

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 46 (1966-1967)
Heft: 12

Buchbesprechung: Bücher

Autor: [s.n.]

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 01.04.2025

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

BÜCHER

BEITRÄGE ZUR STAATSREFORM — JAHRBUCH DER NHG 1967

Das Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft hat sich in der politischen Literatur der Schweiz einen festen Platz erworben, den es gleicherweise dem Rang der in ihm zu Worte kommenden Autoren wie der zentralen Bedeutung der von ihm aufgegriffenen Themata verdankt. Der Eindruck, ein wertvolles Spiegelbild der gehobenen öffentlichen Meinung in einer Grundfrage unseres Staatswesens vor sich zu haben, stellt sich denn auch sofort ein, wenn man das neueste, wiederum von *Théo Chopard* redigierte Jahrbuch zur Hand nimmt. Es ist der Staatsreform gewidmet, der Staatsreform, die durch zwei Motionen in den beiden Kammern des eidgenössischen Parlamentes in das Stadium der landesweiten Eintretensdebatte gerückt worden ist. Nahezu die Gesamtheit der 25 Autoren ist dem Vorhaben der Totalrevision unserer Verfassung wohlgesinnt. Zwar steht für alle fest, daß ein radikaler Umbruch unserer hergebrachten Institutionen nicht in Betracht fällt, ja, daß wir im Vergleich zu 1874 einer ebenso verbindlichen Leitidee ermangeln. Trotzdem erscheint den meisten das Unterfangen einer Totalrevision einerseits als sachliche Notwendigkeit im Sinne einer Anpassung unserer staatlichen Einrichtungen «an die Bedürfnisse einer technisierten Zukunft» (Hürlimann), andererseits aber als Rettungsanker, der uns aus dem mit dem harten Wort «Malaise» umschriebenen «Unbehagen im Kleinstaat» herausführen soll. Welcher dieser beiden Gesichtspunkte präponderiert, ist auf den ersten Blick schwer zu sagen. Den unvoreingenommenen Beobachter, der die Argumente für eine bessere Adaption der Rechtsordnung an die moderne Gesellschaft auf ihre konkrete Verfassungsrelevanz überprüft, will freilich dünken, das Schwergewicht liege doch eher auf der psychologischen Ebene. Es ist erstaunlich, zu sehen, welch weitgespannte Erwartungen selbst kompromißerprobte Pragmatiker

an das abstrahierende Bemühen um eine neue Verfassung knüpfen. Man könnte versucht sein, solche Hoffnungen als verspätetes Eingeständnis eines Versagens zu deuten, doch geht es hier nicht darum, Boshaftigkeiten an die Adresse einer nach außen hin recht erfolgreichen Generation zu richten. Entscheidend ist vielmehr die Frage, ob es gelingt, die dem Projekt einer Totalrevision immanenten Möglichkeiten eines breiteren Engagements auch tatsächlich auszuschöpfen und zu verhüten, daß darob die Lösung der hängigen Probleme auf die lange Bank geschoben wird. Wertvoll ist auf alle Fälle, daß, dank der Auseinandersetzung um die Totalrevision, Grundfragen unseres Staates aus einer Gesamtschau heraus zur Diskussion gestellt werden. Einen Beitrag zu solcher Selbstbesinnung zu vermitteln, setzt sich auch das Jahrbuch der NHG zum Ziel. Während sich einige einleitende Aufsätze allgemein mit der Tunlichkeit, den Voraussetzungen und den Schranken einer Totalrevision befassen, geht die Mehrzahl der Autoren bereits auf die einzelnen Sachfragen ein. Ihre Beiträge kreisen um die drei Probleme Demokratie, Föderalismus und Verhältnis von Staat und Wirtschaft.

