
Schweizer Außenpolitik oder Die Kunst des Unmöglichen

Roger de Weck

Die Schweiz hat hervorragende Diplomaten. Bei den bilateralen Verhandlungen mit der EU oder bei der jüngsten WTO-Runde haben Schweizer Diplomaten gezeigt, was sie können – und sie können was.

Aber die Schweiz verfolgt eine unmögliche Europapolitik: widersprüchlich, zögerlich, ängstlich und (das ist ja das Pendant) mitunter überheblich.

In Europa findet sich kein Volk, daß den eigenen Diplomaten so sehr mißtraut, wie wir Schweizer es tun. Wir haben wenig Sinn für Außenpolitik, uns fehlt die Neigung zur diplomatischen Feinheit. Unsere Stärken liegen woanders, und über Jahrhunderte machten wir aus dieser Not eine Tugend. Die beste Form der Außenpolitik schien uns der weitgehende Verzicht auf Außenpolitik – zugunsten einer Grundhaltung der Neutralität.

Damit sind wir seit Bestehen des Bundesstaates nicht schlecht gefahren.

Indessen gehen die Zeiten der größtmöglichen außenpolitischen Enthaltsamkeit zur Neige. Um einen Kernsatz des Historikers Edgar Bonjour aufzugreifen: Jetzt wird es schwieriger, »die auswärtigen Dinge« einfach »an sich herankommen« zu lassen, wie wir es seit dem frühen 16. Jahrhundert gewohnt waren.

Doch auf solch grundlegenden Wandel sind die politische Schweiz und mithin die Schweizer Außenpolitik nur halbwegs eingestellt. Eine aktive Außenpolitik widerspricht nach wie vor dem Eigenbild und Selbstverständnis vieler Eidgenossen. So kommt es, daß wir eine perspektivlose Europapolitik verfolgen. Bilaterale Verhandlungen werden je länger, desto schwieriger. Der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum kommt nicht mehr in Frage. Den Beitritt zur EU lehnt die Mehrzahl ab. Ein »Alleingang« ist auf Dauer unmöglich. Also was?

Gouverner, c'est prévoir. Aber in meinem Lande wird die Europafrage als eine Schweizer Kernfrage am liebsten verdrängt. Die Freisinnigen und Christdemokraten weichen aus, das Thema ist tabu. Die Populisten der Schweizerischen Volkspartei (SVP) poltern gegen alles Europäische. Und die Sozialdemokraten fordern zwar

den Beitritt, aber der linke Flügel und die ihnen nahe stehenden Gewerkschaften fürchten den Zuzug von Arbeitskräften aus ganz Europa und entsprechenden Lohn- druck.

Dabei hat der Bundesrat vor einem Jahrzehnt das Ziel festgelegt, nämlich den Beitritt zur Europäischen Union. Doch den Weg dorthin hat die Landesregierung bis heute nicht in Angriff genommen. Selten klafften Anspruch und politisches Ver- mögen dermaßen auseinander. Populisten wie der starke Mann der SVP, Christoph Blocher, forderten sogar den Rückzug des in Brüssel deponierten Gesuchs um Bei- tritt.

Tradition vor Innovation

Im Widerstreit zwischen Innovation und Tradition setzt sich in der Politik – anders als in der Wirtschaft – meist die Tradition durch. Erst recht, wenn die Innova- toren halbherzig, die Traditionalisten aber herzhafte bei der Sache sind.

In der Schweiz werden die außenpolitischen Neuerer so lange den Kürzeren zie- hen, als sie sich bloß alle paar Jahre zu einer eiligen Ad-hoc-Debatte aufrufen – über den UN-Beitritt, über den Eintritt in den EWR, über bilaterale Verhandlungen – und dazwischen das große Schweigen herrscht, Außenpolitik wieder in der Versenkung verschwindet.

Auf diese Weise – mit schmerzhaften Nadelstichen und darauffolgender Narkose – läßt sich im Volk kein Verständnis für außenpolitische Erfordernisse wecken. Es kann auch nicht gutgehen, wenn unsere Parlamentarier sich einer jeden Grundsatz- debatte verweigern. Volksabstimmungen über außenpolitische Schicksalsfragen ge- winnt man lange Jahre, bevor der Urnengang überhaupt anberaunt wird – das lehrt uns das österreichische Beispiel.

