Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 14 (1974)

Artikel: Zum Problem aussenpolitischer Kompetenz : die Schweiz und der Atomsperrvertrag

Autor: Dormann, Manfred / Vetterli, Rolf

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-171920

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

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

ZUM PROBLEM AUSSENPOLITISCHER KOMPETENZ: DIE SCHWEIZ UND DER ATOMSPERRVERTRAG

von
Manfred Dormann
Dr. phil.

und
Rolf Vetterli
lic. iur.
Fachbereich Politik- und Rechtswissenschaft, Universität Konstanz

I. Die Definition des Problems

1. Das Spannungsverhältnis von Demokratie und Aussenpolitik

Von allen Bereichen der Politik ist die Aussenpolitik mit den meisten Paradoxien behaftet. Diese Feststellung gilt in mehrfacher Hinsicht besonders für die westlichen Demokratien, in denen zumindest prinzipiell das Postulat der „Partizipation aller Bürger am diskutant aufzuhellenden politischen Entscheidungsprozess" [1] nicht als das Produkt naiver fundamentaldemokratischer Schwärmerei abgetan werden kann, sondern als der Normalbefund der politischen Praxis ausgewiesen wird.

Widersprüchlich im Sinne dieses durch Information und Teilnahme bestimmten Demokratiebegriffs ist vor allem die Tatsache, dass der Aussenpolitik gegenüber anderen Politikbereichen ein qualitativer Unterschied zuerkannt wird, aus dem dann ganz selbstverständlich die Notwendigkeit der partiellen Ausklammerung der Aussenpolitik aus dem Prozess demokratischer Willensbildung und Kontrolle abgeleitet wird.

1 Vgl. Walter Euchner, „Demokratietheoretische Aspekte der politischen Ideengeschichte", in: Gisela Kress / Dieter Senghaas (Hrg.), *Politikwissenschaft – Eine Einführung in ihre Probleme* (Fischer Taschenbuch), Frankurt / Main 1973², S. 43.

Dass Politiker jeglicher Couleur in ihrem angespannten Problemhaushalt der Aussenpolitik tatsächlich einen bevorzugten Platz einräumen, lässt sich leicht belegen. Die Privilegierung der nicht umsonst die „grosse Politik" genannten Aussenpolitik wird in der Regel zunächst funktional von den besonderen Anforderungen her begründet, die sie an den Politiker stellt, der sich im Umgang mit ihr nicht ungern zum „Staatsmann" verwandelt. Der erste Kanzler der Bundesrepublik Deutschland, Konrad Adenauer, hat den angesprochenen Sachverhalt folgendermassen beschrieben: „. . . auf ein so gefährliches Gelände (. . .) sollte man sich nicht begeben, wenn man nur ein lauteres Herz hat. Es tut mir leid sagen zu müssen, dass lautere Herzen allein auf diesem Gebiet nicht hoch diskontiert werden. Auf dem Gebiet der Aussenpolitik muss man etwas von den Dingen wissen, man muss arbeiten und studieren und aus den Vorgängen der Vergangenheit die nötigen Konsequenzen ziehen, sehr kühl, sehr nüchtern und sehr klar." [2]

Aus dieser Behauptung und ihrem Umkehrschluss ergibt sich zwangsläufig die Vorstellung eines fundamentalen Unterschiedes zwischen innen- und aussenpolitischen Aktionsbedingungen, die Annahme des Gegensatzes von irrationalem, offensichtlich folgenlosem innenpolitischem Interessenhandel auf der einen und rational kalkulierter aussenpolitischer Aktion auf der anderen Seite.

Indirekt lässt sich die Sonderstellung der Aussenpolitik auch an der Reputation dieses Politikbereiches aufzeigen. Die Faszination der „grossen Politik", die auch nur partielle Teilhabe am klassischen Staatsgeschäft, hinterlässt im Selbstverständnis der meisten Politiker nach wie vor tiefe Spuren. Unter den Abgeordneten des Deutschen Bundestages rangiert beispielsweise die Mitgliedschaft im Aussenpolitischen Ausschuss im Prestige eindeutig an erster Stelle. [3] Ausschussmitglieder neigen selbst gegenüber Parteifreunden dazu, das Informationsprivileg mehr als notwendig zu sichern. [4]

Die Darlegung der Konsequenzen, die von Politikern traditionell aus dem Vorrang der Aussenpolitik gezogen werden, soll den vorher mit der Ausklammerung der Aussenpolitik aus dem Prozess demokratischer Willensbildung bezeichneten Sachverhalt illustrieren.

Nicht von ungefähr werden die Entscheidungen über die Aussenpolitik dem Arkanum der Macht zugeordnet. Wenn „nationale Interessen" auf dem Spiel stehen, so müssen diese nach dem landläufigen Verständnis dem Parteienhader entzogen werden. Der „Natur der Sache" entsprechend werden aussenpolitische Verhandlungen generell dem Geheimhaltungsgebot unterworfen. Wenn das Prin-

2 Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1953–1955*, Frankfurt / Main 1968, S. 412 f.

3 Vgl. Heribert Schatz, *Der parlamentarische Entscheidungsprozess – Bedingungen der verteidigungspolitischen Willensbildung im Deutschen Bundestag*, Meisenheim am Glan 1970, S. 41–45.

4 Vgl. Martin Hirsch, „Diktatur des Establishments? Zur Willensbildung in der Fraktion", in: Hübner / Oberreuther / Rausch (Hrg.), *Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969, S. 91.

zip optimaler Information und Partizipation als Kriterium demokratischer Willensbildung gelten soll, dann ist festzustellen, dass bei den auswärtigen Angelegenheiten dem Staatsbürger mehr Abstinenz zugemutet und dem Parlamentarier mehr Selbstverleugnung abverlangt wird als in jedem anderen Politikbereich.

Dass das schwierige Geschäft der Aussenpolitik nicht auf dem offenen Markte betrieben werden dürfe, kann als eine Pflichtfigur exekutiver Rhetorik bezeichnet werden: „So wünschenswert und oft unentbehrlich die Information der Öffentlichkeit in vielen Bereichen gerade im demokratischen Staat ist, so wenig eignet sie sich oft gerade für die auswärtige Politik. (. . .) Ich verkenne keineswegs den Wert einer überzeugenden Öffentlichkeitsarbeit in einem demokratischen Staat, muss aber deutlich auf die Grenzen hinweisen, die ihr im Interesse der Sache gezogen sind." [5]

Zur beschränkten Information tritt die reduzierte parlamentarische Partizipation: der Streit um die Zuordnung der „Auswärtigen Gewalt" [6] ist, kontinentaleuropäischer Tradition entsprechend, in der politischen Praxis noch immer gegen die Vermehrung parlamentarischer Teilhabe und Kontrolle entschieden worden.

Zusammenfassend lassen sich aus dem bisher Gesagten für die gängige Behauptung des exklusiven Charakters der Aussenpolitik hauptsächlich drei Argumentationskonstanten herausarbeiten: Erstens wird diesem Politikbereich ein besonderer Schwierigkeitsgrad zuerkannt. Zweitens resultiert daraus die Notwendigkeit, Aussenpolitik zum demokratischen Sonderfall zu erklären. Drittens – und darauf wird noch zurückzukommen sein – gehen die Verfechter des Prinzips der Privilegierung der Aussenpolitik davon aus, dass die politische Führung unter optimalen Bedingungen tatsächlich in der Lage sei, das Geschäft der auswärtigen Beziehungen nach den Regeln der Staatskunst zu betreiben.

2. Die Determinanten aussenpolitischen Bewusstseins

Als Kriterien für die Unterscheidung der Motive, die für das aussenpolitische Bewusstsein von Entscheidungsträgern offensichtlich prägend sind, lassen sich vereinfachend der Wille zur Machtbehauptung, die Tradition des Primats der Aussenpolitik und das Bedürfnis nach Reduzierung von Komplexität heranziehen.

Dass der Anspruch demokratisch gewählter Regierungen auf das Informations- und Handlungsmonopol immer eine Mehrzweckfunktion erfüllt, also zugleich notwendiges Requisit für die Bewältigung von Sachproblemen *und* Mittel zur Machtbehauptung der politischen Führung ist, lässt sich mühelos am Wider-

5 Äusserung des früheren Aussenministers Gerhard Schröder im *NDR* am 6. Dezember 1970.

