

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 63 (1971)

Heft: 10

Artikel: Wohin geht die Schweiz?

Autor: Tschudi, Hans-Peter

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-354526>

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: 24.01.2026

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

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES

ZWEIMONATLICHE BEILAGE: «BILDUNGSARBEIT»

HEFT 10 - OKTOBER 1971 - 63. JAHRGANG

Wohin geht die Schweiz?

An der Eröffnungstagung der 23. Rencontres Internationales in Genf (31. August 1971) hielt Prof. Dr. Hans-Peter Tschudi, Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern, einen grundlegenden Vortrag über die Zukunftsprobleme der Kleinstaaten. Die «Gewerkschaftliche Rundschau» freut sich, diesen Vortrag im Wortlaut wiedergeben zu dürfen.

An den Rencontres Internationales 1971 wird die uns alle beschäftigende Frage gestellt: Wohin geht unsere Zivilisation? Das Thema ist Ausdruck echter Besorgnis über Tendenzen der Massenzivilisation und zweifellos auch ihres dominierenden Ausdrucksmittels, der Television.

Mir wurde die Aufgabe übertragen, im Rahmen des Themas das Problem: «Wohin geht die Schweiz?» zu erörtern. Es ist selbstverständlich, dass unser Land an der allgemeinen Entwicklung teilnimmt und dass diese infolgedessen in starkem Masse auch unser Schicksal bestimmt. Trotz der Eigenart der Schweiz kann kaum von einer schweizerischen Zivilisation gesprochen werden: die grossen geistigen Strömungen haben stets auch unser Land erfasst und unsere Geschichte entscheidend beeinflusst. Der Logik würde daher entsprechen, zuerst die generellen Tendenzen zu klären und in dieser Entwicklung die Stellung der Schweiz zu prüfen. Ich muss mich somit bei Ihnen dafür entschuldigen, dass ich mit meinem Vortrag vorprelle, indem die speziellen Fragen vor den grundsätzlichen behandelt werden. Ich zweifle aber nicht daran, dass Sie im Rahmen der Diskussion die Gelegenheit finden werden, den richtigen Ausgleich zu schaffen.

Doch sei mir erlaubt, schon einleitend festzustellen, dass der Weg unserer Zivilisation keineswegs durch die Fatalität bestimmt wird. *Die Zivilisation entwickelt sich in der Richtung, in der wir Menschen sie führen oder allenfalls treiben lassen.* Selbstverständlich ist der Einfluss eines Kleinstaates oft nicht sehr erheblich, er kann aber durchaus ins Gewicht fallen. Jedenfalls darf dieser Gesichtspunkt nicht als Entschuldigung für Passivität dienen. Sie könnte nicht als Demut oder Bescheidenheit qualifiziert werden, sondern

ehler als Feigheit. Auch ein Kleinstaat kann mit hervorragenden Leistungen beispielhaft wirken, weit über seine Grenzen ausstrahlen und damit der Entwicklung in der Welt Impulse verleihen.

Besonderheiten der Schweiz

Die Schweiz mit 6 Mio Einwohnern umfasst etwa 0,2 Prozent der Weltbevölkerung. Auf einem Globus, wie er im Geographieunterricht verwendet wird, ist ihr Territorium kaum sichtbar. Sie ist ein sehr kleiner Staat. So eindrücklich diese Charakteristika erscheinen, sind sie doch nicht wesentlich. *Von den 127 Mitgliedstaaten der Uno gehören weit mehr als 100 ebenfalls in die Kategorie der Kleinstaaten.* Wenn auch viele von diesen über ein ausgedehntes Territorium oder über eine grösse Bevölkerungszahl verfügen, so ist ihr Gewicht im Verhältnis zu den Weltmächten keineswegs stärker als dasjenige der Schweiz.

Wenn wir also die Eigenschaft des Kleinstaates mit der Mehrzahl der Länder teilen, so sind andere *Merkmale für die Schweiz typisch*, da sie jedenfalls in diesem Zusammentreffen in keinem andern Staat zu finden sind. Hervorstechend sind besonders: Die Viersprachigkeit, die freiheitliche Tradition, die direkte Demokratie, die Rechtsgleichheit, die soziale Wohlfahrt, der Föderalismus, die Gemeindeautonomie, das Gleichgewicht zwischen protestantischer und katholischer Konfession, die Stabilität der Institutionen und der Regierung, das Fehlen von Bodenschätzen und natürlichen Reichtümern.

In unserer Geschichte lassen sich bestimmte Konstanten feststellen. Dem weisen Ratschlag Niklaus von der Flües entsprechend, wir sollten uns nicht in fremde Händel einmischen, hat sich die Schweiz seit der Niederlage von Marignano aus der aktiven Weltpolitik zurückgezogen. Durch den 1815 im Anschluss an den Wiener Kongress abgeschlossenen Vertrag wurde unsere Neutralität auch völkerrechtlich verankert. Obwohl unser Land im Zentrum Europas liegt und wir durch gleiche Sprachen eng mit unseren Nachbarstaaten Frankreich, Deutschland, Italien, Oesterreich und Liechtenstein verbunden sind, manifestiert sich unsere Eigenständigkeit durch eine von der ihrigen sehr verschiedene Politik; sie wird sogar gelegentlich als gegenläufig bezeichnet. Die Schweiz war republikanisch, als in Europa Monarchien herrschten, konfessionell gemischt, als die Einheit von Staat und Religion die Regel bildete. Nach 1848 dominierten in Europa konservativ-reaktionäre Strömungen, während bei uns liberal-radikale Ideen massgebend waren. Oder als Beispiel aus neuerer Zeit: In den Jahren, da der Nationalsozialismus in Deutschland triumphierte, entstand in der Schweiz der Begriff der geistigen Landesverteidigung. Damals hatten die beiden schweizerischen Städte, die an Deutschland grenzen, ja ganz oder teilweise am nörd-

lichen Rheinufer liegen, Basel und Schaffhausen, sozialdemokratische Regierungen, während dies heute nicht mehr zutrifft. Ebenso überzeugt antifaschistisch war der Kanton Tessin während der Herrschaft Mussolinis. Die militärischen Erfolge Russlands im zweiten Weltkrieg und sein Vordringen in den Balkan und bis an die Elbe haben den Widerstand gegen die kommunistische Doktrin in unserem Lande keineswegs geschwächt.

Der lebenskräftigen Eigenart unseres Staates und den positiven Eigenschaften stehen auch Schattenseiten gegenüber, wie sie menschlichen Institutionen unvermeidlich zukommen. Dem Selbstbehauptungswillen unseres Volkes entspricht ein gewisser Hang zu Eigenbrötelei und Besserwissertum; die Armut unseres Bodens und die darum notwendige Arbeitsamkeit führen manchmal zu unsympathischem Gewinnstreben.

Wie bewähren sich unsere Grundsätze, Institutionen und politischen Traditionen in der heutigen Entwicklung?

Die Konstanz und Stabilität haben den Uebergang zum modernen Industriestaat nicht etwa behindert, sondern begünstigt. Die Schweiz ist an der zweiten industriellen Revolution aktiv beteiligt. Auf den Kopf der Bevölkerung weisen wir eine besonders hohe Zahl von Computern auf. Alle Qualifikationen der modernen Zivilisation treffen auf unser Land zu; mag man von Wohlstandsgesellschaft, von Konsumgesellschaft, von Leistungsgesellschaft, von Bildungsgesellschaft oder von Freizeitgesellschaft sprechen. Auch die weltweit festzustellenden Bedenken gegen die Wachstumseuphorie und gegen die Gefährdung der Qualität des Lebens durch die Quantität machen sich bei uns geltend. Die Beschleunigung der geschichtlichen Entwicklung hat an unseren Grenzen nicht halt gemacht. Unruhe und Unsicherheit haben auch Teile unserer Jugend erfasst; der Abstand zwischen den Generationen ist weiter geworden.

