Internationale Realität versus nationale Identität : zur Legitimationsproblematik der schweizerischen Aussenpolitik

Autor(en): **Hablützel, Peter / Hertig, Hans-Peter**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **19 (1979)**

PDF erstellt am: **26.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-172165

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

INTERNATIONALE REALITÄT VERSUS NATIONALE IDENTITÄT ZUR LEGITIMATIONSPROBLEMATIK DER SCHWEIZERISCHEN AUSSENPOLITIK

von Peter Hablützel
Dr. phil.

und

Hans-Peter Hertig
Dr. rer. pol.,
Assistenten am Forschungszentrum für schweizerische Politik, Universität Bern

Zunehmende Interdependenz, wachsende Asymmetrie und Multipolarisierung prägen die Entwicklung des internationalen Systems und verdeutlichen den Widerspruch zwischen der aussenwirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz und ihrer aussenpolitischen Zurückhaltung. Während sich die politischen Eliten um eine Neuorientierung unserer Aussenpolitik bemühen, scheint sich der Durchschnittsbürger immer noch vorwiegend an einer nationalen Identität zu orientieren, die isolationistische Verhaltensmuster nahelegt und damit der internationalen Realität kaum Rechnung trägt. Eine solche Grundhaltung ist deshalb besonders schwierig zu verändern, weil sich der Stimmbürger von aussenpolitischen Vorlagen nur wenig angesprochen fühlt. Um Interesse und Problemlösungskapazität zu erhöhen und ein gefährliches Legitimierungsdefizit zu verhindern, müsste die Konfliktvermeidungsstrategie der Behörden einer offenen, kontroversen Diskussion der Widersprüche und Probleme unserer Aussenpolitik weichen.

L'accroissement de l'interdépendance, de l'asymétrie et de la multipolarisation marquent le développement du système international, et mettent en évidence la contradiction existant entre la forte dépendance économique de la Suisse à l'égard de l'économie mondiale et le maintien d'une politique étrangère plus que discrète. Pendant que les élites politiques s'efforcent de réorienter notre politique étrangère, les citoyens semblent toujours s'accrocher à une identité nationale, qui se manifeste par une tendance à l'isolationnisme et qui, par conséquent, ne correspond plus à la réalité internationale. Il est particulièrement difficile de changer un tel comportement dans la mesure où les citoyens ne se sentent guère concernés par les projets relatifs à la politique étrangère. Afin d'augmenter l'intérêt et de s'opposer à une dangereuse remise en cause de la légitimité, il serait opportun que la stratégie adoptée par nos autorités en matière de politique étrangère, stratégie qui vise à éviter tout conflit, cède le pas à un débat public sur les contradictions et les problèmes rencontrés par celle-ci.

I. Einleitung

Bedingungen, Aufgaben und Probleme der schweizerischen Aussenpolitik haben sich in den letzten Jahren rascher verändert als ihre instrumentellen Möglichkeiten. Die Beziehungen unseres Landes zur internationalen Umwelt sind infolge der fortschreitenden globalen Verflechtung von Staaten und Gesellschaften zunehmend komplexer geworden, was in mancherlei Hinsicht eine Anpassung überkommener Verhaltensmuster an die moderne Situation verlangt. Während auf Seiten der Behörden und in Kreisen der politischen Elite etwelche Bereitschaft besteht, solch notwendige Korrekturen vorzunehmen, scheint aber der Durchschnittsbürger gerade in seinen aussenpolitischen Vorstellungen speziell auf Tradition und Kontinuität bedacht zu sein. Das festgefügte und breit verankerte Nationalbewusstsein bleibt einer isolationistischen Grundhaltung verpflichtet. Dieser *tendenzielle Widerspruch zwischen internationaler Realität und nationaler Identität,* der sich in einem *latenten Gegensatz von politischer Elite und Volk* niederschlägt, signalisiert mithin die Gefahr, dass die Behörden in ein innenpolitisches Abseits geraten, wenn sie eine aussenpolitisch angezeigte Aktivität und Dynamik zu entfalten suchen. Unsere auswärtigen Beziehungen so zu gestalten, dass sie nach aussen hin realitätsadäquat und glaubwürdig bleiben, ohne die demokratische Legitimierung im Innern zu verlieren, wird damit zu einem immer heikleren Unterfangen.

Dieses fundamentale Dilemma der schweizerischen Aussenpolitik stellt nicht zuletzt auch eine Herausforderung an die Politische Wissenschaft unseres Landes dar, die zwar bisher weder besonderes Ansehen in der Öffentlichkeit geniesst, noch über ausreichende institutionelle Möglichkeiten verfügt, um über eine theoretische Beschäftigung mit den Prolegomena der Disziplin und über bescheidene Gehversuche in quantitativer Analyse hinaus in die Gefilde praxisrelevanter Politikberatung vorzustossen. Der *Praxisbezug der Politikwissenschaft* dürfte sich dabei nicht nur auf die Bereitstellung quantifizierbarer Daten für den Problemlösungsbedarf beschränken, sondern müsste neben dieser *instrumentalen Funktion* für die Steuerung politischer Prozesse auch einer *kritischen Funktion* für die Aufklärung politischen Bewusstseins genügen, die bei einer qualitativen Analyse der Widersprüche im Zielbereich anzusetzen hätte.[1]

Die folgenden Ausführungen versuchen, das erwähnte Dilemma der schweizerischen Aussenpolitik mit einer Kombination von empirisch-analytischen und hermeneutisch-kritischen Methoden anzugehen, um der doppelten Funktion wis-

1 Zur doppelten Funktion wissenschaftlicher Politikberatung vgl. Werner Link, „Aussenpolitische Forschung im Spannungsfeld zwischen Praxisbezug, Praxisrechtfertigung und Praxiskritik", in Udo Bermbach (Hrsg.), *Politische Wissenschaft und politische Praxis,* Opladen 1978 (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 9), S. 484–504.

senschaftlicher Politikberatung gerecht zu werden.[2] Sie sind von der Überzeugung getragen, dass die vorhandenen Widersprüche nicht heruntergespielt oder vorschnell harmonisiert werden dürfen, wenn die notwendige Modernisierung unserer Aussenpolitik in echtem demokratischem Konsens zustandekommen soll. Nur wenn die Konflikte offen ausgetragen werden, lassen sich längerfristig auch die schöpferischen Impulse politischer Spannungsverhältnisse im Sinne einer realistischen Identitätsbildung nutzen.