6 Vgl. dazu: Hans W. Baade, *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland – Studien über den Einfluss der auswärtigen Beziehungen auf die innerstaatliche Verfassungsentwicklung,* Hamburg 1962.

spruch zwischen den in der aussenpolitischen Diskussion gängigen Redewendungen und der politischen Realität demonstrieren. Da ist immer wieder vom „nationalen Interesse", von den „Lebensfragen der Nation" die Rede, in denen über die Parteien hinweg Einverständnis herrsche. Aber betrachten wir einige Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit: Ist es nicht paradox, dass sowohl der Beitritt Grossbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft als auch die Weigerung, in der EG mitzuwirken, als Erfüllung des nationalen Interesses ausgegeben werden konnte? Wo lag die überparteiliche Gemeinsamkeit, wenn in der Bundesrepublik Deutschland die Ostpolitik zwar allgemein als eine Lebensfrage der Nation bezeichnet wurde, gleichzeitig aber sowohl die Annahme als auch die Ablehnung der Ostverträge in der Auslegung des nationalen Interesses reale Alternativen waren?

Die politische Praxis verweist auf die Tatsache, dass in den meisten westlichen Demokratien auch und gerade in aussenpolitischen Grundsatzfragen immer dann, wenn das nationale Interesse ganz konkret bestimmt werden muss, selten Übereinstimmung herrscht. Was in einer bestimmten Situation als nationales Interesse definiert werden kann, ist eine von der jeweiligen politischen Konstellation bestimmte Machtfrage. Im Sinne dieser politischen Konkurrenz handelt eine Regierung bei dem Versuch, der parlamentarischen Opposition aussenpolitische Information vorzuenthalten, durchaus konsequent. Regelmässige Klagen von Oppositionsparteien in westlichen Demokratien legen ein beredtes Zeugnis davon ab, wie stark das Informations- und Handlungsmonopol von den Regierungen ausgekostet wird.

Entgegen den Absichtserklärungen der Parteiführer wird die Aussenpolitik nicht selten zum bevorzugten Wahlkampfthema erhoben. Die „grosse Politik" liefert für polemische Auseinandersetzungen allemal eindrucksvolles und ausreichendes Material. Sie verbreitet Faszination und vermag wie kaum ein anderer Politikbereich Emotionen zu wecken. Aber ist es nicht widersprüchlich, dass sich die Gemüter an einem Thema erhitzen, das häufig mit den handfesten Interessen der Wähler am wenigsten zu tun hat, bei dem noch dazu die meisten Politiker wegen des eigenen Informationsdefizites weitgehend auf die von der Parteizentrale gelieferten Wahlkampfunterlagen angewiesen sind? Wenn es um die Staatspolitik geht, sind Wähler und Gewählte oft die Gefangenen der eigenen Emotionalität und Irrationalität. Dass es Politikern gelingt, aus dieser Situation Kapital zu schlagen, verweist auf eine der ungeklärtesten Paradoxien der Aussenpolitik.

Wenn die Tradition des Primats der Aussenpolitik vorhin als ein zweiter motivbildender Faktor herausgestellt wurde, so bedarf dies im Zusammenhang mit dem Problem der machtbezogenen Instrumentalisierung von Aussenpolitik der Präzisierung. Der Begriff des aussenpolitischen Primats[7] ist in jeder Hinsicht

7 Vgl. Karl-Dietrich Bracker, „Kritische Betrachtungen über den Primat der auswärtigen Politik", in: Ritter / Ziebura (Hrg.), *Faktoren der politischen Entscheidung*, Berlin 1963, S. 115–148.

ambivalent. Er beinhaltet zugleich die Abstraktion eines allein von der konkreten historischen Situation her bestimmbaren Sachverhalts *und* die Transformation des Ist-Zustandes zur politischen Norm. Wenn aber bis heute das aussenpolitische Denken vom Konflikt als der Grundkonstellation aussenpolitischen Handelns ausgeht, dann ermöglicht die normative Verabsolutierung dieses Sachverhalts den Übergang von der möglicherweise temporär begründbaren Beschränkung des demokratischen Willensbildungsprozesses zur Festschreibung des Ausnahmecharakters der auswärtigen Politik. Die Anerkennung des Konflikts als dem entscheidenden Bewegungsgesetz der internationalen Politik entspricht der europäischen Tradition. Was der Historiker Friedrich Meinecke in der Zwischenkriegszeit formuliert hat, klingt ganz modern: „Recht kann nur gewahrt werden, wenn eine Macht existiert, die dazu imstande und bereit ist, es zu wahren. Andernfalls tritt der naturhafte Zustand ein, in der jeder sein eigenes Recht . . . zu erstreiten sucht. (. . .) Warum kann nun nicht das wohlverstandene Interesse der Staaten selber, zusammenwirkend mit ethischen Motiven, sie dazu veranlassen, . . . freiwillig die Methoden ihrer Machtpolitik zu beschränken, . . . die Institutionen des Völkerrechts und Völkerbundes zu voller und befriedigender Wirksamkeit auszubauen? Weil keiner dem anderen über den Weg traut. Weil jeder vom anderen tief überzeugt ist, dass er nicht in allen Fällen und ausnahmslos die vereinbarten Schranken einhalten, sondern in gewissen Fällen doch wieder seinem natürlichen Egoismus folgen werde."[8]

Bei der Diskussion des Primats der Aussenpolitik stellt sich die Frage, inwieweit die Annahme, aussenpolitisches Bewusstsein werde durch einen autonomen Faktor „Tradition" formiert, nicht möglicherweise den Zugang zu der Erkenntnis versperrt, dass die Primatsdoktrin unlösbar mit dem vorhin angesprochenen Aspekt der Machtbehauptung verbunden ist. Diente die Behauptung, die Verkürzung demokratischer Willensbildung sei unvermeidliche Bedingung der Effizienz des Handelns, aussenpolitischen Eliten lediglich als Vorwand für die prämienbegünstigte Vermehrung eigener Macht, dann könnte – theoretisch gesprochen – dem Faktor „Tradition" tatsächlich nur der Charakter einer abhängigen Variablen zugesprochen werden.

Diese einseitige Interpretation der „aussenpolitischen Kultur" dürfte jedoch der Realität kaum gerecht werden. Zwar kann kein Zweifel darüber herrschen, dass die Beharrlichkeit, mit der die Inhaber des Handlungsmonopols an der Vorrangigkeit der Aussenpolitik festhalten, Ausdruck des Versuches ist, die Tradition öffentlicher und parlamentarischer Abstinenz politisch auszubeuten. Der Faktor „Tradition" ist aber *auch* autonom wirksam, er ist zugleich abhängige und unabhängige Variable.

Damit ist die dritte Determinante aussenpolitischer Perzeption angesprochen. Tradition bedeutet auf der einen Seite Institutionalisierung interessengeleiteten Bewusstseins. Zum anderen manifestiert sich in ihr aber auch das Bedürfnis nach

8 Friedrich Meinecke, *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, München/Berlin 1924, S. 17 f.

Reduzierung von Komplexität. Für die Aussenpolitik trifft diese Feststellung in besonderem Masse zu. Dem aussenpolitischen Akteur stellt sich internationale Politik als hochkompliziertes Interaktionsmuster einer Vielzahl von Handlungseinheiten dar. Wird diese Perzeption der Struktur des internationalen Systems durch den Zwang zur Bewältigung einer Vielzahl politischer Probleme ergänzt, die möglichst alle gleichzeitig, in kurzer Zeit und mit knappen Mitteln erledigt werden sollen, dann muss zwangsläufig die Reduzierung von Komplexität zur politischen Überlebensstrategie werden.

Versucht man, die Vereinfachung der Denkstrukturen durch die Analyse aussenpolitischer Perzeptionsmuster nachzuweisen, so bieten sich die Eingrenzung des aussenpolitischen Aktionsfeldes, die Bestimmung der Akteure und die Beurteilung des Entscheidungsprozesses als Kriterien für das Differenzierungsvermögen von Politikern an.

Die Diskrepanz zwischen Phraseologie und realistischem Politikverständnis wird besonders dann deutlich, wenn in der aussenpolitischen Diskussion regelmässig semantische Mutationen auftreten. Wie kein anderer Gegenstand regt die „grosse Politik" oder die „Staatspolitik" zur Verwendung von mehr oder weniger zutreffenden Metaphern und Vergleichen an. Auf der „internationalen Bühne" geht es darum, das „Staatsschiff"[9] auf einem „festen Kurs" zu steuern, „nationale Interessen" zu verwirklichen, das „Gleichgewicht der Kräfte" zu bewahren. Die Erkenntnis, dass Aussenpolitik das Resultat angebbarer, konkurrierender, nicht zuletzt ökonomischer Interessen darstellt, wird nicht selten zum Opfer überhitzter Phantasie, der Kehrseite des Unvermögens, komplexe Sachverhalte differenziert zu beurteilen.

