

Paul Widmer

Schweizer Aussenpolitik



Von Charles Pictet de Rochemont
bis Edouard Brunner

NZZ Libro **E-Book**

Paul Widmer

Schweizer
Aussenpolitik



Von Charles Pictet de Rochemont
bis Edouard Brunner

NZZ Libro **E-Book**

Paul Widmer

Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie

Von Pictet de Rochemont bis

Edouard Brunner

VERLAG NEUE ZÜRCHER ZEITUNG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2013 Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Der Text des E-Books folgt der gedruckten 1. Auflage 2003 (ISBN 978-3-03823-632-0).

Titelbild: Schweizerische Ratifikationsurkunde, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes

Datenkonvertierung: CPI - Clausen & Bosse, Leck

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN E-Book 978-3-03823-988-8

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung

Vorwort

Personen machen Geschichte. Und die Geschichte macht Personen. Niemand kann sich den Zeitbedingungen entziehen. Jeder Mensch kann sich nur so entfalten, wie es die geschichtlichen Verhältnisse erlauben. Was hätte ein genialer Atomphysiker machen können, wenn er 1313 geboren wäre? Was könnte ein Topmanager bewirken, wenn ihm nicht ganze Stäbe zuarbeiteten? Wir alle hängen von der Vorarbeit von Millionen in der Vergangenheit und der Mitarbeit von Tausenden in der Gegenwart ab. Was der Einzelne ausrichtet, ist gering im Vergleich zu dem, was durch die geschichtlichen Strukturen bereits vorgegeben ist. Deshalb geriet die Einzelbiografie im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts unter Historikern etwas in Verruf. Die tonangebenden Schulen dekretierten, man verteile die Gewichte falsch, wenn man die Bedeutung von Persönlichkeiten hervorhebe; Strukturen und Kollektive zählten, nicht der Einzelne. Schon Bert Brecht hatte über die traditionelle Geschichtsschreibung gespöttelt: »Der junge Alexander eroberte Indien. Er allein? Caesar schlug die Gallier. Hatte er nicht wenigstens einen Koch bei sich?«

Die Einwände sind berechtigt. Wer die strukturellen Zwänge übersieht, gewichtet falsch. Aber man muss diese Aussage mit einem Nachsatz koppeln: Innerhalb der strukturellen Gegebenheiten kommt es sehr auf die Persönlichkeit an. Das trifft auf die sogenannt grosse Politik wie auf das Alltagsgeschehen zu. Der Ausgang vieler internationaler Konferenzen hängt, mögen auch Hunderte von Delegierten daran teilnehmen, vom Geschick von zwei oder drei Personen ab. Deren Talent entscheidet über

Gelingen oder Misslingen. Und in kleinen Angelegenheiten herrschen die gleichen Regeln. Es ist daher berechtigt, Aussenpolitik biografisch darzustellen. Einzelne Bundesräte und Diplomaten haben die Schweizer Aussenpolitik besonders geprägt. Sie gingen mit Rat und Tat voran. Sie setzten Massstäbe. Zudem erleichtert die biografische Darstellung, wie mir scheint, den Zugang zur Aussenpolitik. Diese wird fassbarer. Ideen und Konzepte mischen sich mit Menschlichem, zuweilen auch Allzumenschlichem. Das widerspiegelt die Wirklichkeit getreuer, als wenn man den politischen Gehalt von den handelnden Menschen loslöst.

Aber die biografische Sicht hat, dessen bin ich mir bewusst, auch unübersehbare Nachteile. Vieles wird einer Person zugeschrieben, was im Grunde aus der Anstrengung von vielen resultiert. Zehn bleiben im Dunkeln, einen stellt man ins Licht. So kommt im Kapitel über Max Huber dessen fruchtbare Zusammenarbeit mit den Bundesräten Calonder und Motta oder mit dem Genfer Professor William Rappard wohl etwas zu kurz. In der Schweizer Aussenpolitik ist es besonders problematisch, personenbezogen vorzugehen. Denn wenn es eine Aussenpolitik in der Welt gibt, die gerade nicht die Handschrift von Einzelpersonen trägt, dann ist es die eidgenössische. Nicht ein Aussenminister fällt die Grundsatzentscheide, sondern der Bundesrat, ein Kollegium. Gesamthaft trägt er die Verantwortung. Und in den allerwichtigsten Fragen entscheidet der Souverän, das Volk. Das Schweizer Staatswesen ist auf die Allgemeinheit hin angelegt. Es schiebt nicht die Einzelperson in den Vordergrund. Vielmehr ist man jedem Personenkult abhold. Man vertraut mehr der Vernunft des Volks als der Staatskunst von Einzelnen oder Eliten. Bis ins 20. Jahrhundert hinein war es, von einer Ausnahme abgesehen, nicht einmal rein äusserlich möglich, die Aussenpolitik

mit einem Bundesrat in Verbindung zu setzen. Denn der Vorsteher des Politischen Departements wechselte im jährlichen Turnus.

Wenn ich trotzdem sieben Persönlichkeiten und deren aussenpolitische Leistungen darstelle, dann in der Überzeugung, dass die Vorteile die Nachteile überwiegen. Dabei geht es mir weniger darum, Lebensläufe in allen Einzelheiten zu schildern. Das Biografische soll nur das Verständnis aussenpolitischer Zusammenhänge erleichtern. Vielmehr möchte ich aufzeigen, wie gewisse Ideen, namentlich die Neutralität, die Schweizer Aussenpolitik durchziehen. Sie prägen die gesamte Geschichte, wechseln indes je nach Epoche ihren Gehalt. Solche Schnittstellen, wo Ideen eine neue Wendung nehmen, wollte ich offenlegen. Zum Beispiel: In der Amtszeit von Minister Kern empfand man erstmals das Bedürfnis, das Privileg der Neutralität mit solidarischen Taten zu ergänzen; Numa Droz suchte, beinahe avantgardistisch, eine aktive Neutralitätspolitik einzuschlagen; Max Huber rang sich, wiewohl schwerem Herzens, von der integralen zur differenziellen Neutralität durch; Max Petitpierre legte die Neutralität in der Nachkriegszeit wieder rigoros aus; und Edouard Brunner verhalf den Gedanken der Neutralität mit einem Engagement in den Menschenrechten zu verbinden. Ausser Schnittstellen aufzuzeigen, sollten die einzelnen Porträts noch eine andere Aufgabe erfüllen: Sie sollten jeweils für einen ganzen Zeitabschnitt stehen und untereinander eine Kette bilden. Die vorliegende Abhandlung möchte ein Panorama der Schweizer Aussenpolitik bieten, das vom Wiener Kongress bis an die Schwelle zur Gegenwart reicht.