Wenn wir auf das Vierteljahrhundert seit dem Ende des zweiten Weltkrieges zurückblicken, das den raschesten wirtschaftlichen Aufstieg brachte, den die Menschheit je gekannt hat, und in dem eine eigentliche *Explosion der Wissenschaften* stattgefunden hat, so stellen wir fest, dass unser Kleinstaat Schritt halten konnte. Er hat die Expansion und die Umstellungen vorgenommen mit intakten staatlichen Institutionen und unveränderter Regierungs- und Verwaltungsstruktur. Unser Bruttosozialprodukt ist von weniger als 20 Mia Fr. auf gegen 100 Mia Fr. gestiegen. Die Zahl der Studierenden hat von 17 000 auf 40 000 zugenommen. Vor allem seit den sechziger Jahren wird intensiv am Ausbau unserer Infrastruktur gearbeitet. In Relation zur Bevölkerungsziffer und zur Ausdehnung des Territoriums wenden wir für den Strassenbau am meisten Mittel auf.

Hinsichtlich des Baus von Abwasserreinigungsanlagen schneiden wir in internationalem Vergleich günstig ab. Auch in der Erstellung von Schulen, Spitälern usw. lassen sich grosse Anstrengungen festhalten. Auf dem Gebiete der Sozialpolitik haben wir laufend Verbesserungen realisiert. Heute befinden wir uns an der Schwelle eines grundsätzlichen Fortschritts. Während bis jetzt das Ziel in der Bekämpfung der Armut, in der Sicherung des Existenzminimums lag, soll in Zukunft allen Mitbürgerinnen und Mitbürgern, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen, die angemessene Weiterführung des bisherigen Lebensstandards gewährleistet werden. Der Sozialversicherungsrentner soll gegenüber den andern Bevölkerungsschichten nicht mehr deklassiert werden.

Unsere Aussenpolitik wurde aktiviert: sie trägt der Tatsache Rechnung, dass durch die neuen Verkehrsmittel die Distanzen schwinden und damit die Beziehungen zwischen den Staaten immer enger werden; wir wirken auch in den meisten internationalen Vereinigungen mit, die in den letzten Jahren entstanden sind. So beteiligen wir uns intensiv an den Arbeiten nicht-politischer Organisationen der Uno; wir hatten wesentlichen Anteil am erfolgreichen Aufbau der Efta und bemühen uns darum, unsere Entwicklungshilfe für die Dritte Welt stetig zu verstärken und zu verbessern. Die erweiterte Zielsetzung unserer Aussenpolitik wurde lapidar formuliert durch die Beifügung der Begriffe Solidarität und Disponibilität zur immerwährenden Neutralität.

Die *im ganzen positive Bilanz der Nachkriegsgeschichte* wird kaum als unzutreffend angefochten werden können. Dennoch liegt Bevölkerung und Regierung nichts ferner als eine triumphalistische Stimmung. Wenn auch jeder objektive Beobachter die Leistungen des Schweizervolkes anerkennt und würdigt, so nimmt niemand an, wir könnten nun mit Stolz auf unseren Lorbeeren ausruhen. Der aufmerksame Zeitgenosse wird im Gegenteil erhebliche Befürchtungen feststellen, Kritiken vernehmen. In der jungen Generation – auch wenn man den Contestataires nicht mehr Bedeutung beimisst, als ihnen zukommt – erkennt man eine gewisse Zukunftsangst, eine Krise der übernommenen Werte. In krassem Gegensatz zum steigenden Lebensstandard und zu den glänzenden Erfolgen der Forschung wird darum von einem Malaise gesprochen und geschrieben. Diese Skepsis steht in einem eigenartigen Widerspruch zur Wirtschaftsblüte und zu den Erfolgen unseres kleinen Landes im industriellen, kommerziellen und finanziellen Wettbewerb.

Die *Befürchtungen und Bedenken* dürfen nicht leichtfertig beiseite geschoben werden, denn sie haben ihre Begründung und Be rechtigung. Die kritischen Betrachter schauen nämlich nicht auf das von uns mit ansehnlichen Resultaten zurückgelegte letzte Vierteljahrhundert zurück, sondern ihr Blick richtet sich in die Zukunft. In dieser Sicht stellen sich zwangsläufig drängende und schwierige

Fragen. Sind die Möglichkeiten unseres Kleinstaates im Vergleich zu den kommenden Anforderungen nicht zu beschränkt und damit ungenügend? Kommen wir im Vergleich zu den Weltmächten nicht hoffnungslos in Rückstand? Können wir das immer raschere Tempo durchhalten? Entscheidende wissenschaftliche Fortschritte ergeben sich aus den sogenannten «big sciences» wie der Hochenergiephysik und der Raumfahrt. Die personellen und finanziellen Ansprüche dieser Wissenschaftszweige übersteigen die Leistungsfähigkeit der Schweiz, ja nicht nur kleiner, sondern sogar mittlerer Staaten. Wir gehen zweifellos bis an die Grenze unserer Möglichkeiten, wenn wir zurzeit in Villigen das Institut für Nuklearphysik bauen, dessen Erstellungskosten 100 Mio Fr und dessen Betrieb jährlich mindestens 15 Mio Fr. erfordern werden. In der Raumfahrt müssen wir uns zwangsläufig stärker zurückhalten, obwohl schweizerische Wissenschaftler sich mit interessanten Experimenten daran beteiligen und unsere Industrie Komponenten zu liefern in der Lage ist. Die Schweiz hatte seit Pestalozzi im Bildungswesen eine angesehene Stellung und stand im 19. Jahrhundert zweifellos in vorderster Linie. Heute können wir in der pädagogischen Forschung nur auf wenige Spitzenleistungen hinweisen, und die Prozentzahlen der Mittel- und Hochschüler liegen erheblich niedriger als in den USA und in der UdSSR. Auch sind mit ganz wenigen Ausnahmen die grössten schweizerischen Industriebetriebe beinahe Zwergen im Vergleich zu den Weltfirmen. Können sie dennoch in Forschung und Management der Konkurrenz widerstehen? Unsere Neutralitätspolitik stützt sich auf die Milizarmee. Diese ist zahlenmässig zwar relativ gross; übersteigen aber die Kosten einer modernen Ausrüstung nicht unsere Möglichkeiten und können «Dilettanten», die in wenigen Monaten Rekrutenschule und einigen Wochen Wiederholungskursen ausgebildet werden, die komplizierten Geräte handhaben? Sogar völkerrechtlich sind die kleinen Staaten diskriminiert. Der Atomsperrvertrag ist im Interesse des Weltfriedens zu begrüssen und wird sich hoffentlich positiv auswirken für die Zukunft der Menschheit. Tatsache ist aber ebenfalls, dass er die klare militärische Uebermacht einiger Grossmächte rechtlich sanktioniert und ihr dauernden Charakter verleihen könnte. Unsere Neutralitätspolitik hat dem Lande den Frieden während zweier fürchterlicher Weltkriege bewahrt. Dennoch empfinden jüngere Mitbürgerinnen und Mitbürger, dass sie heute unseren aussenpolitischen Aktionsradius zu stark einschränkt. Sie möchten teilhaben an den weltpolitischen Entscheiden und lehnen es ab, als aufmerksame, aber enttäuschte Zuschauer in einem Reservat der Geschichte zu vegetieren.

Diese Beispiele zeigen mit grosser Deutlichkeit, dass eine *Diskrepanz entstanden ist zwischen Anforderungen und Leistungsfähigkeit*. Der auf allen Sektoren festzustellenden Explosion der Ansprüche muss der Kleinstaat mit beschränkten personellen und finan-

ziellen Mitteln gerecht werden. Die Situation ist grundlegend verschieden von der früheren Generationen. Wohl war die Schweiz auch damals von stärkeren Mächten umgeben. Jedoch hielten sich die zu lösenden Probleme in Größenordnungen, die von kleinen Ländern ebenso gut bewältigt werden konnten wie von volksreichen. Die nun heraufziehende neue Dimension bildet eine Herausforderung an unseren Staat und an unsere Bevölkerung.

