

Zeitschrift: ZeitBild
Herausgeber: Schweizerisches Ost-Institut
Band: 35 (1994)
Heft: 7

Artikel: Die Schweiz als Modell für die östlichen Kleinstaaten?
Autor: Friedrich, Rudolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1092861>

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: 18.04.2026

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

SOI-Seminar «Kleinststaaten in Gesamteuropa»

Die Schweiz als Modell für die östlichen Kleinststaaten?

Rudolf Friedrich, alt Bundesrat und SFD-Stiftungsrat

Die Schweiz als Modell für die östlichen Kleinststaaten? Der Titel dieses Referats ist durchaus zu Recht mit einem Fragezeichen versehen. Wir Schweizer sehen uns zwar oft und gern gleichsam als Vorzeigestück für andere und erheben dabei häufig auch mahnend den pädagogischen Zeigefinger. Persönlich stehe ich diesem Anspruch jedoch eher skeptisch gegenüber. Zumindest muss man differenzieren.

Überlegen wir uns zunächst einmal die heutige aussenpolitische Situation dieser Länder. Sie haben nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems ihre Selbständigkeit wiedererlangt. Sie suchen ihren neuen Platz in der Staatengemeinschaft und ganz besonders in ihrem europäischen Umfeld. Ihre Ziele sind Sicherheit, Friede, Stabilität und wirtschaftlicher Aufbau. Dabei kommt dem Streben nach Sicherheit angesichts der Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit — und neuerdings wieder im Hinblick auf die undurchsichtige Entwicklung in Russland — offensichtlich ein besonderer Stellenwert zu. Ihr Blick ist vornehmlich nach Westeuropa gerichtet, wo diese Ziele in einem bemerkenswerten Ausmass erreicht worden sind.

Internationale Verflechtung als Realität

Diese Länder stehen dabei vor einer die Aussenpolitik aller Staaten immer mehr dominierenden Tatsache, der Tatsache nämlich, dass die wichtigsten Ziele staatlichen Wirkens immer weniger im bloss nationalen Rahmen, sondern nur durch internationale Zusammenarbeit verwirklicht werden können. Sicherheit, Stabilität und Friede sind auf die Dauer nur im gesamteuropäischen Massstab denkbar. Es gibt keine verlässliche nationale Sicherheit in Europa, wenn nicht auch das Umfeld Sicherheit geniesst. Langfristig gilt dasselbe zweifellos auch für die wirtschaftliche Wohlfahrt. Kooperation und Solidarität werden so wichtiger als integrale nationale Souveränität, die angesichts der immer enger werdenden wechselseitigen Abhängigkeit der einzelnen Staaten ohnehin zunehmend fiktiv wird und zum Gegenstand nationalistischer Rhetorik absinkt.

So ist es denn auch durchaus logisch und vor allem realistisch, wenn die Kleinststaaten Mittel- und Osteuropas ihren Blick nach dem westlichen Teil des Kontinents richten und dabei vor allem Kontakt mit jenen internationalen Organisationen suchen, die in ihrem Raum Sicherheit, Stabilität, Frieden und wirtschaftlichen Fortschritt in erheblichem Ausmass bereits verwirklicht haben und denen man daher die Fähigkeit zutraut, ihren Wirkungsbereich nach Osten auszuweiten.

Im Vordergrund stehen dabei zwei Organisationen mit besonderem Gewicht, die EU und die NATO. Die NATO mit ihren trotz Abrüstung und zahlenmässigem Abbau bedeutsamen operationellen Kapazitäten als militärisches Instrument zur Gewährleistung von Sicherheit, Frieden und Stabilität. Die EU, bei all ihren vorläufigen Unvollkommenheiten und Problemen, als zentrale politische und wirtschaftliche Ordnungsmacht auf unserem Kontinent, die Frieden, Sicherheit, Stabilität und wirtschaftlichen Aufbau durch stets enger werdende Zusammenarbeit ihrer Mitglieder über die Jahrzehnte hinweg sukzessive aufgebaut hat und auch künftig diesbezüglich bestimmend bleiben wird.