Den Reigen der Aufsätze eröffnen die Beiträge der beiden Motionäre, die damit Gelegenheit erhalten, ihre parlamentarischen Vorstöße auch an dieser Stelle zu begründen. Ständerat *Karl Obrecht* unterstreicht, daß sein Entschluß, in einer Motion die Anhandnahme der Vorarbeiten für eine Totalrevision anzubeglehen, erst auf Grund eines äußeren Anlasses gereift sei, nämlich auf Grund der Eile, in der man im Gefolge der Mirage-Erfahrungen zu einer geistig zu wenig durchdachten «kleinen Reform» geschritten sei. Mit den Stichworten «Überlastung und Verzerrung des Grundgesetzes», «Ungenügen der überkommenen Institutionen» und «Entfremdung zwischen Volk und Institutionen» weiß freilich der Ver-

treter des Standes Solothurn über dieses Einzelerlebnis hinausreichende Revisionsgründe zu nennen, Gründe, die eine organisatorisch-gestaltende Reform unseres Gemeinwesens sehr wohl rechtfertigen. In einem umsichtig abwägenden Plädoyer tritt Nationalrat *Peter Dürrenmatt* für den Versuch einer Totalrevision ein, wobei er gewisse Zweifel und Risiken durchaus anerkennt. Dieser Versuch bedeutet nach ihm nichts anderes als «die Absicht, in den Dingen der Politik und des Staates in konformer Weise zu planen»; mit dem Vorhaben der Totalrevision wird der Faszination des «Plans» der gebührende Tribut entrichtet.

Von der hohen Warte des Verfassungsjuristen aus nehmen *Hans Huber* und *Werner Kägi* in tiefeschürfenden Essays zum Projekt einer Gesamtrevision Stellung. Der Berner Rechtslehrer kommt in einer sehr pessimistischen Betrachtung über «Stillstand, Verdrängung und Abwertung der politischen Theorie in der Gegenwart» zum Schluß, daß es noch keineswegs ausgemacht sei, ob in der Schweiz der Augenblick für neue Institutionen schon gekommen sei. Zur wirkungsvolleren Bewahrung der Freiheit regt er in Anlehnung an den amerikanischen Denker George Sabine an, vorerst eine Reserve des guten Willens und des Glaubens neu anzulegen, mit Hilfe derer neue Einrichtungen allein Fuß fassen und gedeihen können. (Es ist recht aufschlußreich, daß die Skepsis gegenüber dem Versuch einer Totalrevision vor allem in akademischen Kreisen zu finden ist; im Jahrbuch der NHG kommt sie im übrigen nur beiläufig im Aufsatz des Generalsekretärs des Volkswirtschaftsdepartementes zum Ausdruck, während sich «die Politiker» durchweg positiv verlauten lassen.) Auch Professor Kägi muß seinen eindringlichen Darlegungen über den bleibenden Sinn der Verfassung in einer veränderten Welt die Feststellung vorausschicken, daß die Idee der Verfassung als normative Grundordnung stark verblaßt ist. Da er indessen eine Erneuerung unserer Grundordnung für dringlich erachtet, bejaht er den Gedanken einer Totalrevision der Bundesverfassung,

allerdings nur unter drei Voraussetzungen: die Totalrevision ist als «ein Unternehmen über viele Jahre» zu sehen, in deren Verlauf gewisse Fragen im Verfahren der Partialrevision zu bereinigen sind; sodann sollte sie die Krönung einer entsprechenden Bewegung in den Kantonen sein, und schließlich müßte sich die Reform auf etwas viel Umfassenderes als den bloßen Text der Verfassungsurkunde beziehen. Umgekehrt hat die Revision vor gewissen «idées incontestables» Halt zu machen. Hierin besteht, wie *Rolf Deppeler*, der Berner Universitätssekretär, in seiner Studie über die Schranken der Verfassungsrevision dartut, im schweizerischen Schrifttum Übereinstimmung, obwohl die konkreten Schranken im einzelnen sehr unterschiedlich hergeleitet werden. Entscheidend für das Gelingen der Totalrevision mag das Engagement der Intellektuellen sein. *André Lasserre* weist nach, daß ein solches bei der Schaffung der Bundesverfassung von 1848 vorhanden war; die Hoffnung, daß eine derartige fruchtbare Kommunikation zwischen den Praktikern der Politik und dem Kreis fähiger Kritiker und Anreger auch einer kommenden Totalrevision beschieden sei, bringt *Oskar Reck*, der derzeitige Präsident der NHG, unter Berufung auf Albin Zollinger mit gewohnter Prägnanz zum Ausdruck.