Welche Personen genügen den doppelten Kriterien? Für das 19. Jahrhundert fiel die Wahl nicht schwer. Sie lag sozusagen auf der Hand. Charles Pictet de Rochemont handelte auf dem Wiener Kongress die internationale Anerkennung der ständigen Neutralität aus. Dafür erntete er schon von der Tagsatzung

höchste Anerkennung. Johann Konrad Kern ist der erste professionelle Diplomat des neuen Bundesstaates. Er legte das Rüstzeug für einen aussenpolitischen Apparat. Numa Droz ist der erste Bundesrat, den man zu Recht als Aussenminister bezeichnen kann. Mit ungewohntem Elan versuchte er der Schweiz eine aktive Aussenpolitik zu verschreiben. Schwieriger wird die Auswahl im 20. Jahrhundert. Das Angebot wird breiter, die Selektion delikater, vor allem je näher man an die Gegenwart heranrückt. Ich habe mich für Max Huber, die Bundesräte Motta und Petitpierre sowie Edouard Brunner entschieden. Warum? Max Huber setzte sich wie kein Zweiter für eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen ein. Er wollte das Recht auf Kosten der Macht stärken. Seine Vorschläge für die Streitschlichtung und sein Einsatz für den Beitritt zum Völkerbund bilden in dieser Hinsicht einen Höhepunkt in der Schweizer Aussenpolitik. Giuseppe Motta, der bedeutendste Aussenpolitiker, den die Schweiz je stellte, ist Pflichtfach – aber auch ein Musterfall dafür, wie ein Idealist von Natur aus unter den Zeitzwängen einen realpolitischen Kurs verfolgen muss. Max Petitpierre führte die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkriegs aus einem aussenpolitischen Tief heraus und prägte mit seiner vorsichtigen Politik die zweite Jahrhunderthälfte massgeblich. Schliesslich Edouard Brunner. Warum gerade er unter den Zeitgenossen? Weil er der kreativste war. Mit seinem Flair für politische Zusammenhänge wuchs die Schweiz in der KSZE über sich hinaus – und dies ausgerechnet in einem Forum von der Art, wie die Schweiz sie bisher gescheut hatte: einer rein politischen Konferenz.

Bücher über die Geschichte der Schweizer Aussenpolitik haben kaum Konjunktur, zumal wenn sie in den Zeitraum vor den Zweiten Weltkrieg vorstossen. Warum habe ich dennoch eines geschrieben? Vorab weil es interessant ist zu wissen, wie es war;

und sodann, weil es lehrreich ist zu erfahren, wie sich die Schweizer Aussenpolitik mit ihren Ideen, aber auch mit ihrem Apparat, auf den heutigen Zustand hin entwickelt hat. Vieles kann man, so abgedroschen es tönen mag, nur in einem historischen Kontext verstehen. Auf die Schweizer Aussenpolitik trifft diese Feststellung wegen der grossen Bedeutung, welche die Neutralität hat, besonders zu. Denn alle Erwartungen, welche die Neutralität für die Zukunft weckt, leiten sich ab aus der reichen historischen Erfahrung. Eine Neutralität ohne historische Dimension ist ein Schatten ihrer selbst.

Diesem Buch liegt das Verständnis zu Grunde, dass die Geschichte eine Lehrmeisterin ist. Sie vermittelt Kenntnisse und Einsichten zur Staatskunde, sie lässt an den Erfahrungen anderer teilhaben. Ob man aus der Geschichte die richtigen Lehren zieht, steht allerdings auf einem andern Blatt geschrieben. Und ob man genügend alert ist, um die historischen Vorgaben mit den veränderten Rahmenbedingungen der Gegenwart zu synchronisieren, ist ebenfalls eine offene Frage. Wer indes die Geschichte studiert, hat zumindest die Chance, dass er Fehler, die andere begangen haben, vermeiden kann. Er kann Ursache und Wirkung von Ereignissen wie in einem Sandkasten überprüfen – und Folgen für das eigene Handeln daraus ziehen. Ein gründliches Studium der Geschichte und der Philosophie bereitet, meint Henry Kissinger, am besten auf die Staatsgeschäfte vor. Ich teile diese Ansicht.

Zum Schluss möchte ich festhalten, dass dieses Buch ausschliesslich die persönliche Meinung des Autors wiedergibt. Es verpflichtet das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten in nichts.

Zagreb, im Sommer 2002

P. S. 1 Die Texte aus dem Französischen, Englischen und Italienischen übersetzte ich im Allgemeinen selbst. Auf Französisch zitierte ich zuweilen kürzere und einfachere Passagen im Original; im Englischen machte ich, auf breitere Sprachkenntnisse zählend, davon grosszügiger Gebrauch.

P. S. 2 Die diplomatischen Titel bereiten den Unvertrauten häufig Schwierigkeiten. Deshalb einige Erklärungen. Bis Mitte der fünfziger Jahre hatte die Schweiz, ausser den konsularischen Vertretungen, nur Gesandtschaften oder Legationen. An deren Spitze stand ein Gesandter oder Minister, seine Mitarbeiter waren, hierarchisch abgestuft, Gesandtschafts- oder Legationsräte, Gesandtschafts- oder Legationssekretäre sowie Attachés.

Seit der Umwandlung der Gesandtschaften in Botschaften steht einer Botschaft oder Mission ein Botschafter oder Missionschef vor, gefolgt an grösseren Orten von einem Minister, sonst unterstützt von Botschaftsräten, Botschaftssekretären und Attachés.

Botschaften gibt es nur in Hauptstädten. Über sie wickelt ein Land die Geschäfte mit den Staatsorganen eines andern Landes ab. In wichtigen Städten kann jedoch ein Staat mit einem Konsulat oder einem Generalkonsulat vertreten sein. Ein Generalkonsulat wird von einem Generalkonsul geleitet, der seinerseits von Konsuln und Vizekonsuln assistiert wird. Das Generalkonsulat ist für die Kontakte mit den Regionalbehörden und für die Betreuung der Schweizer Kolonie zuständig. Es ist dem Botschafter des jeweiligen Residenzlandes unterstellt.