Es gibt denn auch zahlreiche Beispiele dafür, wie intensiv die östlichen Kleinststaaten den Kontakt zu diesen Organisationen anstreben, so etwa die Assoziierungsabkommen Polens und Ungarns mit der EU, deren Bemühungen um die Vollmitgliedschaft, die geplanten Freihandelsabkommen der EU mit den baltischen Staaten und das Interesse für die Offerte der NATO unter dem Stichwort der Partnerschaft für den Frieden, die bereits zu Abkommen mit zehn Ländern geführt hat. Dabei betrachtet man diese Abkommen dort nur als eine erste Stufe im Sinne des momentan praktisch Erreichbaren. Das Endziel — besonders deutlich etwa in Polen, im Baltikum und in der Slowakei — ist die volle Mitgliedschaft in der NATO.

Die Schweiz — ein aussenpolitisches Auslaufmodell

Vor diesem Hintergrund: Die Schweiz als Modell? Ich habe Mühe mit dieser



Alt Bundesrat Rudolf Friedrich mit seinem stark beachteten Votum (Foto: M. Figli).

Die mittel- und osteuropäischen Länder stehen vor der die Aussenpolitik aller Staaten immer mehr dominierenden Tatsache, dass die wichtigsten Ziele staatlichen Wirkens nur durch internationale Zusammenarbeit verwirklicht werden können.

Vorstellung. Die Schweiz betreibt vorläufig noch eine völlig andere Aussenpolitik. Der Alleingang und damit die internationale Distanzierung sind nach wie vor dominant. Zwar versucht der Bundesrat in seinem Bericht zur Aussenpolitik der neunziger Jahre erfreulicherweise die Weichen anders zu stellen. Aber er erntet damit keineswegs ungeteilte Zustimmung. Ein Beitritt zur EU wird in naher Zukunft noch nicht mehrheitsfähig sein. Wir haben sogar den EWR abgelehnt und müssen nun den in Westeuropa anachronistisch gewordenen bilateralen Weg suchen. Wir sind nicht Mitglied der NATO, nicht einmal des nordatlantischen Kooperationsrates, und gegenüber der Partnerschaft für den Frieden ziehen die Gralshüter der Neutralität schon wieder die Alarmglocke.

Wir pflegen keinerlei Zusammenarbeit militärischer Art, sondern betreiben immer noch eine rein autonome Landesverteidigung, obschon es längst klar und

auch vom Chef des EMD und manchen militärischen Fachleuten wiederholt deutlich ausgesprochen worden ist, dass dadurch immer mehr Lücken entstehen — man denke etwa an die Risiken aus der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zusammen mit weittragenden Trägersystemen, an die grossräumige Aufklärung oder an die Luftraumverteidigung — und dass auch der finanzielle Aufwand im Alleingang unverhältnismässig gross wird.

Wir sind nicht einmal in der UNO, und selbst das höchst bescheidene Projekt der Aufstellung eines Blauhelm-Kontingents — das für andere Neutrale wie etwa Schweden, Finnland und Österreich längst eine Selbstverständlichkeit ist — stösst hier aus nationalegoistischen und neutralitätsdogmatischen Gründen auf Widerstand. Schweizerische Aussenpolitik geht heute noch weitgehend über die grundlegende Tatsache hinweg, dass die entscheidenden Probleme Europas nur im Verbund zu lösen sind, auch wenn das der Bundesrat mit erfreulicher Hartnäckigkeit immer wieder unterstreicht. So vermag ich da nichts Modellhaftes zu finden, ganz im Gegenteil, und ich würde die Osteuropäer eher an jene andern westeuropäischen Kleinstaaten verweisen, die Mitglied der EU und der NATO oder zumindest des EWR sind.

... und neutralitätspolitisch?

Nun hat man hier freilich gelegentlich mit dem Gedanken gespielt, ob eine Neutralität schweizerischen Zuschnitts nicht doch auch für mittel- und osteuropäische Staaten zum Instrument werden könnte, um sich aus künftigen Konflikten herauszuhalten, wie es der Schweiz in der Vergangenheit dank ihrer geographischen Lage und glücklicher Umstände wiederholt gelungen ist. Aber das scheint mir ein Denken in Kategorien von gestern zu sein.