Denn wie groß auch immer die Vorteile eines Beitritts sein werden, sie können die jahrhundertealte Tradition des Abseitsstehens und die Erfahrung unseres probaten Stillesitzens während zweier Weltkriege nicht so schnell aufwiegen.

Mein Land wird sich Europa nicht öffnen, es wird in der Ablehnung verharren, solange die Öffentlichkeit keinen eigentlichen Begriff hat von Außenpolitik, solange das Volk mit Europapolitik nicht halb so vertraut ist wie mit Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltpolitik, kurzum, solange Außenpolitik einer fernen, unliebsamen und »unschweizerischen« Sphäre zugerechnet wird.

Zunächst muß Außenpolitik jedem überhaupt zugänglich werden, das ist das Fun- dament, und es beginnt damit, daß die Schweizer über die eigenen Blockaden räso- nieren.

Diese Blockaden sind tief begründet

- in unserem politischen System, das sich ja nicht nur in der Außenpolitik schwer tut mit Reformen;
- in unserem Innenbild, also letztlich unserer Mentalität;
- in der Prägung durch unsere Geschichte und vor allem dem Erbe unserer alteid- genössischen Mythologie (zum 200-Jahr-Jubiläum der Uraufführung von Schil- lers »Wilhelm Tell« badete die Schweiz wieder einmal darin);
- schließlich in der Vorstellung, ein Kleinstaat solle mangels außenpolitischen Gewichts zurückstehen, statt sehr bewußt, dank einer zugriffigen Außenpolitik, dieses Gewicht zu vergrößern und in die Waagschale zu werfen.

Problematische »Demokratisierung« der Außenpolitik

Außenpolitik soll ja im Strategischen beharrlich, im Operativen aber flink und flexibel sein. Das ist in unserer halbdirekten Demokratie die Kunst des Unmöglichen. Und es scheint, als ob vor gut 150 Jahren unsere Gründerväter das geahnt und versucht hätten, die auswärtigen Beziehungen fernab demokratischer Kontrolle zu verankern.

»*Les affaires étrangères*« galten einst als »*domaine réservé*« einer außenpolitischen Elite mit Exklusivitätsanspruch. Der unausweichliche Parlamentarisierungs- und Demokratisierungsprozeß setzte spät ein und vollzog sich im Schneckentempo.

Von 1909 an und dann mit Nachdruck seit 1917 unternahm unser Parlament viele vergebliche Anläufe, eine außenpolitische Kommission zu bilden. Erst seit 1972 haben die außenpolitischen Kommissionen der beiden Kammern ausdrücklich das Recht, den Bundesrat in außenpolitischen Entscheiden zu beraten.

Ebenso zaghaft wurde neben dem Parlament auch das Volk in die Außenpolitik einbezogen. Bis 1919 wehrte sich der Bundesrat standhaft gegen das Ansinnen eines Referendums für Staatsverträge. Über 50 Jahre später kam dann 1976 die obligatorische Volksabstimmung über den Beitritt zu internationalen Organisationen hinzu.

In dem wachsenden Maße, in dem Auswärtiges in das schweizerische Innenleben hineinwirkte, wurde die Außenpolitik demokratisiert. Mittlerweile droht sie der Regierung zu entgleiten. Man sei »bis zur äußersten Grenze des für eine langfristige, rationale und verantwortungsbewußte Außenpolitik noch Tragbaren« gegangen, schrieb bereits vor drei Jahrzehnten ein Fachmann wie Luzius Wildhaber. In unserem föderalen System, das die ländlichen, weniger kosmopolitischen Kantone massiv überrepräsentiert, hat Außenpolitik nunmehr ein eingebautes Handicap.

Die Art und Weise, wie der Volkstribun, Bundesrat und Justizminister Blocher die direkte Demokratie interpretiert und die Institutionen zu schwächen versucht, erschwert die Öffnung des Landes zusätzlich.

