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

Artikel: Parlament und Aussenpolitik
Autor: Widmer, Sigmund
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172636

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: 09.01.2026

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

Sigmund Widmer

Parlament und Aussenpolitik

Was das Thema Aussenpolitik betrifft, nimmt das Schweizer Parlament eine seltsame Zwischenstellung ein. Während Bundesrat und Verwaltung zu einer aktiven Aussenpolitik neigen, sperren sich die Stimmberechtigten gegen Engagements auf internationaler Ebene. Zwischen diesen beiden sich widersprechenden Tendenzen sucht das Parlament, unter Verzicht auf eigene Initiativen, einen vorsichtigen Mittelkurs zu steuern. Das klassische Beispiel war der Entscheid über den Beitritt zur UNO. Zunächst folgten beide Kammern dem Bundesrat, indem man mit deutlicher Mehrheit für den Beitritt votierte – als das Schweizervolk den Beitritt verwarf, nahm man auch diesen Entscheid sozusagen diskussions- und reaktionslos zur Kenntnis.

Im Schweizer Parlament spielt also die Aussenpolitik eine bescheidene Rolle. Das ist wohl begründet; denn der Souverän, d. h. der Wähler des Parlaments, hält nicht viel von Volksvertretern, die sich für eine aktivere Aussenpolitik einsetzen. Im Schweizervolk besteht eine deutliche Angst vor jeder Einmischung in «fremde Händel». Zurzeit mehren sich jedoch Anzeichen dafür, dass diese Angst durch eine neue stärkere Angst vor wirtschaftlichen Nachteilen beim Abseitsstehen in einem weitgehend integrierten Europa überwunden werden könnte.

La position du Parlement suisse à l'égard de la politique étrangère oscille entre deux points de vue. Le premier émane du Conseil fédéral et de l'administration qui inclinent vers une politique étrangère active, le second du souverain qui s'oppose à tout engagement international. Entre ces deux tendances contradictoires, le Parlement recherche une option médiane, en renoncant à toute propre initiative. Un exemple classique de ces atermoiements réside dans la décision concernant l'adhésion à l'ONU. Tout d'abord, les Chambres suivirent la position du gouvernement et se prononcèrent en faveur de l'adhésion. Par la suite, le refus exprimé par le souverain ne déclencha aucune manifestation particulière au sein de l'hémicycle.

La politique étrangère occupe une place mineure dans les préoccupations du Parlement, optique notamment justifiée par le manque d'intérêt du souverain pour une activité plus entreprenante. Le peuple suisse redoute en effet toute ingérence dans des «querelles extérieures». Mais certains signes prouvent qu'une crainte plus forte pourrait l'emporter chez nos concitoyens, celle résidant dans les conséquences économiques subies par notre pays si celui-ci reste à l'écart de l'integration européenne.

1. Formelles

Der Staatsaufbau in der direkten Demokratie bringt es mit sich, dass das Parlament eine Zwischenstellung zwischen Exekutive und Souverän, d. h. den Stimmberechtigten einnimmt. Konkreter ausgedrückt: dem Parlament verbleibt nur ein verhältnismässig schmales Band von Entscheidungsbefugnis.

Was die *Beziehung zum Souverän* betrifft, so bestehen in formeller Hinsicht wenig Probleme. Massgebend bezüglich der Aussenpolitik ist der Art. BV 89 über das fakultative und obligatorische Staatsvertragsreferendum. Dieses Mitspracherecht des Volkes stellt – international betrachtet – eine Seltenheit dar. So war die Schweiz bisher das einzige Land, das die Frage einer Mitgliedschaft bei der UNO einer allgemeinen Volksabstimmung unterbreitete. Wohl zu Recht sieht man in diesem Mitspracherecht des Volkes einen wesentlichen Grund für die Schwäche des Schweizer Parlaments in aussenpolitischen Belangen. In vielen Fällen genügt schon die Drohung mit dem Referendum, das Parlament von aussenpolitischen Aktivitäten abzuhalten.[1] Interessant ist dabei eine gewisse Neigung des Parlaments, aussenpolitische Entschlüsse gleichsam *freiwillig* dem Referendum zu unterstellen. Man bekundet damit «demokratische» Gesinnung und hohen Respekt vor dem Willen des Volkes – faktisch überlässt man damit den Entscheid über die betreffende Massnahme jener Minderheit von Stimmberechtigten, welche sich an die Urne bemüht. Das jüngste Beispiel dieser Art war ein Entscheid der vorberatenden Kommission des Nationalrates, die im Dezember 1987 zuhanden des Plenums beschloss, die Ratifikation der europäischen Sozialcharta von vornherein dem Referendum zu unterstellen. Dieses staatsrechtlich eher fragwürdige Vorgehen wurde nur deshalb obsolet, weil der Nationalrat das Gesetz trotz diesem Entgegenkommen von Seiten der Befürworter ablehnte. Damit ist schon angedeutet: für die Beziehung Parlament-Volk sind auf dem Gebiet der Aussenpolitik nicht die formellen, sondern die praktisch-politischen Faktoren massgebend. Darauf ist zurückzukommen.