Keine Kapitulation vor Schwierigkeiten

Wir nehmen diese Herausforderung guten Mutes an; niemand denkt daran, vor den kommenden Schwierigkeiten zu kapitulieren. Die neuen grossen Probleme bilden einen Ansporn, insbesondere für die Jugend. Sie hat Zukunftsaufgaben vor sich, deren Lösung und Bewältigung sie begeistern kann: unseren Kleinstaat so zu gestalten, dass er auf Grund kultureller Leistungen und sozialer Gerechtigkeit in der Welt Achtung und Ansehen geniesst. Leitbild sei der oft zitierte Satz des Historikers Johannes von Müller: «Wenn die Zeit vorüber ist, wo unsere Väter eine grössere Republik stiften konnten, wird euch niemand hindern, die beste zu haben.» Dieses Ziel ist nach meiner Ueberzeugung auch heute erreichbar und darum realistisch.

Um den rasch wachsenden Anforderungen zu genügen, bedarf es einer *weitsichtigen Planung*. Der viel gepriesene *Pragmatismus* mag sich im kleinen bewähren; für die Vorbereitung auf die kommenden Jahrzehnte bildet er nicht die richtige Methode. Der Satz «*Gouverner c'est prévoir*» war stets zutreffend und erhält unter den heutigen Gegebenheiten noch grösseres Gewicht, obwohl Churchill zweifellos recht hatte, als er darauf hinwies, dass es immer anders gekommen sei, als erwartet wurde. Aus dieser Erfahrung die Folgerung zu ziehen, man lasse am besten die Entwicklung auf sich zukommen, wäre verfehlt. Die Tatsache, dass unvorhersehbare Ereignisse massgeblichen Einfluss auf die politische Entwicklung haben können, liesse allerdings die sture Befolgung eines einmal aufgestellten Plans als bedenklich erscheinen. Die Planung muss immer wieder überprüft und der tatsächlichen Entwicklung angepasst werden. Beweglichkeit in der Planung ist Gebot, doch ebenso Klarheit in der Zielsetzung und Festigkeit in der Befolgung der gewählten Marschroute.

Als Grundlage für die Planung und für die politischen Entscheide wurden in letzter Zeit für verschiedene Sektoren der öffentlichen Aufgaben Prospektivstudien veranlasst. Als Beispiele seien die Landwirtschaftsberichte, der Bericht «Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet», der Bericht über die Aufgaben der Raumplanung in der Schweiz und die Leitbild-Varianten des ETH-Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung, ferner

die eingeleiteten Studien für die Gesamtverkehrskonzeption, erwähnt. Die umfassendste Untersuchung wurde im Auftrag des Bundesrates von Prof. Kneschaurek und seinen Mitarbeitern unter dem Titel «Entwicklungserspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahr 2000» durchgeführt, wobei sich diese nicht auf die wirtschaftliche Entwicklung in engerem Sinn beschränkt, sondern auch einen sehr interessanten Teil über die Perspektiven des Bildungswesens umfasst.

Solche Prognosen und Planungsunterlagen dienen zusammen mit verwaltungsinternen Vorarbeiten der Festlegung der Regierungspolitik. Im Rahmen einer langfristigen Zielsetzung sind auf kürzere Frist konkrete Projekte vorzusehen. Zum erstenmal wurden für die zu Ende gehende Legislaturperiode 1968/71 vom Bundesrat Richtlinien aufgestellt. Ueber deren Durchführung wurde dem Parlament Rechenschaft abgelegt. Der entsprechende Bericht wird in der kommenden Herbstsession der eidgenössischen Räte diskutiert werden. Die Richtlinien für die Regierungspolitik in der nächsten Legislaturperiode werden in der ersten Jahreshälfte 1972 dem Parlament unterbreitet werden. Man hat an unserem «Regierungsprogramm» die nüchterne Sachlichkeit hervorgehoben, der jedoch ein Mangel an Höhenflug entgegenstehe, wie er in den State-of-the-Union-Botschaften verschiedener amerikanischer Präsidenten beeindruckt hat. Dieser Kritik kann eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Doch wollen wir die Vorzüge eines Sach- und Gesetzgebungsprogramms auch nicht gering achten. Parlament und Bevölkerung vermögen abzuschätzen, welche konkreten Massnahmen realisiert werden sollen, wie gross die Schritte nach vorwärts sein werden und mit welcher finanziellen Belastung sie ungefähr zu rechnen haben. Die künftigen Ausgaben und ihre Deckung werden durch die mittelfristige Finanzplanung klar gestellt, welche parallel zu den Richtlinien über die Regierungspolitik auszuarbeiten ist.

Im neuen Legislaturprogramm müssen die politischen Zielsetzungen plastischer herausgearbeitet und die Schwerpunkte der Regierungstätigkeit klarer bestimmt werden als im ersten Versuch. Diese werden sich aus den von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung befürworteten Prinzipien ergeben:

auf der Ebene des Individuum: verstärkter Schutz der Persönlichkeit;

auf der Ebene des Staates: Stärkung der freiheitlichen Demokratie;

auf der Ebene der Völkergemeinschaft: Ausbau der internationalen Solidarität unter Wahrung der Neutralität.

Unter den gesetzgeberischen Massnahmen werden im Vordergrund stehen die Ausführungsvorschriften zu grundlegenden Verfas-

sungsbestimmungen, die in letzter Zeit angenommen worden sind, oder die demnächst zur Volksabstimmung kommen:

Orts-, Regional- und Landesplanung / Bodenrecht,
Umweltschutz,
soziale Sicherheit im Alter und bei Invalidität,
Bildung und Forschung,
Wohnungsbau,
Konjunkturpolitik.

Die Notwendigkeit, ja Dringlichkeit fortschrittlicher Regelungen über diese Sachgebiete braucht nicht näher bewiesen zu werden. Deshalb kann ich davon absehen, sie näher zu skizzieren. Ich beschränke mich auf einige grundsätzliche Bemerkungen zum *Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt*, da dieses Thema zweifellos im Rahmen der diesjährigen Rencontres eine wichtige Rolle einnehmen wird.

Das ökologische Gleichgewicht erscheint als bedroht. Die möglichen Folgen wurden von Futurologen schon oft in beinahe apokalyptischen Bildern geschildert. Auch wenn man bei nüchterner Sachlichkeit bleibt, kann man die Gefahren der Verschmutzung von Wasser, Luft und Boden sowie der Kumulation nachteiliger Faktoren für die physische und psychische Gesundheit in den Grossstädten nicht übersehen. Lange Zeit wurde Raubbau an Stoffen getrieben, die scheinbar in unbeschränkten Mengen vorhanden waren.

Dieser Entwicklung muss Einhalt geboten werden. Ueberdies soll die Sanierung der bereits eingetretenen Schäden angestrebt werden. Wir wollen den kommenden Generationen eine lebenswerte Existenz ermöglichen.

Wenn heute die *Qualität des Lebens* in den Vordergrund unserer Besorgnisse getreten ist, so dürfen wir nicht verkennen, dass wir in einen echten Zielkonflikt geraten zur Euphorie der ansteigenden Graphikkurven, zur traditionellen Fortschrittsphilosophie, zum Dogma der wirtschaftlichen Expansion, das ebenso sehr zum liberalen wie zum marxistischen Glauben gehört. Wir treffen denn auch aufrichtige Verfechter des Natur- und Umweltschutzes an, die aus ihrer Industriefeindlichkeit keinen Hehl machen, die das Rad der Geschichte am liebsten zurückdrehen möchten. Diese reaktionäre Haltung ist verfehlt. Sie missachtet, dass im 18. Jahrhundert die Verhältnisse für den kleinen Mann keineswegs idyllisch waren. Wir können weder in eine vergangene Epoche zurückkehren noch den Status quo versteinern. Im Gegenteil, wir müssen radikale Aenderungen verwirklichen!