Unter Berufung auf das Volk schmährt Blochers Volkspartei die eidgenössischen Institutionen: Bundesrat, Parlament, Bundesgericht, Staat. Sie bejaht Volksinitiativen, die das Völkerrecht verletzen. Sie pocht auf ein Volksrecht zur Willkür bei Einbürgerungen. Sie verachtet die »*classe politique*«, also die Volksvertreter. Vor Abstimmungen soll die Regierung stillhalten, statt ihre Meinung zu bekunden. Und hat das Volk gesprochen, glaubt Bundesrat Blocher schweigen zu müssen, statt seiner staatspolitischen Verantwortung nachzukommen und zwischen Siegern und Verlierern – zum Beispiel Deutschschweiz und Romandie – zu vermitteln.

»Nehmen Sie das Volk ernst!« beschwört Blocher. Doch wer das Schweizer Volk ernst nimmt, begegnet ihm anders als die SVP. Ihre primitive Werbung zeugt nicht von Respekt: Das Volk hochhalten, aber in die tiefste Schublade greifen – paßt das zusammen? Solide Demokraten setzen auf ein aufgeklärtes Volk, das aus Vernunft auch der eigenen Macht Grenzen setzt. Solche Schranken sind die Menschenrechte, die Verfassung, das Völkerrecht, das Bundesgericht und die Gewaltenteilung, aber auch das Erfordernis einer doppelten Mehrheit von Volk und Kantonen bei vielen Abstimmungen, die Wahl des Bundesrats durch das Parlament statt durch das Volk, die Unabhängigkeit der Nationalbank, das Verbot von Rüstungsreferenden oder die Befugnis der Volksvertreter, Volksinitiativen für ungültig zu erklären.

Indessen haben Regierung und Parlament in der direkten Demokratie wenig Spielraum, und die SVP will ihn weiter verringern. Sie fordert, die Bundesversammlung solle auf ihr Recht verzichten, jeden Bundesrat einzeln zu wählen, künftig müsse sie die Bisherigen »en bloc« bestätigen – damit die Chancen einer Wiederwahl von Bundesrat Blocher steigen.

Die Regeln ändern, sie nach den Bedürfnissen des starken Manns umschreiben, das ist in Südamerika üblich gewesen. Da sind Anflüge von Cäsarismus. Wo sie nur kann, schwächt die SVP die Institutionen, um den vom »Volk« geliebten starken Mann zu stärken. Und wie alle Volkstribunen wirft Bundesrat Blocher Regierung, Parlament und Medien in einen Topf, um sie gegen das Volk auszuspielen, zum Vorteil seiner Person und Partei, zum Nachteil der Schweiz. Er feiert seine Volksnähe und drückt sich um die kollegiale Nähe zu den anderen Bundesräten. Kollegialität, um wirksam zusammenzuarbeiten, ist ihm ein »abgedroschener« Begriff. Solange er sich nicht durchsetzt, wird er die Regierung lieber schwächen – das paßt in sein Konzept.

Namentlich in der Deutschschweiz (denn in der Romandie verhält es sich anders) werden die Volksvertreter argwöhnisch beäugt. Das souveräne Volk, das sich im Grunde ungern »vertreten« läßt, zieht seinen Repräsentanten enge Grenzen. Das gilt für die demokratisch legitimierten Parlamentarier, und das gilt erst recht für die nicht gewählten, sondern lediglich beauftragten Diplomaten, die ja nach außen ebenfalls »Volksvertreter« sind.

Dies ist wohl ein wichtiger Grund dafür, daß der ihnen zugestandene Vertrauens- kredit knapp bemessen ist. Hier steht nicht nur die tatkräftige Außenministerin Micheline Calmy-Rey, sondern auch unser gesamtes diplomatisches Korps in der Pflicht, Akzeptanz für die eigene Aufgabe zu schaffen. Die sozialdemokratische Außenministerin entledigt sich dieser Aufgabe mit einigem Geschick – indem sie von der alten Tradition der Neutralität ausgeht und diese uminterpretiert.

Im Grunde sollte man nicht von der Neutralität, sondern von den vielen Neutralitäten sprechen: Die Schweiz hat je nach Welt- und Interessenlage ihre Definition oft abgewandelt. Und jetzt ist Bundesrätin Calmy-Rey daran, das Verständnis von Neutralität radikal zu ändern. Eine kleine Revolution, gegen die nicht einmal Blochers »Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz« wirklich aufgebeht.