Viel interessanter sind in formeller Hinsicht die Kompetenzabgrenzungen zwischen *Parlament und Exekutive.*

Artikel 95 BV bezeichnet den Bundesrat als oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft. Auf dem Gebiet der Aussenpolitik hat der Bundesrat nach Artikel 102 BV insbesondere folgende Befugnisse:

- Der BR wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt. (Ziffer 8)
- Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz. (Ziffer 9)

1 Daniel Frei, *Handbuch Politisches System der Schweiz,* Band I, Bern, Stuttgart 1983. S. 498.

Nun verfügt aber auch das Parlament gemäss Bundesverfassung über Kompetenzen auf dem Gebiet der Aussenpolitik. In Art. 85 BV sind insbesondere folgende Ziffern von Bedeutung:

- die allgemeine Kompetenz auf dem Gebiet der Gesetzgebung (Ziffer 2), die Genehmigung von Staatsverträgen (Ziffer 5), Massregeln für äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse (Ziffer 6). Schliesslich sind in allgemeiner Form Budgetrecht (Ziffer 10) und Oberaufsicht (Ziffer 11) zu beachten.

Die Bundesverfassung enthält also keine scharfe Kompetenzausscheidung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik. Luzius Wildhaber stellt im Handbuch der schweizerischen Aussenpolitk fest, dass es Absicht der Bundesverfassung sei, «im Bereich der Aussenpolitik konkurrierende, sich überlagernde Zuständigkeiten zu schaffen und Regierung und Parlament zu einer ständigen Kooperation und Koordination hinzuführen . . . Regierung und Parlament sind in den auswärtigen Angelegenheiten aufeinander zugeordnet, wechselseitig verschränkt und bedingt, zur Zusammenarbeit aufgefordert und geradezu verurteilt.» [2]

Gemäss Willy Bretscher bestand 1966 eine weitgehende Übereinstimmung darüber, «dass die Bundesversammlung jedenfalls zuständig ist, wenn es sich um die grossen Linien und die grundsätzliche Richtung der Aussenpolitik, um Verhandlungen und Beziehungen mit dem Ausland von dauernder Bedeutung, um die traditionelle Politik der Eidgenossenschaft, um Lebensfragen des Landes handelt». [3]

Botschafter Diez äusserte sich 1980 anlässlich eines Seminars der Kommission für auswärtige Angelegenheiten in Genf zum Thema «Die parlamentarische Mitwirkung an der Gestaltung der Aussenpolitik» zur Kompetenzfrage wie folgt: «Der Verfassungsgeber hat zwar dem Bundesrat eindeutig die Leitung der aussenpolitischen Geschäfte übertragen, die Bundesversammlung aber keineswegs von jeder Einflussnahme ausschliessen wollen. Dies führt zu folgender Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung auf dem Gebiet der Aussenpolitik:

- Das Schwergewicht der Leitung der Aussenpolitik liegt eindeutig in den Händen des Bundesrates;
- da der Bundesrat aber keine Aussenpolitik im luftleeren Raum führen kann, ist diese in die gesamte Staatspolitik zu integrieren. Bei wichtigen Grundsatzentscheiden ist daher eine rechtzeitige Abstimmung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung unerlässlich. Die Festlegung der grossen Linien der schweizerischen Aussenpolitik setzt deshalb ein enges Zusammenwirken von Regierung und Parlament voraus;

2 Luzius Wildhaber, *«Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesorgane»*, in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik (Hrsg. Riklin, Haug, Binswanger), Bern/Stuttgart, Haupt, 1975. S. 254.

3 Willy Bretscher, *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 6, 1966, S. 29.

- ein Weisungsrecht der Bundesversammlung in konkreten Geschäften ist abzulehnen, weil es die Leitungsfunktion und damit die Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit der Aussenpolitik in Frage stellen würde;
- für die Zusammenarbeit Bundesrat/Bundesversammlung im aussenpolitischen Bereich stellen die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten ein wertvolles Bindeglied dar. Ihnen obliegt die Vorbereitung konkreter Geschäfte im aussenpolitischen Bereich, und sie sind gleichzeitig das geeignete Gremium, das der Bundesrat über wichtige aussenpolitische Massnahmen orientieren kann. Daraus sollte sich ein kontinuierliches Gespräch als Voraussetzung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Bundesversammlung ergeben.» [4]

Vermutlich unbestritten ist: Der Verfassungsgeber wollte keine klare Kompetenzausscheidung zwischen Exekutive und Legislative, sondern eine konkurrierende Zuständigkeit. Es besteht somit in formeller Hinsicht ein politisches Niemandsland bei der Abgrenzung der Kompetenzen. Damit wurde am stärkeren und an der Ausweitung seiner Kompetenzen interessierteren Partner, d. h. der Exekutive, die Möglichkeit geboten, weite Gebiete dieses Niemandslandes unter seine Kontrolle zu bringen.