Nicht weniger als acht Beiträge haben unsere Staats- und Regierungsform, genauer gesagt, das Zuordnungsverhältnis von Volk und Parlament, von Regierung und Verwaltung, von Parteien und Verbänden zum Gegenstand. Auch darin manifestiert sich die offenkundige Tatsache, daß das latente Unbehagen im Schweizerland seinen Ausgang bei den Zweifeln um die politischen Institutionen genommen hat. Obwohl es an konkreten Anregungen zu Reformen nicht fehlt, sind die wenigsten verfassungsrelevant. Am ehesten trifft dies zu für die Frage nach dem Bereich des unmittelbaren Mitbestimmungsrechtes des Bürgers. Ihr geht Professor *Dietrich Schindler* in seinem Aufsatz «Ausbau oder Abbau der Demokratie» nach, wobei er zunächst in Würdigung der aktuellen Entwicklungstendenzen auf die Fundamentaldemokratisierung der Gesell-

schaft und die gegenläufige, durch die Verlagerung zum Verwaltungsstaat bedingte Verengung des Spielraumes der Demokratie hinweist. Die Verteilung der Volksrechte wird heute vielfach als fragwürdig erachtet; eine institutionelle Neuabgrenzung drängt sich auf Bundesebene aber lediglich auf hinsichtlich der Staatsverträge, die gegenüber dem letzten Jahrhundert ihren Charakter entscheidend verändert haben, und allenfalls in Richtung einer eindeutigeren Umschreibung der inhaltlichen Schranken der Volksinitiative, deren Einhaltung zudem von einer richterlichen Instanz zu gewährleisten wäre. Alle weiteren Modifikationen würden entweder die kantonale oder kommunale Stufe (weitgehende Ersetzung des obligatorischen durch das fakultative Referendum, Verzicht auf die Volkswahl bei gewissen Beamten) oder aber den außerrechtlichen Bereich (Aufklärung der Öffentlichkeit in den früheren Stadien der Projektplanung) betreffen. Eine Fülle von Anregungen, die wiederum nur zum geringsten Teil auf Verfassungsebene zu realisieren wären, enthalten auch die beiden Aufsätze, die sich mit den spezifischen Problemen der Verwaltung befassen. *Karl Huber*, Generalsekretär des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, zeichnet ein sehr nüchternes Bild von der Verwaltung als der angeblichen «vierten Gewalt», für die zuweilen, angesichts der übermächtigen Einflußnahme der Gruppeninteressen, das Attribut «Ohnmacht» weit zutreffender sei. Gegenüber dem Vorschlag, Staatsaufgaben vermehrt durch autonome Körperschaften vollziehen zu lassen — wir werden ihm im folgenden noch mehrfach begegnen —, gibt Huber mit Fug das Moment der rechtsstaatlichen Kontrolle zu bedenken; die wachsende Macht der Verwaltung könne mit einer verbesserten Organisation des Rechtsschutzes und der Geschäftsaufsicht wirksam gebändigt werden. *Gerhart Schürch*, Finanzdirektor der Stadt Bern, ergänzt diese Vorschläge mit dem Ruf nach einer verbesserten wissenschaftlichen und technischen Ausrüstung der Verwaltung; diese benötigt phantasiebegabte Unternehmertypen, eigentliche Manager, die organisatorisch und

finanziell eine Sonderstellung einzunehmen hätten.

Ein hübsches Zweigespann bilden die Beiträge von Ständerat *Eduard Zellweger* und Gewerkschaftssekretär *Waldemar Jucker* zum Problemkreis Parteien und Verbände. Die beiden Sozialdemokraten gelangen in Analyse und Synthese zu recht gegensätzlichen Auffassungen. Zellweger wendet sich energisch gegen die Verklärung der «Konkordanzdemokratie», die den stillen Verfassungswandel als Folge des Übergewichts des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens nachträglich zu rechtfertigen versuche. Die Praxis, schon im Vernehmlassungsverfahren zu einer Einigung kommen zu wollen, biete keineswegs Gewähr für sachlich überzeugende, rational überprüfbare Entwürfe und schränke zudem die Entscheidungsfreiheit der Bundesversammlung ein. Zellweger spricht sich denn auch für eine Rückbildung der nach seiner Meinung anarchische Züge tragenden Konkordanzdemokratie auf dem Wege einer Reform des Parlamentes und einer rechtlichen Umschreibung von Stellung und Rolle der politischen Parteien aus. Demgegenüber gießt Jucker als Sekretär des im Unterschied zu den politischen Parteien nicht mit leeren Kassen dastehenden Schweizerischen Gewerkschaftsbundes unterschwelliges Spott über die regionalen Berufspolitiker aus, die ein gewisses «politisches Sortiment» anbieten müßten, um gewählt zu werden, während die Optik der nationalen Wirtschaftsverbände notwendigerweise sachbezogener und weltoffener sei; immerhin brauche unser Land beide Elemente: die Wirtschaftsverbände als das nationale und integrierende Korrektiv gegenüber den regionalen Politikern wie die Regionalpolitiker als die einem zu schematischen Zentralismus entgegenwirkende Zensur.