Das Besondere an der Schweizer Aussenpolitik

Das Schweizer Staatswesen ist etwas Bemerkenswertes. Es hebt sich von der europäischen Umgebung ab. Darüber kann man sich ärgern, oder darauf kann man stolz sein - nur eines kann man nicht: dies übersehen. Die Schweiz war und ist auch heute noch in vielem verschieden von andern Staaten. Schon wie sie entstand, besagt einiges. Weder dynastische Bestrebungen noch ethnische trieben die Staatsbildung voran; Konfession oder gemeinsame Sprache waren auch nicht entscheidend. Handfeste Machtinteressen freilich waren den Schweizern nicht weniger fremd als den Nachbarn. Aber sie waren nicht allein ausschlaggebend. Der Schweizer Staat kristallisierte sich ebenso sehr aus Ideen heraus. Im Inneren gab und gibt eine bestimmte Vorstellung von Freiheit den Ausschlag: Das Volk soll alle wichtigen Dinge selbst entscheiden, und zwar so, dass die direkt Betroffenen das Sagen haben, also nach föderalistischem Verfahren. Wer die Folgen eines Entscheids zu tragen hat, soll auch die entsprechenden Befugnisse bekommen, angefangen auf der untersten Stufe, der Gemeinde, über den Kanton bis zur obersten, dem Bund. Nach aussen verfolgt die Schweiz seit langem die Idee der Neutralität. Freiwillig ging sie Pflichten ein, um im Kriegsfall das Recht beanspruchen zu können, nicht in einen Konflikt hineingezogen zu werden. Und damit ist sie gut gefahren.

Die Neutralität und die direkte Demokratie sind in der Schweizer Bevölkerung tief verankert. Sie finden ausserordentlich hohe Zustimmung. Von Generation zu Generation werden sie

bejaht. Mittlerweile sind sie zu so etwas wie Patentlösungen geworden: tausendfach erprobt und deshalb wenig hinterfragt. Das macht die politische Lage stabil, das intellektuelle Leben indes etwas langweilig. Damit tun sich einige Kritiker schwer. Sie sprechen mit Bezug auf die beiden Begriffe von Mythen. Nicht ganz zu Unrecht. Was sich oft bewährt hat, dem schreibt man gern Positives zu – selbst dann, wenn es nicht gerechtfertigt ist. Man gibt sich nicht jedes Mal Rechenschaft über den Wirkungszusammenhang. Deshalb kommt es gelegentlich zu Übertreibungen. Doch abgesehen von solchen Fehlgriffen haben Neutralität und direkte Demokratie nichts von Mythen an sich. Deren Ursprünge im Schweizer Staatswesen sind bekannt, die jeweilige Entwicklung exakt ablesbar. Die direkte Demokratie entstand im Spätmittelalter aus der Genossenschaftsidee, die Neutralität als Lehrstück aus existenziell gefährlichen Situationen, markiert durch Stationen wie die Niederlage bei Marignano (1515), das Defensionale zu Wil (1647) und verschiedene Tagsatzungsbeschlüsse im 17. Jahrhundert.

Die Schweiz hat diese Ideen gelebt. Natürlich nicht perfekt. Zuweilen, zerstritten in Stadt und Land, in Katholiken und Protestanten, in Oberschicht und Unterschicht, führte sie eher eine Persiflage auf. Aber der Wille, das Staatswesen nach eigenen Vorstellungen zu formen, erlosch nie. Er schimmerte selbst in verwirrten Zeiten durch die Trübnis. Dem Ausland entging die Eigenart der Eidgenossenschaft nicht. Staatskundliche Literatur wie Reisebeschreibungen bezeugen es: man empfand dieses Land als anders. Um 1780 wollte der französische Schriftsteller und Politiker Abbé François Raynal auf dem Rütli ein Denkmal errichten. Ein Obelisk sollte die eidgenössische Freiheit versinnbildlichen. Als Goethe davon erfuhr, schüttelte er den Kopf. Was sollte diese Narretei, schrieb er an Lavater. Die Schweiz brauche nichts Derartiges, keine Denkmäler. Denn, meinte er,

euer »Monument ist eure Constitution«.[1] Das war ein grosses Kompliment - vor allem wenn man bedenkt, dass die Schweiz zu diesem Zeitpunkt nicht einmal eine Verfassung im heutigen Sinn hatte. Aber Goethe dachte nicht an Schriftstücke. Was ihn beeindruckte, war, wie die Schweizer den Freiheitsgedanken lebten. Das Denkmal der Schweiz bildeten Staat und Gesellschaft in ihrer besonderen, freiheitlichen Gestalt. Das konnte man täglich erleben in einem, wie später der Franzose Ernest Renan gesagt hätte, »plébiscite de tous les jours«. Das Lebendige bedurfte keiner Gedenksteine.

Aussenpolitik in einer direkten Demokratie

Wie sich die Schweiz als Kleinstaat im Konzert der Mächte behauptet hat, ist ein grossartiges Kapitel europäischer Geschichte. Nur wenige dürften dieser Feststellung widersprechen. Die helvetische Aussenpolitik indes gilt meistens als langweilig, als nicht der Rede wert. Dennoch hat das eine viel mit dem andern zu tun. Hätte die Aussenpolitik versagt, hätte die Geschichte der Schweiz einen andern Verlauf genommen. Woher also diese Ungereimtheit, dieser inkonsequente Blick? Die grossen Linien der Vergangenheit beschwingen die Fantasie stets mehr als die Gegenwart mit ihrem Gemisch von Kleinkram und potenziell geschichtlich Bedeutsamem. Zudem sind viele aussenpolitische Abhandlungen in einem solchen Jargon geschrieben, dass sie selbst den motivierten Leser ermatten. Aber solche Erklärungen reichen nicht aus. Der eigentliche Grund für das scheinbare Missverhältnis liegt tiefer. Er hat nichts mit einem verdeckten Widerspruch zu tun. Im Gegenteil. Eine schlichte Aussenpolitik ist eher eine Vorbedingung für den geschichtlichen Erfolg der Schweiz, für das Glück eines Kleinstaats.

Der Historiker Ildefons von Arx schrieb zu Beginn des 19. Jahrhunderts eine vortreffliche Geschichte des Kantons St. Gallen. Viel Raum nehmen die Streitigkeiten ein, die hundert Jahre zuvor das Toggenburg erschüttert und den letzten Krieg in der Alten Eidgenossenschaft ausgelöst hatten. Darüber berichtet der Prälät des Langen und Breiten. Dann kommt er auf die andern Landschaften zu sprechen, das Rheintal, das Fürstenland oder die Stadt St. Gallen. Und er meint: »Glücklich waret ihr übrigen Bezirke des Landes. Die Geschichte scheint eurer über die Toggenburger Händel vergessen zu haben; aber eben das ist der stärkste Beweis eures glücklichen Zustandes.«^[2] Wohlergehen und Glück eines Landes stehen, so kann man etwas verknappt sagen, in einem umgekehrten Verhältnis zur Geschichtsträchtigkeit von Ereignissen. Wo alles gut geht, gibt es wenig zu berichten; wo alles drunter und drüber geht, kann man Bände füllen.