Zwar ist Neutralität ja in verschiedener Form möglich, und der Bericht des Bundesrates zur Aussenpolitik der neunziger Jahre hat da bemerkenswerte neue Akzente gesetzt. Er beschränkt die Neutralität auf ihren militärischen Kern und will sich sonst für internationale Zusammenarbeit offen halten. Das ist ein erfreulicher Fortschritt und eine Anpassung an den grundlegenden Wandel unseres Umfeldes. Aber ganz abgesehen davon, dass wesentliche Teile der öffentlichen Meinung diese differentielle Neutralität nicht ohne weiteres übernehmen werden, so bedeutet sie international noch immer Distanzierung, sozusagen ein blosses «Ja, aber» zur Zusammenarbeit, und überdies den reichlich fragwürdigen Glauben, dass man die eigene Sicherheit im Alleingang gewährleisten könne.

Die Schweiz betreibt vorläufig noch eine völlig andere Aussenpolitik. Der Alleingang und damit die internationale Distanzierung sind nach wie vor dominant.

Ich würde die Osteuropäer eher an jene andern westeuropäischen Kleinstaaten verweisen, die Mitglied der EU und der NATO oder zumindest des EWR sind.

Nationalismus ist das letzte, was wir heute in Europa brauchen.

In anderer Hinsicht kann die Schweiz als Modell dienen: beim föderalistischen Aufbau und bei den demokratischen Strukturen unseres Landes.

Das kann kein Muster für die Politik der östlichen Kleinstaaten sein. Es taugt vor allem nicht zur Abdeckung ihrer Sicherheitsbedürfnisse. Wenn es richtig ist, dass die wesentlichen Probleme Europas für alle nur im Verbund zu bewältigen sind und wenn man wirklich die Konsequenzen aus dieser Erkenntnis zieht, dann ist in unserem Raum Neutralität — die ja auch aus ganz anderen Zeiten und Umständen stammt — zum Auslaufmodell geworden und kann für die mittel- und osteuropäischen Länder keine Attraktivität mehr aufweisen, so wie sie für die meisten kleineren Länder Westeuropas schon aufgrund der Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg ihre Attraktivität verloren hat.

Eine weitere Überlegung kommt hinzu. In der seinerzeitigen Auseinandersetzung um den EWR waren von den Verfechtern des Alleingangs ausgesprochen nationalistische Töne zu hören. Dasselbe gilt heute für die Prominenz der Blauhelm-Gegner. Nationalismus aber ist das letzte, was wir heute in Europa brauchen. Er ist in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg allmählich gebändigt worden — nachdem er vorher so viel Unheil angerichtet hatte —, was vor allem das Verdienst der EG ist. Im europäischen Osten ist er hingegen durch das kommunistische System lediglich für einige Jahrzehnte eingefroren und nun in sehr virulenter Form wieder lebendig geworden. Es ist von vitaler Bedeutung,

dass es gelingt, einen zerstörerischen Nationalismus unter Kontrolle zu halten. Dasselbe gilt natürlich auch für die neuen nationalistischen Ansätze in Westeuropa, denen unsere Alleingangpropheten geistige Unterstützung verschaffen. Auch da also keine Vorbildfunktion.

Exporttauglicher Föderalismus

In anderer Hinsicht jedoch, genauer gesagt, mit Bezug auf die internen Strukturen, glaube ich, dass die Schweiz durchaus langjährige eigene Erfahrungen vermitteln, in gewisser Hinsicht als Modell dienen kann. Unter zwei Voraussetzungen freilich: Erstens muss man sich darüber Rechenschaft ablegen, dass Lösungen, die sich unter ganz bestimmten Voraussetzungen herausgebildet und bewährt haben, nicht unbesehen auf andere Verhältnisse übertragbar sind, und zweitens darf man nicht den Schulmeister spielen, Überheblichkeit stösst ab, nur Bescheidenheit weckt Vertrauen.

In diesem Sinne weise ich an erster Stelle auf den föderalistischen Aufbau unseres Landes hin. Föderalismus baut den Staat von unten her auf. Er lässt sich vom Grundsatz leiten, dass die staatlichen Aufgaben auf der tiefstmöglichen

Fortsetzung Seite 8

Bestellschein für zeitbild

Schenken Sie das **zeitbild** Ihren Bekannten!