Der Vorsteher des Departements des Innern, der auf Bundesebene die Verantwortung für die *Sozialversicherung* und für die *Bildungspolitik* zu tragen hat, kennt die gewaltigen Bedürfnisse in diesen beiden Sektoren und die entsprechenden finanziellen Kosten. Man

berechnet, dass für die Verwirklichung der sozialen Sicherheit im Alter und bei Invalidität insgesamt etwa 25 Prozent der Lohnsumme erforderlich sein werden. Gegenüber den jetzigen Aufwendungen unserer Wirtschaft handelt es sich um eine Steigerung von rund 50 Prozent. Dazu werden die durch die Entwicklung der Medizin bedingten neuen Belastungen für die Krankenversicherung kommen. Die Summen, die erforderlich sein werden, um das Bildungswesen im ganzen Land zu modernisieren und auf allen Stufen den Ansprüchen der Zukunft anzupassen, können noch gar nicht genau beziffert werden. Dass aber die Schulen von den Kindergärten bis zur Hochschule und zur Erwachsenenbildung einschliesslich der Förderung der wissenschaftlichen Forschung gewaltige Mittel erfordern, wird allgemein anerkannt. Die Realisierung des Umweltschutzes selber verursacht ebenfalls grosse Kosten. Es bedarf hiezu komplizierter technischer Einrichtungen sowie Massnahmen und des Verzichts auf billige aber schädliche Produktionsverfahren zugunsten teurerer, jedoch schonenderer Methoden. Man hat schon geschätzt, dass für den Umweltschutz etwa 3 Prozent des Volkseinkommens eingesetzt werden müssen, was in der Schweiz nahezu 3 Mia Fr. entspricht. Andere wichtige öffentliche Aufgaben seien übergangen. Wie sollten diese Ziele erreicht werden ohne eine blühende, leistungsfähige Wirtschaft? Es bedarf weiterhin einer ansehnlichen jährlichen Zunahme des Bruttosozialproduktes, wenn das Bildungswesen verbessert, die soziale Sicherheit gewährleistet, der Umweltschutz verwirklicht werden soll usw. Somit müssen die Produktivität der Arbeit und die gesamte Produktion der Wirtschaft auch in Zukunft gesteigert werden. Kann dieses Bestreben mit dem Umweltschutz in Einklang gebracht werden? Die Lösung muss gefunden werden! In Zukunft darf die Expansion nicht mehr bedenkenlos, um ihrer selbst willen, vorgenommen werden. Bei jeder Massnahme ist die Wirkung auf die Umwelt sorgfältig zu prüfen; neue Produktionen sollen aufgenommen werden, nachdem allfällige Nachteile für die Umwelt ausgeschaltet worden sind. Ein entscheidendes Mittel bildet die Orts-, Regional- und Landesplanung. Mit einer klugen Standortswahl für Industrie- und Verkehrsanlagen, verbunden mit den nötigen Schutzvorkehren, können gesunde Wohngebiete und ausreichende Erholungs- und Naturlandschaften gesichert werden. Die Ziele des Umweltschutzes lassen sich somit nur zusammen mit einer konsequenten Orts-, Regional- und Landesplanung realisieren. Für diese muss die öffentliche Meinung gewonnen werden, in analoger Weise wie heute für den Umweltschutz. Dies fällt allerdings nicht leicht, weil die Landesplanung vermehrt in bestehende Privilegien und in Rechte einzelner eingreift. Ohne Einschränkungen des individuellen Eigentums lässt sich aber das Wohl der Gemeinschaft und damit das Wohl aller Individuen nicht verwirklichen.

Das ökonomische Wachstum ist positiv zu bewerten und ist auch in Zukunft anzustreben. Doch sollen seine Ergebnisse vermehrt für den Ausbau der sozialen Infrastruktur, für Bildung, Gesundheit, Wohnung, öffentliche Transportmittel und Umweltschutz eingesetzt werden. Auch hat bis jetzt die Produktivität der öffentlichen Dienste wesentlich langsamer zugenommen als diejenige der Konsumgüterindustrien. Der wissenschaftliche und technologische Fortschritt in den öffentlichen Dienstleistungen muss als wenig befriedigend bezeichnet werden. Hier soll deshalb die Forschung vermehrt gefördert werden. Im Gegensatz zu den «big sciences» handelt es sich um Forschungsgebiete, die nicht unermessliche Mittel erfordern. Die Kleinstaaten können ohne besondere Schwierigkeiten Schritt halten. Auch die Schweiz wird noch vermehrt Schwerpunkte setzen müssen zugunsten der Forschung mit solchen sozialen Zielsetzungen.

Totalrevision der Bundesverfassung

In die kommende Legislaturperiode fällt das 100jährige Bestehen der geltenden Bundesverfassung von 1874. Unter den Gründen für die *Totalrevision der Bundesverfassung* wurde auch dieser für eine menschliche Einrichtung seltene Geburtstag erwähnt. Eine Arbeitsgruppe, die von Herrn alt Bundesrat Prof. Dr. F. T. Wahlen präsidiert wird, prüft Wünschbarkeit und Möglichkeit der Schaffung eines neuen Grundgesetzes. Ihre Umfrage hat ein lebhaftes Echo ausgelöst. Die Wiedergabe der wichtigsten Vernehmlassungen füllt nicht weniger als vier umfangreiche Bände. Dass die raschen und tiefgreifenden Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft zu Revisionen der Verfassung zwingen, wurde uns in letzter Zeit durch mehrere Ergänzungen unseres Grundgesetzes vor Augen geführt. Noch zahlreicher sind die Revisionen, die vom Bundesrat vorbereitet werden oder die durch Initiativen anhängig gemacht wurden:

soziale Sicherheit im Alter und bei Invalidität,
soziale Krankenversicherung (Initiative),
Bildung und Forschung,
Wasserwirtschaft,
Wohnungsbau,
Konjunkturpolitik,
Aufhebung des Jesuiten- und des Klosterverbots.

Wenn in raschem Rhythmus Ergänzungen und Änderungen an der Bundesverfassung vorgenommen werden und neue Aufgaben damit ihre Regelung finden, muss man die Frage aufwerfen, welche Probleme für die Totalrevision übrig bleiben. Kann diese wesentliche materielle Neuerungen bringen? Sicher hat die Gestalt unserer Verfassung durch über 60 Partialrevisionen seit 1874 gelitten. Eine formelle Neufassung erscheint als begrüssenswert. Die Bedeutung eines übersichtlichen, systematischen und klaren Verfassungs-

textes geht weit über eine Neuordnung hinaus, die etwa mit dem pejorativen Wort «Verfassungskometik» bezeichnet wird. Sofern tatsächlich laufend durch Teilrevisionen die Basis geschaffen wird für die Lösung neuer Aufgaben, die an den Bund herantreten, sowie für eine fortschrittliche Regelung bisheriger Verpflichtungen (z. B. Altersversicherung), werden im Rahmen der Abklärungen über eine Totalrevision vor allem der Staatsaufbau und die Behördenorganisationen zu überprüfen sein.

Eines der wichtigsten Diskussionsthemen wird ohne Zweifel die *föderalistische Ordnung* bilden. Dies kann nicht überraschen, denn der Gegensatz zwischen Föderalismus und Zentralismus war bei Schaffung des Bundesstaates ein Hauptgegenstand der Auseinandersetzungen und blieb seither auf der Tagesordnung, obwohl den Vätern der Verfassung von 1848 ein glücklicher Ausgleich gelungen ist. Dass gelegentlich Missbräuche in der Richtung des Kantönligenstes und der Kirchturmspolitik vorkommen, kann nicht bestritten werden. Auch die etwa festzustellende Tendenz, den leichtesten Weg zu beschreiten und «Bern» um Hilfe anzugehen, statt in eigener kantonaler Verantwortung auftauchende Probleme zu lösen, hat das Ansehen des föderalistischen Systems in der öffentlichen Meinung nicht gehoben. Schwächen in der Praxis vermögen aber meine Ueberzeugung nicht zu erschüttern, dass für unsere viersprachige Bevölkerung und unser vielgestaltiges Land der Föderalismus die beste Ordnung bleibt. Wenn die verschiedenen Kulturkreise auch in Zukunft einträchtig zusammenleben sollen, so setzt dies ihre weitgehende Selbständigkeit voraus, damit jedes Sprachgebiet seine eigenen geistigen Werte entfalten kann. Die nicht nur nach Sprachen, sondern auch nach Konfession, Lebensauffassungen, Temperament so verschiedenartige Bevölkerung unserer Kantone bedarf einer weitgespannten politischen und kulturellen Selbständigkeit. Die autonomen Initiativen und Leistungen kommen im Endresultat dem Ganzen zugut. Die elastische Verbindung erlaubt eine gegenseitige Förderung ohne Bevormundung sowie selbständige Unternehmungen ohne Beeinträchtigung des Gemeinwohls. Weltweit erkennt man die schweren Nachteile eines lokale Initiativen und regionales Leben lähmenden Zentralismus. Doch erweist sich der Weg zurück aus einer stark zentralisierten Ordnung immer als schwierig, fast als ungangbar.

