäss Max Weber, «die Entscheidung zwischen konkurrierenden und kollidierenden Zwecken». ⁴ Wertrationalität setzt somit die Existenz mehrerer gleichwertiger Zwecke voraus, sie postuliert die Zweckvielfalt, oder, besser: den *Wertpluralismus*. Die Wahl zwischen verschiedenen gleichgestellten Werten aber ist nicht zu vergleichen mit der Wahl zwischen verschiedenen konkurrierenden Mitteln. Die Wahl zwischen höchsten Werten ist insofern nicht rational, als sie nicht mit Bezug auf einen noch höheren Wert erfolgen kann. Die Wahl zwischen verschiedenen Mitteln dagegen basiert auf einem vorsichtigen Abwägen (immer gemessen am gegebenen höchsten Wert) von Vor- und Nachteilen, Kosten und Nutzen. Zweckrationale Konflikte haben darum meist eine einfache Lösung, wertrationale jedoch nicht, denn das Abwägen zwischen gleichen Werten ist eher ein Glaubensakt und gleicht einem Dilemma.

Für die Formulierung einer Aussenpolitik ist die strenge Ordnung der Zweckrationalität sehr attraktiv, denn die internationalen Beziehungen sind in ständigem Fluss, oft fast chaotisch und für den Bürger schwer durchschaubar. In diesem unruhigen Wasser mit einem einfachen und zweckrationalen Kompass zu navigieren, gibt Sicherheit und Vertrauen, denn man ist geleitet von *einem* Stern, und richtet alle seine Handlungen nach ihm aus. Insbesondere erscheint ein solcher Kurs als konsequent, glaubwürdig und berechenbar. Ist er aber realistisch? Kann man mit einem so einfachen Instrument erfolgreich manövrieren? Stehen nicht alle Staaten immer wieder vor echten Dilemmata und Zielkonflikten? Ist gerade heute Eindimensionalität die Regel? ⁵

Wer die schweizerische Aussenpolitik seit dem Ersten Weltkrieg genauer untersucht, stellt fest, dass auch unser Land immer wieder mit Zielkonflikten konfrontiert war und nicht nur mit der simplen Frage, wie die Unabhängigkeit mit den gegebenen Mitteln am besten bewahrt werden konnte. Mehrmals mussten wir entscheiden zwischen Unabhängigkeit und Wohlstand, und es gab sogar Momente, wo wir unsere Sicherheit höher einschätzten als unsere Unabhängigkeit. Auch Solidarität ist schon höher eingestuft worden als souveräne Unabhängigkeit. In all diesen Fällen haben wir nicht zweck-, sondern wertrational gehandelt. Es galt zwischen mehreren echten Grundwerten zu wählen.

Anderen Nationen geht es nicht besser. Die Amerikaner beispielsweise haben oft erleben müssen, dass nicht alle ihre Werte unter einen Hut zu bringen sind. Jimmy Carter musste erfahren, dass eine konsequente Menschenrechtspolitik (in der Wahlkampagne als höchster Wert amerikanischer Aussenpolitik gepriesen) mit den Bedürfnissen der nationalen Sicherheit in gewissen Fällen unvereinbar ist. War ihm die Freiheit Sacharows wichtiger als erneute Verhand-

⁴ Vgl. Weber, S. 13.

⁵ Die Ein- und Mehrdimensionalität der Aussenpolitik wird systematisch behandelt von Alois Riklin, Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik, in: Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hrsg.), *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Verlag Paul Haupt, Bern 1975, S. 22–23.

lungen über SALT II? ⁶ Auch europäische Nationen haben gelernt, mit konkurrierenden Werten zu leben. Die NATO-Mitglieder haben sich entschieden, Sicherheit über Unabhängigkeit zu stellen, und die EG-Mitglieder stufen allesamt den Wohlstand höher ein als die nationale Unabhängigkeit.

Heute in Europa die Unabhängigkeit als einzigen und höchsten Wert der Aussenpolitik hinzustellen, mutet anachronistisch an. Eindimensionales Unabhängigkeitsdenken ist zwar in der Dritten Welt weit verbreitet, aber kaum unter reiferen Nationen. Nach vielen Jahren krasser Abhängigkeit ist es verständlich, dass Entwicklungsländer die Unabhängigkeit überaus stark betonen, doch gilt dies nicht für die Schweiz.

Es ist darum Zeit, unseren Wertmonismus zu überdenken und einzugestehen, dass Aussenpolitik, wie Konjunkturpolitik, oft mit echten Dilemmata konfrontiert ist und zweckrationale Lösungen ausschliesst. Zwar manövriert der Bundesrat seit Jahren sehr pragmatisch zwischen den Klippen widersprüchlicher Werte hin und her, doch gesteht er dies offiziell nicht ein. Mit anderen Worten: Es gilt nicht so sehr, die praktizierte Politik zu ändern, sondern vielmehr die Theorie und damit die Rechtfertigung der Aussenpolitik gegenüber der Öffentlichkeit. In einem Land, wo wichtige Vorlagen vors Volk müssen, ist dies von nicht geringer Bedeutung.