Also hat die Schweiz gar keine Aussenpolitik? Solche Ansichten kann man immer wieder vernehmen. Oder, noch ein Quäntchen witziger formuliert: Besteht die Schweizer Aussenpolitik gerade darin, jede Aussenpolitik zu vermeiden? Nun, das ist eine gute Pointe, mit viel Richtigem und nicht weniger Falschem. Die Behauptung enthält einen wahren Kern, und um diesen zur Geltung zu bringen, verzerrt sie die Proportionen.

Zuerst zum Richtigen: In der Aussenpolitik entscheiden in der Tat, wenn es hart auf hart geht, die Grossmächte. Kleinstaaten haben wenig zu sagen. Das war schon immer so und ist heute nicht anders. Pictet de Rochemont musste auf dem Wiener Kongress vor verschlossenen Türen warten, bis ihm die Vertreter der Grossmächte gnädigst mitteilten, was sie über Genf und die Schweiz beschlossen hatten. Nach dem Ersten Weltkrieg erhielt die Schweiz keine Einladung zum Pariser Friedenskongress. Sie

musste sich selbst aufdrängen, damit die Grossen Vier sie überhaupt zur Kenntnis nahmen. Und heute bestimmen die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates über Krieg und Frieden – sofern die Vereinigten Staaten, die einzige Supermacht, dies überhaupt zulassen und ihr Gewicht nicht anders ausspielen. Edouard Brunner kann davon etwas erzählen. Als ihn der UNO-Generalsekretär zu seinem Sonderbeauftragten für den Nahen Osten ernannte, liessen ihn die USA gewähren, gaben ihm indes zu verstehen, dass sie es nicht schätzen würden, wenn er ihren eigenen Friedensbemühungen in die Quere käme. In der Aussenpolitik ist, ob man es mag oder nicht, Macht dasjenige, was zählt. Auf dieser Ebene kann ein Kleinstaat nicht mitspielen. Er muss sich mit Bescheidenerem abgeben.

Richtig ist an der Pointe noch etwas anderes. In einem Land wie der Schweiz ist die Aussenpolitik der Innenpolitik völlig untergeordnet. In machtbewussten Nationalstaaten, etwa im Wilhelminischen Deutschland oder in Frankreich, wurde heftig darüber debattiert, ob der Aussenpolitik oder der Innenpolitik der Primat zukomme. Eine solche Diskussion wäre hierzulande abstrus. Wer immer den Vorrang der Aussenpolitik verfochte, würde schon bei der nächsten Volksabstimmung zur Vernunft gebracht. In der Schweiz hat sich die Aussenpolitik nach der Innenpolitik zu richten, und nicht umgekehrt. Macht und Prestige nach aussen gelten dem Bürger in einer kleinstaatlich geprägten Demokratie wenig, die Beschränkung der Staatsmacht und die Wahrung von Mitspracherechten, auch wenn sie eine wirksame Aussenpolitik beeinträchtigen, dagegen viel.

Kleinstaatlichen eignen sich nicht für eine machtbewusste Aussenpolitik, dafür bieten sie vorteilhafte Bedingungen für eine freiheitliche Entwicklung nach innen. Diesen Gedanken hat Jacob Burckhardt am besten ausgedrückt. Der weise Basler Historiker wusste, wovon er sprach. Niemand kannte die grossen Vorbilder,

die griechischen Stadtstaaten und die Republiken der italienischen Renaissance, besser als er. Der Grossstaat ist da, um die epochalen Entscheide zu fällen, um einer ganzen Zivilisation den Weg zu weisen; der Kleinstaat hat dem nichts entgegensetzen; er kann diesen Vorteil nur mit einer freiheitlichen Ordnung im Innern kompensieren. Max Weber pflichtete ihm bei. Echte Demokratie, lehrte er, könne nur auf dem Boden von Gemeinwesen erblühen, die auf politische Macht verzichteten; ein Staat wie Deutschland hätte dagegen »die verdammte Pflicht und Schuldigkeit vor der Geschichte«, sich um die Weltpolitik zu kümmern.^[3] Auch heute sollte man sich in der Schweiz bewusst sein, dass man nicht beides gleichzeitig haben kann: in der Innenpolitik die Vorteile eines Kleinstaats, in der Aussenpolitik das Prestige einer Grossmacht. Das eine setzt dem andern Grenzen.

Und nun zu den verzerrten Proportionen: Macht, ja, sie bestimmt das Kräftefeld in der Aussenpolitik. Aber in den internationalen Beziehungen geht es nicht nur darum, Macht krude durchzusetzen, sondern auch sie zu bändigen, ihre Wucht abzufedern, sie im verbindlichen Netz des Völkerrechts zu zähmen. Hier kommt die Diplomatie ins Spiel. Sie ist Machtpolitik mit andern Mitteln. Man könnte auch sagen: ihr gesitteter Ausdruck. Sie versucht, die Projektion der Gewalt, die Demonstration der Stärke, das Diktat der Macht zurückzudrängen und durch die Kraft des Wortes zu ersetzen. Darauf sind nicht alle Staaten gleichermassen angewiesen. Nicht Imperien und Grossstaaten entwickelten die Diplomatie, wiewohl sie sich ihrer gern bedienen; mit ihrer militärischen Macht im Rücken könnten sie dieses Instrument notfalls auch entbehren. Kleinere Staaten, und Handelsnationen im Besonderen, sind dagegen auf die Diplomatie angewiesen. Athen bedurfte ihrer, Sparta dagegen

nicht. Republiken wie Venedig oder Dubrovnik erschlossen und sicherten sich ihre Märkte nicht selten mit der Diplomatie. Sie ersetzte ihnen die Armeen, die ihnen fehlten.

Im Gegenspiel von Macht und Recht gedeiht die Diplomatie. Und in diesem Widerstreit entfaltet auch der Kleinstaat seine Aussenpolitik. Gegen die Macht der Grossen verbündet er sich mit dem Recht. Auf diese Weise sucht er in den Fährnissen der Weltpolitik zu bestehen. So dachte man in der Schweiz seit alters her. Pictet de Rochemont verhandelte nach diesem Grundsatz, Minister Kern liess sich von ihm leiten und sprach von der »Macht unseres guten Rechts«, und Max Huber prägte mit der Autorität des Völkerrechtlers den Satz: »Der kleine Staat hat seine grösste Stärke in seinem guten Recht.«

Ein Land wie die Schweiz hat durchaus eine Aussenpolitik. Sie hat ja auch Interessen zu vertreten und Werte zu verteidigen. Aber ihre Aussenpolitik unterscheidet sich erheblich von jener einer Grossmacht. Sie hat ein eigenes Profil, ist bescheidener, zurückhaltender, auch machtloser. Vor allem betont sie das Recht viel stärker. Die Verbindung von ausgeprägtem Rechtsbewusstsein und mangelnder eigener Hausmacht ergibt zuweilen einen spezifischen Vorteil, nämlich dann, wenn es um die uneigennützigere Friedensvermittlung geht. In bestimmten Kräftekonstellationen traut man einem Neutralen am ehesten zu, selbstlos und ohne Hintergedanken zu handeln. Was jeder Vermittlung zugrunde liegt, die unparteiische Haltung, praktiziert er ja schon seit langem. Freilich kann eine Schweiz nur dort wirken, wo man sich ihrem Spruch freiwillig beugt. Denn ihr fehlen die Machtmittel zur gewaltsamen Durchsetzung. Folglich fallen die meisten Vermittlungen – darüber darf man sich keinen Illusionen hingeben – für die Schweiz von vornherein ausser Betracht.