Wir dürfen allerdings nicht verkennen, dass die 25 schweizerischen Kantone überaus kleine Staatsgebilde sind, wesentlich kleiner als die Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland oder der USA. Diese entsprechen nach Ausdehnung und Bevölkerungszahl eher der ganzen Eidgenossenschaft. Kantone, die bloss wenige zehntausend Einwohner zählen, stossen bei der Lösung der Aufgaben, die in der heutigen Zeit erfüllt werden müssen, auf grosse Schwierigkeiten. Einerseits ist ihre Finanzkraft beschränkt und andererseits kön-

nen sie nicht für alle Verwaltungsaufgaben genügend kompetente Kader rekrutieren. Aber auch grössere Kantone sind vielfach nicht mehr in der Lage, traditionelle Verpflichtungen aus eigener Kraft zu lösen, weil diese neue Dimensionen angenommen haben. Das bekannteste Beispiel bilden die kantonalen Hochschulen, für die der Bund in wachsendem Masse Verantwortungen zu übernehmen hat. Die Schweiz, die – wie bereits dargelegt wurde – im Weltmassstab ein sehr kleiner Staat ist, muss auch im internen Verhältnis Sympathien für die kantonalen Kleinstaaten aufbringen und sich ihrer Probleme mit Verständnis annehmen. Es wäre widersprüchlich, die Lebenskraft unseres Landes zu betonen und gleichzeitig sie kleinen Kantonen absprechen zu wollen.

Allerdings genügen Sympathien für überkommene Formen nicht. Die modernen Probleme nehmen keine Rücksicht auf historische Grössenordnungen. Man erwiese unserem System einen schlechten Dienst, wenn man es überspannen würde und wenn man den Kantonen Lasten auferlegen würde, welchen sie nicht gewachsen sind. Wenn wir den Föderalismus beibehalten wollen, müssen wir ihn erneuern und den heutigen Anforderungen anpassen. Dies erscheint mir als aussichtsreich, weil das System entwicklungsfähig ist. *Lag ursprünglich das Gewicht auf der strengen Scheidung der Kompetenzen zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten, so tritt heute der Gedanke der Zusammenarbeit in den Vordergrund.* Durch horizontale Kooperation von Gruppen von Kantonen oder auch sämtlicher Kantone lassen sich Aufgaben erfolgreich lösen, die ein einzelner Kanton nicht bewältigen könnte. Ebenso wichtig ist die vertikale Kooperation zwischen Bund und Kantonen; die Verbindung der Kräfte zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels. Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Kantonen bilden eine neue Kategorie, die rasch an Bedeutung gewinnen wird. Für den Bau der Nationalstrassen hat sich diese Regelung bewährt. Der Vorentwurf zu einem neuen Bildungsartikel der Bundesverfassung sieht vor, dass die Sorge für das Bildungswesen in die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen fällt. Der entscheidende Vorteil des kooperativen Föderalismus liegt darin, dass die Kantone nicht wie bei einer zentralistischen Ordnung zu Ausführungsinstanzen absinken, sondern dass ihnen klar umrissene Kompetenzen und eigene Verantwortungen bleiben und damit auch die Möglichkeit, in einem gegebenen Rahmen selbständige Initiativen zu ergreifen.

Wir müssen Regelungen finden, die dem föderalistischen System die genügende Leistungsfähigkeit verleihen, um die komplexen Staatsaufgaben der künftigen Zeit zu lösen. Das Schicksal der föderalistischen Ordnung wird sich allerdings weniger an klugen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen entscheiden als am politischen Willen der Kantone. Diese werden ihren Charakter als eidgenössische Stände, im eigentlichen Sinne dieses Begriffs,

wahren, solange die Bevölkerung den Kanton als ihren Staat betrachtet, sich entsprechend intensiv um die kantonale Politik interessiert und ihrem Kanton auch die finanziellen Mittel bewilligt, die ihm ein eigenständiges Handeln erlauben. Heute gefährdet nicht der Bund den Föderalismus, er könnte nur an der eigenen Schwäche der Kantone scheitern.

Neben dem Problem des Föderalismus wird im Zusammenhang mit der Totalrevision besonders erörtert, *ob unser Regierungssystem und unsere Behördenorganisation der heutigen und der künftigen Beanspruchung gewachsen sind*. Deren Ausmass hat Kurt Eichenberger in seiner Basler Rektoratsrede 1969 sehr eindrücklich geschildert. Er definiert den heutigen Leistungsstaat als «die tendenziell allgegenwärtige und in unbeschränkt vielen Lebensgebieten tätige Staatsorganisation von perfekter Produktivität und hohem Wirkungsgrad». Die Stellung der schweizerischen Regierung ist in mancher Beziehung einzigartig. Die sieben Bundesräte üben gleichzeitig die Funktion des Staatsoberhauptes, der Regierung und der Verwaltungsspitze aus. Obwohl ihnen diese drei Aufgabengebiete übertragen sind, hat unser Land wohl die niedrigste Zahl von Regierungsmitgliedern. Ebenso bezeichnend ist die Stabilität. Seit Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 haben wir die «gleiche Regierung», weil nie gleichzeitig der gesamte Bundesrat ersetzt wurde, sondern stets nur ein Magistrat oder ein Teil der Mitglieder zurücktrat. Infolgedessen hatte die Schweiz in 123 Jahren die erstaunlich niedrige Zahl von nur 82 Regierungsmitgliedern. Die Stabilität hat ihre institutionelle Grundlage vor allem in der festen vierjährigen Amts dauer des Bundesrates, d. h. das parlamentarische Regierungssystem ist uns fremd. Die weitgehenden Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Bundesrates wurden in der Verfassung umschrieben mit «oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft».

Dieses System wurde für die Führung des liberalen Rechtsstaates der Mitte des 19. Jahrhunderts geschaffen. Passt es auch für den modernen Leistungsstaat mit seinen gewaltig angestiegenen Verpflichtungen und der entsprechenden Arbeitslast?

Seit langer Zeit wird immer wieder die Erhöhung der Zahl der Bundesräte gefordert. Grosse, mit sehr verschiedenartigen Aufgabenkreisen betraute Departemente wie das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Eidgenössische Departement des Innern könnten aufgeteilt werden. Neben der Erweiterung der Staatstätigkeit im Inland liegt ein gewichtiges Argument in der Intensivierung der internationalen Kontakte auf bilateraler und multinationaler Ebene. Die Schweiz kann sich mit sieben Regierungsmitgliedern nur in zurückhaltender Weise an den vielen, zeitraubenden internationalen Konferenzen und an der heute üblichen Reisediplomatie beteiligen.