Zweck dieser kurzen Arbeit ist es, den Graben zwischen Wirklichkeit und Konzeption in der schweizerischen Aussenpolitik zu schliessen. Wir müssen uns fragen, wie es zu dieser eindimensionalen Doktrin kam, wie lange sie mit den Gegebenheiten übereinstimmte und wann der Zerfall einsetzte. Wir wollen anhand einiger Beispiele zudem zeigen, wie heute noch an dieser Konzeption festgehalten wird und welche bedenkliche Folgen dies hat. Schliesslich wollen wir uns überlegen, wie man den Wertmonismus überwinden könnte und welche konkreten Schritte möglich sind.

2. Die alte Ordnung und ihr Niedergang

Im Grunde genommen kann es die reine Unabhängigkeitskonzeption gar nicht geben, denn die Idee der absoluten Souveränität, der reinen «raison d'état» oder des allumfassenden «national interest» ist, wie schon so oft festgestellt wurde, eine Leerformel. ⁷ Solche und ähnliche Begriffe umfassen alles und zugleich nichts, weshalb sie immer an einen zusätzlichen Wert gebunden sind. So war für Hitler die Unabhängigkeit Deutschlands gleichbedeutend mit der Vorherrschaft über ganz Europa, und für die Vereinigten Staaten schwankte in diesem Jahrhundert das «national interest» zwischen Isolationismus und weltwei-

⁶ Joshua Muravchik, *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, Lanham Press, New York 1986.

⁷ Alois Riklin, *Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik*, Verlag Paul Haupt, Bern 1975, S. 51.

tem Engagement.⁸ Das eine Mal ist Unabhängigkeit eng definiert, das andere Mal sehr weit.

Diese Bindung an einen «höheren» Wert gilt auch für die klassische europäische Unabhängigkeitsidee, an die sich die unsere anlehnt. Sie entstand nach dem Zerfall des mittelalterlichen Reiches und war engstens an den Begriff des *Gleichgewichts* gebunden. Aus dieser Sicht konnte die souveräne Unabhängigkeit eines jeden europäischen Staates nur so lange oberstes Ziel seiner Aussenpolitik sein, als in Europa ein bestimmtes Gleichgewicht zwischen den Grossmächten herrschte und die Gefahr gebannt war, dass durch Vorherrschaft die Unabhängigkeit irgendeines Staates in Frage gestellt werden konnte.⁹ Hinter der Unabhängigkeitsidee stand damit eine Art Versicherungsgarantie für das Überleben aller Staaten, und zu den höchsten Werten europäischer Staaten gehörte deshalb nicht nur die eigene Unabhängigkeit, sondern auch die aller anderen Staaten – die europäische Solidaritätsidee. Zur Zeit von Metternich (und des Europäischen Konzertes) war diese Solidarität evident, zu anderen Zeiten stand sie eher stillschweigend im Hintergrund. Für ein Funktionieren der «reinen» Unabhängigkeitsidee war dieser Wertdualismus aber absolute Vorbedingung.

In dieses System passte auch die schweizerische Unabhängigkeitsidee. Unter der Führung von Metternich wurde unsere Souveränität 1815 vollumfänglich wiederhergestellt und bewusst ins europäische System eingebaut. Dabei spielte die Neutralität eine wichtige Rolle, denn sie war eine besondere Form dieser durch das Gleichgewichtssystem geprägten Unabhängigkeitsdoktrin. Die Schweiz wurde damit nämlich verpflichtet, in künftigen Kriegen – das Gleichgewichtssystem war keine absolute Friedensgarantie – auf keiner Seite teilzunehmen. Dadurch wurde das System berechenbarer.

Edgar Bonjour bringt diesen Zusammenhang sehr deutlich zum Ausdruck, wenn er sagt, «dass das rivalisierende Gleichgewicht der Grossmächte die Luft ist, in welcher die Neutralität des Kleinstaates gedeiht . . .»¹⁰ Für die Begründer unseres Bundesstaates war dies eine Selbstverständlichkeit, weshalb sie den Tatbestand in verbindlicher Form in die Verfassung aufnahmen. Es war damals keine Leerformel zu erklären, die Behauptung unserer Unabhängigkeit sei der oberste Zweck des Bundes. Von der Notwendigkeit des Gleichgewichts zu reden, wäre für einen Kleinstaat vermessen gewesen, denn dafür sorgten die Grossen.

8 Es gibt eine umfangreiche Literatur über den Begriff «national interest». Eine neuere Behandlung des Themas ist zu finden in Donald E. Nuechterlein, *American Overcommitted: U.S. National Interests in the 1980s*, Univ. of Kentucky Press, Lexington, Ky., 1985.

9 Klassische Theoretiker des europäischen Gleichgewichts sind von Gentz und Heeren. Vgl. Alois Riklin, Jürg Gabriel, Roland Kley, *Texte über Krieg und Frieden*, Institut für Politikwissenschaft, St. Gallen 1985. Eine ausgezeichnete, kürzlich erschienene Behandlung des Themas befindet sich in Gordon A. Craig und Alexander C. George, *Zwischen Krieg und Frieden: Konfliktlösung in Geschichte und Gegenwart*, Verlag C.H. Beck, München 1984.

10 Edgar Bonjour, *Schweizerische Neutralität, Kurzfassung der Geschichte in einem Band*, Verlag Helbing & Lichtenhahn, Basel 1978, S. 13.