II. Globaler Wandel als Innovationsdruck

Das aussenpolitische Dilemma der Schweiz kann nur vor dem Hintergrund des globalen Wandels der letzten Jahre verstanden werden, der durch eine beschleunigt wachsende *Interdependenz,* durch zunehmende *Asymmetrie* und durch eine Tendenzwende von der Blockbildung zur *Multipolarisierung* gekennzeichnet ist. Diese Entwicklungen haben einen Strukturwandel des weltpolitischen Systems zur Folge, welcher der multilateralen Diplomatie und den internationalen Organisationen grösseres Gewicht verleiht.

1. Der zwischenstaatliche Austausch von Gütern, Kapital, Arbeitskraft und Wissen hat sich ungeheuer verstärkt und hat das Geflecht gegenseitiger Abhängigkeit zugleich ausgeweitet und verdichtet. Auf fast allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens schwinden die Möglichkeiten einzelstaatlicher Autonomie; die dadurch entstehenden Probleme können von der traditionellen Aussenpolitik nicht mehr bewältigt werden, da die Probleme der weltweiten Interdependenz allein im Rahmen multilateraler Abkommen und Organisationen noch einigermassen vernünftig zu bewältigen sind.

2. Die gegenseitige Abhängigkeit darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass das internationale System trotz Abbau formeller Herrschaftsverhältnisse immer noch ausgeprägte Herrschaftsstrukturen aufweist. Entgegen allen Entwicklungshoffnungen hat sich das Gefälle zwischen Nord und Süd vergrössert, wobei namentlich innerhalb der Dritten Welt die Disparitäten zwischen den jeweiligen Zentren (Brückenköpfen der industrialisierten Weltgesellschaft) und Peripherien (ländlichen und suburbanen Gebieten) noch weiter angewachsen sind. Mit Aus-

2 Die Autoren dieses Aufsatzes fassen hier pointiert zusammen, was sie in den letzten Jahren als Verfasser der aussenpolitischen und der aussenwirtschaftlichen Kapitel einer Chronik zur schweizerischen Politik bzw. als Verfasser einer laufenden Analyse der eidgenössischen Abstimmungen geschrieben haben: beide Publikationen werden vom Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern herausgegeben. Vgl. *Schweizerische Politik im Jahre 1975* (= *SPJ,* 1975), S. 39–52 und 77–85; *SPJ,* 1976, S. 35–45 und 69–75; *SPJ,* 1977, S. 36–46 und 70–76 bzw. VOX, *Analyse der eidgenössischen Abstimmung,* 25. 9. 1977–18. 2. 1979.

nahme der OPEC-Staaten befinden sich die Länder der Dritten Welt in einer prekären Finanzsituation, die sie von den Bedingungen des internationalen Kapitalmarktes abhängig macht. Jüngste Bestrebungen gerade innerhalb der mehr und mehr auch durch die Entwicklungsländer mitgeprägten internationalen Organisationen gehen dahin, diese strukturelle Benachteiligung im Rahmen einer neuen Weltwirtschaftsordnung abzubauen.

3. Wenn die Hegemonialmächte USA und UdSSR angesichts des Kalten Krieges und des Gleichgewichts der Blöcke ihre Einflussbereiche militärisch, politisch, wirtschaftlich und ideologisch weitgehend abzusichern vermochten und das internationale System bis in die sechziger Jahre hinein durch eine ausgeprägt bipolare Struktur charakterisiert war, untergraben seither nicht zuletzt moralische und finanzielle Defizite die Autorität der Supermächte. Durch zentrifugale Tendenzen innerhalb der Blöcke und Formierung eines dritten, neutralistischen Lagers sowie die Einschaltung Chinas ist die weltpolitische Szene wieder in Bewegung geraten, wobei die internationalen Organisationen als Forum der Auseinandersetzung eine bedeutende Rolle spielen, während sie früher keine effektive Autorität zu erlangen vermochten. Und was schliesslich das amerikanisch prädominierte Weltwirtschaftssystem betrifft, so ist der Freihandel als Motor und Garant einer beispiellosen Wachstumsphase seit Beginn der siebziger Jahre durch den Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods, durch die wachsenden Zahlungsbilanzungleichgewichte und durch den von den OPEC-Staaten angeführten Widerstand der Rohstoffproduzentenländer immer grundsätzlicher in Frage gestellt. An neuen Strukturen macht sich einerseits die Ausdifferenzierung regionaler, relativ geschlossener Wirtschaftsräume bemerkbar, andererseits der Versuch internationaler Organisationen, die weltwirtschaftliche Anarchie über Preisregelungen, Schuldentilgung und Kontrolle multinationaler Firmen auf dem Vertragswege in den Griff zu bekommen.

Die eben skizzierten Entwicklungen im globalen System stellen insbesondere auch *für die Schweiz, die in besonderem Masse auslandabhängig ist, eine existentielle Herausforderung* dar, die sie nur dann sinnvoll beantworten kann, wenn sie zu einer prinzipiellen Neubesinnung ihres Verhältnisses zur internationalen Umwelt bereit und fähig ist. Der hohe Grad wirtschaftlicher und finanzieller Verflechtung mit dem Weltmarkt ist einerseits auf geographische Lage, Rohstoffarmut, Enge des Binnenmarktes und Begrenztheit der landwirtschaftlichen Nutzfläche zurückzuführen, stellt aber auch das Ergebnis einer Überanpassung an die Bedingungen und Möglichkeiten des Weltwirtschaftswachstums der fünfziger und sechziger Jahre dar, das Ergebnis eines aussenwirtschaftlichen Erfolgs, dessen negative Auswirkungen erst in den siebziger Jahren augenfällig wurden: Unsere realwirtschaftliche, politische und militärische Macht steht letztlich in keinem Verhältnis zu dieser Verflechtung und kann unsere vielfältigen Auslandinteressen nicht im Alleingang mit der nötigen Durchschlagskraft versehen, was insbesondere auf dem Energiesektor und an der Währungsfront und

dadurch schliesslich auch in der Arbeitsmarktsituation zum Ausdruck kommt. Solange Weltwirtschafts- und Währungssystem normal funktionierten, liessen sich jedoch die aussenwirtschaftlichen Verflechtungsprozesse als nationale Interessen definieren, die meist mit privaten Profitinteressen gleichgesetzt wurden und denen immer dann scheinbar gedient war, wenn die internationalen Rahmenbedingungen für die kapitalistische Akkumulation möglichst liberal gestaltet wurden.