Ich bestelle das **zeitbild**

- Geschenkabo zu sFr. 50.– (Preis für Abonnent/innen)
- Patenschaft für einen Leser aus Mittelosteuropa zu sFr. 59.–
- für 2 Jahre zu sFr. 100.– (Ausland sFr. 120.–)
- Probenummern
- Jahresabo zu sFr. 59.– (Ausland sFr. 65.–)

Name und Vorname: _____

Beruf: _____

Strasse: _____

PLZ/Ort: _____

Tel./Fax: _____

Datum, Unterschrift: _____

Bitte einsenden an **zeitbild**, Postfach, CH-3000 Bern 6

Stufe zu lösen seien. Er gibt dem kleinen Kreis, hier der Gemeinde, eigene Kompetenzen, Entscheidungsmöglichkeiten und Verantwortung und verankert so den Staat an der Basis, dort also, wo ihm der Bürger am nächsten steht, wo die Aufgaben noch überschaubar und beurteilbar sind. Er ermöglicht dem Bürger mehr Mitwirkung und ermuntert ihn zu persönlichem Engagement, zu einer aktiven und positiven Haltung zu seinem Staat. Er ist damit ein Element der Stabilität, aber auch eines der Vitalität und der politischen Effizienz, indem er Einsatz und Wettbewerb zwischen den einzelnen Gemeinwesen fördert. Er verhindert die übermässige Machtkonzentration in der Zentrale und vermenschlicht den Staat. Er ermöglicht die Vielfalt in der Einheit, wobei man freilich auch darauf bedacht sein muss, dass er nicht in blossen Lokalegoismus entartet und zur Vielheit in der Einfalt wird.

Dazu kommt etwas heute sehr Wesentliches hinzu: Föderalismus ist eine Methode zur Lösung von Minderheitenproblemen. Solche Probleme lassen sich erfahrungsgemäss nicht durch Unterdrückung und zwangsweise Gleichschaltung dauerhaft bewältigen. Derartige Vorgehen führt, wie frühere und heutige Beispiele zeigen, nur zu immer neuen Konflikten. Man kann Minderheiten nur dann in konstruktiver Weise in ein grösseres Ganzes einbinden, wenn man ihnen ihren eigenen Wirkungskreis zubilligt. Das setzt freilich voraus, dass auch bei der Minderheit ein entsprechender Wille zur Eingliederung vorhanden ist. Aber die Mehrheit muss zuerst einmal entgegenkommen. Föderalistische Strukturen als Lösungsansatz für Minderheitenprobleme, die ja in etlichen östlichen Kleinstaaten recht virulent sind, dies scheint mir ein durchaus exporttaugliches Rezept zu sein.

Wenn ich an zweiter Stelle unsere demokratischen Strukturen nenne, so denke ich dabei nicht einfach an die elementaren Grundsätze der Demokratie im allgemeinen. Demokratisch strukturiert sind heute alle westeuropäischen Länder, und es taugt gar nichts, sich als demokratischen Musterknaben anzupreisen, der schon 1291 den Stein der Weisen gefunden hat. Demokratie ist in dessen kein Einheitsrezept. Sie ist in sehr verschiedenen Formen und in unterschiedlichem Ausmass möglich, und interessant am schweizerischen Modell sind gerade die vielfältigen Ausprägungen der demokratischen Idee in der staatlichen Wirklichkeit.

Sie reichen im Bereich der politischen Willensbildung etwa vom uralten Landsgemeindeprinzip in einigen kleinen Kantonen und in zahlreichen Gemeinden — Stichwort: Gemeindeversammlung — bis zum stark repräsentativ ausgestalteten

System auf Bundesebene. Interessant ist im weitern die unterschiedliche Rolle der Volksabstimmung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen. Man denke weiter an die mannigfaltige Ausgestaltung jener Instrumente, mit denen der einzelne von sich aus politisch aktiv werden kann: Referendum, Einzelinitiative, Volksinitiative.

Grenzen der Demokratie

Wir können aber auch Erfahrungen über Grenzen demokratischer Mitwirkung vermitteln. Wir kommen beispielsweise heute allmählich zur Erkenntnis, dass direktdemokratische Entscheide in weitem Ausmass, jedenfalls auf oberster Ebene, zu erheblicher Schwerfälligkeit führen — man denke etwa an den vierfachen Anlauf zur Einführung der Mehrwertsteuer — und so mit der Entwicklung zum Leistungsstaat und der damit verbundenen Forderung nach Effizienz staatlichen Handelns in Konflikt geraten können.