Der Freiraum der Außenministerin ist groß, weil die Schweizer Verfassung nur beiläufig und weit hinten, in den Artikeln 173 und 185, die Neutralität erwähnt: Diese ist kein Ziel, bloß ein Mittel der Außenpolitik, wiewohl das Volk die Neutralität zum »nationalen Mythos von fast religiöser Weihe« emporgehoben hat – so schrieb 1979 der Historiker der Neutralität(en), Edgar Bonjour.

Ganz nüchtern hingegen die Schweizer Außenpolitiker: Neutralität ist ihnen ein Mittel zu unterschiedlichsten Zwecken, und danach richtet sich ihre wechselhafte »Neutralitätspolitik«. Die Neutralität ist »immerwährend«, aber jede Politik hat ihre Zeit, jede Zeit ihre Politik.

Nun beginnt eine Phase der »aktiven Neutralität«, bekräftigt immerzu Micheline Calmy-Rey. Es ist eine neue Neutralität, und erstmals eine unbequeme. Sie besagt: Mischt euch in fremde Händel! Also das Gegenteil dessen, was der mythologiedurchdrungene Teil der Öffentlichkeit unter Außenpolitik versteht. Die Traditiona- listen berufen sich nach wie vor auf den Einsiedler und Schutzheiligen Niklaus von der Flüe, der einst die alten Eidgenossen warnte: »Mischt euch nicht in fremde Hän- del!«

Neu-Interpretation der Neutralität

Bundesrätin Calmy-Rey argumentiert genau umgekehrt: Vom Kosovo über den Nahen Osten bis nach Sri Lanka mit den tamilischen Flüchtlingen – Konflikte in nah und fern wirken sich auf die Eidgenossenschaft aus. Also liegt es im Schweizer Eigeninteresse, sie abzuwenden oder zu lindern, wenigstens einen Beitrag zu leisten. Die neutrale und deswegen recht glaubwürdige Schweiz soll nicht nur vermitteln wie bisher, sondern darüber hinaus die Friedenswilligen in allen Lagern stützen: namentlich die Frauen und jene oft oppositionellen Kräfte in der Gesellschaft, die Gewalt ablehnen. Sehr zum Ärger der Machthaber tut das Bundesrätin Calmy-Rey mit der »Genfer Initiative« versöhnlicher Israeli und Palästinenser. Aktive Neutralität kann schön ungemütlich sein.

Überdies verlangt das Eigeninteresse kleiner Länder, daß Großmächte das Völkerrecht achten, statt das Recht der Stärkeren auszuüben. So nimmt Micheline Calmy-Rey kein Blatt vor den Mund, wenn die Vereinigten Staaten illegal den Irak angreifen. Gewiß zöge Washington die herkömmliche Berner Enthaltensamkeit vor, aktive Neutralität ist lästig. Aber »niemand darf uns der Parteinahme zeihen, wenn wir die Grundsätze des Völkerrechts und damit universell anerkannte Werte verfechten«, erwidert die Bundesrätin.

Neutralität nicht als Abstinenz oder gar als Absenz von Außenpolitik, sondern im Gegenteil als deren Belebung. Die aktive Neutralität baut nicht auf das Abseitsstehen, sondern auf das manchmal unzimperliche Einstehen für eigene Werte und langfristige Interessen.

Die beliebte Bundesrätin beruft sich auf die Tradition und bricht zugleich mit derselben. Ein Vorteil liegt darin, daß sie Außenpolitik populär macht, was hierzulande ein Unterfangen und eine Notwendigkeit ist. Ein Nachteil wäre es, wenn ihre allzu medienbewußte Politik der aktiven Neutralität vom Wesentlichen ablenkte, nämlich von einer proaktiven Europapolitik anstelle des ewigen Durchwurstelns. Immerhin beteuert die Außenministerin, die Schweiz könnte in der EU so neutral bleiben wie heute als UNO-Mitglied.

Aber noch immer empfindet die Mehrzahl im Lande, es hafte der Diplomatie etwas Höfisches an. Populisten verdächtigen unsere Diplomaten, weniger die Schweizer Interessen als vielmehr ihr Eigeninteresse zu verfolgen, und unser Land bloß deshalb in internationale Organisationen zu ziehen, um schöne Posten in New York, Brüssel oder sonst einer Metropole zu ergattern.