Die Krisen der siebziger Jahre haben auch den *eklatanten Widerspruch zwischen aktiver Aussenwirtschaft und zurückhaltender Aussenpolitik,* symbolisiert in der institutionellen Trennung von EPD und Handelsabteilung, spürbar werden lassen, einen Gegensatz, der vordem als durchaus funktional erschien. Scheinbar legitimiert anhand einer Überinterpretation ihrer Neutralitätsmaxime, hält sich die Schweiz – wenn immer möglich – aus internationalen Verpflichtungen heraus, verweigert dem Ausland Rechtshilfe auf finanziellem und steuerrechtlichem Gebiet und bleibt punkto öffentlicher Entwicklungshilfe auf den allerhintersten Rängen, obwohl sie – pro Kopf der Bevölkerung gerechnet – mehr Industrieprodukte und Kapital nach Entwicklungsländern exportiert als jede andere Nation. Diese Politik der neutralen Zurückhaltung stösst seit wenigen Jahren immer mehr auf ihre Grenzen, obwohl gleichzeitig der Entspannungsdialog zwischen den Blöcken auch einen neuen Handlungsrahmen abgibt, der just für konsequent neutrale Staaten Möglichkeiten von Vermittlungsaktionen weit über die klassische Politik der Guten Dienste hinaus erschliesst. Denn einerseits bringen verschiedene Staaten vor allem der Dritten Welt unserer Neutralitätspolitik gerade wegen ihres Mangels an engagierter Solidarität mit gutem Grund nicht immer das nötige Verständnis entgegen, einmal ganz abgesehen davon, dass wir durch ihre finanzielle Aushöhlung auch unsere potentiellen Absatzmärkte gefährden, und andererseits strapazieren wir die Geduld der übrigen Industrienationen, wenn wir aus dem imperialistischen Gefälle nur Profit schlagen, ohne uns an den Legitimierungskosten und an der Reform dieses Systems aktiv zu beteiligen.

In Anbetracht der zunehmenden Politisierung des internationalen Geschehens und der wachsenden Versorgungs- und Absatzschwierigkeiten stellt isolationistisches Verhalten keine realistische Alternative zu einer kooperativen und multilateraler Diplomatie gegenüber aufgeschlossenen Aussenpolitik mehr dar; es birgt höchstens die Gefahr, dass sich die reale Abhängigkeit der Schweiz schneller entwickelt als das entsprechend notwendige Bewusstsein und als die innen- und aussenpolitischen Instrumente, mit denen diese Abhängigkeit und ihre Folgen unter Kontrolle gehalten und beeinflusst werden können. Die Bereitschaft zur *flexiblen Anpassung an den beschleunigten Wandel der Weltgesellschaft* erfordert allerdings eine kritische Diskussion der normativen Prinzipien, auf denen unsere traditionell am Ziel der Unabhängigkeit orientierte Aussenpolitik beruht, bietet aber umgekehrt auch die Chance, die internationalen Bedingungen unserer staatlichen Existenz aktiver mitzugestalten.

III. Kontroverse Debatte innerhalb der politischen Elite

Behörden und breite Teile der politischen Elite scheinen heute geneigt zu sein, eine *grundsätzliche Debatte um Ziele und Mittel der schweizerischen Aussenpolitik* aufzunehmen. Das Bedürfnis nach einer Neuorientierung unserer auswärtigen Beziehungen im Sinne einer Anpassung an veränderte internationale Bedingungen ist allerdings nicht überall im selben Masse ausschlaggebend für die Ausformulierung konkreter politischer Positionen, wenn auch der Wandlungsprozess der Globalgesellschaft als relevantes Faktum der jüngsten Zeit nirgends explizit bestritten wird. Aus den vorhandenen Meinungsäusserungen lassen sich *idealtypisch drei Positionen* bestimmen, die einem Kontinuum von extrem kooperativen bis zu extrem isolationistischen Haltungen zugeordnet werden können:[3]

1. Eine extrem kooperative Position nehmen meist *linke und entwicklungspolitisch engagierte Politiker* ein, wobei Kooperation im Sinne der Unterstützung aller Benachteiligten und Unterdrückten in der ganzen Welt verstanden wird und über die langfristige Sicherung von Rohstofflieferungen und Absatzmärkten für die Schweiz hinausweist auf einen Strukturwandel des Globalsystems, der sich nicht in erster Linie an kurzfristigen ökonomischen Rationalitäten, sondern an der ökologischen Vernunft und an der Solidarität der Völker zu orientieren hätte. Wer seine Position konsequent aus einer Weltinnenpolitik als Menschheitsaufgabe herleitet, stösst meist die Unabhängigkeit als Ziel und die Neutralität als Maxime unserer Aussenpolitik über Bord, und die engagierte Kritik am Verhalten der Schweiz kann oft bis zum Verlust einer noch als schweizerisch zu bezeichnenden Identität führen.

2. Wesentlich weniger weit reicht die Neuorientierung der *Behörden* und der *Repräsentanten eines aufgeklärten Bürgertums,* die das Dilemma zwischen internationaler Realität und nationaler Identität mittels einer dialektischen Uminterpretation traditioneller Prinzipien angehen wollen. Ziel unserer Aussenpolitik solle weiterhin die Behauptung der Unabhängigkeit bleiben, nur könne Unabhängigkeit nicht mehr dasselbe heissen wie früher. Es gehe heute darum, die faktische Abhängigkeit der Schweiz zur Kenntnis zu nehmen und politisch unter Kontrolle zu bringen; gerade ein gerüttelt Mass an europäischer und weltweiter Integration garantiere eine realistische Form der Unabhängigkeit, nämlich die Möglichkeit, den Verlust an Autonomie durch vermehrte Mitsprache wettzumachen. Auch die Neutralität behalte ihren Wert als Fundamentalmaxime unserer Aussenpolitik, doch hätten sich die Bedingungen für die Neutralitäts-

3 Nachweise zu diesen drei Positionen finden sich auf den oben in Anmerkung 2 zitierten Seiten der *SPJ,* 1975–1977.

politik radikal geändert: Nicht scheue Zurückhaltung, sondern Partizipation an allen Äusserungen des internationalen Lebens sei das Gebot der Stunde.

