

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 5 (1965)

Artikel: Die Aussenpolitik der Schweiz 1964
Autor: Chenaux-Repond, Dieter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-170837>

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: 29.11.2024

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

DIE AUSSENPOLITIK DER SCHWEIZ 1964

von

Dr. DIETER CHENAUX-REPOUND

Diplomatischer Mitarbeiter beim eidgenössischen politischen Departement

Aussenpolitik orientiert sich nicht allein nach den Traditionen und den langfristigen Interessen eines Landes; sie ist stets auch Reflex einer bestimmten internationalen — heute muss man sagen: weltpolitischen Konstellation. Die Frage nach der weltpolitischen Konstellation im Jahre 1964 wird häufig dahingehend beantwortet, der *Macht-Dualismus* der Nachkriegszeit sei einem *Macht-Polyzentrismus* gewichen, indem zwischen den beiden jahrelang ausschliesslichen Machtzentren, Washington und Moskau, mehr und mehr Staaten mehr und mehr aussenpolitischen Spielraum gewinnen.

Eine solche Interpretation vereinfacht wohl allzusehr, insofern sie nicht lediglich Tendenzen andeuten will. Und inwiefern diese Tendenzen über die Schwankungen der Tagespolitik hinaus positive Wirkungen zeitigen werden, bleibt abzuwarten. Jedenfalls scheint sich mit dem Blick auf das vergangene Jahr zu bewahrheiten, dass die Friedenssicherung sich in denjenigen Weltgegenden als am problematischsten erweist, wo die Einflussphären der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion sich nicht eindeutig berühren. Neben Washington und Moskau gibt es nach wie vor kaum ein friedenssicherndes Machtzentrum von mehr als eng begrenztem Einfluss.

Diese Feststellung will freilich die Existenz des « tiers monde », will die wachsende Zahl der sog. Nichtverpflichteten nicht leugnen, die mit den Entwicklungsländern mehr oder weniger identisch sind. Diese verkörpern denn auch, neben unserm Verhältnis zur westlichen Welt und demjenigen zu den kommunistischen Staaten, gewissermassen den dritten Reflektor der schweizerischen Aussenpolitik der letzten Jahre.

Die westliche Welt

Im Rahmen unserer Beziehungen zur westlichen Welt stand für unser Land auch 1964 die *Problematik der europäischen Integration* im Vordergrund. Seitdem Präsident de Gaulle im Januar 1963 klargemacht hatte, dass ihm ein Beitritt Grossbritanniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unerwünscht sei, konnten auch den Assoziierungswünschen anderer Länder, darunter der Schweiz, mindestens für die nächste Zeit keine ernsthaften Chancen mehr eingeräumt werden. Inzwischen hat aber die durch das Bestehen zweier handelspolitischer Blöcke in Westeuropa hervorgerufene Diskriminierung der Nichtmitglieder, weitgehend infolge des innerhalb jedes der Wirtschaftsgebiete vollzogenen Zollabbaus auf 40 %,

ein Ausmass erreicht, das trotz den Wirkungen einer unerhörten wirtschaftlichen Konjunktur zu sichtbaren Verlagerungen der Handelsströme führt. Der Anteil unserer Ausfuhr nach der EWG ging von 42,3 % auf 40,5 % zurück, während sich der Anteil der EFTA von 17,8 % auf 19,5 % erhöhte. Die EFTA, die uns in einem gewissen Masse für unsere Nichtmitgliedschaft bei der EWG zu entschädigen vermag, erlitt aber Ende Oktober einen freilich für die Anfälligkeit einer Freihandelszone charakteristischen, ernsten Rückschlag, als die neue britische Regierung, um dem akuten Zahlungsbilanzdefizit zu steuern, einen 15 %igen Zollzuschlag auf Industriewaren dekretierte.