Sehr gut wird die Tendenz zur starken Vereinfachung auf der Ebene der Akteure sichtbar. In der aussenpolitischen Debatte ist zum Beispiel von der Politik „der Vereinigten Staaten", der „Haltung Frankreichs", dem „schweizerischen Anliegen" die Rede. Das sich darin ausdrückende Perzeptionsmuster entspricht völlig der vorhin diskutierten Annahme, Aussenpolitik sei ein eigenständiger, der „Staatsräson" verpflichteter Politikbereich, in dem die Regierenden als Träger des Gemeinwohls souverän agierten.

Mit der Frage, von welchen Vorstellungen über den Ablauf von Entscheidungsprozessen auf der nationalen Handlungsebene das aussenpolitische Denken geprägt wird, ist direkt das Problem der aussenpolitischen Kompetenz angesprochen. Die theoretischen und praktischen Konsequenzen der Einschätzung von Entscheidungsstrukturen und -abläufen sollen im vorliegenden Beitrag noch ausführlich erörtert und empirisch belegt werden. Es genügt daher an dieser Stelle der Hinweis darauf, dass für den Nachweis der Reduzierung aussenpolitischer Komplexität eine mehrdimensionale Analyse notwendig ist. Die Frage nach der politischen Kompetenz muss aufgeschlüsselt werden. Für die Perzep-

9 Kurt Georg Kiesinger, in: *Verhandlungen des Deutschen Bundestags,* 190. Sitzung, 24. Februar 1955, S. 3570.

tionsebene lautet sie einmal: Wer trifft in der Aussenpolitik Entscheidungen? Und zum anderen: Welchen qualitativen Kriterien unterliegen Entscheidungsprozesse? Dazu kann ganz allgemein festgestellt werden, dass von Politikern die Kompetenzfrage in dreifacher Hinsicht positiv, aber auch undifferenziert beantwortet wird. Folgt man der gängigen Interpretation, dann liegt erstens die Entscheidungskompetenz – besonders in der Aussenpolitik – allein in den Händen der Exekutive. Der Verwaltung kommt die Rolle einer vorbereitenden und ausführenden Instanz zu. Zweitens soll das Handlungsmonopol im demokratischen Entscheidungsprozess durch parlamentarische Teilhabe und Kontrolle ausbalanciert werden. Dass sich die Partizipation in relativ engen Grenzen bewegt, dient sowohl der Machtbehauptung der politischen Führung als auch – nach dem Motto: „Viele Köche verderben den Brei" – der Vereinfachung komplexer Sachverhalte. Der feste Glaube daran, dass das Parlament in der Aussenpolitik effektiv partizipiere und kontrolliere, erleichtert und vereinfacht dem Politiker die Definition der eigenen Rolle. Drittens entspricht es der positiven und simplifizierenden Beantwortung der Kompetenzfrage, wenn der aussenpolitische Entscheidungsprozess als sach- und zweckrationale Prozedur ausgegeben wird: Eine objektiv bestimmbare Aufgabe wird demnach möglichst unter Vermeidung von Reibungsverlusten „sachgerecht" erledigt.

3. Demokratietheoretische Aspekte der Aussenpolitik

In den bisherigen Ausführungen sollte einmal dokumentiert werden, dass im öffentlichen Bewusstsein der Aussenpolitik ein exklusiver Platz eingeräumt wird; im Zusammenhang damit wurde das Problem der demokratischen Abstinenz erörtert. Zum anderen wurde der Versuch unternommen, die Determinanten aussenpolitischen Bewusstseins aufzuzeigen.

Davon ausgehend stellt sich die Frage, welche Schlüsse für die Theorie und Praxis der Demokratie daraus abzuleiten sind. Zugleich ist damit die Rolle der Politischen Wissenschaft angesprochen: Soll sie, jenseits der empirischen Situations- und Konstellationsanalyse, überhaupt zu den normativen Implikationen politischer Sachverhalte Stellung nehmen? Es entspricht der Intention dieses Beitrages, wenn diese Frage entschieden positiv beantwortet wird. Der Versuch der Disziplin, an der Formulierung der Reformstrategien, die sich einmal auf die Intensivierung politischer Willensbildung, zum anderen auf die Steigerung institutioneller Effizienz richten, mitzuwirken, ist ihr Beitrag zur Verbesserung demokratischer Existenz.

Die Analyse der Bedingungen demokratiegerechter Aussenpolitik erfordert zunächst die Präzisierung des Demokratiebegriffs. In seiner Auseinandersetzung mit der modernen Demokratietheorie weist F. W. Scharpf zu Recht auf die Ambivalenz des Demokratiebegriffs, auf „zwei demokratische Perspektiven" [10] hin.

10 Fritz W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, S. 21–28.

Mit Hilfe der von der Systemtheorie übernommenen Einteilung in die input- und die output-Funktion des politischen Systems könne formal zwischen zwei Aspekten des Demokratiebegriffs unterschieden werden. Der inpout-orientierte Begriff gehe in erster Linie von den in den politischen Prozess eingehenden Willensäusserungen und artikulierten Interessen aus. Der vom output des Systems her gesehene Demokratiebegriff beinhalte als wichtige Eigenschaft des Systems dessen Leistungsfähigkeit im Sinne sachbezogener, politischer Technologie.

Auch für die Bestimmung des aussenpolitischen Demokratiebegriffs ist es unerlässlich, dessen Mehrdeutung zu sehen. Dementsprechend bedeutet Demokratie in der Aussenpolitik einmal die optimale Verwirklichung politischer Teilnahme, wobei in der Allgemeinheit der Formulierung über die *Form* solcher Partizipation noch nichts gesagt ist. Zum anderen wird Demokratie als leistungsfähiges Instrument zur Bewältigung von aussenpolitischen Sachproblemen verstanden. Seine Brisanz erhält der Begriff der Demokratie dadurch, dass das Bedürfnis nach Partizipation und die Notwendigkeit sachbezogener Leistung im politischen Prozess stets gleichzeitig auftreten. Nach aller Erfahrung entsprechen aber die Strukturen des demokratischen Systems selten zugleich dem Postulat der maximalen politischen Teilhabe *und* demjenigen der sachlichen Effizienz. Einmal treten in der politischen Praxis tatsächlich Probleme auf, deren Bewältigung innerhalb eines zeitlich begrenzten Rahmens regelmässig partizipationshemmend wirkt. Zum anderen kann die Behauptung der Existenz eines angeblichen Sachzwangs die bewusste Verhinderung öffentlicher Teilhabe am politischen Prozess, also die Stabilisierung von Herrschaft, bedeuten. Schliesslich ergibt sich aus der Tatsache, dass Partizipation im Grunde erst im Kontext realer Problemlösung seinen Sinn erhält, ein nicht zu unterschätzendes Problem. Wenn – und dies ist in vielen Bereichen der Politik der Fall – die Forderung nach universaler politischer Teilhabe in keinem Verhältnis zur Fähigkeit oder Bereitschaft steht, Partizipation inhaltlich auszufüllen, dann beginnt hier jener verhängnisvolle Zirkel, in dem tatsächlicher und behaupteter Sachzwang, selbstverschuldete Lethargie und herrschaftlich verursachte Abstinenz ineinander übergehen.

Die Ausdifferenzierung des Demokratiebegriffs erlaubt es, die Richtung anzugeben, in der sich eine Aussenpolitikforschung zu bewegen hat, die zur Bewältigung des Demokratieproblems beitragen will. Vorhin war von der Notwendigkeit die Rede, politikwissenschaftlich begründete Reformstrategien zu entwickeln. An dieser Stelle ist zu ergänzen: Grundlage solcher Bemühungen ist die empirische Aufhellung der Rahmenbedingungen und des Ablaufs aussenpolitischer Entscheidungen.

Bezogen auf die input-Funktion des politischen Systems heisst dies, dass der Spielraum zwischen vorfindlichem Partizipationsbedürfnis und machtpolitischer Verhinderung von Partizipation ermittelt werden muss. Über die frühen Analysen hinaus, die zweifellos den Tatbestand relativ grosser Teilnahmslosigkeit

gegenüber der Aussenpolitik vorschnell verabsolutiert haben [11], liegen kaum Ergebnisse vor. Die output-Funktion demokratischer Systeme ist in zweifacher Hinsicht interessant: Wenn der Anspruch der politischen Führung auf das aussenpolitische Informations- und Handlungsmonopol mit der Effizienzbehauptung begründet wird, dann erlauben erst gesicherte Auskünfte über die tatsächliche Leistungsfähigkeit des Systems eine herrschaftskritische Analyse des Machtanspruchs, generell der Rolle des Staatsapparates in modernen Industrienationen. [12] Zum anderen ist die genaue Kenntnis der Funktionsweise des (aussen)politischen Systems und seiner Subsysteme [13] unerlässliche Voraussetzung für effizienzsteigernde Innovationsstrategien.