3. Die enge Verflechtung mit der Weltgesellschaft hat aber auch isolationistischen Kräften neuen Auftrieb verliehen, die einer Abkapselung der Schweiz vom internationalen Geschehen das Wort reden. Im Sinne einer negativen Rückkoppelung reagieren gewisse Vertreter des *Rechtsbürgertums* und die *Überfremdungsparteien* auf die Schwierigkeiten der fortschreitenden Interdependenz gerade mit einer verstärkten Reduit- und Igelmentalität und zementieren ein Ideal von Souveränität, das Freiheit als absolute Unabhängigkeit der Nation und nicht als Einsicht in internationale Notwendigkeit begreift.

IV. Mangelndes Interesse der Stimmbürger

Eine Aktivierung oder Öffnung unserer Aussenpolitik darf indes nicht nur Sache der Behörden und der politischen Elite sein, sondern erheischt ein Mindestmass an Zustimmung im Volk, wenn sie nicht längerfristig in ein arges Legitimierungsdefizit geraten soll. In einer halbdirekten Demokratie, wo der Bürger aufgerufen ist, über die reine Wahlsanktion hinaus in den politischen Willensbildungsprozess einzugreifen, schlägt sich die *Volksmeinung* sogar unmittelbar in der Qualität aussenpolitischer Entscheide nieder.

Gabriel Almond hat eine weitgehende *Indifferenz der Bevölkerung aussenpolitischen Problemen gegenüber* nachgewiesen; er hat diesen für die USA ermittelten Befund etwas voreilig generalisiert und zum anthropologischen Gesetz erhoben.[4] Die besondere Relevanz der Almondschen These für das politische System der Schweiz hat wiederholt einheimische Politikwissenschafter dazu bewogen, ihr empirisch auf den Zahn zu fühlen; die Resultate scheinen den Schweizer Stimmbürgern zum Almondschen Sonderfall zu stempeln: Über die Hälfte der im Rahmen der Pädagogischen Rekrutenprüfung 1972 Befragten klassierten die Aussenpolitik an erster Stelle ihres Interesses.[5] Werden sämtliche Alterskategorien berücksichtigt, so ändert sich das Bild nur unwesentlich. Die 2000 Befragten der Genfer Wahluntersuchung schätzten die Aussenpolitik etwa gleich bedeutend wie die Bundes- und Gemeindepolitik und klar bedeutender als die kantonale Politik ein.[6]

4 Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy,* New Haven 1950.

5 Daniel Frei / Harold Glass, *Beharrung und Wandel in den aussenpolitischen Einstellungen junger Schweizer – Die Rolle der sog. „Meinungsführer",* Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, 26, Zürich 1974, S. 17 f. sowie Daniel Frei / Henry Kerr, *Wir und die Welt. Strukturen und Hintergründe aussenpolitischer Einstellungen,* Bern 1974, S. 46 ff.

6 Dusan Sidjanski / Jaques Nicola, „Quelques aspects de la politique étrangère suisse à la lumière du sondage d'opinion de 1972", in: Riklin / Haug / Binswanger (Hrsg.), *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik,* Bern und Stuttgart 1975, S. 315 ff.

Welches sind die Ursachen dieser offenbar atypischen Sensibilität des Schweizers für aussenpolitische Belange? Ist sie ganz einfach Ausdruck der politischen Kultur einer halbdirekten Demokratie, die ihre Mitglieder zu verantwortungsbewussten und engagierten Stimmbürgern erzieht? Oder lässt sie sich aus der für die Schweiz charakteristischen engen Verknüpfung von innenpolitischen und aussenpolitischen Problemen erklären, die sich u. a. auch in einer überdurchschnittlichen Aufmerksamkeit der Medien für das auswärtige Geschehen manifestiert? Unseres Erachtens treffen solche und ähnliche Interpretationsversuche den Kern der Sache nicht. Denn ohne die konzeptuelle Basis und die ermittelten Werte der erwähnten Untersuchungen in Frage zu stellen, scheinen uns die Ergebnisse für den tatsächlichen Stellenwert, den die Aussenpolitik im Bewusstsein des Stimmbürgers einnimmt, wenig repräsentativ zu sein. Im gemessenen (verbal geäusserten) Interesse an der Aussenpolitik widerspiegelt sich die hohe Spannungs- und Konfliktintensität von Ereignissen der *Weltpolitik*, wie sie das Publikum täglich über die Medien und insbesondere über das Fernsehen erfährt. Die *konkrete aussenpolitische Vorlage*, über die es in einer Abstimmung zu befinden gilt, besitzt ein anderes Gewicht. Anstelle attraktiver „News" treten komplexe Bestimmungen und völkerrechtliche Satzungen; die Auswirkungen einer Annahme oder einer Ablehnung auf die eigene Person sind nur schwer oder überhaupt nicht erkennbar, weshalb sich der vorwiegend output-orientierte Stimmbürger nur wenig betroffen fühlt.

Das tatsächliche *Interesse des Bürgers für die schweizerische Aussenpolitik* manifestiert sich nicht in konsumorientierten generellen Präferenzen für die eine oder die andere Politiksphäre, sondern nur mittelbar in seiner Haltung gegenüber konkreten aussenpolitischen Vorlagen. In der oben zitierten Genfer Studie wurden den Befragten u. a. elf politische Probleme zur Beurteilung vorgelegt.[7] Das einzige aussenpolitische Problem, ein möglicher Beitritt der Schweiz zur EWG, wurde dabei eindeutig als das am wenigsten wichtige eingestuft. Dieses Resultat erhärtet unsere Zweifel an der Aussagekraft genereller Interessenpräferenzen, bestätigt sie allerdings noch nicht endgültig. Denn der ermittelten Gewichtung fehlt eine ausschlaggebende Dimension, da die Befragung losgelöst von einer realpolitischen Entscheidsituation erfolgte.[8] Gerade diese müsste uns aber interessieren, wenn es darum geht, den Einfluss der hypothetischen Indifferenz der Stimmbürger auf die aussenpolitische Willensbildung abzuklären.