Doch das Gleichgewichtssystem sollte nicht ewig dauern. Es war eine fragile Einrichtung, basierend auf einer subtilen Mischung von kooperativen und konfliktuellen Motiven. Zuviel Konflikt war schlecht für das System, wie zwei Weltkriege beweisen sollten; und zuviel Kooperation konnte das System ebenfalls gefährden. Dies beweisen heute nicht zuletzt die Europäischen Gemeinschaften.¹¹

Doch die Gefahr der zu engen wirtschaftlichen und politischen Kooperation kannte Europa vorerst nicht, denn im 19. Jahrhundert stärkte die rasante industrielle Entwicklung vorerst die Unabhängigkeit der einzelnen Staaten. Eisenbahn und Fernmeldewesen beispielsweise schufen zwar engere Verbindungen unter den Staaten, doch in erster Linie trugen sie zur grösseren *internen* Integration der Nationen bei. Dies galt auch für die Schweiz, denn die Einheit unseres Landes wurde erst nach 1848 und durch die Industrialisierung wirklich erreicht. Verstärkte Modernisierung und grössere Unabhängigkeit gingen deshalb einige Zeit Hand in Hand. Dies war der eindimensionalen Unabhängigkeitsidee förderlich.

Selbst zwischenstaatliche Abkommen schmälerten die Unabhängigkeit kaum. Handelsverträge führten in erster Linie zur Stärkung der Binnenwirtschaft, und humanitäre Abkommen wie die Rotkreuz-Konventionen taten der Souveränität auch keinen Abbruch. Nationale Unabhängigkeit war darum leicht unter ein Dach zu bringen mit Solidarität, Wohlstand und Sicherheit. Oder, anders ausgedrückt, im 19. Jahrhundert war es durchaus möglich, «nationale» Sicherheit, «nationale» Solidarität und «nationalen» Wohlstand zu haben.

Das änderte sich mit dem Ausbruch des *Ersten Weltkriegs*. Durch die Blockade der Engländer wurden der schweizerische Aussenhandel stark behindert und die Freihandelsrechte des Neutralen grob verletzt. Zudem musste die Schweiz tolerieren, dass auf ihrem Territorium eine Organisation eingerichtet wurde, welche die noch erlaubte Ein- und Ausfuhr überwachte.¹² Mehrmals war die Schweiz konfrontiert mit echten Zielkonflikten, mit einer Wahl zwischen neutraler Unabhängigkeit und Wohlstand. Der Bundesrat optierte dabei verständlicherweise manchmal für den einen Wert, manchmal für den anderen, allerdings nicht freiwillig. Doch waren die Erfahrungen so demütigend, dass unsere Regierung Vorkehrungen traf, um in einem späteren Krieg die Unabhängigkeit besser gewährleisten zu können.

War während des Ersten Weltkriegs das internationale System zu polarisiert für eine konsequente Unabhängigkeitspolitik, so war es nach dem Krieg, wenigstens im Rahmen der *Völkerbundsidee*, zu solidarisch. Denn diese interna-

11 Bonjour zeigt sehr klar, dass schon im 19. Jahrhundert zuviel Harmonie im System gefährlich war für die Schweiz. Vgl. Bonjour, S. 13.

12 Heinz Ochsenbein, *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914–1918*, Verlag Stämpfli, Bern 1971; Heinz K. Meier, *Friendship Under Stress: US-Swiss Relations 1900–1950*, Verlag Herbert Lang & Co., Bern 1970; Pierre Luciri, *Les sources de la neutralité économique suisse*, I.U.H.E.I., Genf 1976.

tionale Organisation wuchs aus der Erkenntnis heraus, dass nationale Sicherheit nicht genügt und ergänzt werden muss durch kollektive Sicherheit. Für die Schweiz brachte dies wiederum Zielkonflikte mit sich, diesmal zwischen neutraler Unabhängigkeit und Solidarität. Beim Beitritt zum Völkerbund verzichteten wir auf unsere traditionelle integrale Neutralität¹³ zugunsten einer eingeschränkten oder differentiellen. Bei militärischen Massnahmen des Völkerbunds durften wir weiterhin abseits stehen, doch bei wirtschaftlichen Sanktionen verpflichteten wir uns, solidarisch zu handeln.¹⁴ Damit waren Unabhängigkeit und Neutralität nicht mehr, was sie im 19. Jahrhundert einmal waren. Solidarität wurde nun auch ein wichtiger Wert.

Als der *Zweite Weltkrieg* ausbrach, standen wir vor neuen Zielkonflikten; diesmal ging es um Unabhängigkeit und Sicherheit. Denn 1940 sah es für kurze Zeit so aus, als ob Deutschland die Nordostecke der Schweiz durchstossen würde, um die französischen Linien zu umgehen. Für diesen Fall hatte General Guisan durch geheime Absprachen mit französischen Militärstellen Vorsorge getroffen, wie man heute weiss. Im Notfall wäre es französischen Truppen erlaubt gewesen, Teile der Nordostschweiz zu besetzen.¹⁵ Damit hätte die Schweiz Sicherheit gewonnen, jedoch um den Preis von Unabhängigkeit und Neutralität. An sich überrascht dieser Entscheid Guisans nicht, denn unsere Armeeführung weiss, dass im Kriegsfall irgendwann die Frage gestellt werden muss, ob wir neutral und unabhängig untergehen oder verbündet überleben wollen. Sicherheit wird dann zum grösseren Wert als Unabhängigkeit.