Seit mehr als hundert Jahren übernimmt die Schweiz zu Gunsten von Dritten gelegentlich Mandate, die diese wegen eines Konfliktes nicht selbst ausführen können. Man spricht von sogenannten Guten Diensten. Worum geht es dabei? Im engeren Sinn um Friedensvermittlung eines unbeteiligten Dritten, im weiteren Sinn um alles, was ein Staat im Dienste des Friedens für andere tut. Dazu gehört die Übernahme von Schutzmandaten ebenso wie die Gastgeberrolle für internationale Organisationen. Zum Beispiel vertritt die Schweiz zur Zeit die Interessen der USA im Iran. Warum tut sie dies? Die eine Antwort lautet: aus Gründen der Kompensation, um das neutralitätsbedingte Abseitsstehen in einem Konflikt wettzumachen. Das ist richtig, doch nur die halbe Wahrheit. Die andere Hälfte findet man in der innenpolitischen Tradition, im eigenen Antrieb.^[4] Schon in der Alten Eidgenossenschaft zog man bei Streitfällen gern Dritte zu Rate, um eine Lösung herbeizuführen. Der Vergleich, die Schlichtung, der Schiedsspruch, die Vermittlung sind Verfahren, die sich in der Innenpolitik bewährten. Die Schweiz zehrt von ihrer eigenen Erfahrung und fühlt sich berufen, diese auf die internationalen Beziehungen zu übertragen. Hierin erkennt sie einen spezifischen Beitrag ihrer Aussenpolitik.

Die Friedensvermittlungen stehen der Schweiz wohl an. Sie sind eine konkrete Hilfe für einen oder mehrere Staaten. Im Idealfall nützen sie, wie etwa das diskrete Wirken von Botschafter Olivier Long zur Beendigung des Algerienkrieges, dem internationalen Klima insgesamt. Damals sprach man von einem »Geist von Evian«. Freilich darf man die Bedeutung dieser Sparte nicht überbewerten. Selbst wenn die unabkömmlichen Voraussetzungen erfüllt sind, entscheidet nicht selten der Zufall, wem Mandate anvertraut werden. Aus dem Standort Genf als Sitz

internationaler Organisationen wäre beinahe nichts geworden. Die Schweiz hat das Rennen um den Sitz des Völkerbundes um ein Haar verloren. Hätte nicht Präsident Wilson mit seinem Votum den Ausschlag gegeben, dann hätte die Mehrheit der Gründungsmitglieder Brüssel bevorzugt. Und warum unterstützte Wilson Genf? Weil er als Sohn eines presbyterianischen Predigers Calvin hoch verehrte und deshalb eine Zuneigung zur Reformationstadt hatte. Auch kommen grosse, weltbewegende Fälle selten vor. Das amerikanische Mandat im Iran hatte das EDA am Anfang bis an die Grenzen der Belastbarkeit gefordert. Nach der Besetzung der amerikanischen Botschaft in Teheran hatten die Zentrale in Bern wie die Botschaften in Washington und Teheran beinahe rund um die Uhr gearbeitet. Doch die meisten Fälle laufen nicht nach diesem Muster ab. Sie bestehen aus einem bescheidenen Service.

Bedeutende Mandate waren schon immer selten. Sie waren der Schweiz nie zugeflogen, weder im 19. Jahrhundert noch vor dem Ende des Kalten Krieges. Diesbezüglich herrschen heute einige Illusionen vor. Im Zeitraffer lässt man die Geschichte Revue passieren und vermeint unter dem Eindruck der raschen Abfolge, ehemals hätten die andern Nationen bei der Schweiz angestanden, um deren Vermittlung zu erbeten. Dem war nie so. Vergleicht man die letzten Jahrzehnte, ergibt sich folgendes Bild: In den sechziger Jahren vermittelte die Schweiz dreimal (algerischer Unabhängigkeitskrieg 1961, Nordvietnam - USA 1968, Biafrakonflikt 1969), in den fünfziger und siebziger Jahren keinmal, in den achtziger einmal (Grossbritannien - Argentinien 1984), in den neunziger Jahren zweimal (UdSSR - Afghanistan 1991, kolumbianischer Guerillakrieg 2000). Das entspricht einem Durchschnitt von gut einem Fall pro Jahrzehnt.

Das Ergebnis sieht freilich etwas anders aus, wenn man die Guten Dienste im weiteren Sinn betrachtet. Hier sind die Dienste

der Schweiz in jüngster Zeit weniger gefragt. Insbesondere die Zahl der Schutzmachtmandate ist drastisch gesunken, von einem Höhepunkt von über 200 Mandaten während des Zweiten Weltkriegs über einige Dutzend in der Nachkriegszeit auf bloss 5 in der Gegenwart. Der Hauptgrund für den Rückgang liegt indes nicht in einem Versagen der Schweiz, sondern in der politischen Grosswetterlage, in zyklischen Schwankungen. Auf Phasen mit einer erhöhten Nachfrage - meistens Kriegszeiten - folgen stets Ruhepausen. Im Krieg brechen viele Staaten die diplomatischen Beziehungen untereinander ab. In Friedenszeiten geschieht dies glücklicherweise eher selten. Allerdings kommt die Schweiz um eine gewisse Selbstkritik nicht umhin. Sie verstärkte den unausweichlichen Rückgang noch mit eigenen Massnahmen. Während einiger Jahre war sie nämlich gar nicht darauf erpicht, derlei Mandate zu übernehmen. Im Kosovokrieg lehnte sie gar eine entsprechende Anfrage ab. Danach kamen Zweifel an ihrer traditionellen Disponibilität auf.^[5]

Zweifellos ist es in den letzten Jahren auch schwieriger geworden, Genf als Standort von internationalen Organisationen zu verteidigen. Doch die Lage ist nicht so schlecht, wie gelegentlich lamentiert wird. Mit intensiven Anstrengungen gelang es der Schweiz im vergangenen Jahrzehnt immerhin, eine wichtige internationale Organisation wie das GATT nach dessen Umformung in die WTO, die Welthandelsorganisation, in Genf zu behalten, derweil die UNO inmitten des Kalten Krieges, der angeblich hohen Zeit der helvetischen Guten Dienste, ihr zweites europäisches Standbein in Wien aufschlug und einige Organisationen aus Genf abzog. Insgesamt hat sich die Schweiz anständig behauptet. Sie konnte zwar keine spektakulären Erfolge vorweisen. Aber ihre Leistungen dürften gutem europäischen Durchschnitt entsprechen, in vielem vergleichbar mit Österreich

oder den skandinavischen Ländern. Die 90er Jahre schneiden bei einem Quervergleich mit andern Nationen und in einem Längsschnitt durch die Geschichte der Schweizer Aussenpolitik weder vorteilhaft noch unvorteilhaft ab. Sie halten ungefähr die Mitte.