Wie aber kann die uns interessierende entscheidungswirksame Einstellungsdimension operationalisiert werden? Das ohne Zweifel beste Indiz für das Inter-

7 Sidjanski / Nicola, *a. a. O.*, S. 317 f.

8 Dass im Befragungsjahr 1972 dem Kampf gegen die Teuerung ein weit grösseres Gewicht beigemessen wurde als dem relativ abstrakten, von der damaligen politischen Auseinandersetzung weitgehend losgelösten EWG-Beitritt darf nicht überbewertet werden (das EWG-Freihandelsabkommen gelangte 8 Monate nach der Befragung zur Abstimmung!).

esse der Stimmbürger an konkreten Problemen der schweizerischen Aussenpolitik, die weitgehend losgelöst von spektakulären Ereignissen des medienwirksamen Weltgeschehens einer Lösung harren, wäre die Beteiligung an entsprechenden Urnengängen. Wäre – denn das Zusammenfassen verschiedener Vorlagen zum Abstimmungsmultipack verunmöglicht direkte Schlüsse aus der Stimmbeteiligung. Es bleiben somit nur *vorlagenspezifische Meinungsumfragen über einen längeren Zeitraum,* um die uns interessierende Dimension zu testen. Eine solche Befragungsreihe liegt vor; sie bildet unsere Datenbasis.[9]

Die einzige aussenpolitische Vorlage, die seit Beginn der Befragungsreihe zur Abstimmung gelangte, war der *Bundesbeschluss über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums.* [10] Obwohl eine Fallstudie nie repräsentativ sein kann, scheint uns diese Vorlage doch recht gut geeignet, um das Interesse der Stimmbürger an einer aussenpolitischen Abstimmung mittlerer Bedeutung zu exemplifizieren und mit der Haltung gegenüber anderen Abstimmungsgegenständen zu vergleichen. Das grundsätzliche *Interesse* der Stimmbürger an den 34 Vorlagen, [11] die zwischen Februar 1977 und Februar 1979 zur Abstimmung gelangten, lässt sich anhand zweier Fragen eruieren, die in jeder Befragungswelle gestellt worden sind. [12] Die Interviewpartner hatten anzugeben, über welche Themen an dem der Befragung vorausgehenden Wochenende zu befinden war und welche Resultate dabei erzielt wurden. Aus Spalte 1 der Tabelle ist ersicht-

9 Seit Frühjahr 1977 wird regelmässig nach eidgenössischen Abstimmungen ein repräsentatives Sample der Stimmbürgerschaft über verschiedene Aspekte ihres Stimmverhaltens bzw. ihrer Abstinenz befragt. Die Befragung erfolgt durch persönliche Interviews bei rund 700 Stimmberechtigten in der deutschen und französischen Schweiz. Ausgewählt wird nach einem kombinierten Random/Quota Verfahren, mit den Quota-Merkmalen Geschlecht, Alter und Beruf. Bei einer Stichprobengrösse von 700 Fällen muss für eine reine Zufallsstichprobe mit einer Standardfehlermarge von +/– 3 % gerechnet werden bei einer Merkmalsverteilung von 80/20 im Ergebnis. Die Resultate werden publiziert unter dem Titel VOX, *Analyse der eidgenössischen Abstimmung* (vgl. oben, Anm. 2).
Die Längsauswertung der Daten, wie sie ansatzweise in der hier verwendeten Tabelle sichtbar wird, erfolgt durch das Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6 (Projekttitel: Die Problemlösungskapazität des Bürgers in Sachabstimmungen. Abschluss: 1982).

10 Die Staatsvertragsreferendums-Initiative der Nationalen Aktion wurde mit 351 127 Ja gegen 1 158 376 Nein deutlich abgelehnt, der Gegenvorschlag des Parlamentes mit 978 999 Ja gegen 502 825 Nein klar angenommen. Vgl. *SPJ,* 1977, S. 39 f. sowie VOX, *Analyse der eidgenössischen Abstimmung,* 13. 3. 1977.

11 In der VOX-Befragung sind die beiden Vorlagen über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum und für die Verfassungsinitiative als Einheit behandelt worden. Dadurch gelangen in Wirklichkeit lediglich 33 Vorlagen in die Auswertung.

12 Die entsprechenden Fragen lauten:
Frage 1: „Am . . . also am letzten/vorletzten Wochenende, waren eidgenössische Abstimmungen, und zwar über . . . Vorlagen. Über was, über welche Themen wurde abgestimmt, würden Sie mir diese Vorlagen nennen? "
Frage 7: „Wie waren eigentlich die Abstimmungsresultate am . . .? Welche Vorlagen wurden angenommen oder abgelehnt? Wie war das bei . . .?

lich, wieviele Prozente der Befragten sich spontan an die entsprechenden Vorlagen erinnern konnten, und Spalte 2 zeigt den Anteil der Stimmbürger, die nach Vorgabe des Abstimmungsthemas das Abstimmungsresultat zu nennen vermochten. [13] Initiative und Gegenvorschlag zur Neuordnung des Staatsvertragsreferendums erzielten die beiden tiefsten Werte der gesamten Befragungsreihe. Auf ein ähnlich geringes Interesse sind nur noch die zwei inhaltlich äusserst komplexen Vorlagen über die politischen Rechte und das konjunkturelle Instrumentarium des Bundes sowie der ganz im Schatten der Mieterschutzinitiative stehende Gegenvorschlag gestossen.

Neben dem Interesse wurden zwei eng damit zusammenhängende Faktoren der Entscheidfindung ausgewertet: das Gefühl der *Betroffenheit* durch die Vorlage sowie die *Problemlösungskapazität,* d. h. die Fähigkeit, sich anhand der erhaltenen Informationen ein Bild von den Auswirkungen des Entscheids zu machen. Beide Variablen sind sowohl Ursache als auch Folge der untersuchten Hauptvariablen, denn das Gefühl der Betroffenheit und die Fähigkeit, das anstehende Entscheidproblem zu lösen, wecken Interesse, wie andererseits ein Mindestmass von Interesse die Bedingung darstellt, um zumindest so viele Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten, dass eigene Betroffenheit überhaupt sichtbar wird. Wie weit sich die Ausnahmestellung des Staatsvertragsreferendums auch in den Dimensionen der Betroffenheit und der Problemlösungskapazität niederschlägt, zeigen die Spalten 3 bis 5 der Tabelle. Betroffenheit wurde mit einer Intervallskala operationalisiert, wobei die Befragten anhand einer Zehner-Skala mit der Masszahl 10 für „sehr grosse/starke Auswirkung" anzugeben hatten, wie stark sie sich persönlich von der Vorlage betroffen fühlten. [14] Die entsprechenden Mittelwerte sind in Spalte 3 aufgeführt. Die Spalten 4 und 5 charakterisieren die Problemlösungskapazität. [15] Die Stimmbürger wurden gefragt, ob es ihnen eher leicht oder eher schwer gefallen sei, sich mit den erhaltenen Informationen ein Bild von den Auswirkungen auf die eigene Person zu machen. Die

13 Die beiden Variablen korrelieren in hohem Masse positiv, charakterisieren also weitgehend die selbe Dimension ($r=0{,}89$; $r^2 = 0{,}79$).