Zu beachten wäre in diesem Zusammenhang noch: in diesem kontinuierlichen Kampf um Machtanteile weitet nicht allein die Exekutive ihre Kompetenzen aus. Das gleiche realisiert auch die Verwaltung. In der Regel kämpfen Exekutive und Verwaltung Seite an Seite. Gelegentlich eilt aber auch die Verwaltung der Exekutive voraus. Man begeht keine Indiskretion, wenn man daran erinnert, in welchem Mass der Vorschlag von Staatssekretär Eduard Brunner, die Schweiz könnte sich an der aus Flugzeugen durchzuführenden Kontrolle der internationalen Abrüstungsschritte beteiligen, im Bundesrat Verärgerung auslöste; denn offenbar war dieser Impuls zu einer aktiveren Aussen- und Friedenspolitik nicht zuvor im Bundesrat behandelt worden.

2. Souverän und Aussenpolitik

Einen wesentlichen Faktor auf diesem Weg der Preisgabe von Kompetenzen durch das Parlament zu Gunsten von Verwaltung und Exekutive bildet die Haltung des Souveräns zu den Fragen der Aussenpolitik. In ihrer grossen Mehrheit stehen die Stimmberechtigten einer aktiven, engagierten Aussenpolitik skeptisch gegenüber. Die letzte positive Volksabstimmung in aussenpolitischen Dingen betraf die Assoziationsverträge mit der EWG vom Jahre 1971. Seither endeten zwei Volksabstimmungen negativ, keine positiv. 1976 verwarf das Volk einen IDA-Kredit (International Development Association), nachdem von der

4 Emmanuel Diez, *Hauptprotokoll der Sitzung vom 2. und 3. 9. 1980 in Genf der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates.* S. 21 und 22.

NA das Referendum ergriffen worden war. 1986 verwarfen die Stimmberechtigten den Beitritt zur UNO wuchtig. Die Haltung der Mehrheit des Schweizer Volkes lässt sich am besten mit dem Satz umschreiben: Die beste Aussenpolitik ist es, keine Aussenpolitik betreiben zu müssen. Die mit Problemen der Aussenpolitik befassten Politiker und Beamten gehen davon aus, dass es zurzeit nicht möglich ist, vom Volk die Zustimmung zu irgendeiner weiterreichenden aussenpolitischen Verpflichtung zu erlangen.

Die Gründe für diese recht interessante Tatsache sind vielfältiger Natur. Das letzte grosse Engagement auf internationalem Feld, der Beitritt zum Völkerbund, wird allgemein als negative Erfahrung gewertet. Umgekehrt hat der Rückzug aus der Welt in Form der Einigelung im Reduit des Zweiten Weltkrieges reiche Früchte getragen. Das vergangene halbe Jahrhundert hat «bewiesen», dass eine vorsichtige, äusserst zurückhaltende Aussenpolitik dem Land am besten dient. Im Lauf der Jahrzehnte entwickelte sich bei beträchtlichen Teilen des Schweizervolkes der Glaube, eine Art auserwähltes Volk zu sein, das sich davor hüten muss, sich mit jedermann einzulassen. Die Privilegien, welcher der Schweizer heute geniesst (hoher Lebensstandard, hohe Löhne, relativ niedrige Lebenskosten, politische Stabilität, starke Währung, freie Reisemöglichkeiten usw.) lassen es begreiflich erscheinen, dass sich der Schweizer als besonders bevorzugt sieht und man befürchtet, jeder engere Kontakt mit anderen Völkern könnte diese Privilegien gefährden. Aussenpolitik wird allenfalls als Aussenwirtschaftspolitik akzeptiert (deshalb auch die Zustimmung zum Assoziationsvertrag mit der EWG). Akzeptiert wird, wenn auch ohne Begeisterung, die Abgeltung eigenen Wohlstandes durch Geld in Form der Entwicklungshilfe.

Man darf abschliessend nicht vergessen, dass *die Angst vermutlich den stärksten Faktor in der Schweizer Politik bildet.* Das ist begreiflich; denn die Schweiz ist klein, und sie ist reich. Niemand hat so viel zu verlieren wie der Schweizer, und niemand könnte es, wegen der Kleinheit des Landes, so leicht verlieren wie der Schweizer. Als Folge dieses Sicherheitsbedürfnisses gibt kein anderes Volk auch nur annähernd so viel für individuelle und kollektive Versicherungsleistungen aus. Auch verfügt kein Land der Welt über gleich viel gut ausgerüstete Soldaten pro Quadratkilometer; Soldaten, die erwiesenermassen nur der Verteidigung des Landes dienen.

So offensichtlich die isolationistische Tendenz im «Volk» spätestens seit der UNO-Abstimmung ist, es muss doch die kritische Gegenfrage gestellt werden, ob nicht mit einem Meinungsumschwung gerechnet werden kann. Als Hinweis mag folgende Feststellung gelten: Im Vorfeld der UNO-Abstimmung engagierten sich beinahe alle grossen schweizerischen Medien zu Gunsten eines UNO-Beitrittes. Dennoch kann es zu einer massiven Verwerfung. Daraus muss der Schluss gezogen werden, der aussenpolitische Verweigerungswille sei medienresistent, d. h. tief verwurzelt. Ein Wandel wäre nur unter der Voraussetzung zu erwarten, dass die Angst vor unerwünschten Verstrickungen durch eine noch grössere Angst z. B. vor wirtschaftlichen Nachteilen bei einem Abseitsstehen gegenüber einem integrierten Europa überdeckt werden könnte.