Gegen Ende des Krieges wurde die Schweiz abermals mit einer harten Wahl konfrontiert, doch diesmal ging es um Wohlstand und nicht um Sicherheit. An die rigorosen Einschränkungen unserer neutralen Freihandelsrechte hatten wir uns mittlerweile gewöhnt, doch ab 1944 versuchten die Amerikaner, die Neutrale (auch Schweden) aktiv in den Wirtschaftskrieg gegen Deutschland einzubeziehen. Wir sollten wirtschaftlich zu «supporting states» der alliierten Sache werden.¹⁶ Als wir uns weigerten, gegenüber Deutschland ein vollumfängliches Handelsembargo einzuführen, wurde uns kurzerhand im Winter 1944/45 für einige Monate der Überseehandel abgeschnitten. In den darauf folgenden Verhandlungen mussten wir einmal mehr wählen zwischen Wohlstand, Neutralität und Unabhängigkeit. Zwar weigerten wir uns, im Gegensatz zu Schweden, den Handel mit Deutschland voll einzustellen, doch mussten wir in einigen Punkten Eingeständnisse machen — zugunsten der Unabhängigkeit.¹⁷

13 Dietrich Schindler, Dauernde Neutralität, in: Riklin/Haug/Binswanger, a.a.O., S. 159–180.

14 Vgl. Bonjour, S. 79–83. Eine völkerrechtliche Behandlung ist zu finden bei Dietrich Schindler, Aspects contemporains de la neutralité, Hague Recueil des Cours, 121: 156–57 (II/1967).

15 Georg Kreis, *Auf den Spuren von «la Charité»*, Verlag Helbing & Lichtenhahn, Basel 1976.

16 Jürg Martin Gabriel, *The American Conception of Neutrality After 1941*, Macmillan, London 1988.

17 Herbert Duttwyler, *Der Seekrieg und die Wirtschaftspolitik des neutralen Staates*, Polygraphischer Verlag, Zürich 1945; Marco Durrer, *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg*, Paul Haupt Verlag, Bern 1984; Heinrich Homberger, *Schweizerische Handelspolitik im Zweiten Weltkrieg*, Eugen Rentsch Verlag, Erlenbach 1970.

Doch damit nicht genug. An der *Potsdamer Konferenz* entschieden die Grossen Drei, die Schweiz hätte deutsche Fluchtgelder herauszugeben. Es ging dabei insbesondere um grössere Mengen geraubten Goldes der Deutschen Reichsbank. Wir wurden aufgefordert, deutsche Guthaben zu prüfen und jegliches «Feindesgeld» an den alliierten Kontrollrat zu überweisen. Aus verschiedenen Gründen leisteten wir wiederum Widerstand, doch auch diesmal mit wenig Erfolg. Amerika blockierte noch immer sämtliche Schweizer Guthaben, was uns vor die heikle Frage stellte, ob uns die souveräne Unabhängigkeit mehr Wert war als der Nachkriegshandel mit Amerika. Wir verhandelten hart und erzielten einige Eingeständnisse, doch letztlich entschieden wir uns im Washington Abkommen vom 25. Mai 1946 einmal mehr für das materielle Wohl.¹⁸

Der Wandel in der internationalen Politik war damit klar zum Ausdruck gekommen. Man stelle sich vor, im 19. Jahrhundert wäre es vor, während oder nach einem Krieg zu Wirtschaftsmassnahmen gekommen, etwa im Krimkrieg oder in den italienischen und deutschen Einigungskriegen. Mit grosser Wahrscheinlichkeit wären damals die neutralen Freihandelsrechte während eines Konflikts respektiert worden, und niemand hätte von uns erwartet, an Sanktionen vor und nach dem Konflikt teilzunehmen. Damit wären Wohlstand, Neutralität und Unabhängigkeit miteinander im Einklang gewesen. Doch die Zeiten hatten sich geändert. Das Gleichgewichtssystem war durch eine neue internationale Ordnung abgelöst worden. Der nun folgende Kalte Krieg war ebenfalls Zeugnis dafür.

Als mitten in der Nachkriegskonfrontation zwischen den beiden Supermächten der *Koreakrieg* ausbrach, ergaben sich für uns erneut ernsthafte Zielkonflikte. Die Amerikaner erwarteten von uns eine Unterstützung ihrer Wirtschaftssanktionen gegenüber dem Ostblock, diesmal im Rahmen einer für diese Zwecke gegründeten Organisation, dem «Coordinating Committee for Multilateral Export Controls» (Cocom) in Paris. Zwar trat die Schweiz dem Cocom nicht bei, doch versprachen wir im Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951, den für uns in solchen Situationen üblichen «courant normal» bei einigen wichtigen Gütern zu schmälern und Washington über die Entwicklung unseres Osthandels regelmässig Bericht zu erstatten. Wohlstand, Neutralität und Souveränität standen einmal mehr im Konflikt.¹⁹

Ein weiteres Problem entstand mit der Entsendung zweier Schweizer Delegationen zur Überwachung des Waffenstillstandes in Korea und zur Heimschaffung von Kriegsgefangenen. Mitglieder der zu diesem Zweck erstellten neutralen Kommissionen waren ausser der Schweiz auch Schweden, Polen und die Tschechoslowakei. Schweizer und Schweden wurden als die Neutralen des Westens betrachtet (genauer: der in Korea im Namen der UNO kämpfenden Amerikaner) und die Polen und Tschechen als die Neutralen des Ostens. Der Kalte