14 Frage 11: „Wenn wir einmal ganz allgemein von Abstimmungen sprechen, wie gross sind letztlich die Auswirkungen eines Ja oder eines Nein auf Ihre Person? Sagen Sie es mir bitte mit Hilfe dieser Skala mit Zahlen von 1 bis 10. 10 bedeutet „sehr grosse/starke Auswirkung", 1 bedeutet „sehr kleine/ganz schwache Auswirkung", die übrigen Zahlen kennzeichnen Einflüsse mittlerer Stärke. Was meinen Sie . . . wie ist das bei den letzten eidgenössischen Vorlagen gewesen, bei . . .? "

15 Frage 12: „Sprechen wir jetzt einmal von den Informationen, also der Aufklärung vor den eidgenössischen Abstimmungen. Fällt es Ihnen im allgemeinen eher schwer oder eher leicht, sich mit den erhaltenen Informationen ein Bild von den Auswirkungen eines Ja oder eines Nein auf Ihre Person, also auf Leute wie Sie, zu machen? Und wie ist das bei den letzten eidgenössischen Vorlagen gewesen also bei . . .? " Frage 5: „Welches sind die Hauptgründe, dass Sie . . . angenommen/abgelehnt haben? "
Korrelation V12/V5: $r = 0{,}76$; $r^2 = 0{,}58$.

Interesse, Betroffenheit und Problemlösungskapazität der Stimmbürger bie eidgenössischen Vorlagen

Vorlage		Interesse		Betroffenheit	Problemlösungskapazität	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
13. 3. 77	4. Überfremdungsinitiative	89	83	3,9	62	87
	5. Überfremdungsinitiative	85	81	3,9	61	81
	Staatsvertragsreferendum (Initiative)	*55*	*57*	*3,0*	*35*	*52*
	Staatsvertragsref. (Gegenvorschlag)	56	52	3,2	35	48
12. 6. 77	Finanzpaket	95	91	5,3	52	87
	Steuerharmonisierung	76	69	5,0	38	71
25. 9. 77	Mieterschutz (Initiative)	77	80	4,0	55	77
	Mieterschutz (Gegenvorschlag)	61	61	3,3	49	44
	Albatros	76	80	5,1	64	88
	Unterschriftenzahl Referendum/Init. *	73	71	4,7	65	86
	Fristenlösung	97	93	5,6	67	88
4. 12. 77	Reichtumsteuer	85	85	4,6	55	84
	Politische Rechte	59	63	4,0	41	63
	Ziviler Ersatzdienst	81	83	4,0	61	77
	Sparpaket	71	73	4,8	48	76
26. 2. 78	Demokratie im Nationalstrassenbau	81	75	4,3	54	70
	9. AHV-Revision	92	85	5,9	59	64
	Herabsetzung des AHV-Alters	89	91	5,1	69	82
	Konjunkturartikel	58	64	4,3	32	45
28. 5. 78	Zeitgesetz (Sommerzeit)	80	95	4,2	80	85
	Zolltarifgesetz (Brotpreis)	79	80	4,1	61	77
	Schwangerschaftsabbruch	90	91	3,9	55	75
	Hochschulförderung	72	85	4,1	60	82
	12 autofreie Sonntage	90	96	5,0	84	85
24. 9. 78	Gründung des Kantons Jura	97	98	4,5	77	85
3. 12. 78	Milchwirtschaftsbeschluss	78	83	3,6	54	65
	Tierschutzgesetz	82	89	4,5	72	81
	Bundessicherheitspolizei	90	91	4,8	71	85
	Berufsbildungsgesetz	74	80	4,3	55	69
18. 2. 79	Stimm- und Wahlrechtsalter	89	92	3,9	78	95
	Fuss- und Wanderwege	85	90	5,1	77	82
	Suchtmittelreklame	78	89	4,3	70	86
	Atominitiative	95	89	5,7	51	84

(1) Erinnerung an die Vorlage (in %)
(2) Kenntnis des Abstimmungsresultates (in %)
(3) Mittelwerte (vgl. Text)
(4) Information/Auswirkung („eher leicht" in %)
(5) Differenzierte Entscheidbegründung (in %)
* Vgl. Anmerkung 11

Werte in Spalte 4 stehen für den Prozentsatz derjenigen Befragten, die mit „eher leicht" geantwortet haben. Aus der letzten Spalte schliesslich ist ersichtlich, wie gross der Anteil derjenigen Stimmbürger war, die ihren Entscheid für oder gegen die Vorlage in einer offenen Frage nach den Entscheidmotiven inhaltlich begründen konnten, also nicht völlig undifferenziert („gute Lösung", „weiss nicht" usw.) antworteten. Tiefe Werte in Spalte 3 weisen auf eine geringe Betroffenheit, tiefe Werte in den Spalten 4 und 5 auf eine geringe Problemlösungskapazität hin. Von den beiden Gegenvorschlägen abgesehen, hat keine Vorlage eine auch nur annähernd so schwache Betroffenheit hervorgerufen wie das Staatsvertragsreferendum. Selbst der Betroffenheitsgrad der am nächsten klassierten Vorlage, des spezifisch auf eine einzelne Berufskategorie zugeschnittenen Milchwirtschaftsbeschlusses, liegt mehr als ein halber Indexpunkt über dem Wert für die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums. Und auch was die geringe Problemlösungskapazität betrifft, gehört unsere aussenpolitische Testvorlage zu den klaren Spitzenreitern: Nur ein Drittel der Stimmbürger empfand es als leichte Aufgabe, aus den erhaltenen Informationen Entscheidkonsequenzen herauszulesen, und lediglich jeder zweite vermochte seinen Entscheid an der Urne auch materiell zu begründen. Im Mittel der 34 Vorlagen liegen die entsprechenden Anteile bei 59 bzw. 76 Prozent.