Im Vergleich zu allen Guten Diensten, die in der Welt erbracht werden, ist der Schweizer Anteil allerdings gesunken. Denn in den letzten Jahren haben die internationalen Vermittlungen stark zugenommen, die Nachfrage nach Schweizer Angeboten ist jedoch nicht gestiegen.^[6] Dafür gibt es verschiedene Gründe. Die UNO, mit Abstand der wichtigste Vermittler, hat sich neues Prestige erworben und wird noch mehr berücksichtigt als früher. Sodann treten Organisationen als Akteure auf, die es vor einigen Jahren noch gar nicht gab, etwa die EU oder die OSZE; schliesslich springen zunehmend Staaten in die Bresche, die mit Rückendeckung von internationalen Organisationen oder im Verbund mit einer Staatengruppe vorgehen, beispielsweise Spanien mit der EU oder Norwegen mit der NATO. Das sind Fakten, die man zur Kenntnis nehmen muss.

Was bedeuten sie? Hat das Schweizer Modell abgewirtschaftet? Kaum. Auch die Vermittlung kennt verschiedene Bedürfnisse. Für die Schweiz bestehen durchaus Chancen - für traditionelle Gute Dienste oder, warum auch nicht, ebenfalls im Verbund mit andern Staaten oder einer internationalen Organisation. Aber die Eidgenossenschaft muss wissen, was sie will, sie muss sich bewusst sein, wo ihre Stärken liegen. Vermittlungen, die man mit Macht untermauern muss, kommen für sie nicht in Frage. Hingegen kann sie sich dort nützlich erweisen, wo man einen Vermittler sucht, der erstens in niemandes Diensten steht und zweitens eine glaubwürdige Neutralitätspolitik als Vertrauenspfand ausweist. Doch sind solche Dienste noch

gefragt? Die Wahrscheinlichkeit spricht dafür, wenngleich, wie in der Vergangenheit, nicht gerade häufig. Dies freilich ist kein Unglück. Denn Gute Dienste sollten als Dienstleistung und nicht als Prestigeangelegenheit verstanden werden. Man sucht sie nicht; man übernimmt sie eher aus einem Pflichtgefühl heraus. Schliesslich darf man nicht übersehen, dass der Vermittler meistens nur Enttäuschung, wenn nicht gar Undank erntet. Auch die Schweizer Bemühungen scheiterten weit öfter, als dass sie mit einem Erfolg geendet hätten. Von den vorher erwähnten sechs Aktionen von 1950-2000 glückte nur gerade jene im algerischen Unabhängigkeitskrieg.

Gute Dienste sind nur ein Nebenaspekt der Aussenpolitik. Auch wenn die Schweiz sich gern für solche Aufgaben disponibel hält, benötigt sie diese nicht, um sich selbst zu bestätigen. Der Wert ihrer Aussenpolitik wird nicht daran gemessen, oder nur zum geringeren Teil. Das entscheidende Profil gewinnt sie mit dem, was sie in ihrem eigenen Namen unternimmt. Hat die Schweizer Aussenpolitik jedoch ein eigenständiges Profil? Zweifelsohne. Und das Profil hat einen Namen. Dieser lautet »Neutralität«. Wer von Neutralität spricht, denkt an die Schweiz. Die Eidgenossenschaft ist bis heute das klassische Vorbild eines immerwährend neutralen Staats. Das Profil hat auch eine Ursache. Sie heisst »direkte Demokratie«. In keinem andern Land der Welt wird die Aussenpolitik dermassen unmittelbar vom Volk bestimmt. Das wirkt sich aus - nicht nur an der Urne, sondern auch darin, wie der Bundesrat in seinen Entscheiden den Volkswillen oft schon vorwegnimmt. Unter den Bedingungen direkt-demokratischer Verhältnisse betreibt man eine andere Politik als in einer parlamentarischen Demokratie oder einer konstitutionellen Monarchie.

Was macht die Aussenpolitik in einer plebiszitären Demokratie so besonders? Es ist das eigenartige Kräfteverhältnis zwischen

politischer Elite und Volk. In allen Ländern, auch in der Schweiz, unterscheiden sich die aussenpolitischen Auffassungen der Eliten – oder was sich dafür hält – vom Volk in vielen Bereichen. Aber zwischen der Schweiz und dem Ausland gibt es einen markanten Unterschied. Er liegt darin, wer sich durchsetzt. Im Ausland sind es meistens die politischen Eliten, in der Schweiz überdurchschnittlich häufig das Volk. Verfügte das Volk in der Eidgenossenschaft nicht über das letzte Wort in aussenpolitischen Kernfragen, dann würde sich die Schweizer Aussenpolitik, diese Vermutung sei gewagt, nicht wesentlich von jener der umliegenden Länder unterscheiden. Sie wäre längst im westeuropäischen »Mainstream« aufgegangen. Die Schweiz ist das, was sie ist, dank der direkten Demokratie.

Wer in der Schweiz Aussenpolitik an leitender Stelle betreibt, darf nie vergessen, dass das Volk das letzte Wort spricht. Das engt einige Optionen ein. Man kann zuweilen gerade jene Entwicklungen nicht mitvollziehen, die im internationalen Trend liegen. Von Johann Konrad Kern über Max Huber bis zu Max Petitpierre vernimmt man das Argument, die Schweiz könne diesen oder jenen Weg nicht beschreiten, weil das Volk ihn nie genehmigen würde. Das ist keine billige Redensart, sondern ein Erfahrungssatz. Die schwierige helvetische Annäherung an die europäische Integration belegt es bis zur Neige, ein historischer Rückblick bestätigt es mit zusätzlichen Beispielen. Ohne die Oberaufsicht des Volkes wäre einiges anders verlaufen. Die Schweiz hätte sich mit dem Beitritt zum Völkerbund nicht so schwer getan, und 1946 hätte sie wohl so wie Schweden die Aufnahme in die UNO beantragt. Doch Petitpierre wusste, dass ein Beitritt ohne ausdrückliche Anerkennung der Neutralität am Volkswillen scheitern würde. Deshalb hat er ihn nie ins Auge gefasst. Das Volk, der Souverän, hat den Bundesrat immer wieder

gezwungen, eine besondere, manchmal auch eine eigenwillige Aussenpolitik zu führen.