Wenn in den folgenden Ausführungen der Versuch unternommen wird, die detaillierte Analyse des Zusammenwirkens und der Konkurrenz politischer Subsysteme am Beispiel der schweizerischen Unterzeichnung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen zu leisten, so werden dabei die Schwierigkeiten zum Vorschein kommen, die sich in theoretischer und forschungspraktischer Hinsicht aus dem Bemühen ergeben, zu einem realistischen Verständnis aussenpolitischer Entscheidungsprozesse zu gelangen.

II. Der Fall Atomsperrvertrag

1. Die Bundesverwaltung und ihre Experten

Dem kundigen Beobachter internationaler Politik kann die im Frühjahr 1967 gross herausgestellte Nachricht, der Streit um die Nichtverbreitung von Kernwaffen sei bald beigelegt, nicht mehr als Neuigkeit verkauft werden. Das Nonproliferationabkommen rückte spätestens 1966 in den Mittelpunkt der Genfer Abrüstungsgespräche. Im Herbst boten die USA offensichtlich der Sowjetunion an, Nachgiebigkeit in dieser Frage mit der Preisgabe ihrer Pläne für eine „Multilateral Force" zu belohnen. Zu Beginn des neuen Jahres zogen amerikanische Diplomaten zu einem Werbefeldzug aus. Und im Februar 1967 druckten gar Zeitungen einen Vertragsentwurf der Weltmächte ab. [14]

11 Zum Beispiel: Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy*, New York 1968, S. 70 und 84.

12 Vgl. Claus Offe, „Klassenherrschaft und politisches System – Die Selektivität politischer Institutionen", in: ders., *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt/Main 1972, S. 65–105.

13 Als Beispiel für einen mikrotheoretischen Ansatz kann gelten: David Howard Davis, *How the Bureaucracy Makes Foreign Policy – An Exchange Analysis*, Lexington 1972.

14 Vgl. zur Chronologie der Verhandlungen etwa: Georges Fischer, *La Non-Prolifération des Armes Nucléaires*, Paris 1969, S. 41 ff.; Otto Kimminich, *Völkerrecht im Atomzeitalter – Der Atomsperrvertrag und seine Folgen*, Freiburg i. Br. 1969, S. 166 ff.; *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament 1968/69*, Stockholm 1969, S. 159 ff.

Dennoch steigt der Atomsperrvertrag in Bern nicht vor dem Mai 1967 aus der Anonymität jener Themen auf, die in der Abgeschiedenheit eines Büros oder einer Abteilung behandelt werden. Diese Verspätung ergibt sich aus einer Eigentümlichkeit der schweizerischen Bundesverwaltung: Sie hat sich nicht dermassen ausgeweitet und aufgesplittert wie ausländische Staatsbürokratien. Statt dessen rekrutiert sie von Fall zu Fall private Experten, die ihr dabei helfen, ein spezifisches Problemwissen zu erarbeiten. Anfänglich verfolgt sie also regelmässig eine „Strategie des Inkrementalismus", wartet zu, bis sie aktuellen Nöten und Zwängen ausgesetzt wird.[15] Im Frühjahr 1967 bereitet das Eidgenössische Politische Departement (EPD) die aus Genf und New York eingetroffenen Informationen für den Bundesrat auf.[16] Nebenbei möchte es eine Aura des guten Willens schaffen, mit den seriös aufgemachten Unterlagen in den übrigen Ressorts Zustimmungsbereitschaft produzieren. Wenigstens erwartet es nicht, dass sein Exposé andere, greifbarere Folgen nach sich ziehen könnte. Seine Vermutungen und Hoffnungen werden aber enttäuscht: Die Verwaltung erweist sich diesmal nicht als „heile Welt", in der Konsens stets vorausgesetzt werden darf. Das Militär- (EMD) und das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) machen dem EPD seine dominierende Stellung in der Entscheidungsvorbereitung streitig. Die Aufgabe, innere Politik in äussere umzumünzen, bleibt dem EPD nicht mehr selbstverständlich überlassen; es soll nur noch für den Export der Politiken sorgen, die andernorts formuliert wurden. In der modernen Bundesadministration sind verrichtungs-, raum- und objektbezogene Organisationsprinzipien bunt gemischt. Immer häufiger stellen sich Kompetenzunklarheiten und Mehrfachzuständigkeiten ein. Wenn ein Departement einem Problemausschnitt besondere Aufmerksamkeit widmet, will es sich oft nicht an eingeschliffene Kooperationsmuster halten, ist nicht mehr bereit, einem zweiten Departement das Recht einzuräumen, „die Feder zu führen". Es schreibt den Mitgliedern der konkurrierenden Behörde „geschulte Unfähigkeit" zu, sieht in den Augen jener Beamten den Fleck, der sie für die Anliegen anderer blind macht.[17]

Das EMD betreibt das Handwerk der Kritik jedoch in einer Weise, die sein eigenes Interesse am Gegenstand gar nicht kenntlich werden lässt. Es nutzt den allgemein registrierten Zeitdruck für sich aus. Die Priorität der Fristsache verkehrt es leichthin in einen Primat des Befristeten: Dringlichkeit allein rechtfertigt schon die Sonderbehandlung.[18] Der Bundesrat muss von der Aufgabe

15 Zu dieser „remedial orientation" vgl.: Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, New York/London, 1965, S. 147 f.

16 Es entspricht den für Interviews geltenden Regeln, wenn Aussagen über verwaltungsinterne Vorgänge nicht im einzelnen belegt werden.

17 Vgl. Robert K. Merton, „Bürokratische Struktur und Persönlichkeit", in: Renate Mayntz (Hrg.), *Bürokratische Organisation*, Köln/Berlin 1971[2], S. 267 f.

18 Vgl. Niklas Luhmann, „Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten", in: ders., *Politische Planung*, Opladen 1971, S. 148.

eines Interessenausgleichs entlastet werden. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe soll die Konflikte austragen und „zu gegebener Zeit weitgehend bereinigte Anträge unterbreiten".

Die Regierung agiert im Ressortstreit als Vermittlerin und Schlichterin. EPD, EMD und EVED haben gemeinsam einen Ausschuss zu bilden. Das EPD bleibt aber als federführende Einheit primum inter pares. Diese Befriedung, die Formen der „positiven" und der „negativen" Koordination [19] beziehungslos nebeneinander setzt, hat freilich unbedachte Nebenwirkungen: Dem, „der auf solchem Instrument zu spielen vermag", werden die allerbesten Möglichkeiten geboten, „die Dinge in seinem Sinne zu lenken". [20]

Das EPD hat mit seiner Initiative immerhin erreicht, dass der Atomsperrvertrag als Problem erkannt und anerkannt wird. Nicht mehr das Thema selbst, nur noch die Meinungen über das Thema stehen zur Diskussion. Im Meinungsaustausch fehlt jedoch das Urteil der Arbeitsgruppe. Sie hält sich bescheiden im Hintergrund. Die Inauguration der Gruppe regt einzig den Delegierten des Bundesrates für Fragen der Atomenergie und den Generalstabschef an, ihre Zuständigkeitsbereiche zu durchforschen und sich gleichzeitig Verhandlungspositionen aufzubauen. Sachverstand und Hausmacht finden beide ausserhalb der Verwaltung. Der Delegierte umgibt sich mit zwei Wissenschaftlern, zwei Abgesandten der Elektrizitätsgesellschaften und zwei Repräsentanten der Maschinenindustrie. Die Sechs treten zwar als „Fachleute der Reaktortechnik" auf; die paritätische Zusammensetzung des Gremiums verrät aber, dass man den Eingeladenen zumutet, Doppelrollen zu übernehmen, die Rolle des Gutachters und die des Interessenvertreters.

Der Generalstabschef bedient sich einer Kommission, die Anfang 1967 etabliert wurde, um die Konzeption einer Militärstrategie zu entwerfen. Dass fürs erste nur die Studie der Reaktorexperten sichtbare Erfolge erzielt, hängt mit dem Zeitpunkt der Ablieferung zusammen. Im Herbst 1967 herrscht ausgesprochener Informationshunger. Das EPD benötigt für eine diplomatische Aktion konkrete Vorschläge zur Verbesserung des Vertragstextes. Der Abschluss der von der Kommission für strategische Fragen geleisteten Arbeit fällt umgekehrt in eine Ruhepause zwischen zwei Interventionen der Bundesregierung, in eine Zeit des Wartens auf neue Vertragsentwürfe.

Das Gespräch mit externen Gruppen läuft, längerfristig betrachtet, den Intentionen des Delegierten und des Generalstabschefs zuwider. Beide verlieren das Monopol zur Verwertung der Expertenmeinungen. Der Bericht der Reaktorfachleute ist in der Verwaltung bekannt, wird aber nicht veröffentlicht. Er kann von

19 Zu diesen Begriffen vgl. Fritz W. Scharpf, „Komplexität als Schranke der politischen Planung", in: ders., *Planung als politischer Prozess,* Frankfurt/Main 1973, S. 85 ff.