Unsere Fallstudie hat deutlich gemacht, wie wenig generalisierte Interessenpräferenzen über das tatsächliche Interesse und über das Engagement im konkreten Entscheidfall aussagen können. *Der Schweizer Stimmbürger, der zwar das Weltgeschehen mit Interesse verfolgt und an die Urteilsbildung über spezifische politische Probleme gewohnt ist, fühlt sich von den wenig spektakulären und dem eigenen Erfahrungshorizont entzogenen Problemen der schweizerischen Aussenpolitik nur wenig angesprochen. Mangelndes Interesse paart sich hier mit geringer Betroffenheit und tiefer Problemlösungskapazität.*

Der Konjunkturartikel, der in einer zweiten, gemässigten Vorlage nach unserer Analyse punkto Interesse, Betroffenheit und Problemlösungsfähigkeit der Stimmbürger ähnlich schlecht abschnitt wie das Staatsvertragsreferendum, war 1975 in einer ersten, wesentlich schärferen und damit konfliktgeladeneren Fassung allein zur Abstimmung gelangt und hatte eine Stimmbeteiligung von nur 28 Prozent erreicht. [16] Es steht zu vermuten, dass ein aussenpolitischer Abstimmungsgegenstand mittlerer Bedeutung noch weniger Stimmbürger an die Urne locken würde; mit anderen Worten: Wenig mehr als ein Achtel aller Stimmberechtigten könnte die Marschrichtung der schweizerischen Aussenpolitik entscheidend beeinflussen. Dass es in Wirklichkeit nicht dazu kommt, ist eine Folge der Zusammenfassung mehrerer Vorlagen ins Abstimmungsmultipack. Im März 1977 sorgten die 4. und 5. Überfremdungsinitiative dafür, dass 45 Prozent der Stimmberechtigten über das Staatsvertragsreferendum entschieden. Diese

16 Vgl. *SPJ*, 1975, S. 63 ff.

„künstliche" Hochhaltung der Stimmbeteiligung hat jedoch auch ihren Preis, denn von „Abstimmungshits" an die Urne gelockt, nehmen die Stimmbürger zu gleichzeitig vorgelegten politischen „Mauerblümchen" Stellung, ohne sich näher mit deren Inhalt auseinandergesetzt zu haben.

V. Aussenpolitik und Demokratie

Die *Indifferenz* der Bevölkerung aussenpolitischen Problemen gegenüber mag für die Stabilität unseres Gemeinwesens kurzfristig zwar als funktional erscheinen, denn der Konkordanzdemokratie bleibt eine Reihe brisanter Belastungsproben erspart, solange sich die Aussenpolitik mehr oder weniger im Abseits der öffentlichen Auseinandersetzung vollzieht. Andererseits machte sich ein *Legitimierungsdefizit* deutlich bemerkbar, als im Zeichen der internationalen Verflechtung immer zahlreichere bilaterale und multilaterale Abkommen auf immer weiteren Sachgebieten abgeschlossen wurden, die als völkerrechtliche Verträge innerstaatliches Recht tangieren konnten (z. B. Menschenrechtskonvention), ohne den plebiszitären Kontrollmöglichkeiten unserer halbdirekten Demokratie unterworfen zu sein. Dass es schliesslich eines Anstosses von rechts bedurfte (NA-Initiative gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen), um die leidige Situation zu verbessern (differenziertes Staatsvertragsreferendum als Gegenvorschlag des Parlaments), signalisiert die *Gefahr, dass sich die Demokratisierung für eine Öffnung oder Aktivierung unserer Aussenpolitik auch als Bumerang erweisen könnte.*

Zum einen ist zu bedenken, dass sich das *Referendum* längst vom Volksrecht zum Verbandsrecht entwickelt hat und angesichts der chronisch *tiefen Stimmbeteiligung* leicht als wirkungsvoller Hebelarm zur Durchsetzung der Anliegen relativ *kleiner Interessengruppen* gegenüber Behörden und Allgemeinheit dienen kann. Die Chancen konservativer Kreise, eine innovative Aussenpolitik im Urnengang abzublocken, sind deshalb keineswegs zu bagatellisieren. Zum andern reagiert die Bevölkerung – wenn wir *Almonds* These Glauben schenken – gegenüber Problemen geringeren Interesses, von denen sich der Stimmbürger kaum betroffen fühlt und deren Wirkung er zuwenig durchschaut, aus einer *formlosen, modellierfähigen und stark durch aktuelle Ereignisse geprägten Stimmungslage* heraus. In der einzigen Befragungsreihe, die die Einstellung der Schweizer Bevölkerung zu einem konkreten aussenpolitischen Problem genügend oft und über eine längere Periode verfolgte, sprachen sich im Durchschnitt 41 Prozent der Befragten für einen Beitritt der Schweiz zur UNO aus. [17] Zwischen dem tiefsten

17 In den von der ISOPUBLIC durchgeführten Umfragen sprachen sich die folgenden Anteile der Befragten für einen Beitritt der Schweiz zur UNO aus: 38 % (1970), 45 % (1971), 47 % (1972), 47 % (1973), 43 % (Juni 1974), 35 % (August 1974), 32 % (1975), 35 % (1976), 36 % (August 1977), 45 % (Oktober 1977), 49 % (Juni 1978). Vgl. *Weltwoche,* 40, 4. 10. 1978.

und dem höchsten Wert liegen 17 Prozent, und die Abweichungen vom Mittelwert sind als Folge aktueller, das Image der UNO tangierender Ereignisse interpretierbar. [18] Sich auf eine relativ positive Stimmungslage zu verlassen, die zudem durch eine Omnisbusumfrage mit ihren bekannten methodischen Grenzen ermittelt worden ist, hiesse ein Zufallsresultat in Kauf zu nehmen, da die aktuellen Ereignisse im Vorfeld einer Abstimmung nicht planbar sind. Zum dritten schliesslich liesse sich in Anlehnung an *Philipp Converses* Theorie der „attitudinal constraint" argumentieren, dass wenig Interessierte auch wenig Stimuli erfahren, um von *traditionellen Wertmustern und Lösungspräferenzen* abzuweichen. [19] Solange innovative Impulse fehlen, bleiben Einstellungen stabil, was die Legitimierung einer kooperativen Aussenpolitik in Frage stellt, wenn es ihr nicht gelingen sollte, frühzeitig das nötige Interesse zu wecken und traditionelle Einstellungen zu verändern.