Das Phänomen der Abschleifung der parteipolitischen Gegensätze ist — nicht unerwartet — wiederholt Gegenstand scharfsinniger Diagnosen unseres politischen Lebens. Mit dem Zusammenspiel der politischen Kräfte setzen sich insbesondere Dr. Kopp, Ständerat Guisan und Professor Ruffieux auseinander. Während *Hans Kopp*,

Zürcher Rechtsanwalt und Präsident des Schweizerischen Aufklärungsdienstes, eine künftige Staatsreform nicht zuletzt unter dem Aspekt vermehrter Opposition und häufigerer Alternativen sieht, redet Ständerat *Louis Guisan* aus reicher Erfahrung dem Kompromiß das Wort, zu dem die Schweizer zum Wohl ihres Landes verdammt seien. Professor *Roland Ruffieux*, Spezialist der politischen Wissenschaften, skizziert drei Modelle möglicher Opposition: die klassische parlamentarische Opposition, die grundsätzliche, gegen die Staatsordnung gerichtete Opposition und schließlich die sektorale Opposition, wie wir sie recht ausgeprägt in unserem Staate finden; es macht nicht den Anschein, als ob sich in der Schweiz eine nennenswerte Opposition im ersten oder zweiten Sinne etablieren könnte.

Es liegt auf der Hand, daß auch das Strukturelement des Föderalismus im Jahrbuch der NHG der Überprüfung auf Reformbedürftigkeit unterzogen wird. Im Vordergrund steht zunächst die Umgestaltung der Finanzordnung von Bund und Kantonen, mit der sich in einer einläßlichen Studie — vorab unter dem Gesichtspunkt der konjunkturpolitischen Erfordernisse — Dr. *Vincent Frank* befaßt. Auf diesem naturgemäß höchst primordialen Sektor dürften möglicherweise schon vor der Durchführung einer Totalrevision präjudizielle Entscheidungen fallen. Der Aufsatz des Tessiners Dr. *Guido Locarnini* beschlägt demgegenüber wenige handfeste Aspekte; ihm geht es um das Prinzip eines besseren Schutzes ethnisch-sprachlicher Minderheiten, ein Postulat, das der Sympathie der Deutschschweizer gewiß ist, solange es nicht jener an unrühmlichen Rassismus erinnernden Mentalität entspringt, wie sie vereinzelt in westlicher gelegenen Landesteilen aufgetaucht ist. Sein Landsmann *Giuseppe Mondada* wendet sich einem konkreten Anliegen zu: der Vereinigung von Gemeinden zu regionalen Zusammenschlüssen, deren Notwendigkeit er anhand der Schulverhältnisse im Mendrisiotto aufs nachhaltigste dokumentiert. Ein Problem des Föderalismus (mehr noch als ein solches der Staatsintervention) ist die Aufgabe der Landesplanung.