Obwohl somit bestimmte Vorteile mit einer Erweiterung des Bundesrates verbunden wären, wurde bisher eine solche nicht vorgenommen. Die Ursache liegt vor allem darin, dass unser System der Kollegialdemokratie nur mit einer kleinen Anzahl von Regierungsmitgliedern spielen kann. Eine erhebliche Heraufsetzung würde zwangsläufig zu einer wesentlichen Umgestaltung unseres Staates führen, wahrscheinlich in der Richtung eines Präsidialsystems. Das Kollegialprinzip setzt voraus, dass für alle wichtigen Entscheide ein sehr weitgehender Consens unter den Bundesräten besteht. Sie müssen gemeinsam die Staatsgeschäfte führen, gemeinsam die Beschlüsse nach aussen vertreten und verantworten und sich in ihren Aufgaben gegenseitig unterstützen. Diese Uebereinstimmung kann unter wenigen Regierungsmitgliedern erreicht werden; bei einer grossen Zahl besteht hiefür keinerlei Gewähr, ja sogar wenig Wahrscheinlichkeit. Das alt-eidgenössischer Tradition entsprechende Kollegialitätsprinzip müsste infolgedessen aufgegeben werden zugunsten eines Systems, in dem eine Persönlichkeit die Richtlinien der Regierungstätigkeit festlegt. Diese Aenderung wäre ohne Zweifel folgenschwer. Die Richtigkeit dieser Argumentation dürfte kaum bestritten sein, hingegen kann über die Zahl der Regierungsmitglieder, bis zu der das Kollegialsystem haltbar wäre, diskutiert werden. Unsere Regierungsform sollte beibehalten werden, denn die gemeinsame Erarbeitung der für die Führung des Staates erforderlichen Entscheide durch ein Kollegium, das Mitglieder aus verschiedenen Landesteilen, Sprachen, Konfessionen und politischen Ueberzeugungen zusammenfasst, gewährleistet nicht – wie gelegentlich etwas herablassend erklärt wird – den gut helvetischen Kompromiss, sondern die sorgfältige Berücksichtigung aller wichtiger Gesichtspunkte.

In letzter Zeit wird gelegentlich der Uebergang zum parlamentarischen System vorgeschlagen. Damit wäre ohne Zweifel die bisherige Stabilität der Regierung in Frage gestellt. Doch dürfte dies dem Wunsche derjenigen Autoren entsprechen, die solche Anregungen unterbreiten. Sie hoffen, dass Regierungswechsel die Einführung von Neuerungen, die sie anstreben, erleichtern würden. In die Richtung zur parlamentarischen Regierungsform würden auch Projekte führen, die Koalitionsprogramme, Koalitionsakte und eine sich darauf stützende Koalitionsregierung befürworten. Mir scheint, dass mit der Stabilität einer der eindeutigsten Vorteile unseres Regierungssystems preisgegeben würde. Die geltende Form hat sich als erstaunlich anpassungsfähig erwiesen; sie erlaubte es, schwere Krisen- und Mobilisationszeiten zu meistern. Unser Regierungssystem ermöglicht ein ruhiges Planen auf längere Sicht, eine ungestörte, konsequente Aufbauarbeit und gewährleistet die in der Aussenpolitik erwünschte Kontinuität und Festigkeit.

In Vernehmlassungen zur Totalrevision der Bundesverfassung werden denn auch weniger Aenderungen des Regierungssystems ge-

fordert, als Massnahmen vorgeschlagen, die seine Wirksamkeit erhöhen sollen. Solche *Reformen* erscheinen tatsächlich als unerlässlich. Dabei darf man sich nicht allein zufrieden geben mit der Anwendung der Grundsätze des modernen Managements in der Verwaltung. Der Bundesrat hat als Exekutive die Verantwortung für den Vollzug der Gesetze. Dies kann aber unter den heutigen Gegebenheiten nur so ausgelegt werden, dass er die Vollzugsverordnungen erlässt und generelle Richtlinien aufstellt, jedoch nicht – von Ausnahmen abgesehen – sich mit der Anwendung in Einzelfällen befasst. Durch Entlastung beim Vollzug muss der Bundesrat seiner anderen verfassungsmässigen Aufgabe als «leitende» Behörde gerecht werden können; er hat in erster Linie zu planen und politische Entscheide zu treffen. Dass diese Entwicklung zu einer Erweiterung des Einflusses der unpersönlichen Verwaltung führt, ist unvermeidlich. Doch wird der Schutz der Rechte der Bürger durch eine ausgebauten Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsrechtspflege sowie durch eine wirksame Oberaufsicht durch die eidgenössischen Räte gewährleistet. Es darf aber auch hervorgehoben werden, dass unsere Verwaltung sich bemüht, objektiv zu urteilen und das allgemeine Wohl zu sichern, unbeeinflusst durch private Interessen und eifrige Lobbyisten. Ein grundsätzliches Misstrauen gegen unsere Beamten, wie es etwa zum Ausdruck gebracht wird, erscheint mir auf Grund meiner Erfahrungen als unberechtigt.

Selbstverständlich dürfen sich die Rationalisierung und Vereinfachung nicht auf die Regierungsstufe beschränken, sondern müssen den ganzen politischen Entscheidungsprozess erfassen. Dabei dürfen die demokratischen Einrichtungen nicht geschwächt werden, im Gegenteil, das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der Mitsprache und Mitwirkung muss geweckt und ihre Beteiligung am politischen Leben gesichert werden. Die Betonung der demokratischen Prinzipien steht nicht im Widerspruch zu einer Delegation von Entscheidungsbefugnissen an untere Instanzen. *Es ist nämlich nicht zu rechtfertigen, die Zuständigkeitsordnung des liberalen Staates des 19. Jahrhunderts, der nur wenige rechtliche und polizeiliche Aufgaben zu erfüllen hatte, für den heutigen Leistungs- und Sozialstaat beibehalten zu wollen.* Volksabstimmungen über reine Verwaltungsakte sind anachronistisch. Auch sollte der Souverän nicht missbraucht werden, um Kredite von einigen hunderttausend Franken zu bewilligen bei öffentlichen Haushalten, die für Bund, Kantone und Gemeinden zusammen die Summe von 20 Mia Fr. im Jahr erreichen. Dem Geiste der Demokratie entspricht es hingegen, dass zukunftsweisende und folgenschwere Massnahmen auf breiter Basis erörtert, und dass den Stimmbürgern die Grundsatzentscheide vorbehalten bleiben (z. B. auf dem Gebiete der Orts-, Regional- und Landesplanung, der Bildungspolitik). *Das Ziel liegt somit in einer Erweiterung der Volksrechte im Grundsätzlichen und in einer Veren-*

gerung im Detail. Dass die eidgenössischen Räte in der letzten Session einen dringlichen Bundesbeschluss beraten und genehmigen mussten, der die Nationalbank ermächtigt, Devisentermingeschäfte abzuschliessen, erscheint als grotesk. Die Klagen wegen einer Ueberlastung des Parlaments werden verstummen, sobald dieses sich auf die Gesetzgebung im eigentlichen Sinn und auf die Oberaufsicht über die Verwaltung konzentrieren kann.

Aussenpolitische Fragen

Bis jetzt habe ich – vielleicht zu ausführlich – einige Probleme der Innenpolitik unseres Kleinstaates skizziert. Doch ist offensichtlich, dass die Zukunft der Schweiz nicht nur durch die Lösung ihrer internen Aufgaben, sondern auch durch die Entwicklung in der Welt gestaltet wird.

Die Festlegung klarer, weitgesteckter Ziele im Innern dient allerdings nicht nur dem Wohl der eigenen Bevölkerung; *die zweckmässige, erfolgreiche Lösung der internen Probleme durch Leistungen, die im internationalen Urteil Beachtung finden, bildet die festeste Basis der Aussenpolitik, das sicherste Fundament der Selbstständigkeit.* Es ist eine völlig müssige Frage, ob eine gute Aussen- oder Innenpolitik für die Zukunft eines Volkes entscheidender sei. Beide schaffen die Grundlage für die Bewältigung der Zukunft. Bestimmt kann aber keine kraftvolle Aussenpolitik geführt werden durch ein wirtschaftlich schwaches, von sozialen Konflikten erschüttertes oder in der wissenschaftlichen Forschung rückständiges Land. *Erste Voraussetzung für eine erfolgreiche Aussenpolitik ist somit eine dynamische Innenpolitik.* Diese Erkenntnis trifft verstärkt für einen Kleinstaat zu. Kann sich seine Aussenpolitik nicht auf die geschlossene öffentliche Meinung stützen sowie auf durch besondere Leistungen erworbenes internationales Ansehen, existiert sie kaum oder besteht höchstens aus leeren Phrasen. Artikel 5 des Haager Abkommens von 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Landkrieg legt fest, dass der neutrale Staat keine Verletzungen seiner Neutralität dulden darf. Er muss somit zur Selbstverteidigung imstande sein. So sehr es zu wünschen ist, dass die für die Rüstungen eingesetzten finanziellen Mittel produktiven Zwecken zugeführt werden können, so wenig kann eine glaubwürdige Neutralitätspolitik durch einen schwachen, nicht zur Abwehr bereiten Staat geführt werden, wenn die andern Länder ihre Bewaffnung ständig verstärken.