18 Daniel Frei, Das Washington Abkommen von 1946, in: *Revue Suisse d'Histoire*, 19: 568 (1969).

19 André Schaller, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*, Paul Haupt, Bern 1987.

Krieg und die Bipolarität des internationalen Systems gingen mitten durch die «neutralen» Kommissionen. Unparteilichkeit, ein wichtiger Bestandteil der Neutralität, war somit undenkbar.²⁰

In der Schweiz war man sich des Dilemmas bewusst. Konnte die Schweiz nein sagen, wenn sie von den Amerikanern (im Namen der UNO) aufgerufen wurde, eine friedensfördernde Mission im Rahmen ihrer Guten Dienste zu übernehmen? Aus neutralitätspolitischen Überlegungen hätte sie ablehnen müssen, aus allgemein aussenpolitischen Gründen musste sie zusagen. Es ging diesmal nicht um Unabhängigkeit, sondern um ein Abwägen zwischen Neutralität und Disponibilität, oder, wie Bundesrat Petitpierre damals sagte, um Neutralität und Solidarität.²¹ Es war kein Zielkonflikt höheren Grades, aber es war doch eine Situation, wie sie in der internationalen Politik immer wieder vorkommt.

Die *europäischen Einigungsbestrebungen* der 50er und 60er Jahre stellten die Schweiz vor weitere Zielkonflikte. Zwar distanzieren wir uns anfänglich von dieser Bewegung, doch traten wir 1963 nach einigem Zögern dem Europarat bei. Da diese Organisation sich insbesondere mit der Förderung der Grundrechte befasst, entstand ein Konflikt zwischen Unabhängigkeit und Gerechtigkeit. Dies deshalb, weil seit ihrem Beitritt die Schweiz die Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte als bindend betrachtet.²² Darum kommt es vor, dass europäisches Recht schweizerisches Recht bricht. Gewisse Schweizer können diese Beschränkung unserer Souveränität bis heute nicht verkraften, weshalb sie bei jedem verlorenen Fall in Strassburg von «fremden Vögten» sprechen. Für sie ist der Wertkonflikt noch lebendig.

Diese Beispiele dürften gezeigt haben, dass seit Ausbruch des Ersten Weltkrieges die alte europäische Gleichgewichtsordnung nicht mehr existiert und daher die klassische Unabhängigkeitsidee an Bedeutung verloren hat.²³ Wir Schweizer müssen deshalb umdenken, und eigentlich hätte ein Bewusstseinsbildungsprozess seit langem einsetzen sollen, doch in der breiten Öffentlichkeit hat er nicht einmal begonnen. Leider hat auch unsere Regierung dieses Umdenken nicht gefördert, denn sie rechtfertigt ihre Handlungen zuweilen noch immer mit dem Vokabular aus dem letzten Jahrhundert. Dazu nun einige Beispiele.

20 Vgl. Gabriel, S. 129–153.

21 Marius Schwarb, *Die Mission der Schweiz in Korea*, Peter Lang Verlag, Bern 1986, S. 19–74.

22 Stefan Trechsel, Die Schweiz und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in: Riklin/Haug/Binswanger, a.a.O., S. 361–388.

23 Die Problematik der Abhängigkeit des modernen Kleinstaates in Europa ist an der Universität Zürich eingehend und empirisch untersucht worden. Drei Dissertationen befassten sich mit dem Thema: Hans Vogel, *Der Kleinstaat in der Weltpolitik*, 1969; Margret Sieber, *Die Abhängigkeit der Schweiz von ihrer internationalen Umwelt*, 1981; André Jaeggi, *Unabhängigkeit als Politik*, 1983.

3. Bewusstseinsbildung

1963 trat die Schweiz dem *Europarat* bei und setzte damit den Schlusspunkt unter einen langwierigen Prozess, der gekennzeichnet war durch widersprüchliche Argumentationen und kleine, pragmatische Schritte. Der Entscheid an sich war sicher richtig, doch die Art und Weise, wie er zustande kam und in der Öffentlichkeit gerechtfertigt wurde, war eher peinlich. Krampfhaft wurde an der eindimensionalen Konzeption unserer Aussenpolitik festgehalten, obwohl damit etliche Tatbestände entstellt werden mussten. Auf jeden Fall wurde eine ausgezeichnete Gelegenheit verpasst, den Schweizern die Komplexität internationaler Politik etwas näher zubringen.

Im Frühjahr 1949 äusserte sich der Bundesrat erstmals zum Europarat. Bundesrat Petitpierre führte damals aus, dass aus der Sicht des Neutralitätsrechts nichts gegen einen Beitritt spreche, doch neutralitätspolitisch sei die Frage heikel. Die Schweiz, im Gegensatz etwa zu Schweden, verfolge eine strenge Neutralitätspolitik, und diese auferlege ihr grössere Zurückhaltung. Deshalb müsse eine Teilnahme abgelehnt werden, obwohl die Organisation durchaus Vorteile für die Schweiz bringen könnte.²⁴

Zwei Jahre darauf änderte Petitpierre seine Meinung teilweise. Es wurde nun unterschieden zwischen «politischen» und «technischen» internationalen Gremien. Den «politischen» würde die Schweiz weiterhin fernbleiben, den «technischen» jedoch sollte sie beitreten. Auf den Europarat angewandt bedeutete diese Doktrin (später als «Petitpierre-Doktrin» bekannt)²⁵, dass die Schweiz in den Expertenkomitees mitarbeitete, nicht aber im Rat selber.²⁶ Die Komitees waren «technischer» Natur, der Rat jedoch war «politisch».