20 Die Bemerkung Thomas Ellweins (in: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre,* Stuttgart 1966, S. 103 f.) zielt generell auf Kooperationssysteme der Verwaltung ab.

der exekutiven Elite stückweise ausgebeutet werden, um Konsensus zu dokumentieren. Jene Partei, die den Beitritt anstrebt, baut die aus dem Kontext herausgerissene Sentenz von der Wirtschaft, die „nicht wesentlich bedroht" sei, zur zugkräftigen Parole auf, die immer dann ausgegeben wird, wenn man sich mit den ökonomischen Nebenfolgen des Abkommens beschäftigt. Der Vorsteher des EPD zitiert den Satz vor dem Nationalrat, vor Journalisten und sicherlich auch vor dem Bundesrat. Eine Entgegnung bleibt aus, weil der Delegierte für Fragen der Atomenergie mit Regierung und Parlament nicht direkt verkehren kann.

Die vom EMD mobil gemachten Sachverständigen vermögen ihre Ansichten selbst publizistisch auszuschöpfen. Das EMD weigert sich allerdings anderthalb Jahre lang, den Bericht aus dem Arkanum zu entlassen. Doch 1971 setzt sich die Kommission durch und verkündet ihr strategisches Programm, das Thesen zur atomaren Bewaffnung miteinschliesst [21], unbekümmert darum, dass diese unterdessen der offiziellen Politik widersprechen.

2. Das Politische Departement

Im September 1967 spricht vermutlich der Botschafter der USA im Bundeshaus vor und überbringt eine Einladung seines Aussenministeriums, zum ergänzten Abkommen Stellung zu nehmen. Den diplomatischen Verkehr zu pflegen, fällt eindeutig in die Kompetenz des EPD. Es unterzieht sich mehr oder minder freiwillig dem Konsultations- und Mitberichtsverfahren. Das „aide-mémoire" passiert diesen Filter. Zum Widerstand gibt es anscheinend wenig Anlass. Die Démarche sollte eher eine demonstrative als eine kritische Funktion erfüllen. Dem EPD ist es in erster Linie um Geschäftigkeit an sich zu tun, um die Präsentation eines „dynamischen" aussenpolitischen Stils. Im April 1968 geht offensichtlich wieder eine Note der Vereinigten Staaten ein: Die Schweiz möge das inzwischen vollständig ausgehandelte Abkommen öffentlich unterstützen. Diesmal rekurriert man einfach auf internationale Regeln des höflichen Umgangs, auf die „Courtoisie", welche eine Antwort verlange. Weil die intellektuellen Ressourcen des technischen Gutachtens erschöpft sind, begnügt sich das EPD mit generellen und abstrakten Wendungen. Anfang Mai akzeptiert der Bundesrat auch das zweite Memorandum.

Seit dem Frühjahr 1967 beteuerte das EPD unermüdlich, mit einer Zustimmung zu seinen Anträgen werde der Beitrittsbeschluss nicht vorweggenommen. In Wirklichkeit formte jedoch das als diplomatische Routine verschleierte Handeln die Entscheidung in hohem Grade vor. Daran ändert sogar der Allgemeinformelcharakter der Denkschriften wenig. Jenes Modell, das internationale Beziehungen als Verhandlungsprozesse beschreibt, kommt hier der Realität recht nahe. In diesen Verhandlungen hat sich die Bundesregierung festgelegt, sie hat nämlich die „Universalität" des Vertrages zur einzigen Bedingung für den Beitritt

21 Vgl. den *Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 14. November 1969*, Bern 1971, S. 99 ff.

gemacht.[22] Forderungen, an die sich ein Verhandlungsteilnehmer in einer für die anderen Parteien deutlich erkennbaren Weise bindet, können regelmässig nur noch abgeschwächt, aber nicht mehr verstärkt werden. Sie haben einen „Sperrklinkeneffekt"[23]

Die Entscheidung ist also entgegen den Behauptungen des EPD weitgehend determiniert. Sie hängt einzig von den Entschlüssen ausländischer Regierungen und nicht mehr von den Wertungen des Bundesrates ab. Es geht künftig bloss noch darum, eine Liste der sogenannten „Schwellenmächte" anzulegen und diesen Vorbildern nachzueifern. Am 1. Juli 1968 wird der Atomsperrvertrag in Washington, Moskau und London zur Unterzeichnung aufgelegt. Am selben Tag unterschreiben ihn 62 Staaten.[24] Die Zahl der Unterzeichner wächst rasch an. Der Beitritt scheint zusehends unvermeidlicher. Die exekutiven Führer entfalten angestrengt Publizität. Der Entscheid wird der Bürgerschaft in homöopathischen Dosen eingegeben. Die Ausdrucksweise des Bundeskanzlers, des „Pressesprechers" der Regierung, wandelt sich. Das bisher übliche „no comment" wird ersetzt durch substantiellere Mitteilungen: Der Bundesrat habe sich „noch nicht" mit dem Beitritt befasst, er werde das jedoch „in einer der nächsten Sitzungen" nachholen.[25] Ein Mitglied der Regierung bemüht sich zu verdecken, dass es keine echte Alternative mehr gibt. Er verklärt Entscheidungszwang als Entscheidungsfreude und Entschlossenheit.[26] Beamte unterrichten in spürbarer Resignation die mit ihren Ämtern verflochtenen Interessenorganisationen.

Plötzlich wird der programmierte Ablauf von aussen her gestört. In der Nacht vom 20. auf den 21. August 1968 marschieren Truppen der Warschauer-Pakt-Mächte in tschechoslowakisches Staatsgebiet ein. Dieses Ereignis schafft eine weltweite Atmosphäre des Misstrauens. Ein sonderbares Karussell beginnt sich zu drehen: Die nicht atomar gerüsteten Staaten fahren im Kreise, weil sie sich wechselseitig zumuten, dem Abkommen zuerst beizutreten.

3. Das Parlament und seine Ausschüsse

Nachdem Armeen des Warschauer Paktes in der CSSR interveniert haben, legt das Publikum für Tage seine Gleichgültigkeit auswärtigem Geschehen gegenüber ab. Das politische Leben wird geprägt durch Massendemonstrationen und -versammlungen. Das Parlament besinnt sich in dieser Ausnahmesituation auf seinen Anspruch, „den Willen der mündigen Bürger zu reflektieren" (Euchner) und in

22 Vgl. Aide-Mémoire vom 17. November 1967, Ziffer 4, abgedruckt in: Gerhard Baumann, *Der Atomsperrvertrag – Eine Dokumentation,* Pfaffenhofen/Ilm 1968, S. 171 ff.; *Aide-Mémoire vom 4. Mai 1968* (vervielfältigt), Ziffer 4.

23 Werner Kirsch, *Entscheidungsprozesse, Dritter Band: Entscheidungen in Organisationen,* Wiesbaden 1971, S. 234.

24 Vgl. *SIPRI Yearbook 1972,* S. 578 ff.

25 *Neue Zürcher Zeitung,* 15. August 1968/I, „Ende der Ferienpause im Bundesrat".

26 Bundesrat Celio am Nationalfeiertag in Zürich; vgl. *Nationalzeitung,* 3. August 1968, „Absage an Zürichs Atomkrieger".

Anweisungen an die Exekutive umzusetzen. Abgeordnete beruhigen die Wähler, beweisen ihnen, dass ihre Sache beim Parlament gut aufgehoben ist. Die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten nehmen sich der aufgebrachten Bevölkerung als erste an. Sie treten aus der Stille der Ausschussberatungen heraus und verurteilen „in Übereinstimmung mit dem gesamten Schweizervolk . . . scharf den . . . brutalen Überfall auf den souveränen Staat der Tschechoslowakei". Und dann erheben sie den Sperrvertrag zum Thema der öffentlichen Meinungsbildung – er garantiert eine Auseinandersetzung ohne dramatische Folgen für die Regierungspolitik: „Die Glaubhaftigkeit und Vertrauenswürdigkeit der Sowjetunion [ist] aufs schwerste erschüttert worden. . . . Für die Schweiz scheint es unter diesen Voraussetzungen nicht opportun, den Vertrag sofort zu unterzeichnen. Es drängt sich eine neue Überprüfung auf, in die auch die parlamentarischen Kommissionen eingeschaltet werden." [27] Die Ausschüsse wollen, indem sie an das Urteil des Publikums appellieren, selbst Einfluss auf die Entscheidung gewinnen.