Das alles mündet in die Erkenntnis, dass sich die grosse Mehrheit der Schweizer primär aussenpolitische Stabilität wünscht. Der Schweizer hält die bestehenden aussenpolitischen Beziehungen für erfreulich, aber auch für höchst labil; nur leichtsinnige Politiker erdreisten sich, an diesem kunstvoll und mit Glück erstellten Kartenhaus zu rütteln.

3. Generelle Stellung des Parlaments

Der Souverän ist aber nicht nur ängstlich darauf bedacht, keine aussenpolitischen Risiken einzugehen, er ist auch der Wähler seines Parlaments. Es wäre reichlich naiv anzunehmen, die Mitglieder unseres Parlaments seien sich dieser Zusammenhänge nicht bewusst.

Abgesehen von wenigen Ausnahmen, auf die zurückzukommen ist, zeigt sich unser Parlament an einer aktiven Aussenpolitik desinteressiert. Nur selten kommt es zu aussenpolitischen Debatten. Und wenn schon, dann bewegen sich diese auf einem bescheidenen Niveau. Das ist um so überraschender, da man dem Schweizer Parlament keineswegs grosse Qualitäten absprechen darf. Zwar fehlt ihm die Freude am oratorischen Glanz – etwa im Vergleich zu Frankreich oder Italien – weitgehend. Dafür halten sich die Konzessionen an die Bedürfnisse der elektronischen Medien in Form des telegenen Schlagabtausches in Grenzen. Vor allem aber gibt es kaum ein Parlament in der Welt, das in der Erarbeitung tragfähiger Kompromisse eine solche Meisterschaft erlangt, wie das schweizerische. Das kluge Ausmitteln materieller Interessen, die nüchterne Suche nach «Gerechtigkeit», wird souverän gehandhabt.

Im aussenpolitischen Bereich hingegen wirkt sich der Wählerwille negativ aus. Wer sich Freunde in seinem Elektorat sichern will, der muss den Drohfinger heben, vor gefährlichen Verstrickungen warnen und mit Niklaus von Flüh ausrufen: «Machet den Zaun nicht zu weit!» Dass auf einem solch steinigen Ackerfeld keine reichen aussenpolitischen Ernten einzubringen sind, leuchtet ein.

Selbstverständlich soll man sich vor Verallgemeinerungen hüten. Es gilt denn auch zu differenzieren. Die pauschale Verweigerung konstruktiver Aussenpolitik erfolgt in der Regel von Seiten der NA. Doch fehlt es auch in der SVP nicht an verwandten Tönen. Christoph Blocher (SVP) war immerhin Wortführer der Gegner des UNO-Beitritts. Die isolationistischen Tendenzen greifen auch immer wieder auf den rechten Flügel der Freisinnigen und der CVP über. Das gleiche gilt für die EVP und die Liberalen. Zwar nicht im Parlament, aber in der internen Meinungsbildung meldet sich oft auch bei den Gewerkschaften Skepsis gegenüber einer aktiven Aussenpolitik. So bleibt für die Befürworter einer solchen Politik nur der fortschrittliche Teil der Sozialdemokraten, der Landesring sowie tapfere Einzelkämpfer aus der SVP, der FDP und CVP übrig.

Erschwerend wirkt zudem, dass die extreme Linke sich regelmässig (abgesehen von der Entwicklungshilfe) für eine aktivere Aussenpolitik engagiert. Damit wird die Idee einer solchen Aussenpolitik in einem mehrheitlich konservativen Parlament zusätzlich diskreditiert.

Aus der Vision einer überparteilichen und aufgeschlossenen Aussenpolitik ist ferner zu bedauern, dass das EDA seit Jahrzehnten in der Hand der Sozialdemokraten liegt. Dies hat nicht wenig zur soeben geschilderten parteipolitischen Konstellation beigetragen. In- und ausserhalb der Verwaltung hatte man deshalb gehofft, nach dem Rücktritt von Bundesrat Aubert (Ende 1987) ergebe sich ein Wechsel zu einem neuen Chef EDA aus einer bürgerlichen Partei und aus der deutschen Schweiz. [5]

Leider ist es nicht zu einem solchen Wechsel gekommen. Damit scheint die Haltung des Parlaments zum Thema Aussenpolitik für weitere Jahre zementiert. Etwas überspitzt ausgedrückt: Wir haben ein Parlament, das die Anstösse zu einer aktiven Aussenpolitik in der Regel dem Bundesrat und der Verwaltung überlässt.

Man sollte sich auch nicht durch Motionen und Postulate aus dem Parlament, welche eine aktivere Aussenpolitik «anregen» oder gar «fordern», täuschen lassen; denn fast alle diese Vorstösse sind - sofern ernst gemeint - mit der Verwaltung bzw. dem Departementsvorsteher vorbesprochen, wenn nicht sogar von der Verwaltung angeregt.