Unsere immerwährende Neutralität verbietet jede Parteinahme in internationalen Konflikten und zwingt damit zu einer zurückhaltenden Aussenpolitik. Umgekehrt erwarten weite Kreise unserer Bevölkerung Initiativen und Aktivität, um zur Sicherung des Friedens beizutragen und um den ökonomisch und sozialen Aufstieg der Länder der Dritten Welt zu fördern. Dank der modernen Verkehrsmi-

tel ist unser Globus recht klein geworden. Daher empfinden wir immer stärker, dass Krankheit, Hunger und Not der Menschen in andern Ländern unsere Brüder und unsere Schwestern trifft. Die idealistischen Impulse, die vor allem die junge Generation in unsere Aussenpolitik tragen will, verdienen Sympathie. Doch dürfen die verantwortlichen Behörden nie vergessen, dass ein Kleinstaat keine Aktionen unternehmen darf, die seine Möglichkeiten übersteigen. Andernfalls geht er Risiken ein, denen keine entsprechenden positiven Wirkungen gegenüberstehen, oder er gibt sich gar der Lächerlichkeit preis. Es ist nicht wichtig, dass die Weltpresse häufig über einen Kleinstaat berichtet, sondern dass – wenn über ihn geschrieben wird – seine Arbeit und seine Vorstösse eine günstige Beurteilung finden.

Die Maximen der *Solidarität* und der *Disponibilität* bilden die Grundlage für Missionen der Schweiz im Dienste des Friedens. Als Beispiele erinnere ich an unsere Beteiligung an der Ueberwachungskommission im zweigeteilten Korea, an unsere Unterstützung der Friedensbemühungen der Uno auf Zypern, an die Vertretung fremder Interessen sowie an die zahlreichen humanitären Aktionen im Ausland. Gelegenheiten spektakuläre Missionen durchzuführen, kann man keineswegs durch hektische Betriebsamkeit erreichen. Sich bietende Möglichkeiten müssen jedoch kühn erfasst werden. Auch kleine, im stillen sich abspielende Vermittlungen oder Hilfeleistungen können sich als sehr nützlich erweisen. Erinnern möchte ich auch nochmals an die Stellung Genfs mit seinem wesentlichen Beitrag an eine friedliche Zusammenarbeit unter allen Völkern. Die Rhonestadt hat in der ganzen Welt den Ruf eines Zentrums des Friedens. Endlich wird in der Oeffentlichkeit wohl zu wenig unsere sehr erhebliche Arbeit in zahlreichen internationalen Organisationen, wie der Weltgesundheitsorganisation, dem Internationalen Arbeitsamt, der Unesco, der Welternährungsorganisation (FAO), der OECD usw., beachtet. In medizinischen, sozialen, kulturellen, wissenschaftlichen und ökonomischen Fragen kann die Schweiz ohne Beeinträchtigung der Neutralität nützliche Beiträge an den Aufbau einer solidarischen und friedlichen internationalen Gemeinschaft leisten.

Da die Schweiz im Zentrum Europas liegt, berührt uns unter allen aussenpolitischen Problemen die *europäische Integration* am stärksten. Die Schweiz bildet nicht nur auf der Karte, sondern auch kulturell und geistig einen Teil Europas. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat die stolze und fruchtbare Idee der europäischen Integration bemerkenswerte Fortschritte erzielt. Allerdings trat in den fünfziger Jahren eine bedauerliche Spaltung in zwei Wirtschaftsblöcke ein, durch die Bildung der EWG einerseits und der Efta andererseits. Beide Organisationen haben im Rahmen ihrer Zielsetzung Erfolg zu verzeichnen. Auf lange Sicht wäre aber diese

Zweiteilung des Kontinents für die Schweiz unerträglich, weil wir als Efta-Mitglied auf drei Seiten von EWG-Staaten umgeben sind. Die Bemühungen der EWG und der Efta sowie der Einsatz vieler guter Europäer aus allen Ländern haben uns der Ueberwindung des Schismas wesentlich nähergebracht. Für unser Land wie für die andern neutralen Staaten stehen die entscheidenden Verhandlungen mit der EWG allerdings noch bevor. Der Bundesrat bemüht sich mit Umsicht und Entschlossenheit, sie zum erfolgreichen Abschluss zu führen. Es wird sich um eine Regelung handeln, welcher in der künftigen Geschichtsschreibung der Schweiz gedacht werden wird, für die also die oft missbrauchte Charakteristik «historisch» zu trifft.

Die Schweiz begrüßt rückhaltlos und freudig die europäische Zusammenarbeit. Die Integration kann die wirtschaftliche Stabilität und das Wachstum in den beteiligten Ländern fördern. Dies liegt auch in hohem Masse im Interesse der Schweiz; wirtschaftliche Not, Schwierigkeiten und politische Spannungen auf unserem Kontinent haben in der Vergangenheit immer auch schwerwiegende Probleme bei uns verursacht. Die zu erwartende Steigerung der Wirtschaftskraft dient darüber hinaus der internationalen Gemeinschaft, vor allem aber der Dritten Welt. Ausschlaggebend ist ferner die Erkenntnis, dass viele Probleme der modernen Gesellschaft von den einzelnen Staaten nicht mehr, jedenfalls nicht in befriedigender Weise, gelöst werden können. So erscheint eine wirksame Bekämpfung der Inflation nur durch internationale Massnahmen als aussichtsreich. Bestimmt wird auch die Modernisierung des europäischen Verkehrswesens und die konsequente Verwirklichung des Umweltschutzes eine gemeinsame Aufgabe aller Länder unseres Kontinents bilden.

Ein ständig neutraler Staat kann sich nicht zu den politischen Zielsetzungen der EWG bekennen, ohne dass dadurch die Glaubwürdigkeit seiner Neutralitätspolitik eine Einbusse erleiden müsste. Auch würde die Uebertragung von Hoheitsrechten unsere direkte Demokratie schmälern. *Wir streben deshalb eine Regelung mit der EWG an, die unter Wahrung der neutralitätspolitischen Eigenständigkeit zu einer engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und zu einer geeigneten, im schweizerischen und europäischen Interesse liegenden Mitwirkung am Integrationsprozess führt.* Wir sind gewillt, mit offenem Sinn nach Lösungen zu suchen, die der Schweiz erlauben werden, möglichst wirksame Beiträge zum Wohl Europas zu leisten. Die schweizerische Neutralitätspolitik bildet auch unter den heutigen politischen Gegebenheiten einen Faktor des Friedens und der Stabilität. Sie ist das Gegenteil eines überholten und gefährlichen Nationalismus oder einer egoistischen Interessenvertretung und lässt sich restlos in Einklang bringen mit dem Geiste europäischer Solidarität.

Position des Kleinstaates in der Welt

Blicken wir über die Grenzen unseres Landes hinaus auf die Stellung anderer Kleinstaaten, so werden wir nicht die gleichen Probleme, jedoch manche Parallelen konstatieren. Ueberall muss man sich die Fragen stellen: *Welche Position nimmt der Kleinstaat in der Welt ein? Welche Wirkungsmöglichkeiten besitzt seine Aussenpolitik? Wie weit reichen Aktionsfreiheit und tatsächliche Unabhängigkeit?*

Die internationalen Beziehungen sind auf unzähligen Gebieten eng geworden. Damit ergeben sich vielerlei bald weitgehende, bald lockere Bindungen. Dass in diesem Rahmen der Kleinstaat stärkere Rücksichten nehmen muss als Grossmächte, erscheint als Selbstverständlichkeit, sie ist meines Erachtens keineswegs zu bedauern. Wenn wir erwarten, dass unseren Interessen Rechnung getragen wird, haben wir zuerst die berechtigten Ansprüche und Wünsche anderer Länder zu erfüllen. Rechtliche Bindungen und Schranken bedeuten für den Kleinstaat keine ungebührliche Einbusse an Souveränität, sofern sie auf Gegenseitigkeit beruhen oder allgemein die Völkergemeinschaft treffen. Die ältere und die jüngere Geschichte lehrt uns, dass die grösste Gefahr, die einem Kleinstaat droht, sein Absinken in die Stellung eines Satelliten ist. Diese beklagenswerte Stellung ergibt sich dann, wenn er in den machtpolitischen Strahlungskreis einer Grossmacht kommt, so dass er nicht mehr selbstständig über seine Politik entscheiden kann.