Der Nationalrat kommt erst im September 1968 dazu, den Protesten der Bürgerschaft parlamentarischen Ausdruck zu verleihen und ihre „Stosskraft zu neutralisieren". Er greift zu einem Mittel, das „sich als Auffanginstrument vorzüglich eignet" [28]: der Interpellation. Das Parlament wird an diesem Tag mehr als je vorher zur „Tribüne, auf der vor dem ganzen Volk, das durch Rundfunk und Fernsehen in besonderer Weise an dieser Öffentlichkeit teilnimmt, die Regierung und die . . . Parteien ihre Politik dem Volk darlegen". [29] Die Debatte ist sorgfältig inszeniert: Regierungs- und Fraktionssprecher lesen ihre wohlvorbereiteten Manuskripte herunter. Nationalräte blasen zur Hatz auf wirkliche und vermeintliche Anhänger Moskaus und belustigen sich an den „dialektischen Bocksprüngen" des kommunistischen Freiwildes. Hinter dem rhetorischen Feuerwerk verblassen jene Forderungen, die gegen die „Regeln pragmatischer Klugheit" (Offe) verstossen. Spannungen können immerhin nicht beliebig hinuntertransformiert werden. Die Pazifierung der Unzufriedenen gelingt nur dann vollends, wenn das Parlament sich über den feierlichen Anlass hinaus „Aufhänger für Publizität in Gestalt echter Konzessionen" (Habermas) schafft. Im Laufe des Disputs wird deshalb der aussenpolitische Raum nach Massnahmen durchsucht, die man gefahrlos der Regierung nahelegen könnte. Man erwägt und verwirft den Abbruch diplomatischer, wirtschaftlicher und kultureller Beziehungen. Die Parlamentarier versichern sich gegenseitig, dass solche Kontakte nicht den Regimes, sondern den „unterdrückten Menschen" nützen, und rationalisieren so den Ver-

27 *Neue Zürcher Zeitung,* 26. August 1968/I, „Stellungnahme der aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte".

28 Vgl. Johannes Agnoli, in: Agnoli/Brückner, *Die Transformation der Demokratie,* Frankfurt/Main 1968, S. 64 f.

29 Ernst Friesenhahn, „Parlament und Regierung im modernen Staat", in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer,* Heft 16, Berlin 1958, S. 31.

zicht auf Handlungen, die sich bloss dysfunktional für das eigene Land auswirken würden. Schliesslich einigen sich die Fraktionen auf den vorläufigen Nicht-Beitritt zum Atomsperrvertrag als der einzigen realisierbaren Möglichkeit, der Sowjetunion eine Leistung zu verweigern.

Streng genommen verpufft aber auch diese Aktivität im Leeren. Was die Parlamentarier verlangen, hat der Chef des EPD in seiner Rede bereits offeriert: Er willigt in eine Repolitisierung der Entscheidungsfindung ein. Allerdings möchte er nicht eine zweite Partie eröffnen. Er opfert sozusagen eine Figur im Endspiel und stellt einzig die Wahl des Zeitpunktes wieder in Frage. Am „Grundproblem der Weiterverbreitung von Atomwaffen" hat sich für ihn „nichts geändert". Der Departementsvorsteher deklariert selbst diesen Zug nicht offen als Zugeständnis an das Parlament oder an das Publikum. Vielmehr leitet er die Notwendigkeit, die Entscheidung zu revidieren, aus den alten Prämissen ab: „Verschiedene Regierungen, die ebenfalls vor der Unterzeichnung standen, haben seither beschlossen, diese . . . zu vertagen. Dadurch wird auch unsere Stellungnahme beeinflusst". [30]

Im Mai 1969 hat der Bundesrat längst zur normalen Regierungstätigkeit zurückgefunden. Er kann erneut unabhängig vom Parlament über die Aussenpolitik verfügen. Die Auseinandersetzungen um das Nonproliferationsabkommen sind allerdings auf der Führungsebene noch nicht wiederaufgenommen worden. Der Vorsteher des EPD hat jedoch unterdessen ein zweites Mal kehrtgemacht. Er setzt sich von neuem für einen verhältnismässig frühen Beitritt ein. Immerhin trägt er nun den Parlamentsausschüssen für auswärtige Angelegenheiten seine Thesen vor. Er verfährt dabei, so darf man annehmen, etwa wie folgt: In der Bürgerschaft und im Nationalrat habe sich vergangenen Herbst ein grosses Bedürfnis nach Unabhängigkeit manifestiert. Die Unterzeichnung müsse deshalb, prononcierter denn je zuvor, als selbstgewollter Akt ausgegeben werden. Es gelte, den Sanktionsdrohungen der Weltmächte zuvorzukommen, und noch mehr, den Beitritt der Bundesrepublik, mit der die Schweiz besonders eng verknüpft sei, zu antizipieren.

Die Kommissionsmitglieder haben dem Programm, sich in Abhängigkeit zu begeben, um Unabhängigkeit vorzutäuschen, wenig entgegenzusetzen. Sie halten sich an das Gebot des „don't talk back". Selbst wenn die Abgeordneten nur als Auditorium taugen, dem die Regierung ihre attraktiven Absichten erläutert, sind sie schon privilegiert. Zumindest dem Scheine nach gehören sie dem Kreise der Elite an, die das Monopol der auswärtigen Gewalt besitzt. Sie hören ohne weiteres auf die Erklärung des Bundesrates „die Konsultationsfuktion der Kommissionen ausschöpfen" zu wollen und tauschen Opposition um gegen den Einbau der Ausschüsse ins Entscheidungssystem.

Der Chef des EPD benutzt wohl das Einverständnis der Parlamentarier, um der Regierung darzutun, dass ein frühzeitig gefasster Entschluss breite Unter-

30 *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung/Nationalrat* 1968, S. 490.

stützung geniessen werde. Die exekutiven Führer einigen sich wahrscheinlich bereits im Juni 1969, den Vertrag in naher Zukunft zu unterzeichnen. Der Plan, die Bundesrepublik im Wettlauf um den Beitritt zu schlagen, impliziert blitzschnelles Reagieren auf alle innerdeutschen Vorgänge, die als Anzeichen der Zustimmung zum Atomsperrvertrag gedeutet werden können. Dieser Zwang zum Taktieren verbietet es dem Vorsteher des EPD, sich noch einmal mit den parlamentarischen Kommissionen zu beraten. Im November 1969, als die Entscheidung, das Abkommen zu unterschreiben, bekannt wird, zerbricht daher die Identität von Exekutive und Legislative. Damit, dass ihnen neben dem Recht zur Deliberation auch noch die versprochene Gelegenheit zur Dokumentation genommen wird, wollen sich die Abgeordneten nicht mehr abfinden. Sie verlangen vom Bundesrat Rechenschaft, weshalb er es „für gut befunden" habe, „die Unterzeichnung in überraschender Weise zu beschliessen".[31] Damit haben wir jedoch den Ereignissen vorgegriffen.

4. Die „Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag"

Kehren wir zurück zum Mai 1967: Damals wurde das EPD angewiesen, ad hoc ein Koordinationsorgan, eine Arbeitsgruppe, zu schaffen. Im EPD hat man begreiflicherweise wenig Lust, übereifrig die Abwertung der eigenen Institution zu betreiben. Dennoch lässt der Ressortchef es zu, dass Abgesandte des Departementes und Vertreter des EMD wie des EVED in der Angelegenheit Atomsperrvertrag zu einem Gremium zusammentreten. Drei Monate verstreichen mit der Auswahl von Repräsentanten und der Suche nach Leerstellen in den Terminkalendern. Obwohl sich die Gruppenmitglieder dem zeitgebundenen Alltag offenbar kaum entziehen können, tragen sie Optimismus zur Schau: Sie kommen an ihrer ersten Zusammenkunft im August 1967 überein, eine fast permanente Diskussion unter den Teilnehmern zu organisieren. Man will in „zahlreichen Sitzungen" gemeinsam über völkerrechtliche, aussenpolitische, militärische und wirtschaftliche Fragen räsonieren, ohne Rücksicht auf formelle Kompetenzen. Die Disputationen soll der Sekretär, ein Angehöriger des EPD, zu einem von Widersprüchen freien Bericht zusammenfassen.

Die Gruppenmitglieder sehen sich aber erst im März 1969 wieder. Sie rechtfertigen die Unterbrechung: Jeder Monat, jedes Jahr habe neue Erkenntnisse gebracht. Nehme man alles in allem, so habe der Aufschub ihnen geholfen, die Entscheidungsgrundlagen zu verbessern. Die „politische Lage" sei „geklärt", das Urteil der nicht atomar bewaffneten Staaten „bekannt". Die Arbeitsgruppe, die nicht mit einem Stab ausgestattet ist, bleibt von den Informationen des EPD abhängig. Das EPD behält aber sein Wissen für sich; denn es bestimmt, wer die Möglichkeiten kennt. „Wer informiert, hat recht" (Ellwein).