1960 trat eine weitere Wende ein. Die Schweiz entsandte nun parlamentarische Beobachter nach Strassburg, womit der Rat selber als weniger «politisch» eingestuft wurde als früher.²⁷ Und zwei Jahre später, mit dem Amtsantritt von Bundesrat Wahlen, entschied sich die Schweiz für den vollen Beitritt. Damit waren alle politischen Bedenken aus dem Wege geräumt, auch die 1949 von Petitpierre angeführten neutralitätspolitischen.²⁸

24 Aussagen von Bundesrat Petitpierre vom 7. 3. 1949 vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates. Sie wurden wiederholt in der bundesrätlichen Beantwortung der Interpellation Borel am 28. 9. 1953; vgl. Louis-Eduard Roulet, *Max Petitpierre, Seize ans de neutralité active*, Verlag de la Baconnière, Neuchâtel 1980, S. 301–303.

25 Allocution prononcée à un dîner de l'Association de la presse étrangère, le 23 novembre 1950; in: Roulet, a.a.O., S. 254. Die «Petitpierre Doktrin» fand ihren Niederschlag auch in der «offiziellen» Neutralitätskonzeption; vgl. Dietrich Schindler, *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945*, Verlag Paul Haupt, Bern 1984, S. 16–17.

26 Vgl. Roulet, S. 301–303.

27 Vgl. Roulet, S. 385–387.

28 Die verschiedenen Stufen unseres Beitrittsprozesses werden beschrieben von Rudolf Wyder in einer umfassenden Studie mit dem Titel: *Die Schweiz und der Europarat 1949–71*, Verlag Paul Haupt, Bern 1984.

Der stufenweise Ausbau der Teilnahme an den Aktivitäten des Europarats ist durchaus vertretbar, entspricht es doch bestem Schweizer Pragmatismus. Weniger vertretbar jedoch ist die Tatsache, dass der Wertwandel offiziell verschwiegen, ja sogar verneint wurde. Auf den Sinneswandel in einer Ständeratsdebatte angesprochen, gab Traugott Wahlen die folgende Antwort:

«Der Bundesrat misst die Tatsachen mit der gleichen Elle, aber weil eben die Tatsachen geändert haben, ergibt die gleiche Elle ein verschiedenes Resultat.»²⁹

Auch im Nationalrat wurde so argumentiert:

«Wenn sich also der Standpunkt des Bundesrates geändert hat, so geschah dies nicht aus einer veränderten Beurteilung der gleichen Sachlage heraus, sondern ganz einfach, weil sich die Tatbestände änderten.»³⁰

Mit den «Tatbeständen» und «Tatsachen» ist natürlich der Europarat gemeint; er hat sich geändert, nicht aber die Schweiz: Wir messen immerwährend mit der gleichen Elle . . .

Nun, es stimmt sicher, dass sich der Europarat seit seiner Gründung gewandelt hat, doch Wandel war *auch* schweizerischerseits festzustellen. Warum diese Tatsache verneinen? Wäre es nicht besser gewesen, wenn Bundesrat Petitpierre bereits 1949 auf den Wertkonflikt zwischen den Zielen des Europarats und jenen der offiziellen Schweizer Aussenpolitik aufmerksam gemacht hätte? Es gehe, so hätte man argumentieren können, um die Aufrechterhaltung unserer uneingeschränkten Souveränität einerseits und einer tatkräftigen Solidarität mit Europa andererseits. Eines Tages werde man wohl wählen müssen, doch jetzt, 1949, sei der Zeitpunkt noch nicht reif.

Darauf hätte unsere Regierung genau dieselbe pragmatische Politik betreiben können, doch jede *Kursänderung* wäre dann begleitet gewesen von einer expliziten *Wertänderung*. So würde nicht nur der Europarat weniger «politisch», auch wir Schweizer würden «solidarischer». Solche Erklärungen hätten das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die wahren Probleme unserer Aussenpolitik gefördert und die eindimensionale Natur unserer Doktrin etwas relativiert.

Derselbe Vorgang wiederholte sich beim *UNO-Beitritt*. Der Bundesrat war niemals gegen einen Beitritt, doch während sehr langer Zeit, von 1945 bis 1969, war er der Meinung, ein Beitritt sei unvereinbar mit unserer Neutralität und könne nur dann erfolgen, wenn die UNO auf irgendeine Art und Weise unsere immerwährende Neutralität ausdrücklich anerkenne. Dieser Kurs änderte sich erst unter Bundesrat Spühler, der, angesichts des (aus Schweizer Sicht) eingetretenen Wandels in der UNO, nicht mehr die Unvereinbarkeitsthese vertrat. Auf

29 Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, SR 1962, S. 322.