4. Die aussenpolitischen Kommissionen

Nun wird jeder Kenner des Parlaments einwenden, die massgebende Arbeit werde nicht im Ratsplenum, sondern in den Kommissionen geleistet. Es ist deshalb auf die Situation in den Kommissionen näher einzutreten.

1909 machte Carl Hilty in seinem «Politischen Jahrbuch» den damals «revolutionären» Vorschlag zur Schaffung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Der erste parlamentarische Vorstoss erfolgte aber erst acht Jahre später, 1917, durch den Genfer Nationalrat Jean Sigg. 1919 reichte der Genfer de Rabours eine entsprechende Motion ein. Aber erst 1924 bequemte sich der Bundesrat zu einem Bericht, in dem er sich auf den Standpunkt stellte, er habe bei der Führung der auswärtigen Angelegenheiten die alleinige Kompetenz. [6]

1936 griff dann Nationalrat Grimm die Frage erneut auf. Im gleichen Jahr beschloss der Nationalrat mit 90 zu 51 Stimmen die Einsetzung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Der Ständerat lehnte jedoch noch 1936 postwendend mit dem demonstrativen Mehr von 36:1 eine solche

5 Zu diesem doch recht ungewöhnlichen Vorgang kursieren zwei sich nicht widersprechende Begründungen: Im Vorfeld der Neukonstituierung nach den Wahlen vom Dezember 1987 wurden unvermutet so viele Varianten für grössere Rochaden angemeldet, dass der Bundesrat die minimste Veränderung vorzog - zum zweiten wurde geltend gemacht, Frau Kopp, die man gerne im EDA gesehen hätte, habe sich doch nicht zu einem Wechsel entschliessen können und damit weitere Reviremens erschwert.

6 Die Schilderung des langsamen Entstehens der AAK geht auf freundliche Informationen von Seiten des derzeitigen Sekretärs der AAK, Dr. Alfred Aebi, zurück.

Kommission ab. Das gab dem Bundesrat die Möglichkeit, auch die bereits beschlossene nationalrätliche Kommission zu ignorieren. Erst das politische Zusammenrücken während des Zweiten Weltkrieges sowie die Gewöhnung der Exekutive an die einflussreiche Vollmachtenkommission liess dann den Widerstand des Bundesrates gegen eine ständige aussenpolitische Kommission schmelzen. 1945 geruhte auch der Ständerat, eine ständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten einzusetzen. 1951 erliess der Nationalrat erstmals ein Reglement für seine Kommission für auswärtige Angelegenheiten, und 1970 kam es im Rahmen des Ausbaus der Parlamentsdienste zu einem Sekretariat für die Kommission. 1972 setzte der Nationalrat ein neues Reglement für seine Kommission für auswärtige Angelegenheiten in Kraft.

Der langsame Werdegang der Kommissionsbildung kann also wie folgt charakterisiert werden: Das Parlament verschafft sich die Voraussetzungen für eine eigenständige Position auf dem Gebiet der Aussenpolitik; doch vollzieht sich diese Bildung einer eigenen Struktur ungleich langsamer als das stürmische Wachstum der Verwaltung, die Vermehrung der Botschaften, die Ausbreitung aussenpolitischer Aktivitäten über das EDA hinaus in praktisch alle Departemente. [7] Gerade dieser letzterwähnte Tatbestand macht es dem Parlamentarier, sofern er nicht hauptberuflich in der Aussenpolitik tätig ist, praktisch unmöglich, einen Überblick über die aussenpolitischen Aktivitäten von Exekutive und Verwaltung zu gewinnen. Im einzelnen ist festzuhalten: Die Idee einer ständigen Kommission taucht relativ spät auf. Der Bundesrat leistet Widerstand und wird dabei vom Ständerat unterstützt – was für unser Thema Parlament und Aussenpolitik ein sehr signifikantes Faktum bildet. Erst die Ereignisse des Zweiten Weltkrieges bauen die Skepsis ab. Mit der Zeit verschafft sich die Kommission durch eigene Reglemente und ein eigenes Sekretariat eine gewisse Selbständigkeit gegenüber Exekutive und Verwaltung.

Dennoch wäre es ein grosses Missverständnis, würde man den beiden aussenpolitischen Kommissionen ein ähnliches Gewicht beimessen wie etwa den entsprechenden Kommissionen in den USA, insbesondere dem US-Senat. Zwar nehmen beide Kommissionen (AAKN und AAKS) immer wieder Anläufe zu mehr Eigenständigkeit. Die Versuche versanden jedoch immer wieder.