Man täuscht zwar vor, Züge, die auf internationalen Strecken fahren, scharf zu beobachten; von Fortschritten der innerstaatlichen Meinungsbildung will man

31 Interpellation Rohner (Nationalrat) vom 17. Dezember 1969, in: *Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung,* Wintersession 1969, S. 52 f.

jedoch keine Kenntnis haben. Diese denkbar einseitige Selektion der Nachrichten kann wohl nur als Versuch gewertet werden, die kognitive Dissonanz zu reduzieren: Die Beteiligten drücken sich um das Eingeständnis, zur Machtlosigkeit verurteilt worden zu sein, die eigene Position in der Entscheidungsvorbereitung überschätzt zu haben. Die Gruppe knüpft dort an, wo sie vor knapp zwei Jahren aufhörte: Sie hängt weiterhin am „synoptischen Ideal" (Lindblom) oder fühlt sich wenigstens zur „heroischen" Bemühung verpflichtet, alle anstehenden Probleme simultan zu verarbeiten und endgültig zu lösen. Gerade deshalb zieht sich die Debatte auch diesmal in die Länge. Die Lage ist noch komplizierter geworden: Die Verwaltung hat sich in der Zwischenzeit ausdifferenziert; ein neues Ressort muss einbezogen werden: das Departement des Innern (EDI) – zuständig für Wissenschaft und Forschung.

Den Teilnehmern am interdepartementalen Gespräch werden beträchtliche Koordinationskosten aufgebürdet. Sie können das Geflecht der Querbeziehungen kaum mehr überblicken. Wenn sich in jedem der vier Bereiche (Auswärtiges, militärische Rüstung, Energiewirtschaft und Forschung) nur zwei Alternativen auftun, so sind schon achtundvierzig Relationen zu erfassen [32]. Die Gruppenmitglieder haben zudem den Ehrgeiz oder den Auftrag, in dem ihnen zugewiesenen Gebiet nach Art der „Holisten" [33] vorzugehen. Sie diskutieren beispielsweise über Unterzeichnung und Ratifikation zugleich.

Dem Bundesrat wird hingegen die von Lindblom gelobte „feasibility" zuteil. Er fordert vom EPD Anträge, die das aktuelle Geschehen widerspiegeln. Die Regierung hat sich also auf eine „serielle" Beschäftigung mit den Dingen eingestellt: Sie stimmt Memoranden zu, in denen Anregungen gemacht werden, wie der Vertragstext auszugestalten sei. Sie ist bereit zu unterschreiben, sobald sich in der Bundesrepublik eine Wendung abzeichnet. Die exekutiven Führer nehmen nur den ersten Abschnitt der Beitrittsprozedur in Angriff. Ihre Gedanken schweben nicht in „höheren, sozusagen metaphysischen Regionen" (Popper), sie kreisen noch nicht um die Frage der Ratifizierung: „Ein zweistufiges Verfahren", so heisst es, scheine „angebracht". Schliesslich genügt es dem Bundesrat, wenn die ausformulierten Vorschläge des EPD bei den übrigen Verwaltungseinheiten nicht auf Widerstand stossen. Im Juni 1969 fasst die Regierung einen Beschluss, der allerdings keine offizielle Geltung beansprucht: Sie will den Beitritt nicht mehr allzu weit hinausschieben. Diese Entscheidung bleibt nicht unbeachtet. Die Arbeitsgruppe resigniert: Sie entzieht sich der Aufgabe, in einer Konkurrenz der Argumente den „Konsensus über das im allgemeinen Interesse praktisch Notwendige" herzustellen, ja sie unternimmt es nicht einmal, einen Kompromiss auszuhandeln, „Druck und Gegendruck auf Abruf zu erzeugen" [34]

32 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Komplexität als Schranke der politischen Planung*, S. 90 ff.

33 Vgl. Karl R. Popper, *Das Elend des Historizismus*, Tübingen 1969[2], S. 14 ff.

34 Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied/Berlin 1969[4], S. 95 und 216 f.

Die Gruppenmitglieder ordnen sich dem Spruch der vorgesetzten Instanz einigermassen loyal unter; sie treten nicht aus ihrer Reserve heraus, um gegen den Entscheid anzurennen. Dafür weisen sie aber auch das Ansinnen, die Rollen und Missionen ihrer Ressorts zu thematisieren, von sich. Sie sind fortan bemüht, ihre Zuständigkeitsbereiche abzuschotten, den Spielraum des eigenen „Hauses" zu verteidigen. In den Sitzungen der Gruppe werden Monologe ausgetauscht, die man, ohne sie einander anzupassen, ins Protokoll einfügt. Konflikte spielen sich bestenfalls noch auf der Ebene des Stils ab. Man streitet sich etwa darum, ob der Begriff „Kernwaffe" treffender sei als der Ausdruck „Atomwaffe". Das Gremium versteht sich nicht mehr als Resonanzboden einer in räsonablen Form geführten Auseinandersetzung der Verwaltung.

Polemik in der Sache wie persönliche Reibereien werden überdeckt vom Zwang, fristgemäss ein Gutachten abzufassen, das die Basis für den Bericht an das Parlament abgeben soll. Die Mitwirkenden liefern einen späten Beweis für den Satz Balzacs, die Bürokratie habe „eine Kraft der Trägheit, Rapport genannt", in die Welt gesetzt[35].

Erstaunlich ist bei alledem, dass das Resultat dennoch befriedigt: Das „Institut einer Arbeitsgruppe", stellt man abschliessend fest, habe sich „als ausserordentlich nützlich" erwiesen. Die Beschäftigung mit dem Atomsperrvertrag vermittelte anscheinend bestimmte Möglichkeiten der Selbstverwirklichung: Die in den Kreis der Arbeitsgruppe Aufgenommenen sind als Sachverständige anerkannt. Sie haben sich wenigstens für die nachträgliche publizistische Würdigung von Führungsentscheidungen unentbehrlich gemacht. Die Gespräche der Gruppe hatten gewiss noch andere, sozialpsychologische Funktionen: vorab die eines „quietiven Handlungsersatzes" (Habermas).

5. Das „Aktionskomitee gegen den Beitritt der Schweiz zum Atomsperrvertrag"

Jene Pluralismustheorien, die das Tätigwerden von Regierung und Verwaltung auf den unmittelbaren Einfluss organisierter Interessen zurückführen, erfassen nur einen schmalen Teil, oft nur ein „Stück der Fassade" (Narr) des Geschehens. Häufig bestimmen Exekutive und Verwaltung selbst, welche Fragen auf die politische Tagesordnung gelangen. Zuweilen sehen sie Probleme schärfer und tiefer als die zeitlich und sachlich bornierten externen Gruppen. Verbände überlassen die Aufgabe der Vorausschau dem „government" bereitwillig, weil Konfliktfähigkeit und technisches know-how sie ohnehin zu selbstverständlichen Partnern des politisch- administrativen Systems machen. Tatsächlich hielten es die Behörden ja auch in diesem Falle für richtig, private Ratgeber beizuziehen. Manchmal gehen die Impulse generell von der „verkehrten" Seite aus: Die Interessenorganisationen wirken nicht von sich aus als pressure groups; die staatliche Verwaltung verspricht sich von ihnen Sukkurs für eine bestimmte Entscheidungsalternative, mobilisiert gesellschaftliche Gruppen als Hilfstruppen, damit diese die „Machthaber" in ihrem Sinne beeinflussen.

35 Zitiert nach: Henry Jacoby, *Die Bürokratisierung der Welt*, Neuwied/Berlin 1969, S. 242.

Im September 1969 stellt sich ein „Aktionskomitee gegen den Beitritt der Schweiz zum Atomsperrvertrag" der Öffentlichkeit vor. Es beweist mit seinem Auftritt ein merkwürdig sicheres Zeitgefühl. Im Komitee treffen sich Militärs aus dem Zirkel der Zürcher Offiziersgesellschaft, die in Fragen der Kernwaffenrüstung als besonders radikal gilt, über die Schranken der militärischen Hierarchie hinweg mit Industriellen, Anwälten, Journalisten – alles Honoratioren, die über den notwendigen Grad an Abkömmlichkeit von ihren Geschäften verfügen.

Wenn diese „Notgemeinschaft" das Abkommen als mit den realen Bedürfnissen völlig unvereinbar qualifiziert, so setzt sie sich ein Verbandsziel, das nicht negotiabel ist. Das EPD kann es sich leisten, die „unsachliche" Forderung, für unbestimmte Zeit auf den Vertragsbeitritt zu verzichten, auszusperren. Man weist den Unterhändler des Komitees kurzerhand mit der Bemerkung ab: „Il nous a causé des ennuis et nous ne désirons plus traiter avec lui"[36] – er fällt uns auf die Nerven.