Es bedurfte indessen dieser Krise nicht, um die Schweiz von der hohen Bedeutung einer internationalen Übereinkunft zu überzeugen, welche die wachsenden Diskriminierungseffekte der bestehenden handelspolitischen Blockbildung in Europa zu vermindern geeignet wäre. Solche Hoffnungen werden auf die allgemeinen Zoll- und Handelsverhandlungen im GATT, die sog. *Kennedy-Runde* gesetzt, die sich grundsätzlich die Halbierung der Zölle unter den Industriestaaten zum Ziel gesetzt hat. Die sorgfältig vorbereiteten Verhandlungen traten im November mit der Hinterlegung der sog. Ausnahmelisten in ein entscheidendes Stadium. Die Schweiz, an einem möglichst umfassenden Zollabbau auf Industriewaren interessiert, hat, unter Voraussetzung der Gegenseitigkeit, auf die Anmeldung von Ausnahmen verzichtet. 1965 dürfte die Entscheidung dafür bringen, ob es zu einem wirklich grosszügigen Zollabbau zwischen den hochentwickelten Staaten kommen wird. Die Augen vieler sind auch in dieser Frage, die trotz des wirtschaftlichen Gegenstandes weitgehend eine politische ist, auf Paris gerichtet. Die optimistischere Version hat einiges für sich: sie glaubt an den Willen Frankreichs, der Kennedy-Runde zum Erfolg zu verhelfen, um auf diese Weise inskünftigen Assoziationsgesuchen von Ländern, die aus wirtschaftlichen Gründen mit der EWG in ein engeres Verhältnis zu treten wünschen, den Boden zu entziehen.

So sehr ein voller Erfolg der Kennedy-Runde den wohlbegründeten Interessen der Schweiz entgegenkäme, so fraglich erscheint allerdings, ob er als Antwort auf die Frage unseres Verhältnisses zur europäischen Integration zu genügen vermöchte. Trotz des Fortbestehens mancher Gegensätze im Schosse der EWG, insbesondere in der Frage der politischen Weiterentwicklung, zweifelt niemand an der bemerkenswerten Festigung der Gemeinschaft auf dem Wege zu den wirtschaftlichen Zielen, die sie sich gesteckt hat. Die Intensität des innergemeinschaftlichen Dialogs schafft mit der Zeit gegenüber kapriziösen Einfällen einzelner Partner zunehmend resistente gemeinschaftliche Bande, was den Aussenstehenden nicht unberührt lassen kann.

In Anbetracht der ins Politische übergreifenden wirtschaftlichen Spaltung Europas bleibt der Strassburger *Europarat*, dem die Schweiz seit 1963 als Vollmitglied angehört, die einzige gemeinsame Plattform der westeuropäischen Staaten. Unser Land hat 1964 an den Arbeiten des Europarates lebhaften Anteil genommen und vier europäische Übereinkommen unterzeichnet.

Die Beziehungen zu unsern *Nachbarländern* blieben auch im Berichtsjahr herzlich. Einzig zwischen der Schweiz und Italien kam es gegen Jahresende zu einer kurzen Trübung des Verhältnisses, als der Bundesrat, innenpolitischem Druck nachgebend, auf die provisorische Anwendung des mit Italien getroffenen Abkommens über die Stellung der italienischen Arbeitskräfte verzichtete. Indessen sanktioniert der Vertrag weitgehend lediglich bestehende Zustände, d.h. die von vielen offenbar noch immer nicht ganz erfasste extreme Auslandabhängigkeit unserer Wirtschaft.