So ist denn auch der Ruf von *Jean-Pierre Vouga*, Kantonsarchitekt der Waadt, nach vermehrter Forschung und nach Beseitigung der bestehenden Barrieren auf dem Gebiete der Landesplanung vorab ein Appell an Gemeinden und Kantone zur Kooperation. Für eine solche organische Zusammenarbeit — in horizontaler und vertikaler Richtung — setzt sich in seinem stimmungsvollen Schlußaufsatz der Zuger Nationalrat *Alois Hürlimann* ein. Für ihn ist die Anpassung der überlieferten föderalistischen Staatsstruktur an die Bedingungen des technischen Zeitalters eine Voraussetzung dafür, daß die Schweiz im Rahmen der europäischen Integration einen gangbaren Weg zwischen Isolation und Aufgehen in einem Zentralstaat finden kann, weil nämlich nur dann damit gerechnet werden dürfe, daß die Formel für die Einigung Europas der Konzeption der Bundesverfassung von 1848 nachgebildet werde, wenn wir uns vorerst über die Bewältigung der durch den Föderalismus gestellten Probleme ausweisen können. Mit dem Stichwort Integration ist auch die Brücke geschlagen zum einzigen Aufsatz, der sich außenpolitischen Fragen widmet. In seinem Beitrag «*La Suisse et le monde de demain*» berührt alt Bundesrat *Max Petitpierre* eine Reihe aktueller Aspekte der schweizerischen Außenpolitik. In diesem Rahmen möchten wir uns darauf beschränken, die Entschiedenheit anzumerken, mit welcher der ehemalige Vorsteher des Politischen Departementes die Idee der Aufstellung eines schweizerischen Kontingentes von «Blauhelmen» ablehnt; er tut dies unter anderem mit dem einleuchtenden Hinweis auf die allfällige paradoxe Situation, daß schweizerische Vertreter des Roten Kreuzes den Opfern schweizerischer Kampfverbände zu Hilfe eilen müßten.

Nur einige wenige Aufsätze beschlagen ein Thema, das sonst als zentrale Ordnungsfrage zu gelten hat: das Spannungsverhältnis zwischen Individuum und Kollektiv. Zwei welsche Autoren sind erst noch bemüht, den Gegensatz mit verbindenden Institutionen zu überbrücken. Ständerat *Eric Choisy* und der Forschungsspezialist Dr. *Charles Tavel* warnen vor einer allzu

scharfen Trennung des öffentlichen vom privaten Sektor. Sie erachten auf dem Gebiete der Landesplanung und der Forschung ein enges Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft als unerlässlich. Auch überzeugte Liberale, die im übrigen «kompromißlos an der nachhelvetisch-liberalen Staatskonstruktion» (Hans Kopp) festhalten möchten, bezeichnen die konsequente Unterscheidung von öffentlichem und privatem Sektor als antiquiert. Erinnern wir uns aber an die Feststellung, die der von Hause aus konservative Karl Huber über die Bedeutung des rechtsstaatlichen Aufbaues des öffentlichen Sektors gemacht hat, so will uns jedenfalls bedünken, daß die moderne Kooperation von Staat und Wirtschaft ideologisch, und zwar insbesondere im Hinblick auf den Rechtsschutz des Individuums, noch keineswegs genügend fundiert ist. Die Tätigkeit des Staates im nichthoheitlichen Bereich und die Übertragung öffentlicher Funktionen an autonome Körperschaften können bei unzureichender rechtlicher Sicherung zu Zuständen führen, die in diametralem Gegensatz zu den Vorstellungen stehen, die die Väter der Bundesverfassung von 1848 bewegt haben. Weniger groß ist demgegenüber die Gefahr, daß der staatliche Interventionismus herkömmlicher Prägung überwuchert, erweist sich doch der Schweizer gegenüber diesem ihm bekannten Bazillus seit langer Zeit immun. Etwas anders steht es allerdings mit dem magischen Zauberwort der Planifikation, die sich mit der Aureole der wissenschaftlichen Harmonisierung der Interessengegensätze umgeben hat. Wie indessen Dr. *Willy Linder*, Handelsredaktor der «NZZ», in seinem Aufsatz «Planifikation — kein gangbarer Weg für die Schweiz» dartut, müßten die an die Planifikation geknüpften Hoffnungen auf eine Versachlichung der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung schon sehr bald zu einer Ernüchterung führen. Der Erfolg dieser Methode steht und fällt mit dem Umfang der der Regierung zu Gebote stehenden Machtmittel; er wird nur mög-

lich durch eine Preisgabe des für unser Land so charakteristischen Prinzips der Selbstbestimmung.