Trotzdem sprechen einige Anzeichen dafür, dass die Generalstabsabteilung das stumpfe Instrument gebraucht, um ihre institutionellen Anliegen in letzter Minute doch noch durchzusetzen. Hier wird offenbar, wie sehr die Verzweiflung über den anders nicht mehr abzuwendenden Entschluss der Regierung schon um sich gegriffen hat. Der Generalstabschef begeht allerdings den Fehler, sich in unmissverständlicher Weise mit der „Bürgerinitiative" zu solidarisieren. Es kostet ihn dann einige Mühe, die Symbiose von Generalstab und Aktionskomitee wieder zu verschleiern. Er mimt den Bürger in Uniform und nimmt für sich das Recht in Anspruch, nach Belieben vom öffentlichen in den privaten Bereich überzuwechseln – der Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses ist ihm offensichtlich fremd. Vor allem streitet er aber entschieden ab, mehr als ein einfaches, in Passivität verharrendes Vereinsmitglied zu sein.[37]

Das Komitee stützt sich schliesslich zur Hauptsache auf die kleine Schar von Parlamentariern, die zum Verein gestossen sind, weil sich in diesem Kreise trefflich Prestige entfalten lässt. Sie sollen die verstopften Zugänge zu den Entscheidungsträgern öffnen. Den Abgeordneten fehlt jedoch das Verständnis für die wissenschaftlich-technischen Zusammenhänge. Die Situation bringt die wenigen Experten des Aktionskomitees in eine fast unangreifbare Stellung. Man muss ihnen vertrauen. Die „metaphorische Ausdrucksweise", in der allein „dem Nicht-Experten Relevantes mitgeteilt werden kann"[38], erlaubt keine Nachprüfung. Die Parlamentarier reichen bedenkenlos von Fachleuten des Komitees formulierte Anfragen ein. So kommt es zu einem Epilog, der ohne Beispiel ist:

36 *Lagebericht zuhanden des Erweiterten Vorstandes vom 25. September 1970,* (vervielfältigt), S. 4.

37 Vgl. ein Interview in: *Tagesanzeiger,* 25. September 1969, „Als Generalstabschef nicht ein Bürger zweiter Klasse . . .".

38 Hans Paul Bahrdt, „Wissenschaftliche Experten in der politischen Praxis", in: Maier/Ritter/Matz (Hrg.), *Politik und Wissenschaft,* München 1971, S. 445.

National- und Ständeräte spinnen Science Fiction-Geschichten über die „Atombombe aus der Waschküche", jene Variante der Fusionswaffe, die angeblich ohne Spaltstoff gezündet werden kann und deshalb die Unvollständigkeit und Gefährlichkeit des Abkommens zu demaskieren vermag.[39] Diese Interventionen eignen sich nur dafür, Exekutive und Verwaltung zu belasten, sie taugen aber nicht dazu, diese zu kontrollieren.

6. Der Bundesrat

Wer den Aufwand nicht treiben kann, das aussenpolitische „Spektakel" dauernd angespannt zu verfolgen, der muss annehmen, nur „Kabinettsstücke" stünden auf dem Spielplan. Die exekutive Elite führt dem Zuschauer auswärtige Politik als Regierung im formalen wie im materialen Sinne vor: „Nach wiederholtem, reiflichem Abwägen aller im In- und Ausland gewonnenen Argumente hat der Bundesrat am 24. November (1969) den Entscheid gefasst, den Atomsperrvertrag zu unterzeichnen." Ehre gebührt dem Bundesrat. Er hat sich aus eigener Kraft ein klares Wissen über Zweck, Mittel und Sekundäreffekte erworben, er allein hat streng rational gehandelt. Die Regierung lässt es sich trotzdem nicht nehmen, die von der Verwaltung mit wissenschaftlicher Akribie getroffene Vorbereitung und die parlamentarische Kontrolle der Entscheidung hervorzuheben: „Die Vorstudien . . . oblagen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe. Diese unterbreitete dem Bundesrat im Herbst einen ausführlichen Bericht." – „Die parlamentarischen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (wurden) seit dem November 1967 regelmässig über den Stand der Problematik um den Atomsperrvertrag orientiert."[40] Die Mitwirkung der Verwaltung und des Parlamentes verleiht den einsamen Entschlüssen den notwendigen Schein der Legitimität.

Wir haben es hier mit einer doppelten Wirklichkeit zu tun. Die Verwaltungsfachleute sinken einerseits zu blossen Informationszuträgern und Entscheidungshelfern herab. Sie steigen andererseits zu „Aushängeschildern" und „Alibi-Besorgern" (Bahrdt) der Regierung auf. Das Parlament fungiert samt seinen Ausschüssen als „Registriermaschine" (Laski), die anderswo getroffene Entscheidungen getreulich wiedergibt. Zugleich wird es aber zur unersetzlichen „Durchgangsstelle des sozialen und politischen Friedens" (Agnoli).

7. Die „öffentliche Meinung"

Der Bundesrat glaubt offensichtlich, es sei im Grunde gleichgültig, ob die Entscheidung auf momentane Zustimmung oder Ablehnung stösst. Am Ende bleibt doch nur der Eindruck haften, dass die Regierung offen, eindeutig und energisch

39 Vgl. die Interpellation Jauslin (Ständerat) vom 18. Dezember 1969, in: *Verhandlungen der Bundesversammlung*, Wintersession 1969, S. 57, und die *Kleine Anfrage Fischer-Weinfelden* (Nationalrat) vom 17. Dezember 1969 (vervielfältigt).

40 Alle Zitate sind der *Antwort des Bundesrates auf die Dringliche Kleine Anfrage Schwarzenbach* (Nationalrat) vom 25. November 1969 (vervielfältigt) entnommen.

vorging, anstatt diskret zu handeln, sich unpolitisch zu geben und zu retardieren[41]. Die Verwaltung wurde ausmanövriert oder mit sich selbst beschäftigt, damit sie den „Reibungswiderstand" nicht vergrössern und die Öffentlichkeitsarbeit nicht stören konnte. Das alles geschieht vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass der Atomsperrvertrag für die Schweiz ein höchst zweitrangiges Problem darstellt: Im Lichte der Erfahrungen mit der französischen „Force de Frappe" erscheint die Vorstellung einer kleinstaatlichen Nuklearbewaffnung als reine Fiktion. Schweizerische Atomanlagen werden so oder so vom Ausland überwacht. Und spätestens bei den Verhandlungen des IAEO-Kontrollkomitees (1970) wird selbst dem Aussenstehenden klar, dass auch das Argument, der Vertrag behindere den Export kerntechnischer Güter, nichts als ein Vorwand ist. Gerade deshalb, weil die wesentlichen Interessen nicht tangiert werden, bietet sich aber das Thema für eine den Privatunternehmungen abgeschaute Public Relations-Politik an.

Hier trifft sich die freie Presse mit der amtlichen Publizistik. Sie gibt sich redlich Mühe, eine Angelegenheit von marginaler Bedeutung hochzustilisieren, zur „Schicksalsfrage der Nation" aufzuwerten. Im Sommer 1968 und erst recht Ende 1969 schafft das Abkommen nahezu überall den Aufstieg in die Schlagzeilen. In welche Form die Kommentare eingekleidet werden – ob der Atomsperrvertrag als „nukleare Zwangsjacke" (Emmenthaler Blatt) diffamiert, als „trojanisches Pferd" (Zürichsee-Zeitung) lächerlich gemacht, als „Diktat der Mächtigen" (Zürcher Student) verurteilt, als „Realität" (Berner Tagwacht) akzeptiert, oder als moralischer Imperativ (so ungefähr die Voix Ouvrière) gepriesen wird, ist recht nebensächlich. Gehässige Kritik, beissender Spott, besorgte Skepsis, lauer Beifall und rückhaltloses Lob haben eines gemeinsam: Sie sichern, extensiv betrieben, dem Thema durchschlagenden Erfolg, schieben eine sekundäre Frage nach vorne. Diese „Oberflächen-Differenzierung" und „Schein-Polemik" hat vor allem eine Konsequenz: Sie wirkt entpolitisierend.[42] Sie lenkt von drängenderen Problemen ab.

41 Vgl. zu diesen Mustern schweizerischer Aussenpolitik: Daniel Frei, „Die Schweiz im internationalen System", in: Jürg Steiner (Hrg.), *Das politische System der Schweiz*, München 1971, S. 189 ff.

42 Vgl. Claus Offe, „Politische Herrschaft und Klassenstrukturen," in: Kress/Senghaas (Hrg.), a. a. O., S. 151.