Die Eliten sind offener für die internationale Zusammenarbeit als das Volk. Sie haben Kontakte mit ausländischen Kollegen und sind mit ihnen vernetzt. Häufig konferiert man mit den Peers in den vertrauten Runden, die sich in gleicher Kombination, aber wechselnder Konfiguration rund um den Globus ablösen. Man kennt die gemeinsamen Themen und spürt die globalen Trends. Die Kontakte mit ausländischen Kollegen bringen es mit sich, dass man die nationalen Verhältnisse vermehrt aus übergeordneter Sicht beurteilt. Die internationale Vogelschau ersetzt die nationale Froschperspektive. Je mehr man sich mit internationalen Problemen befasst, umso mehr versteht man von den grenzüberschreitenden Einwirkungen. Die Neigung, die nationalen Standards den internationalen Erfordernissen anzupassen, wächst. Mit der Integration ins internationale Umfeld nimmt naturgemäss auch der Wunsch zu, die Anpassungen nicht bloss passiv zu vollziehen, sondern sie aktiv mitzugestalten. Man möchte selber auf internationaler Ebene einen Einfluss ausüben.

Dieser Wunsch indes findet beim Schweizervolk deutlich weniger Anklang. Da man weniger Kontakte zum Ausland pflegt, ist man weniger informiert, aber auch weniger dem Druck der Peers ausgesetzt und somit weniger anfällig für die Anwandlungen des Zeitgeists. Man nimmt die Aussenpolitik und ihre Probleme gelassener. Man bemüht sich nicht, an der Spitze des Fortschritts zu marschieren. Nicht ungern überlässt man es andern, erste Erfahrungen zu sammeln. Wenn man freilich den andern den Vortritt lässt, dann bleibt nicht mehr viel Raum, um Entwicklungen zu gestalten. Zwischen den Eliten und dem Volk besteht in der Schweiz, wie wahrscheinlich überall, ein Gefälle in der geistigen Offenheit. Da das Marschtempo in der Schweiz jedoch letztlich vom Volk bestimmt wird, schlägt dieser Befund in

der Eidgenossenschaft viel stärker auf die Aussenpolitik durch als in parlamentarischen Demokratien. Aus ihm erklärt sich die besondere Gangart der Schweizer Aussenpolitik. Sie beschränkt, negativ vermerkt, die helvetischen Gestaltungsmöglichkeiten in der internationalen Politik, sie verlangsamt, neutral konstatiert, die aussenpolitischen Entscheidungsprozesse, und sie bewahrt, positiv verbucht, vor etlichen zeitbedingten Irrwegen. Die bekannte eidgenössische Bedächtigkeit in der Aussenpolitik hat hier ihren Ursprung.

Eliten neigen dazu, sich anzugleichen. »Chief Executive Officers« sind rund um den Globus versetzbar, von einer multinationalen Firma in eine andere. In der Diplomatie war das Standesverhalten schon immer international normiert, vor dem Zeitalter der Nationalstaaten sogar viel ausgeprägter als heute. Diplomaten waren von Land zu Land austauschbar. Sie liessen sich wie Heerführer von fremden Monarchen anheuern und verteidigten deren Aussenpolitik auf dem internationalen Parkett. Der Waadtländer François Louis de Saint-Saphorin vertrat während des Spanischen Erbfolgekrieges den Kaiser in der Schweiz und gleichzeitig die reformierten Orte in Wien. Hernach ging er im Auftrag Berns zum Friedenskongress in die Niederlande, knüpfte Kontakte zum Kurfürsten von Hannover und künftigen König von England, wollte diese Dynastie dann in Bern vertreten, was die Gnädigen Herren indes ablehnten, so dass er schliesslich für das hannoveranisch-englische Haus am Hofe Karls VI. in Wien wirkte. Der berühmte Völkerrechtler Emer de Vattel war und fühlte sich als Neuenburger, aber er diente weder der Schweiz noch dem König von Preussen, sondern dem Kurfürsten von Sachsen, und dies einige Jahre lang als dessen Gesandter in Bern. Der Schaffhauser Johann Rudolf Schmid von Schwarzenhorn, gebürtig von Stein am Rhein, vertrat den Wiener

Hof bei der Hohen Pforte in Konstantinopel, erachtete sich selbst jedoch als Schweizer Patriot.

Diese Art von Freizügigkeit gibt es heute nicht mehr. Diplomatische Missionen werden fast ausnahmslos nur eigenen Staatsangehörigen anvertraut. Doch das diplomatische Corps verfügt nach wie vor über einen eigenen Verhaltenskodex, um das Zusammenarbeiten zu erleichtern. Teilweise beruht dieser auf Gewohnheitsrecht, teilweise ist er in völkerrechtlichen Übereinkommen festgelegt. Was für die Diplomatie gilt, trifft abgeschwächt auf die aussenpolitischen Eliten insgesamt zu. Sie gleichen sich in vielem rund um den Globus. Nicht selten fällt es deren Vertretern leichter, sich mit Kollegen aus andern Ländern zu verständigen als mit Landsleuten aus einer andern Schicht. Das alles ist normal - ausser dass es in der Schweiz zuweilen mit dem Volkswillen zusammenprallt. Denn das Volk setzt seine Prioritäten anders, es reagiert aus einem innenpolitischen Blickwinkel heraus. Mit dem erwähnten Misstrauen gegen Zeitströmungen bremst es den Elan der politischen Eliten.

Die Schweiz hielt sich lange einen kostspieligen aussenpolitischen Apparat vom Hals. Die Alte Eidgenossenschaft hatte keine ständigen Vertretungen im Ausland. Die eidgenössische Tagsatzung verzichtete auf dieses Vorrecht, das andere souveräne Staaten mit Stolz wahrnahmen. Auch die einzelnen Orte leisteten sich diesen Luxus nicht. War einmal Not am Mann, entsandte man eine Sonderdelegation. Diese erfüllte ihren Auftrag und kehrte hernach wieder nach Hause zurück. Zahlreiche Monarchen unterhielten indes ständige Missionen in der Schweiz, allen voran der französische König, dessen Botschafter in Solothurn residierte. Die Helvetik, die alles nach französischem Muster zuschnitt, brach dann mit dieser schlichten Kultur. Sie errichtete ständige Gesandtschaften, zuerst, 1798, natürlich in Paris, dann in Mailand und Wien. Aber die helvetische

Diplomatie konnte nicht richtig Wurzeln schlagen. Mit der Mediationsakte von 1803 und erst recht mit der Restauration von 1815 erlahmte das Interesse an Vertretungen, und die beiden Gesandtschaften in Paris und Wien - Mailand wurde nach wenigen Jahren wieder geschlossen - vegetierten mehr dahin, als dass sie Schweizer Präsenz markierten. In ihrem Heimatland konnten die beiden Gesandten mit keinem Aussenministerium korrespondieren, denn es gab schlicht keines. Alles, was man hatte, war ein Briefkasten. Der jeweils amtierende Vorort der Tagsatzung nahm die Nachrichten entgegen. Die Gesandtschaften hingen sozusagen in der Luft.