Wir erkennen, dass ein allgemeines Finanzreferendum auf Bundesebene unsern Staat blockieren könnte, dass das schon wiederholt geforderte Rüstungsreferendum eine glaubwürdige Landesverteidigung gefährden würde und dass Einzelinitiativen, Referenden und Volksinitiativen im Übermass zu Sand im Getriebe werden. Wir haben auch festgestellt, dass Volksentscheide oft in hohem Masse von momentanen Stimmungen beeinflusst und langfristige politische Erwägungen dabei von Emotionen überflutet werden.

Wir sehen heute angesichts der fortschreitenden Zersplitterung in unseren Parlamenten und der damit verbundenen sinkenden Entscheidungsfähigkeit, dass Sperrklauseln vielleicht gar nicht so undemokratisch sind. Kurz, auch Demokratie ist eine Frage des Masses wie alles auf dieser Welt, und Fundamentalismus ist da ebenso von Übel wie anderswo. Schlechte Dinge gehen bekanntlich an ihren Fehlern zugrunde, gute an ihren Übertreibungen.

In diesem Zusammenhang noch eine dritte Überlegung. Zu den Eigenheiten des schweizerischen Staatssystems gehört der Umstand, dass zahlreiche amtliche Funktionen — von Schulpflegen über richterliche Aufgaben bis hin zu den Parlamenten aller drei Stufen — nebenamtlich, im Milizsystem, ausgeübt werden. Das gilt naturgemäss in erster Linie für die Gemeinde, wo sogar die Mitglieder der Exekutive häufig im Nebenamt tätig sind. Es gilt aber bis hinauf zum Bund, so etwa für das Parlament und für zahlreiche Kommissionen. Es gilt in weitem Ausmass auch für die Ar-

Schlechte Dinge gehen bekanntlich an ihren Fehlern zugrunde, gute an ihren Übertreibungen.

Dieses Milizsystem hat den Vorteil, dass es der Bürokratisierung entgegenwirkt, dass es vielfältige berufliche Kenntnisse und privatwirtschaftliches Denken in den staatlichen Apparat einbringt, dass es dem Staat Ausgaben und damit dem Bürger Steuern erspart und, vor allem, dass es eine grosse Zahl von Frauen und Männern in den Dienst einer öffentlichen Aufgabe stellt. Es schafft damit eine breite staatstragende Schicht, die in eigener Verantwortung freiwillig mitarbeitet. Mir scheint das ein Element innerer Stabilität zu sein, das in seiner Bedeutung kaum hoch genug eingeschätzt werden kann.

Freilich hat auch dieses System wiederum seine Gefahren, mit denen wir es auch gelegentlich zu tun haben, die Möglichkeit etwa, dass persönliche und wirtschaftliche Sonderinteressen in die amtliche Tätigkeit hineingetragen und staatliche Funktionen in dieser Art missbraucht werden. Es setzt eben eine Haltung voraus, die von der Einsicht getragen ist, dass solcher Dienst am Staat eine Notwendigkeit bedeutet und dass es dabei wirklich um eine Dienstleistung und nicht um persönliche Profilierung und wirtschaftliche Vorteile geht.

Erfahrungen der SHV

Ich habe im Rahmen einer ganzen Anzahl von politischen Seminaren der Schweizerischen Helsinki-Vereinigung für Teilnehmer aus mitteleuropäischen Kleinstaaten die Erfahrung gemacht, dass diese drei Problemkomplexe, föderalistische Strukturen, demokratische Instrumente und Entscheidungsabläufe sowie das Milizsystem, auf besonderes Interesse stossen, mit deutlichem Schwerpunkt bei der Stufe der Gemeinde und jenem Zwischenbereich zwischen Gemeinde und Staat, welchen bei uns der Kanton ausfüllt.

So glaube ich denn, dass wir in dieser Hinsicht nützliche Dienste leisten können, die im Rahmen wirtschaftlicher, politischer und militärischer internationaler Zusammenarbeit nicht zu erbringen sind. Ich bin ein überzeugter Verfechter solcher politischer Aufbauhilfen in allen nur denkbaren Formen. Allerdings — und damit komme ich auf meine Ausführungen im ersten Teil zurück — wir wären wohl noch glaubhafter und überzeugender, wenn wir uns auch aussenpolitisch offener, konstruktiver und solidarischer verhalten würden. ■

Das demokratische Milizsystem setzt die Einsicht voraus, dass solcher Dienst am Staat eine Notwendigkeit bedeutet und dass es dabei wirklich um eine Dienstleistung und nicht um persönliche Profilierung und wirtschaftliche Vorteile geht.