Der willentlich geschürte Argwohn gegen die Träger der Außenpolitik ist jedoch nur ein Ausdruck davon, daß Außenpolitik an sich – wenn sie über die Guten Dienste und die Außenwirtschaftspolitik hinausgeht – einem Teil der öffentlichen Meinung suspekt bleibt.

Wer sich für Öffnung zu, Teilnahme an und Mitgestaltung in Europa einsetzt, dem wird bewußt oder unbewußt, jedenfalls oft genug das von Karl Schmid bereits 1963 auf den Punkt gebrachte »Unbehagen im Kleinstaat« unterstellt – so der Titel seiner mehr literaturkritischen und doch hochpolitischen, nach wie vor hochaktuellen Studie.

Karl Schmid ermittelte drei Gründe für das Unbehagen derer, die sich mit dem Leben im helvetischen Krähwinkel angeblich schwer tun und auswärts nach Höherem streben:

- erstens »das Gefühl, im Kleinstaat stehe man abseits der Geschichte«, also der unbefriedigte »Ehrgeiz nach Geschichte«;
- zweitens die »Sehnsucht nach der Bergung im Großen-Ganzen« oder anders ausgedrückt der Frust, auf einen bescheidenen »Zwischenraum zwischen den großen Nationen« verwiesen zu sein;
- und drittens die beengende Vorstellung, im kleinen und erst noch neutralen Land »sei man nicht nur schwach und peripher, sondern immer auch lau«, also das Gleichsetzen des Neutralen mit Neutrum, einem Neutrum ohne jeden »Willen zur Entscheidung« oder zu klarer Festlegung.

Dieses Dreierlei, schrieb Karl Schmid, nähre das Unbehagen der Intellektuellen an ihrem Kleinstaat. Aber nicht nur die Schriftsteller, auf die sich Karl Schmid bezog, sondern letztlich auch unsere Außenpolitiker stehen unter dem Verdacht des »Unbehagens im Kleinstaat«, und das wird ihnen nicht verziehen. Die »z'Bärn obe« (in Bern oben) und auch die »im Wälsche'n usse« (in der »welschen«, französischen Schweiz) hätten eine dumpfe Lust nach »grandeur«; die Schweiz solle mehr werden, als sie sei, solle sich wichtig machen – dafür gibt es hierzulande keinen Pardon.

Außenpolitik wird nicht als Interessenpolitik verstanden, sondern als Vehikel eines obrigkeitlichen Geltungsdrangs. Einer Wichtigtuerei, von der wir spätestens seit 1515, dem Jahr der verheerenden Niederlage auftrumpfender Eidgenossen in Marignano, ein für allemal geheilt sein sollten.

Doch gerade die Gründung des Bundesstaates 1848 – gegen den massiven Widerstand mächtiger Nachbarn – war ein Meisterstück schweizerischer Diplomatie, mit Hilfe eines uns wohlgesonnenen außenpolitischen Partners, nämlich Großbritanniens. Und als gewiefter Unterhändler, Diplomat, aber auch Machtpolitiker erwies sich damals der Zürcher Jonas Furrer, der folgerichtig zum ersten Schweizer Bundespräsidenten gekürt wurde.

Solche beeindruckende Tradition unserer Außenpolitik ist zwar kaum jemandem bewußt, aber jetzt wichtiger als die von Bruder Klaus althergebrachte. Wirksame Außenpolitik ist eben nicht bloß darauf aus, Risiken zu mindern oder Schäden zu begrenzen, sondern Chancen wahrzunehmen, wie es Jonas Furrer und seine Zeitgenossen 1848 zu tun wußten. Das ist es, worüber jetzt zu reden wäre. Aber Schweigen herrscht.

Defensive Europapolitik

Die »Unabhängigkeit« zu wahren ist ein Hauptzweck der Eidgenossenschaft, so steht es in Artikel 2 unserer Verfassung. Unabhängig aber bleibt man nicht, heute noch weniger als damals, durch eine Strategie der Zurückhaltung und abseitige Abstinenz, sondern durch Einflußnahme, das Ziel jeglicher Außenpolitik.