30 Vgl. Schindler (Dokumente), S. 310.

eine Anerkennung hoffte man jedoch noch immer. Erst unter Bundesrat Graber wurde auch diese Erwartung begraben, so dass die Schweiz sich nun mit einer einseitigen Neutralitätserklärung begnügen wollte.³¹

Der Kurswandel war offensichtlich, weshalb der Bundesrat des öfteren darauf angesprochen wurde. Doch wiederum, wie im Fall des Europarates, hatte sich aus offizieller Sicht nicht die Politik der Schweiz geändert, sondern die Natur der Vereinten Nationen! Der Wandel dieser Institution war ein zentrales Thema der bundesrätlichen Botschaft über den Beitritt zur UNO. Vom Wandel in unserer Aussenpolitik wurde nicht gesprochen, ja er wurde sogar mehrmals und ausdrücklich verneint:

«Mangels einer realistischen Alternative besteht keinerlei Anlass, von unserer bewährten Neutralität abzugehen oder etwa den Neutralitätsbegriff zu verwässern. Der Bundesrat stellt deshalb mit aller wünschbaren Deutlichkeit fest, dass für ihn ein Beitritt der Schweiz zur UNO nur unter Beibehaltung ihrer traditionellen Neutralität in Betracht kommt.»³²

Sicher, die Vereinten Nationen haben sich gewandelt, doch nicht so sehr, wie das unsere Regierung behauptet. Beispielsweise verwehren sie uns nach wie vor die Anerkennung unserer Neutralität, weshalb *wir* unseren Kurs ändern mussten. Dies war kein gravierendes Eingeständnis unsererseits und stellte auf keinen Fall unsere ganze Aussenpolitik in Frage. Wir mussten lediglich zugeben, dass es heute international zwei Rechtssysteme gibt, das moderne der Vereinten Nationen, welches die Neutralität im Prinzip nicht toleriert, und das traditionelle des Gleichgewichtssystems, welches die Neutralität anerkennt. Die beiden Rechtsordnungen existieren seit 1945 schlecht und recht nebeneinander, und Konflikte sind unvermeidbar. Doch können sie meist auf elegante Weise umgangen werden, und das haben die allermeisten Staaten der Welt gelernt. Dieser Realismus muss auch bei uns Einzug halten.³³

Doch einmal mehr hat der Bundesrat eine Gelegenheit zur Bewusstseinsbildung verpasst. Es wäre im Fall des UNO-Beitritts klüger gewesen, von allem Anfang an nicht ausschliesslich auf der Unvereinbarkeitsthese zu beharren, sondern das Problem auch als eine Wahl zwischen unvereinbaren Werten zu präsentieren. Dies hätte kaum eine Preisgabe des vorsichtigen Kurses bedeutet, aber es hätte möglicherweise zu besseren Resultaten geführt.

In einer direkten Demokratie, wo das Volk bei wichtigen aussenpolitischen Geschäften das letzte Wort zu sprechen hat, kann es sich eine Regierung nicht leisten, eine unrealistische Informationspolitik zu betreiben. Dem aufmerksamen Publikum und den hellhörigen Medienvertretern entgehen die «Geschichtskorrekturen» unserer Behörden nicht. Kein Wunder, dass gerade an-

31 Jürg Martin Gabriel, *Die Schweizer Neutralität: Wandel und Konstanz*, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft HSG, Nr. 102/1986, S. 42–51.

32 Botschaft, a.a.O., S. 9.

33 Vgl. Gabriel (American Conception), S. 81–91, 189–202.

lässlich der UNO-Abstimmung vielerorts argumentiert wurde, in Bern spiele man nicht mit offenen Karten und verheimliche einiges. Der Bundesrat hat darum längerfristig gar keine Wahl – er muss die Bürger eines Tages mit den unbequemen Tatsachen der Weltpolitik konfrontieren und ihnen klar machen, dass manchmal unangenehme Kurswechsel bezüglich unserer Leitwerte nötig sind.

4. Folgerungen

Fragen wir uns abschliessend, wie der Übergang zu einer mehrdimensionalen Formulierung unserer Aussenpolitik zu bewerkstelligen wäre. Dabei fallen zwei Massnahmen sofort ausser Betracht, nämlich eine Verfassungsänderung oder eine anderweitig offizielle Neuformulierung unserer Aussenpolitik. Beide Lösungen wären längerfristig und juristisch attraktiv, doch könnten sie der kurz- und mittelfristigen Politik eher hinderlich sein.

Wie die Ziele verfassungsmässig neu zu formulieren wären, das zeigt der Verfassungsentwurf von 1977. In Art. 2 heisst es über die Ziele unseres Staates: «Er wahrt die Unabhängigkeit des Landes und setzt sich ein für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.»³⁴ Wem die Mehrdimensionalität unserer Aussenpolitik am Herzen liegt, dem geht diese Formulierung allerdings zu wenig weit. Das magische Vieleck unserer aussenpolitischen Ziele darf ohne weiteres auch Sicherheit und Wohlstand umfassen. Doch gerade solche Diskussionen wären der Sache abträglich. Politiker und Fachleute könnten sich endlos streiten, ob ein Fünf- oder Sechseck besser wäre.³⁵ Was wir brauchen, sind praxisbezogene Änderungen, welche vorerst ohne grosses Aufsehen ins Vokabular aufgenommen werden.

Zu verhindern ist deshalb auch eine halboffizielle neue Konzeption unserer Aussenpolitik, vergleichbar mit derjenigen des EPD aus dem Jahre 1954. Halboffiziell war sie deshalb, weil das zuständige Departement zwar Leitsätze aufstellte, diese vom Bundesrat jedoch nie offiziell abgesegnet wurden.³⁶ Richtlinien für unsere Aussenpolitik sind zwar nicht falsch, doch sollten gerade sie auf einer jahrelangen Praxis basieren, und diese fehlt in Sachen Multidimensionalität vorläufig.