In den meisten Beiträgen des Jahrbuches schwingt die Empfindung einer wesentlichen Veränderung der gesellschaftlichen Situation mit. Wohl am eindrucklichsten aber zeichnet Ständerat *Kurt Bächtold* den Weg vom bewahrenden Rechtsstaat zum umfassend gestaltenden «Etat faustien». Seit dem Ersten Weltkrieg ist es nicht mehr gelungen, dem Machtzuwachs des Staates durch entsprechende zusätzliche Kontrollmechanismen zu begegnen. Nötig sind daher neue rechtsstaatliche Sicherungen, soll nicht «die Würde des für sich selber verantwortlichen Menschen zerstört werden». Diese Forderungen Bächtolds können nicht warm genug unterstützt werden. Von der neuen, unter Berufung auf Keynes (so Locarnini im Jahrbuch der NHG oder Edgar Bavelle in seinem Werk «Les conditions de la libération du prolétaire en occident») postulierten Trilogie wirtschaftlicher Erfolg, soziale Gerechtigkeit und persönliche Freiheit werden Technokraten und Politiker für das Streben nach den ersten beiden Leitbildern aus eigenem Antrieb besorgt sein. Übrig bleibt die Aufgabe der Sicherung der Freiheit, von links verlästert als Ellbogenfreiheit einer plutokratischen Minderheit, von rechts diskreditiert als Aktionsfeld des unsolidarischen Egoismus uneinsichtiger Außenseiter. Wenn sich die Nation erst einmal das geistige Monopol im Bereich der Investitionen und der Besiedlung via Wirtschaftsrat und Landesplanungsrat gesichert haben wird, mag zwar der Durchschnittsbürger seine Alltagsration an persönlicher Freiheit noch immer so genießen, wie es heute der Franzose unter dem Regime de Gaulle tut, die wirkliche Freiheit aber im Sinne der Begründer unseres Bundesstaates wird stark angeschlagen sein. Müßte ihre Bewahrung nicht vermehrt Gegenstand der Gespräche um eine Staatsreform sein?

Rudolf Robr

Das Jahrbuch für politische Wissenschaft ist wie bereits im Jahre 1964 einem Gesamtthema gewidmet. In mehreren Beiträgen nehmen Fachleute, Politiker und Beamte zum Thema *Schweizerische Außenpolitik* Stellung. Es ist der Publikationskommission gelungen, durch die verschiedenen Beiträge ein Spektrum der Probleme der schweizerischen Außenpolitik zu vermitteln, das zur Zeit weder eine Monographie noch sonst ein Standardwerk ersetzen könnte. Die Originalität und Gründlichkeit einzelner Beiträge ergänzt damit in wertvoller Weise die zum Teil bis heute sehr einseitige Literatur, die sich mit der schweizerischen Außenpolitik befaßt. Wir kennen einerseits mehrere Werke, die der Kompetenzabgrenzung und staatsrechtlichen Bedeutung des Parlaments und des Bundesrates beim Abschluß von Staatsverträgen gewidmet sind, andererseits sehen wir uns einer Fülle von Abhandlungen gegenübergestellt, die die schweizerische Neutralitätspolitik zum Gegenstand haben. Was uns bis heute jedoch gefehlt hat, ist eine Analyse der soziopolitischen Gruppen, die auf die schweizerische Außenpolitik einen entscheidenden Einfluß ausüben, sowie die Darstellung einer Motivation unserer Haltung zu den auswärtigen Beziehungen.

Zuerst werden von Nationalrat Willy Bretscher, Prof. Dusan Sidjanski und Botschafter Armin Daeniker der Reihe nach der Einfluß der Bundesversammlung, der Wirtschaftsverbände und schließlich des Politischen Departements selbst auf die auswärtige Gewalt untersucht. Es folgt eine eingehende Darstellung von Prof. Roy Preiswerk über die Entwicklungshilfe als neue Dimension schweizerischer Außenpolitik, ein Beitrag von Prof. Roland Ruffieux über die Haltung der Schweiz gegenüber der Vorbereitung des Marshallplanes und abschließend eine zusammenfassende, aufschlußreiche Darstellung von Daniel Frei über den Sendungsgedanken in der schweizerischen Außenpolitik.

Die ersten drei Beiträge lassen auf eindruckliche Weise eine sehr enge Verzahnung