Allerdings scheint die Schweiz, um aus anderem Zusammenhang ein Wort des Philosophen Alain Finkielkraut aufzugreifen, von einem »hartnäckigen Willen zur Ohnmacht« beseelt. Das sieht man an den Irrungen und Wirrungen unserer Europapolitik.

Seit vier, fünf Jahrzehnten reagiert die Schweiz, wo ihre europäischen Nachbarn agieren. Unsere defensive Europapolitik verfolgt letztlich eine holprige Strategie der Arrangements, statt mitzugestalten und Einfluß zu nehmen. All den Werten, die wir in der Wirtschaft hochhalten – strategisch denken und proaktiv handeln, berechenbare Risiken eingehen, mitorganisieren und in die Organisation investieren, dadurch

die eigene Stellung ausbauen – all diesen Werten verweigert sich unsere Außenpolitik. Es ist, als ob in diesem Bereich ganz andere Maßstäbe gälten als die sonst üblichen und anerkannten.

Zum Beispiel hat die Schweiz einen besonderen Sinn für Konsens, für das Geben und Nehmen des Kompromisses. Aber in den Außenbeziehungen ist das anders. Nur schon die elementare Tatsache, daß die Gegenseite Forderungen erhebt, stößt mitunter auf Unverständnis oder ruft sogar Erbitterung hervor. Die Schweiz ist nicht EU-Mitglied, möchte aber letztlich wie ein solches behandelt werden. Sie pocht auf Unabhängigkeit und frönt dem »autonomen Nachvollzug« – jedes Schweizer Gesetz wird auf seine Kompatibilität mit EU-Regelungen überprüft. Wir sind ein Volk der Widersprüche.

Einerseits gebricht es uns am Willen zur Öffnung nach Europa. Andererseits leben und arbeiten in der Schweiz anteilmäßig viel mehr europäische Ausländer als in sonst einem europäischen Flächenstaat (wenngleich die Statistik teilweise trügt, weil wir weniger liberal einbürgern als woanders).

Auf der einen Seite sind wir selbstbezogen. Auf der anderen Seite sind wir kosmopolitisch, mit einer weltweit einzigartigen Ballung von multinationalen Konzernen. Ausgerechnet beim größten Schweizer Konzern Nestlé war der frühere Präsident ein Franzose, sein Nachfolger ein Deutscher, jetzt ist der Österreicher Peter Brabeck am Ruder. Das stört niemanden – aber in der Politik wittern wir allenthalben »fremde Vögte«.

Zum einen zählt der Schweizer Binnenmarkt nach wie vor zu den am meisten kartellisierten oder geschützten in Westeuropa. Zum andern strotzt die Exportwirtschaft vor Kraft.

Unsere Inkohärenz, unser unentschiedenes Hin und Her widerspiegelt sich in den Außenbeziehungen, zumal in Zeiten des Umbruchs. Fünf Aspekte sind für Schweizer neu oder zumindest ungewohnt.

Erstens und am wichtigsten: Erstmals in unserer Geschichte sind wir von einem einzigen Staatenbund (mit bereits ausgeprägten bundesstaatlichen Zügen) umgeben. Wir haben praktisch nur noch einen Nachbarn: die friedliche, in ihrem Kern keineswegs gefährdete und trotz aller Wachstumskrisen stetig fortschreitende Europäische Union, der vor zehn Jahren unser letzter »freischwebender« Nachbar Österreich beigetreten ist.

Unsere gesamte Außenpolitik wie unsere Neutralität waren darauf ausgerichtet, die Balance zu halten zwischen rivalisierenden europäischen Nationen und verfeindeten Nachbarn, diese nach Möglichkeit gegeneinander auszuspielen. Das ist nun vorbei. Deutschland und Frankreich sind nicht mehr Erbfeinde, sondern Erbfreunde; eine Konstellation wie im Ersten und Zweiten Weltkrieg wird es nicht mehr geben. Vielleicht war die heterogene Eidgenossenschaft nie so einträchtig wie in der Zeit des Nationalsozialismus, Faschismus und Petinismus, als sie von Feinden umzingelt war. Manche fürchten, ohne Außendruck werde die Eidgenossenschaft auseinanderfliegen. Deshalb stempeln sie die EU zum neuen Feind.