Wie im Innern eines Staates, ist das Recht auch in der Völkergemeinschaft der Schutz des Schwachen. Unser Land befolgt daher nicht nur genauestens die Regeln des Völkerrechts, sondern tritt bei jeder Gelegenheit für dessen Ausbau ein. Die Einhaltung von völkerrechtlichen, frei abgeschlossenen Abmachungen und der internationalen Rechtsordnung hat keinen unerwünschten Verlust der Eigenständigkeit zur Folge. Im Gegenteil, eine feste Rechtsordnung stärkt eindeutig die Stellung der kleinen Staaten.

Die internationale Geltung der Kleinstaaten, ihr Ansehen, beruht auf ihren Leistungen. Eine bescheidene Bevölkerungsziffer und ein kleines Territorium schliessen hervorragende, im internationalen Massstab führende Werke nicht aus. Die Geschichte kennt glänzende Beispiele für grossartige politische, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Erfolge von kleinen Ländern sowie von reinen Stadtstaaten. Aber auch in der Gegenwart stehen Kleinstaaten auf diesem oder jenem Gebiet an der Spitze im weltweiten Wettbewerb. Eine lange Aufzählung erscheint als überflüssig. Es seien mir aber wenige Hinweise auf europäische Länder erlaubt: Ohne die kulturellen Leistungen Oesterreichs wäre die Menschheit wesentlich ärmer; in der Sozialpolitik hat Schweden Lösungen verwirklicht, die als vorbildlich gelten; niemand bestreitet, dass die dänische Landwirtschaft mustergültig ist; die Niederlande haben den Kampf

mit dem Meer grosszügig geplant und eindrückliche Ingenieurwerke erstellt.

Wohl bilden die über hundert Kleinstaaten zahlenmässig ein imposantes Gegengewicht zu den Grossmächten. In einer solchen Summierung läge aber ein fundamentaler Irrtum. Die Kraft der Kleinstaaten findet sich nicht in der Quantität, sondern allein in der Qualität. Entscheidend ist ihr Wirken für den Fortschritt in Politik, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und in den sozialen Beziehungen.

Endlich sei nie übersehen, dass der Schwäche des Kleinstaates grosse Vorzüge gegenüberstehen. Der Basler Kulturhistoriker Jacob Burckhardt hat eindrücklich dargestellt, dass nur der Kleinstaat die Freiheit und die Rechte der Bürger in weitem Ausmass sichern kann. Der kleine Staat entspricht besser dem menschlichen Mass. Der einzelne ist noch in der Lage, die Tätigkeit und die Aufgaben der Gemeinwesen zu überblicken. Er hat nicht den Eindruck der Ohnmacht und der völligen Einflusslosigkeit einer gewaltigen, anonymen Verwaltung gegenüber. Kann der Kleinstaat gigantische Projekte nicht in Angriff nehmen, so hat er als gewissen Ausgleich die Fähigkeit, andere Aufgaben speditiv und ohne übertriebene Schwerfälligkeit unter Aufsicht der Bewohner und in deren bestem Interesse zu lösen. Es entstehen in kleinen Verhältnissen weniger Komplikationen und Friktionen; einfachere Regelungen sind möglich, und die direkt Beteiligten können ihre Auffassungen wirksam vertreten.

Dieses Lob des Kleinstaates erscheint mir zugleich als ernste Verpflichtung. Auch unsere freiheitliche Demokratie ist keine Ideallösung; sie ist jedoch ein politisches, selbst reformfähiges Instrument, das gestattet, die gesellschaftlichen Probleme zu lösen, ohne die Gesellschaft zu zerstören. In Anlehnung an einen in der katholischen Kirche gebräuchlichen Begriff könnte man sagen, dass die Schweiz ihr *aggiornamento* erfolgreich durchführen muss, oder in protestantischer Terminologie: *Helvetia reformata, semper reformanda*.

Hat unsere Jugend nicht eine faszinierende Aufgabe vor sich, in der kleinen Schweiz eine möglichst weitgehende soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen und ein möglichst hohes kulturelles Niveau zu erreichen? Streben wir nicht auch in der Aussenpolitik ehrgeizige Ziele an, wenn wir einen selbständigen Beitrag an das integrierte Europa leisten, ohne Schulmeisterei unsere guten Dienste für die Erhaltung des Friedens zur Verfügung stellen und unsere Hilfe im Kampf gegen Armut, Hunger und Not in der Dritten Welt steigern wollen? Wer hindert uns daran, unser schönes Land vor Verunstaltungen zu schützen und es durch eine zweckmässige Planung auch für künftige Generationen wohnlich zu erhalten? Warum sollte die Schweiz als Wasserschloss Europas nicht sauberes Wasser zu ihren Nachbarn abfliessen lassen, zumal der erste Nutzniesser die eigene Bevölkerung wäre? Hätten wir nicht das grösste Interesse, Pioniere

des Umweltschutzes zu werden? Nachdem wir seit über 30 Jahren den Arbeitsfrieden aufrechterhalten konnten, ist es nicht unsere Verpflichtung, auch die neuen sozialen Probleme vorbildlich und im gegenseitigen Einvernehmen zu lösen? Der kleine Kanton Glarus nahm Mitte des letzten Jahrhunderts den ersten Rang in der Arbeiterschutzgesetzgebung auf der ganzen Welt ein; warum sollte unser kleines Land nicht durch eine Kombination staatlicher und beruflicher sowie betrieblicher Versicherungen ein voll befriedigendes Sozialsystem aufbauen? Da der Fleiss und die Kenntnisse der Bevölkerung unseren einzigen Reichtum bilden, ist es nicht selbstverständlich, dass wir der Bildung die Priorität unter den Staatsaufgaben einräumen? Fällt es einem kleinen Land mit direkter Demokratie nicht leichter als den Grossstaaten, sich der Probleme der Jugend mit besonderer Sorgfalt anzunehmen und die junge Generation frühzeitig in die Verantwortung für die öffentlichen Angelegenheiten einzuziehen zu lassen?

Wenn wir diese vielen Fragen nicht nur mit ja beantworten, sondern auch die entsprechenden Voraussetzungen schaffen und Leistungen erbringen, dann ist nicht nur die Zukunft unseres Kleinstaates gesichert, sondern wir haben auch einen konstruktiven Beitrag an die Entwicklung unserer Zivilisation erbracht; dann dürfen wir mit Zuversicht der Antwort auf die Frage «Wohin geht unsere Zivilisation?» entgegensehen. Bundesrat Hans-Peter Tschudi

Bundesrat Hans-Peter Tschudi

Der Kongress der zehn Millionen

Das grösste Ereignis am *britischen Gewerkschaftskongress* von 1971, der traditionsgemäss die erste Septemberwoche ausfüllte, war die Ankündigung, dass die im TUC (britischer Gewerkschaftsbund) zusammengefassten Verbände zum erstenmal in 103 Jahren eine Gesamtmitgliedszahl von 10 Millionen erreicht und leicht überschritten haben. Einer Konferenz, die im Namen von 10 Millionen organisierten Mitgliedern spricht, kommt in einem demokratischen Staat naturgemäss grosse Bedeutung zu; aber die Tatsache, dass durch einen Beschluss des Kongresses von Blackpool 1971 die Möglichkeit der Aufrechterhaltung des Mitgliederstandes über 10 Millionen gefährdet wurde, mindert diese Bedeutung wieder ein wenig.

Streitpunkt: Registrierung der Gewerkschaften

Der Streitpunkt, an dem sich die Gemüter entzündeten, war nicht so sehr das von der Regierung durchgedrückte Antigewerkschaftsgesetz, sondern die Frage, wie sich die Gewerkschaften zur Durchfüh-