zwischen den Wirtschaftsverbänden, dem Parlament und dem Bundesrat erkennen. Zwar hat sich diese Verzahnung erst allmählich entwickelt. *Willy Bretscher* zeigt deutlich, daß der Bundesrat in den ersten Jahrzehnten unseres Bundesstaates, unter der Führung von ausgeprägten Persönlichkeiten, die dem Politischen Departement vorstanden, das Monopol der Außenpolitik gegenüber allen anderen politischen oder wirtschaftlichen Gruppen für sich in Anspruch nahm. Das Gleichgewicht zwischen der Legislative und der Exekutive in der auswärtigen Gewalt ließ sich erst realisieren, nachdem gegen große parlamentarische Widerstände, die sich zum Teil auf die Interesselosigkeit der Räte in der auswärtigen Politik zurückführen läßt, im Jahre 1936 im Nationalrat und im Jahre 1945 im Ständerat die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten eingeführt werden konnten. Diese Entwicklung veranschaulicht die zunehmende Einflußnahme der Räte auf unsere Außenpolitik. Auf Grund dieser Entwicklung und auf Grund seiner eigenen Erfahrungen kommt Bretscher als langjähriges Mitglied der nationalrätlichen Kommission zum Schluß, daß die Spannweite und Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit auf dem Gebiet der Außenpolitik, im Gegensatz zu früher, auf ein erträgliches Maß zurückgegangen ist und der Bundesrat heute eine parlamentsnähere Außenpolitik führt, als dies vielleicht vor 20 Jahren noch der Fall war. Dieses Gleichgewicht zwischen Volk, Parlament und Bundesrat in der Außenpolitik kann aber nur erhalten bleiben, wenn das Interesse an der Außenpolitik im Volk und in den Räten wächst.

Einen unverkennbar größeren Einfluß auf unsere Außenpolitik als das Parlament haben, wie aus dem äußerst aufschlußreichen Artikel von *Dusan Sidjanski* hervorgeht, die Wirtschaftsverbände. Da die Grundlinien schweizerischer Außenpolitik durch die Neutralität mehr oder weniger festgelegt sind und demzufolge auf diesem Gebiet

keine großen Umwandlungen zu erwarten sind, verlagert sich der Großteil der außenpolitischen Aktivität auf die Außenhandelspolitik. Auf diesem Gebiet hat sich eine im Vergleich zu anderen Staaten einzigartige Zusammenarbeit und Verzahnung zwischen den Wirtschaftsverbänden, insbesondere dem Vorort, und den mit der Außenhandelspolitik betrauten Organen der Bundesverwaltung entwickelt. Dies zeigt sich vor allem darin, daß in fast allen Wirtschaftsverhandlungen der Schweiz mit dem Ausland die Privatwirtschaft direkt in der schweizerischen Delegation vertreten ist, wobei die Abgeordneten Personen nicht selten auf Grund ihrer Fachkenntnisse dazu beitragen können, den schweizerischen Standpunkt in den Verhandlungen gegenüber dem Ausland namhaft zu verstärken. Sidjanski veranschaulicht auf eindruckliche Weise, wie sich diese Verzahnung zwischen Verwaltung und «Pressure Groups» einerseits zugunsten einer fruchtbaren Zusammenarbeit, andererseits aber zur Wahrnehmung einseitiger partikulärer Sonderinteressen eines einzelnen Wirtschaftszweiges auswirken kann.

Mit den Aufgaben, der Struktur und den Organen des Politischen Departementes, das mit der eigentlichen Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten betraut ist, befaßt sich schließlich Botschafter *Armin Daeniker*. Das Politische Departement nimmt, abgesehen von der Außenhandelspolitik und den auf rein technischem Gebiet liegenden Kontakten anderer Bundesstellen mit dem Ausland, eine zentrale Stellung auf dem Gebiet der Außenpolitik ein. Die Vertretungen im Ausland, die periodisch über die politischen Verhältnisse in ihrem Residenzstaat berichten, erlauben es dem Bundesrat, die politischen Verhältnisse im Ausland zu beurteilen und dementsprechend die Richtlinien für die Außenpolitik in Zusammenarbeit mit den Außenpolitischen Kommissionen der Räte auszuarbeiten.

Es ist das Verdienst von *Daniel Frei*, in seiner aufschlußreichen Untersuchung über den Sendungsgedanken in der schweizerischen Außenpolitik die Motive untersucht