Zweitens: Zum ersten Mal in unserer Geschichte haben wir es in Gestalt der Europäischen Union mit einem Hauptpartner zu tun, der in einem dynamischen Prozeß begriffen ist und entsprechend auch seine Außenbeziehungen prozeßhaft begreift: Er sucht nicht punktuelle, statische Abkommen, sondern den Einbezug oder die Teilhabe von Drittstaaten am eigenen, sich rapide wandelnden Regelwerk.

Drittens: Der Stellenwert unserer Einzelbeziehungen von Staat zu Staat ist nicht nur in Europa wesentlich geringer geworden. Alles Entscheidende, zumal im wirtschaftlichen Bereich, wird multilateral verhandelt. Ausschlaggebend sind Verhandlungen zwischen Staatengruppen, in Europa die EU. Im bilateralen dagegen, den die Schweiz bevorzugt, wird der Spielraum tendenziell enger.

Viertens: Die Schweiz als Exportnation und kleine Wirtschaftsmacht legte naturgemäß den Schwerpunkt ihrer Außenpolitik auf die Außenwirtschaftspolitik. Doch lassen sich die klassische Außenpolitik und die Außenwirtschaftspolitik je länger, desto weniger auseinanderhalten, ob es den Schweizern paßt oder nicht. Auch hier müssen sie umdenken.

Und schließlich fünftens: Außenpolitik als Interessenpolitik wird tendenziell wichtiger. Hinter uns liegt eine Zeit der Wohlstandsmehrung, die innen- wie außenpolitisch manche Konflikte entschärfte. Doch seit gut zwei Jahrzehnten hat die Schweiz eine ausgeprägte Wachstumsschwäche – die niedrigste Wachstumsrate in Europa. Deshalb werden die Verteilungskämpfe eher härter. Groß ist die Versuchung, zuerst bei der Außen- und Europapolitik zu »streichen«: der Alleingang als Sparprogramm, wo man als isoliertes Land umso mehr in die Außenbeziehungen investieren müßte.

Ein konservatives Land muß umdenken – was es ungern tut. Eine sehr nüchterne Gesellschaft, die den Verzicht auf Visionen zur Tugend erhoben hat und deshalb unter Kurzsichtigkeit leidet, muß jetzt außen- und europapolitische Perspektiven entwickeln – was ihr nicht liegt. Bitter nötig ist das, was die Romands ein *»débat d'idées«* nennen und die angeblich pragmatischeren Deutschschweizer nicht mögen. (Es ist wohl kein Zufall, daß unsere maßgeblichen außenpolitischen Vordenker – Jacques Freymond, Curt Gasteyer, François Bondy, Max Petitpierre, Jean-Rudolf von Salis, Franz Blankart, Edouard Brunner, und natürlich Denis de Rougemont – alle mit der französischen Schweiz und der französischen Sprache verhaftet waren.)

Schließlich muß unsere perfektionistische Mentalität mit den Ungereimtheiten des europäischen Integrationsprozesses fertig werden. Aber gerade der Kleinstaat hat ein eminentes Interesse an der Organisation der Staatengemeinschaft, damit Spielregeln und Recht gelten anstatt nur Macht und Kraft. Drinnen hat man mehr Einfluß als draußen.

Doch dafür muß unser bislang nicht sonderlich reformfähiges und sehr langsames politisches System schnelle Entscheidungen treffen.

Zu spät, erst nach Marignano, ist uns der Militarismus verleidet. Zu spät, erst nach der bonapartistischen Unterjochung und Mediation, haben wir die ersten Ansätze unserer modernen Staatsform geschaffen. Zu spät, aus lauter Angst, sind wir auch nur dem harmlosen Europarat beigetreten. Zu spät, und deshalb mit Würgen und Bangen um einen Sitz im Exekutivdirektorium, haben wir uns bei den Bretton-Woods-Institutionen angemeldet. Nach allen anderen sind wir Mitglied der UN geworden. Und jetzt: Je länger wir in der Europapolitik warten, desto schwieriger wird es, unsere Interessen wahrzunehmen oder überhaupt zu definieren.

Denis de Rougemont nannte die Schweiz eine »Willensnation«. Mit der außenpolitischen Willensbildung tut sie sich besonders schwer.