Als Beispiel mag folgender Vorgang dienen: Zu Beginn der Legislaturperiode 1984–1987 fasste die AAKN den Beschluss, ihre Arbeit zu intensivieren. Dabei ging man davon aus, die formellen Aspekte, die schon 1980 ausführlich diskutiert worden waren, nicht nochmals aufzugreifen und sich auf die praktische Kommissionsarbeit zu konzentrieren. Zu diesem Zweck bildete die AAKN einen Ausschuss von sechs Mitgliedern, unter dem Vorsitz des Kommissionspräsidenten. Der Ausschuss arbeitete gut zusammen und unterbreitete relativ rasch verschiedene konkrete Reformvorschläge, die von der Gesamtkommission genehmigt wurden. Dazu gehörte auch die Absicht, die Kommission solle wenigstens einmal im Jahr von sich aus ein zentrales Thema der Schweizer Aus-

7 Bei Frei a.a.O. S. 486ff. findet sich ein guter Überblick über die im Lauf der Jahre entstandene verwirrende Vielfalt von aussenpolitischen Aktivitäten innerhalb der Bundesverwaltung.

senpolitik aufgreifen. In der Folge wurde von der AAKN beschlossen, das Thema Neutralität zu bearbeiten. Für diesen Thema-Entscheid war unter anderem auch die Tatsache massgebend, dass im Vorfeld vor der UNO-Abstimmung vom 16. März 1986 das Thema Neutralität besonders grosse Bedeutung und recht verschiedene Interpretationen fand. Nationalrat Peter Sager arbeitete einen Entwurf zuhanden des Ausschusses aus. Darauf wurde der Entwurf aussenstehenden Fachleuten zur Stellungnahme unterbreitet (Edgar Bonjour, Daniel Frei und Franz Blankart). Erst dann wurden die «Thesen zur Neutralität» der Gesamtkommission zugestellt und dem EDA zur Meinungsäusserung überwiesen. Die Idee wäre gewesen, von Seiten der AAKN zu einem besonders aktuellen Thema eine öffentliche Stellungnahme abzugeben. Aus Rücksicht auf die übliche Vertraulichkeit der Kommissionsverhandlungen sei hier darauf verzichtet darzustellen, wer, warum und mit welchen Argumenten einer Beschlussfassung und einer nachfolgenden Veröffentlichung entgegentrat. Es sei lediglich der an sich bekannte Tatbestand festgehalten, wonach die AAKN zur Neutralitätsfrage keine eigenständige Stellungnahme zu erarbeiten vermochte.

Ein wichtiger Aspekt für die Wirkung der Kommissionen ist die Zusammenarbeit zwischen grosser und kleiner Kammer, genauer zwischen den beiden Kommissionspräsidenten. In den Jahren 1984 und 1985 funktionierte die Koordination ausgezeichnet. Der Präsident der AAKS, Ständerat Franz Muheim und sein Kollege im Nationalrat orientierten einander laufend über ihre neusten Intentionen. Sie zögerten auch nicht, gelegentlich gemeinsam beim Chef des EDA vorzusprechen. In den folgenden zwei Jahren war die personelle Konstellation weniger günstig. Der Präsident der nationalrätlichen Kommission Bernard Dupont war ein in vielen aussenpolitischen Belangen sehr versierter, der Verwaltung nahestehender, konzilianter Freund einer aufgeschlossenen aktiven Aussenpolitik. Der Präsident der ständerätlichen Kommission Max Affolter hingegen konzentrierte sich auf eine volkstümliche Haltung und kritisierte öffentlich die Reisetätigkeit von Bundesrat Aubert. Zwischen den beiden Präsidenten war deshalb, obwohl (oder weil?) sie der gleichen Fraktion (FDP) angehörten, nicht leicht ein Konsens herzustellen. Natürlich schwächt dies die Position des Parlaments. [8]

Die Vorstellung, wenigstens in den Kommissionen könne sich das Parlament zu konstruktivem Einfluss auf die Aussenpolitik aufraffen, muss deshalb als Illusion bezeichnet werden.

5. Aussenpolitik als Luxus

Aus dem bisherigen ergibt sich, dass das Engagement für eine aktivere Aussenpolitik ein risikoreiches Unterfangen ist. Auf längere Zeit gesehen können sich diesen Luxus nur solche Parlamentarier leisten, die in ihrem Wahlkreis und in

8 Nach Ablauf der Legislaturperiode kandidierte Dupont nicht mehr, Ständerat Affolter hingegen wurde mühelos wieder gewählt.

ihrer Partei über eine sehr starke Stellung verfügen. Es sei etwa an den früheren NZZ-Redaktor Willy Bretscher, an die Liberalen Olivier Reverdin und Peter Dürrenmatt erinnert. Walther Hofer (SVP), der während einiger Zeit als eigentlicher aussenpolitischer Sprecher im Nationalrat galt, stolperte über eine von der eigenen Partei eingeführte Amtszeitbeschränkung. Dem Sozialdemokraten Walter Renschler, der in einem gewissen Sinn die Nachfolge Hofers übernahm, ging es noch schlechter: Er wurde im Herbst 1987 abgewählt. Andrerseits sind keine Fälle bekannt, da Kritiker einer engagierten Aussenpolitik weggewählt worden wären. Bonny (FDP), Oehler (CVP), Blocher (SVP), Steffen (NA) wurden alle problemlos wiedergewählt. Es scheint unvermeidlich, dass sich solche Erfahrungen auf das Verhalten der jüngeren Generation auswirken muss: Wer kann sich den Luxus einer engagierten Aussenpolitik leisten?