zu haben, die die verschiedenen sich mit der Außenpolitik befassenden Gruppen der Schweiz in der einen oder anderen Richtung beeinflussen. Die Idee der republikanisch-demokratischen Vorbildlichkeit, die Idee der Völkerversöhnung und die Idee humanitär-karitativen Wirkens sind nach Frei die Grundmotive, die die schweizerische Haltung in ihren auswärtigen Beziehungen wesentlich bestimmen. Diese idealistischen Grundmotive geraten jedoch oft in Konflikt mit einer egoistischen, auf die reine Staatserhaltung ausgerichtete Politik. Den Gegensatz zwischen Idealismus und Staatsraison versucht Frei aber dadurch abzuschwächen, daß er den Begriff der Staatsraison auf Grund seiner mangelhaften Bestimmbarkeit abschwächt und das Staatswohl bzw. das nationale Interesse als keineswegs objektive Gegebenheit betrachtet. Wir wären Frei dankbar gewesen, wenn er, trotz den erwähnten Schwierigkeiten, versucht hätte, dieses Staatswohl oder nationale Interesse etwas eingehender zu untersuchen. Es will uns scheinen, daß dasselbe sich nicht nur durch die «Gesamtheit aller jener Sehnsüchte und Ideale oder Ängste und Abneigungen» bestimmen läßt, «die eine Gruppe von Menschen gemeinsam teilt und die in diesen Menschen den Willen zum Zusammenleben in einem gemeinsamen Staat wach werden lassen», wie Frei erklärt, sondern daß es auch real das Ergebnis der Umweltbeziehungen eines Kleinstaates ist, der in einer durch die Machtpolitik bestimmten Völkergemeinschaft seine Unabhängigkeit und Souveränität zu wahren sucht. Das Gebiet, das Frei in seinem Aufsatz aufgegriffen hat, ist wissenschaftlich beinahe unerforscht. Wir können nur hoffen, daß diese Untersuchung Anlaß oder Anregung zu weiteren Forschungen sein wird.

Wie sehr die schweizerische Politik bei der Auffassung neuer Probleme zwischen dem Gegensatz von Staatsegoismus und Idealismus hin und her gerissen wird, zeigen die zwei Aufsätze von Roland Ruffieux und Roy Preiswerk. *Roland Ruffieux* beleuchtet die Probleme, denen die Schweiz angesichts des Marshallplanes und der Errichtung der OECD gegenüberstand. Der Wille zur

fruchtbaren Zusammenarbeit im Wiederaufbau des zerstörten Europas wurde immer wieder zurückgedämmt durch die Formung einer Neutralitätspolitik, die durch die OECD gefährdet zu sein schien. *Roy Preiswerk* behandelt die neuen Dimensionen der schweizerischen Außenpolitik, das heißt die Stellung unseres Landes zu den Entwicklungsländern. Auch er versucht in seinem Aufsatz, den Idealismus, der die schweizerische Entwicklungshilfe scheinbar zu tragen scheint, durch einen gesunden Realismus zu ergänzen, indem er darauf hinweist, daß Entwicklungshilfe nicht nur karitativer Natur ist, sondern sehr egoistische, nationale Interessen verwirklicht. Die sehr gründliche Untersuchung über Struktur, Aufgaben und Umfang unserer Entwicklungshilfe ist eine wertvolle Ergänzung zur Literatur, die bis heute auf diesem Gebiet erschienen ist.

Neben den Aufsätzen zur schweizerischen Außenpolitik enthält das Jahrbuch auch zwei Untersuchungen zur aktuellen Politik. *François Reymond* untersucht die Abstimmung vom 28. Februar 1965 über

die Konjunkturbeschlüsse. Von *Peter Gilg* und *François Reymond* folgt sodann eine umfassende Übersicht über die schweizerische Politik im Jahre 1965, wobei Frau *Denise Bindschedler-Robert* die Probleme der schweizerischen Außenpolitik im Jahre 1965 beleuchtet. Diese Berichte sind zwar sehr gründlich bearbeitet, es wäre jedoch zu wünschen, zumal sie in Zukunft jährlich in einer separaten Publikation erscheinen sollen, daß sie in eine noch straffere und systematischere Form gebracht würden. Eine Gesamtdarstellung der Probleme, nach Departementen geordnet, ist bereits in den Geschäftsberichten des Bundesrates enthalten. Was jedoch fehlt, ist eine Übersicht über die großen Tendenzen der soziopolitischen Gruppen in der Schweiz gegenüber den aktuellen politischen Problemen, Tendenzen, wie sie sich im Artikel von Ruffieux erkennen lassen. Es wäre zu wünschen, daß die wertvolle Analyse künftig in eine umfassende, systematische Synthese gebracht werden könnte.

Thomas Fleiner