Die *schweizerischen Behörden* stehen unter dem doppelten Druck, einerseits die internationale Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit unseres Landes zu wahren und andererseits einen nationalen Konsens für ihre Politik zu finden. Oft erwecken sie den Eindruck, in ihren Entscheidungsmöglichkeiten *paralysiert* zu sein, denn sie scheinen die von ihnen propagierte Politik der Aktivierung und Öffnung unserer auswärtigen Beziehungen nur mit äusserster Zurückhaltung realisieren zu wollen. Ein Kabinettstück bundesrätlicher Akrobatik an Ort stellt insofern der dritte UNO-Bericht dar, in welchem die Regierung über 148 Seiten hinweg den überzeugenden Nachweis liefert, dass ein UNO-Beitritt der Schweiz im wohlverstandenen Interesse unseres Landes liege und sowohl aus politischen wie auch aus wirtschaftlichen Gründen dringend nötig sei, um dann auf den letzten zwei Seiten überraschend zum Schluss zu kommen, dass sie den Räten einen entsprechenden Antrag vorläufig nicht zu stellen gedenke. [20] Mit solchen Null-Entscheiden kneifen die Behörden vor ihrer verfassungsmässig aufgetragenen Führungsfunktion und tragen zum *Circulus vitiosus der aussenpolitischen Willensbildung* bei. Wir halten dafür, dass mit derlei Strategien der

18 Dazu einige Anhaltspunkte. Die hohen Werte zu Beginn der Befragungsreihe fallen mit der Aufnahme der beiden Deutschland in die UNO zusammen, die Tiefwerte in den Jahren 1974/75 folgen dem dritten Nahostkrieg, dem Auftritt Arafats vor der UNO-Generalversammlung und UNO-internen Ausmarchungen zwischen den Industrienationen auf der einen und den Entwicklungsländern auf der anderen Seite. Der erneute Anstieg im Herbst 1977 könnte als Folge des bundesrätlichen UNO-Berichtes interpretiert werden.

19 Philip E. Converse, „The Nature of Belief Systems in Mass Publics", in David Apter (Hrsg.), *Ideology and Discontent*, New York 1964.
Zum Beharrungsvermögen traditioneller Wertmuster in der Schweiz vgl. Roger Girod, „Phänomen Schweiz: Sozialer Wandel, politische Beharrung", *Schweizer Monatshefte*, 56/1976–77, S. 215–222.

20 Vgl. *Bundesblatt*, 1977, II, S. 813–962. Zur Reaktion in der Öffentlichkeit vgl. *SPJ*, 1977, S. 40 f.

Konfliktvermeidung das notwendige Interesse der Stimmbürger für eine kooperative Aussenpolitik nicht geweckt werden kann. [21]

Daniel Frei hat jüngst darauf hingewiesen, dass für eine vernünftige aussenpolitische Willensbildung nicht mehr Information, sondern eine *Differenzierung der kognitiven Struktur*, also des mentalen Rasters, mit welchem die Informationen aufgenommen und verarbeitet werden, vonnöten sei. [22] Er plädiert u. a. dafür, die *Dissonanz zwischen den traditionellen nationalen Werten und der Tatsache der interdependenten Welt abzubauen,* indem die Komponenten Solidarität, Disponibilität und Partizipation bei der Darstellung unserer Aussenpolitik vermehrt zu berücksichtigen seien. Um diesen wertvollen Beitrag zur Politikberatung konsequent weiterzuführen, müsste man betonen, dass Dissonanzen erst dann wirksam abgebaut werden können, wenn sie dem Bürger vorgängig auch wirklich *bewusst* gemacht worden sind. Gerade hier scheint nun aber die offizielle Informationspolitik noch etwelche Scheu zu hegen. Hohe Beamte des EPD werden es nicht müde, immer wieder zu unterstreichen, dass z. B. zwischen Aussenwirtschaft und Aussenpolitik der Schweiz überhaupt keine Widersprüche auszumachen seien und dass die verschiedenen Interessen ohne Probleme harmonisiert werden könnten, da sie letztlich alle parallel verliefen. [23] Würde man indes nicht nur die *neutrale Partizipation* an allen Erscheinungen des internationalen Lebens als Kernstück der aussenpolitischen Neuorientierung betonen, sondern auch einer konsequenten Handhabung der *Solidaritätsmaxime* stärkeres Gewicht verleihen, so müssten die *fundamentalen Widersprüche sowohl in unserem Verhältnis zum Ausland als auch in der demokratischen Willensbildung* deutlich zu Tage treten. Denn solidarische Politik lässt sich nicht so leicht wie neutrales Verhalten nach unilateralen und juristisch sauberen Kriterien führen, sondern meint immer auch ein Engagement für jene Partner, die unsere Unterstützung nötig haben. Und solange zwischenstaatliche und innergesellschaftliche Konflikte schwelen, verlangt solches Engagement dezidierte Stellungnahmen seitens unseres Landes und seiner Meinungsträger. Dass eine *vermehrt auf Solidarität bedachte Aussenpolitik der Schweiz* innenpolitische Auseinandersetzungen und oft auch neutralitätspolitische Probleme mit sich brächte, lassen die Schwierigkeiten unseres Verhältnisses zu Ostblockländern und Apartheidstaaten bereits heute erahnen. Sie hätte jedoch gegenüber der bisher praktizierten Zurückhaltung den *doppelten Vorteil, dass sie nach aussen hin glaubwürdiger wäre*

21 Vgl. zu diesem Problem insbesondere auch Karl W. Deutsch / Gerhard Schmidtchen, *Aussenpolitik und Öffentlichkeit in der direkten Demokratie,* hrsg. von Daniel Frei, Bern 1977 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, 4).

22 Daniel Frei, „Öffentlichkeit und Aussenpolitik", in ders. / Hans Vogel, *Aussenpolitik und Öffentlichkeit,* Zürich 1978 (Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, 149), S. 1–9. Vgl. auch André Jaeggi / Daniel Frei, *Das Verhältnis zwischen Aussenpolitik und Öffentlichkeit in der Sicht von EPD-Chefbeamten,* Teildruck, Zürich 1978 (Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, 158–159).

23 Nachweise finden sich auf den in Anmerkung 2 zitierten Seiten der *SPJ,* 1975–1977.

und im innern jene kontroverse Diskussion provozieren könnte, die allein das dringend nötige Interesse des Stimmbürgers an einer kooperativen Aussenpolitik zu wecken vermag. In diesem Sinne bleibt zu hoffen, dass sich die unter Bundesrat Aubert neu eingeleitete engagierte Dynamisierung durch die vehemente Kritik konservativer Kreise nicht vorschnell domestizieren lässt.