Nun gibt es aber zum Glück Zwischenformen, die eine nähere Betrachtung verdienen. Peter Sager ist zurzeit der einzige «vollamtliche» Aussenpolitiker im Parlament. Als langjähriger Leiter des Ostinstituts verfügt er aber über ein makelloses Alibi, kein Fellow-Traveller zu sein. Er kann es sich deshalb leisten, für den UNO-Beitritt und für ein stärkeres Engagement im Europarat einzutreten. Auch Ernst Mühlemann (FDP) verfügt als Chef der Kaderschule der SBG auf dem Wolfsberg über sehr weit gestreute Informationen auf internationaler Ebene. Sein markanter Widerstand gegen den UNO-Beitritt ist dem Wähler ein beruhigender Garant für besonnenes Handeln. Auf dieser Basis sollte er in der Lage sein, ungestraft für eine aktivere aussenpolitische Haltung namentlich im Blick auf die europäische Integration einzutreten. Interessant ist der Fall des derzeitigen Präsidenten der AAKN, Jean Philippe Maître (CVP, Genf). Als Genfer Regierungsrat verfügt er über sehr viele eigene Kontakte und entsprechende Informationen. Da sich in der französischen Schweiz eine Tendenz auf Öffnung gegenüber Europa abzeichnet, könnte Maître seine Präsidialjahre in diesem Sinne nutzen.

Jedoch, solche Ausnahmeerscheinungen vermögen das Gesamtbild nicht grundlegend zu ändern. Es wird auch in Zukunft nur eine Minderheit sein, die sich für eine aktivere Aussenpolitik durch das Parlament einsetzen wird. Die Hilflosigkeit beider Kammern sei an einem an sich harmlosen Beispiel illustriert. Anlässlich des ersten Gipfeltreffens vom Oktober 1985 in Genf übergab der amerikanische Präsident Ronald Reagan dem Schweizer Bundespräsident K. Furgler eine «Joint Resolution» des amerikanischen Kongresses. Adressat des für die Schweiz recht schmeichelhaften Textes war zweifellos die schweizerische Bundesversammlung. Trotz geduldiger Versuche gelang es nicht, unser Parlament zu einer Beantwortung zu einigen. Offensichtlich hatte auch der Bundesrat kein Interesse daran, die Antwort in irgend einer Form durch das Parlament formulieren zu lassen. Auf jeden Fall hat der Bundesrat dem Parlament die Joint Resolution nie formell zugestellt. Nach zahlreichen kleineren und grösseren Pannen während der Dezembersession der eidgenössischen Räte (insbesondere einem missglückten Vorstoss von Ständerat Affolter in der kleinen Kammer) erfolgte die Beantwortung schliesslich am 20. Dezember, d. h. unmittelbar nach Schluss der Session, durch den Bundespräsidenten.

6. Kultur und Aussenpolitik

Nach so vielen negativen Feststellungen soll in zwei abschliessenden Abschnitten doch versucht werden, noch einige positive Aspekte zu erwähnen. Eine für die Zukunft denkbare innovative Variante für eine aktivere Aussenpolitik könnte sich auf dem Gebiet der Kultur anbieten.

Ein Kleinstaat wie die Schweiz kann sich nicht mit Machtdemonstrationen Respekt vor der Welt verschaffen. Unsere Chance liegt unter anderem auf kulturellem Gebiet. Unsere Vielsprachigkeit, unsere Vielfalt im kulturellen Bereich, die Tatsache, dass diese verschiedenen Kulturen friedlich zusammenleben, ist ein «Exportartikel», der Beachtung verdient. Kultur ist zudem - solange sie nicht mit bedrohlicher Experimentierlust verknüpft wird - bei den Stimmberechtigten einigermassen wohl gelitten. Wir hätten seit dem September 1986 einen Kulturartikel in der Bundesverfassung, wenn nicht die beispiellose Borniertheit einzelner Initianten den Rückzug der seinerzeitigen Initiative zu Gunsten des Gegenvorschlages verhindert hätte. Auf jeden Fall ist anzunehmen, dass das Schweizervolk innert weniger Jahre einem solchen Kulturartikel zustimmen wird. Auf diese Weise wäre eine eindeutige Rechtsgrundlage geschaffen.

Kultur als aussenpolitisches Vehikel birgt noch einen weiteren Vorteil in sich. Unsere Aussenpolitik krankt an einem unheilbaren Mangel - wir leben in einer direkten Demokratie d. h. unter dem Gebot steter Öffentlichkeit. Diplomatie hingegen lebt von Vertraulichkeit. Kultur im heutigen Sinne verstanden, bedeutet uneingeschränkte Diskussion - also totale demokratische Öffentlichkeit. Kultur als aussenpolitisches Thema könnte deshalb dazu beitragen, das in der Schweiz unterschwellig vorhandene Misstrauen gegen «Geheimdiplomatie» abzubauen.

Die Aufwendungen für kulturelle Präsenz im Ausland sind bei uns im Vergleich zu anderen Ländern bescheiden. Die Bundesrepublik wendet - in einer gleich grossen Welt - unter dem Titel Goethestiftung ungefähr 20 mal mehr Mittel auf, als die Schweiz unter dem Titel Pro Helvetia. Diese Leistungen müssen in der Schweiz im Laufe der kommenden Jahre massiv erhöht werden.