Eine eigentliche aussenpolitische Infrastruktur mit einer Zentrale und permanenten diplomatischen Aussenposten gibt es erst seit der Gründung des Bundesstaates von 1848. Johann Konrad Kern ist der erste Berufsdiplomat. Doch auch in der modernen Schweiz verlief der Aufbau alles andere als geschmeidig. Die Schweizer konnten sich nie recht mit Aussenpolitik und Diplomatie anfreunden. Diese sind ihnen zu abgehoben, zu wenig kontrollierbar. Im Vergleich zu innenpolitischen Fragen hängt das Aussenpolitische nicht nur vom eigenen Willen ab, sondern auch von Partnern, über die man nicht verfügen kann. Der junge Bundesstaat erachtete die Beziehungen zum Ausland als ziemlich nebensächlich. Das geht schon aus der Organisation seiner Verwaltung hervor. Er schuf kein eigenes Departement für auswärtige Angelegenheiten. Den Verkehr mit dem Ausland bündelte er lieber mit der Aufrechterhaltung von öffentlicher Ruhe und Ordnung im Innern in einem einzigen Ministerium. So entstand das Politische Departement. Und die Leitung dieses Departementes sollte, da es ja nicht übermässig belastete, jeweils der Bundespräsident übernehmen.

Das Departement selbst verdiente am Anfang diesen Namen kaum. Abgesehen von der Bundeskanzlei, auf die der

Bundespräsident stets zurückgreifen konnte, stand seinem Vorsteher in Bern mehrere Jahre gerade ein Sekretär oder überhaupt niemand zur Verfügung. Allmählich setzte ein Aufbau ein. Aber der Bundesrat musste jede neue Massnahme zäh den Parlamentariern oder dem Volk abringen. Denn eine grosse Mehrheit befürchtete, der Ausbau der Diplomatie erfolge auf Kosten der republikanischen Gesinnung. Man argwöhnte, einige wenige wollten Privilegien ergattern, welche mehr dem eigenen Ego schmeichelten als der Allgemeinheit nützten. Und das wollte man nicht. Diese Überzeugung wirkt heute noch nach. Das Schweizer Staatswesen soll, lautete schon der Wunsch von Bundesrat Friedrich Frey-Hérosé, von Schlichtheit zeugen, nicht von aussenpolitischer Selbstdarstellung: »Die Kraft der Republik liegt in ihrem Innern und nicht in äusserem Schein, und sie sucht ihre Würde nicht in Ostentationen [also mit Imponiergehabe oder Events] bei Fremden, sondern darin, dass sie ihre Selbständigkeit gegen das Ausland zu behaupten versteht und ihre Verwaltung redlich und gut zum Wohl des Landes einzurichten versteht.«^[7]

Woher stammt diese Skepsis, um nicht zu sagen Abneigung gegenüber der Aussenpolitik? Sie hat tiefe Wurzeln und dürfte bis zur eidgenössischen Staatsgründung reichen. Nirgends sonst bildeten im feudalen und aristokratischen Europa bäuerliche Genossenschaften eigene Territorien. Sie schüttelten die Oberhoheit eines Landesherrn ab, um sich im eigenen Bündnis gegenseitig Schutz und Trutz zu gewähren. Der Monarch, dessen Legitimation sich ja gerade daraus ableitete, dass er seinen Untertanen Schutz versprach, war überflüssig geworden. Den Schutz gewährte man sich selbst. Im eigenen Gemeinwesen schaute man selbst nach dem Rechten, und nach aussen hatte man keine Ansprüche. Die Eidgenossenschaft schlug ab dem 14. Jahrhundert einen eigenen Weg ein. Sie wurde tief

republikanisch. Diese Prägung kam ihr selbst im Zeitalter des Absolutismus nicht völlig abhanden. Kein einziger Ort, nicht einmal der mächtige Stand Bern, ahmte voll den Prunk eines absolutistischen Hofes nach. Mochte der französische König, mochten deutsche Klein- und Kleinstfürsten grandios auftreten – die aussenpolitische Repräsentation mit ihrem zeremoniellen Gepränge war in der Alten Eidgenossenschaft immer suspekt.

In der modernen Eidgenossenschaft nach 1848 war es nicht anders. Die Schweiz gab sich republikanisch karg. Man übte sich in aussenpolitischer Askese und vernachlässigte die Repräsentation bis an die Grenzen des Anstands. Eine Mehrheit von Schweizern empfand zeremonielle Veranstaltungen als grossmännisches Getue, auf das man gern verzichtete. Offizielle Staatsbesuche gab es lange Zeit nicht, und später dosierte man diesen exquisiten Luxus mit dem Tropfenzähler. Kaiser Wilhelm II. musste dem Bundesrat seine Besuchswünsche mehrmals zu verstehen geben, bis er endlich eine Einladung erhielt. Einmal pro Jahr, nicht mehr, empfing der Bundesrat ein ausländisches Staatsoberhaupt; der Bundespräsident selber reiste jedoch nicht ins Ausland. Kein Land musste einen Gegenbesuch gewärtigen. Die Schweiz streifte diese nicht unsympathisch schlichten Sitten erst vor wenigen Jahren ab. Seither schwingt sie im üblichen aussenpolitischen Besucherrhythmus mit.

Mit einem derartigen Staatswesen und solchen Sitten passte die Schweiz im 18. und 19. Jahrhundert schlecht in die politische Landschaft Europas. Sie war ein Fremdkörper. Jahrzehntlang war sie ausschliesslich von Monarchien umgeben. Nur die Vereinigten Staaten jenseits des Atlantiks schworen ebenfalls auf die Volkssouveränität. Die beiden Länder fühlten sich geistesverwandt. Nicht zufällig kam die Bezeichnung »Schwesterrepubliken« auf. Sie wiesen in der Tat viele Gemeinsamkeiten auf. In der Aussenpolitik schlugen die USA