Am besten wäre darum, wenn man bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit die unabhängigkeits-dominierte Zweckrationalität aufgäbe und stattdessen auf echte Dilemmata aufmerksam machen würde. Nehmen wir das Beispiel *Südafrika*. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird die Schweiz – entweder von der

34 *Expertenkommission* für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf 1977, S. 1.

35 Riklin schlägt ein Viereck vor, welches die Grundwerte Frieden, Unabhängigkeit, Freiheit und Gleichheit umfasst. So wie er diese Begriffe definiert, umfassen sie auch Sicherheit und Wohlstand, doch gerade dieser Vorschlag zeigt, dass man sich über die endgültige Formulierung ernsthaft streiten könnte; vgl. Riklin (Grundlegung), S. 51–68.

36 Vgl. Schindler (Dokumente), S. 15–19.

EG, der UNO, oder beiden – eines Tages unter Druck geraten, an Sanktionen teilzunehmen. In bezug auf Güter werden wir vermutlich die traditionelle Politik des «courant normal» betreiben, womit wir einem Teil der Problematik ausweichen. Doch wie steht es hinsichtlich der Dienstleistungen? Es ist schwer vorstellbar, dass bei einem Boykott der Flugverbindungen die Swissair als einzige nordatlantische Linie Johannesburg anfliegen würde. Schon beim Abschuss des koreanischen Kursflugzeuges KAL 007 gerieten wir unter gehörigen Druck, die Flüge nach Moskau einzustellen. Und wir taten es auch, im Schlepptau der NATO-Länder.³⁷

Wie reagieren im Fall Südafrika? Vorläufig hat unser auswärtiges Amt erklärt, «die Schweiz schliesse sich keinen Sanktionen an, die von einzelnen Staaten oder Staatengruppen beschlossen würden . . .»³⁸ Werden Massnahmen jedoch unausweichlich, so wird man sie wohl, wie im Falle Rhodesiens oder der KAL 007, als «autonom» bezeichnen.³⁹ Das mag rein juristisch befriedigen, doch realistisch ist die Argumentation in keiner Weise. Es ist zu offensichtlich, dass unsere Regierung unter dem «Zwang der Umstände» handelt, und der Begriff «autonom» darum allerhöchstens eine Rechtfertigung unserer eindimensionalen Unabhängigkeitsdoktrin darstellt. Warum nicht die Gelegenheit beim Schopf ergreifen und erklären, die Schweiz stehe vor einem echten Dilemma, nämlich zwischen dem Wunsch nach neutraler Unabhängigkeit und der Notwendigkeit, internationale Solidarität zu manifestieren? Nach reiflicher Überlegung sei der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass in diesem Fall die Solidarität wichtiger sei! Solche Erklärungen, über Jahre hinweg praktiziert, würden schrittweise eine Bewusstseinsbildung herbeiführen, die eines Tages äusserst nützlich sein könnte.

Zu denken ist an den Tag, an dem wir uns in irgendeiner Form der EG annähern. Vorläufig ist ein solcher Kurs undenkbar, denn, wie Staatssekretär Blankart in einem Referat vor der Europa-Union kürzlich erklärte, gibt es acht Gründe, weshalb ein Beitritt mit unseren politischen Traditionen «unvereinbar» ist.⁴⁰ Die Geschichte unserer Aussenpolitik wiederholt sich in dieser Formulierung schablonenhaft: Ein Beitritt zum Europarat war zuerst mit unserer Neutralitätspolitik unvereinbar, dann wurde er vereinbar; ein Beitritt zur UNO war zuerst mit dem Neutralitätsrecht unvereinbar, dann wurde auch er vereinbar. Es würde nicht überraschen, wenn mit dem EG-Beitritt dasselbe geschieht.

Wäre es nicht gescheiter, wenn unsere Regierung das Problem des EG-Beitrittes von allem Anfang an als ein echtes Dilemma präsentieren würde, als eine schwerwiegende Wahl zwischen traditionellen Werten einerseits und Wohl-

37 TAGES ANZEIGER, 19. 9. 1983, S. 2.

38 St. Galler Tagblatt, 17. 9. 1986, S. 1.

39 Für eine ausgezeichnete Analyse der peinlichen Schweizer Position im Rhodesienkonflikt siehe Rudolf Letsch, *Rhodesien, die Vereinten Nationen und die Schweiz*, Diss. St. Gallen 1983.

40 EUROPA, Schweizerische Zeitschrift für europäische Fragen 11/12 1986, S. 5–6.

stand sowie europäischer Solidarität andererseits? Es gäbe dann nicht mehr acht Gründe, weshalb ein Beitritt «unvereinbar» ist, sondern acht Probleme, die es zu lösen gilt, falls man sich für Wohlstand und europäische Solidarität entscheidet.

Auf diese pragmatische Art und Weise, ohne formale Änderungen in Verfassung, Gesetz, Verordnung oder Reglement könnte der Übergang zu einem Wertpluralismus in unserer Aussenpolitik bewerkstelligt werden. Wenn die Praxis sich bewährt hat, kann zu einem späteren Zeitpunkt die Neuerung schriftlich und rechtlich bindend festgehalten werden. Vorerst geht es um eine geistige Einstellung, um ein Umdenken und den Gebrauch neuer Begriffe, sowohl innerhalb der Regierung als auch in ihrem Umgang mit der Öffentlichkeit.