7. Mögliche Formen aktiver Aussenpolitik

Die Erwähnung verstärkter kultureller Präsenz im Ausland soll überleiten zur Beantwortung der Frage, welche Möglichkeiten das Parlament überhaupt hat, um sich in eine aktivere Aussenpolitik einzuschalten.

Da ist zunächst daran zu erinnern, dass der Souverän Aussenpolitik in Form von Aussenwirtschaftspolitik durchaus akzeptiert. Diese Toleranz wird in den kommenden Jahren im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Integration in der EG von grosser Bedeutung sein. Hier ist die Rolle der «Wirtschaft» im aussenpolitischen Kontext zu streifen. Bekanntlich wird die Hälfte des Schweizer Bruttosozialproduktes im Ausland erarbeitet. Die starke Verflechtung der Schweizer Wirtschaft mit der Welt ist unbestritten. Dennoch übt die Schweizer Wirtschaft keinen nennenswerten Einfluss im Sinne einer aktiveren Aussenpo-

litik auf das Parlament aus. Im Gegenteil: es waren Wirtschaftskreise, die 1985 die Ablehnung von Kapitel 1 des Zusatzprotokolls Nr. 99 zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen durchsetzten. Auch sei an den Kampf der Wirtschaftskreise gegen die Exportrisikogarantie erinnert. Schweizer Multis, die längst erkannt haben, dass eine der wirkungsvollsten Massnahmen in der Auseinandersetzung mit der EG darin besteht, intensivere Beziehungen zu anderen Wirtschaftsräumen, z. B. zum pazifischen Raum aufzubauen, haben bisher kaum etwas unternommen, um Verständnis für eine solche Einsicht im Parlament zu schaffen. Warum? Erstens, weil die grossen Schweizer Firmen über ihre eigenen Auslandbeziehungen verfügen und die Schweizer Diplomatie lediglich zur Unterstützung ihrer Strategien beiziehen Zweitens, weil sich die Wirtschaft von aussenpolitischen Debatten im Parlament offenbar nichts verspricht. Dennoch: wenn sich im Laufe der nächsten Jahre im Parlament eine aktivere Aussenpolitik durchsetzen sollte, dann in Form von Tauschgeschäften gegen wirtschaftliche Vorteile im EG-Raum. Hier muss nochmals auf den entscheidenden Ansatzpunkt für einen Stimmungswandel beim Souverän aufmerksam gemacht werden: die Angst vor wirtschaftlichen Nachteilen beim Abseitsstehen in Europa könnte die traditionellen aussenpolitischen Berührungsängste verdrängen. [9]

Ferner ist zu beachten, dass seit zwölf Jahren ein Gesetz betreffend Entwicklungshilfe und technische Zusammenarbeit besteht und sich bewährt hat. Das Gesetz erlaubt es dem Parlament, stetig wachsende Summen für die Entwicklungshilfe zu beschliessen. Diese Aufwendungen sind dem fakultativen Referendum entzogen. Das Parlament kann also ohne Angst vor dem Volk Hilfe an die Dritte Welt gelangen lassen.

Die sinnvollste Möglichkeit eines aussenpolitischen Engagements des Parlaments besteht wohl darin, dem Volk die Notwendigkeit einer aktiveren Aussenpolitik verständlich zu machen. Hier könnten die beiden ständigen Kommissionen (AAKN und AAKS) eine wichtige Funktion als Bindeglied zwischen Exekutive und Ratsplenum einnehmen. Es setzt dies freilich einen überparteilichen Konsens voraus, der heute fehlt.

An eine eigenständige, dem Land dienende Aussenpolitik durch das Parlament ist zurzeit nicht zu denken. Die dazu nötige aussenpolitische Tradition fehlt. Selbstverständlich wäre es nicht nur ein ehrgeiziges, sondern auch ein lobenswertes Ziel, eine solche Tradition aufzubauen. Freilich wäre dies nur mit einer wohlwollenden und ehrlich gemeinten Hilfe von Seiten der Exekutive und der Verwaltung möglich. Ob dies vom Partner erwartet werden kann, ist zweifelhaft. Und wer bringt die Geduld und die Nerven auf, um eine solche langfristige Arbeit zu leisten? Doch wollen wir zuversichtlich sein. Vielleicht organisiert sich im Parlament eine kleine und hartnäckig arbeitswillige Gruppe, die beide Kammern aus dem Tal der heutigen aussenpolitischen Bedeutungslosigkeit herausführt. Ansätze dazu sind vorhanden.

9 Die mit Gorbatschows Perestroika eingeleitete neue Phase der Aussenpolitik gegenüber der Sowjetunion und Osteuropa lässt – was unsere Fragestellung betrifft – folgende Vermutung zu: die Linksparteien werden im Parlament eine aktivere Ostpolitik fordern, der Souverän wird jedoch in seiner grossen Mehrheit davon nichts wissen wollen.