Die kommunistischen Staaten

In unserem Verhältnis zur kommunistischen Welt waren im Berichtsjahr keine hervorstechenden Veränderungen zu verzeichnen. Die diplomatischen Beziehungen sind normal, der Handelsverkehr im Vergleich zur Vorkriegszeit noch immer sehr gering. Kritiker mögen einwenden, die Schweiz ziehe aus der wachsenden Verselbständigung der osteuropäischen Staaten noch nicht die gerade dem neutralen Staat gebotenen Konsequenzen. Eine solche Betrachtungsweise übersieht aber wohl, dass eine verlässliche Aussenpolitik, zumal des Kleinstaates, den weltpolitischen Veränderungen in einem gewissen Abstand folgen darf, insoweit die Solidität internationaler Entwicklungen noch in Frage steht. Eine gewisse Belebung unserer Beziehungen zu Osteuropa, das mit unserm Kulturkreis durch eine lange gemeinsame Geschichte eng verbunden ist, liegt inskünftig im Bereich des Möglichen. Der Geschäftsbericht des Bundesrats sagt: « Es liegt auch in unserer Absicht, den Tiefpunkt in unserem Handelsverkehr mit den planwirtschaftlichen Ländern allmählich zu überwinden. Zu diesem Zwecke wurde u.a. die bisher restriktive Praxis der Exportrisikogarantie für grössere Objekte entsprechend der allgemeinen Tendenz der westlichen Industrieländer etwas gelockert. »

Auf eine gewisse Entspannung in unserm Verhältnis zu gewissen osteuropäischen Staaten deuten auch erfolgreich mit Polen geführte Verhandlungen über Nationalisierungsentschädigungen hin, während Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen mit Ungarn Ende 1964 noch in der Schwebe waren.

Die Entwicklungsländer

Besonders lebhaft gestalteten sich im Berichtsjahr die Beziehungen der Schweiz zu den Entwicklungsländern. Im Verkehr mit dieser Kategorie von Staaten geht es in der Tat darum, rechtliche Grundlagen einerseits, faktische Verhältnisse andererseits zu schaffen, die im Lauf der kommenden Jahre eine Intensivierung vor allem der wirtschaftlichen Beziehungen ermöglichen sollen. Das Berichtsjahr brachte die Anerkennung der aus den britischen Protektoraten Njassaland und Nordrhodesien hervorgegangenen neuen Staaten Malawi bzw. Sambia (sowie, gewissermassen als Kuriosum, die Anerkennung eines neuen europäischen Staates: Malta).

In den Rahmen unserer gegenüber den Entwicklungsländern verfolgten Politik gehört das Bestreben, *Abkommen über Handelsverkehr, Investitionsschutz und technische Zusammenarbeit* zu schliessen. Mit Togo und Madagaskar konnten solche Abkommen, die alle drei Materien umfassen, unterzeichnet werden, mit Peru ein Abkommen über die technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit, das noch im gleichen Jahre in Kraft trat. In Ergänzung des 1962 mit Guinea geschlossenen Abkommens über Handelsverkehr, Investitionsschutz und technische Zusammenarbeit kam es letztes Jahr zur Unterzeichnung eines besonderen Protokolls über technische Zusammenarbeit. Im Sinne einer Aufzählung sei im übrigen darauf hingewiesen, dass folgende, in früheren Jahren mit Entwicklungsländern geschlossene Verträge 1964 in Kraft traten:

Mit Tunesien ein Vertrag über Schutz und Förderung der Kapitalinvestitionen. (Diesen Vertrag hat die schweizerische Regierung denn auch angerufen, als Tunesien im Mai 1964 den ausländischen landwirtschaftlichen Grundbesitz verstaatlichte. Wir haben die Versicherung erhalten, dass die tunesische

Regierung die schweizerischen Entschädigungsansprüche sorgfältig und rasch prüfen werde.)

Mit Kamerun, Kongo-Brazzaville und Senegal Verträge über Handelsverkehr, Investitionsschutz und technische Zusammenarbeit.

Schliesslich gelang mit der Vereinigten Arabischen Republik der Abschluss eines Abkommens über die Entschädigung der schweizerischen Interessen in diesem Land.

Das Korrelat der rechtlichen Ausgestaltung unserer Beziehungen zur Welt der Entwicklungsländer ist unser Bemühen, *zur wirtschaftlichen und technischen Entwicklung dieser Staatenkategorie beizutragen*. Ohne Zweifel geschieht dies in unserm eigenen langfristigen Interesse, denn die intensiv geförderte Ausbildung von Kadern aller Art und der allmähliche Aufbau einer devisenschaffenden Exportwirtschaft erfordern ebenso sehr die Unterstützung durch die Industriestaaten, wie sie unerlässliche Voraussetzung für einen zukünftigen intensiveren kommerziellen Verkehr mit diesen Staaten sind.

Nun zerfällt Entwicklungshilfe bekanntlich in drei Kategorien: in *handelspolitische Massnahmen*, in *Finanzhilfe* und in *technische Hilfe*. Auf diesem letztgenannten Gebiet vor allem hat die Schweiz ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr, dem letzten unter der Herrschaft des 1961 von den eidgenössischen Räten bewilligten 60-Millionen-Rahmenkredits für technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, intensiviert. Wir haben uns zu Leistungen im Gesamtbetrag von rund 26 Millionen Franken verpflichtet. Davon entfielen rund 10 Millionen auf die durch die Kanäle der UNO und ihrer Spezialorganisationen geleistete Hilfe, insbesondere auf unsere Beiträge an den « Sonderfonds » und das « Erweiterte Programm für technische Hilfe ». Der bundesrätliche Geschäftsbericht führt hierzu u.a. aus: « Schliesslich scheint der Hinweis berechtigt, dass jedes Land auf die Achtung der Umwelt angewiesen ist und dass es der Schweiz und ihrer Aussenpolitik abträglich wäre, wenn wir uns dem Verdacht aussetzten, den Vereinten Nationen, deren politische Bürde wir ja nicht mittragen, aus finanziellen Gründen fernzubleiben. Insofern ist unsere multilaterale Hilfe ein wesentliches Stück Aussenpolitik. Sie ist mit politischen und nicht nur mit finanziellen Maßstäben zu messen. »

Dass die *bilaterale technische Hilfe* dennoch einen wachsenden Anteil der verfügbaren Mittel beansprucht, ist natürlich. Jünger als die multilaterale Hilfe, tritt sie nun aus dem Stadium der Planung und erster Versuche in dasjenige konkreter Verwirklichungen und unterliegt daher ihrer eigenen Dynamik. Rund 16 Millionen Franken wurden 1964 auf die bewährte Zusammenarbeit mit schweizerischen Privatorganisationen, auf sog. kombinierte Bundesprojekte, Stipendien und Kurse, Expertenmissionen und schliesslich, als dem jüngsten Zweig unserer Entwicklungshilfe, auf den Einsatz von Freiwilligen für Entwicklungsarbeit verwandt, deren erste, 23 Mitglieder umfassende Gruppe 1964 in drei afrikanischen Staaten sehr befriedigende Ergebnisse erzielte. Rwanda, Kamerun und Tunesien, die Türkei, Indien und Nepal sind zu sog. *Schwerpunktländern* der schweizerischen technischen Zusammenarbeit geworden.

Im Dezember bewilligten die eidgenössischen Räte für die Zeit vom 1. Januar 1965 bis zum 30. Juni 1967 einen neuen Rahmenkredit in der Höhe von 90 Millionen Franken, wodurch im Vergleich zu den jährlichen Aufwendungen von 20 Millionen Franken während der ersten Kreditperiode solche von durchschnittlich 36 Millionen Franken möglich werden. Diese Steigerung darf freilich die Sicht dafür nicht trüben, dass auch unter dem neuen Kredit die staatlichen Leistungen für tech-

nische Hilfe noch immer unter einem Pörmille des Volkseinkommens bleiben. Prüfen wir die übrigen staatlichen Leistungen auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe, so fällt auf, dass unser Land auch auf dem Sektor der *Finanzhilfe* einen internationalen Vergleich noch nicht sonderlich gut besteht. Dabei ist die Gewährung langfristiger Kredite zu niedrigem Zinsfuss, also sog. «soft loans», für die wirtschaftliche Förderung der Entwicklungsländer von hoher Bedeutung.

Dagegen darf, wenigstens vermutungsweise, darauf hingewiesen werden, dass die Schweiz mit ihrem niedrigen Zolltarif auf dem Gebiet der *handelspolitischen Massnahmen* den Entwicklungsländern überdurchschnittlich weit entgegenkommt. Dieses Thema stand im vergangenen Frühjahr anlässlich der ersten Genfer *UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung* im Vordergrund. Die Welthandelskonferenz, die zu einem Organ der UNO-Generalversammlung erklärt wurde und schon 1966 erneut zusammentreten wird, bedeutete einen Markstein in der Geschichte der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der industrialisierten Welt und den Entwicklungsländern, indem diese erstmals geschlossen auftraten. Als Mitglied des 55köpfigen *Wirtschafts- und Entwicklungsrates* der Konferenz wird die Schweiz die Zukunft dieses neuen und zweifellos bedeutenden UNO-Organs mitbestimmen können.

Die Vereinten Nationen

Damit sind wir bei den Vereinten Nationen angelangt, die ihrerseits die weltpolitische Konstellation ganz wesentlich mitbestimmen und dadurch eigentlich der vierte Hauptadressat unserer Aussenpolitik genannt werden können. In der Tat zeigt gerade der Hinweis auf die Genfer Welthandelskonferenz als den Katalysator der gemeinsamen Ansprüche des « tiers monde », in welchem Mass die UNO sich als bestimmender Faktor bei der Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen in das internationale Geschehen einschaltet. Auch unser Land kann, obwohl es den Vereinten Nationen als politischer Organisation nicht angehört, sich gewissen Ansprüchen der Weltorganisation an die Staaten nicht entziehen, insofern es sich um Ansprüche an die internationale Solidarität zu Zwecken der Friedenssicherung handelt. In diesem Sinne beteiligte sich die Schweiz an den Kosten der vom UNO-Sicherheitsrat beschlossenen Aktion auf Zypern 1964 mit Beiträgen in der Höhe von total 235 000 US-Dollar. Im Geschäftsbericht des Bundesrates heisst es hierzu: « Die geographische Nähe des potentiellen Kriegsherdens und die unübersehbaren Konsequenzen einer allfälligen Ausweitung des Konflikts veranschaulichen besonders deutlich das Interesse, das die Schweiz an einer solchen Aktion der Friedenssicherung der UNO hat. »

Immer intensiver beteiligen wir uns sodann an den Arbeiten der *Spezialorganisationen* der Vereinten Nationen. Dabei kommt uns die Nähe Genfs als des europäischen Sitzes der UNO zugute, fanden doch in der Rhonestadt 1964 erstmals mehr Sitzungen statt als am Hauptsitz in New York! Im vergangenen Jahr war es eines der vordersten Anliegen unserer Delegationen, der übermässigen Aufblähung der internationalen Organisationen in sachlicher, finanzieller und personeller Hinsicht sowie der *Gefahr der Politisierung* entgegenzuwirken. Politische Debatten beeinträchtigen oder verunmöglichen gar den Fachorganisationen mit rein technischen Aufgaben ihre Konferenzarbeit und damit die Verwirklichung ihrer Ziele.

*

Diese knappe Skizzierung der schweizerischen Aussenpolitik im Jahre 1964 lässt vielleicht erkennen, dass das vergangene Jahr nicht durch das Gelingen grosser Lösungen gekennzeichnet war. Es bescherte kaum bloss Etappenziele, aber es mied freilich auch die Gefahren grösserer Konflikte. Ob das Fazit befriedigt oder enttäuscht, wird jeder für sich selbst entscheiden müssen. Dem beruflich mit Politik befassten Zeitgenossen mag 1964 als ein « normales » Jahr erscheinen: die Kriege und die ersten Jahre danach pflegen oft atemraubende Neuordnungen zu bringen. Nach zwanzig Jahren ist der schon wieder nicht mehr ganz junge Friede kompliziert geworden. Als ein gutes Omen für die Zukunft mag gelten, dass er den Völkern und den Staatsmännern nahezu aller Länder kaum je so viel gegolten hat wie in unsrer Zeit.