

Krise der Neutralität?

Autor(en): **Huber, Max**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **37 (1957-1958)**

Heft 1

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160662>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

KRISE DER NEUTRALITÄT?

VON MAX HUBER

Vorfragen

Zu den *Vorfragen*, die sich fast zu jedem Thema stellen, gehört als vorrangigste die Bestimmung der Begriffe, von denen die Rede sein soll.

1. *Krisis, Krise* bedeutet Unterscheidung, Entscheidung, «vor einen Entscheid gestellt sein». Solche Entscheidungen, Wendepunkte, stellen sich unter anderem dann ein, wenn durch den unaufhaltsamen Wandel der Verhältnisse sich die Frage erhebt, ob nicht bestehende Ansichten, Traditionen und Institutionen überprüfungs- und vielleicht änderungsbedürftig oder sogar obsolet geworden sind.

2. Die *Neutralität* als völkerrechtliches Institut ist der Inbegriff der Rechte und Pflichten von im Friedenszustande verharrenden Staaten zu Staaten, die im Kriegszustande sind. In der Entwicklung dieses Institutes sind Krisen zu konstatieren, so am Ende des XVIII. Jahrhunderts, als sich eine Reihe von Seemächten zur «bewaffneten Neutralität» verbanden, namentlich aber, als am Ende des 1. Weltkrieges durch den Präsidenten der Vereinigten Staaten die neue Idee der «kollektiven Sicherheit» aufgebracht wurde. Diese neue Idee sollte auch eine moralische Abwertung der Neutralität als einer individualistischen, passiven Maxime bedeuten.

3. Mit dieser allgemeinen Krise der Neutralität war auch eine solche der besondern *dauernden Neutralität der Schweiz* entstanden, die durch den Wiener Kongreß und den Pariser Frieden von 1814/15 zu einem Gegenstand des europäischen Völkerrechts geworden war. Sie wurde durch die Erklärung des Völkerbundesrates vom 13. Februar 1920, welche der Schweiz eine Sonderstellung im Völkerbund einräumte, behoben.

Von der Schlacht von Marignano 1515, von dem Zeitpunkt an, mit dem die Eidgenossen den Rat des heiligen Nikolaus von Flüe zu territorialer Selbstbeschränkung sich aneigneten, bis zur Eroberung der Schweiz 1798 durch die Franzosen, war die schweizerische Neutralität

lediglich eine schweizerische Staatsmaxime. Aber schon 1801, im Verträge von Lunéville, wurde in Aussicht genommen, die Neutralität wieder herzustellen, ein Versprechen, das 1814/15 durch den Wiener Kongreß und den Pariser Frieden in Gestalt der «Anerkennung der schweizerischen Neutralität», vom 20. November 1815, eingelöst wurde, nachdem die Tagsatzung am 27. Mai 1815 die ihr von dem Wiener Kongreß angebotene «transaction» angenommen hatte.

Seit dem 1. Weltkrieg sind zwei Ereignisse eingetreten, welche diese Neutralitätserklärung berühren können: Die russische Revolution, welche die Stellung der Sowjetunion zu den Verpflichtungen des Zarenreiches unsicher gestaltete, und das Auftreten der Vereinigten Staaten auf dem europäischen Kriegsschauplatz, die sich nie der Pariser Deklaration angeschlossen haben.

Die Gültigkeit der Deklaration von 1815 als solcher ist nie in Frage gestellt worden, sondern vielmehr von einzelnen ihrer Unterzeichner, bzw. deren Rechtsnachfolgern bei Anlaß der beiden Weltkriege, bzw. bei der 1938 erfolgten Rückkehr zu einer integralen, von allen Bindungen an den Völkerbund gelösten Neutralität, anerkannt worden.

Ebenso wichtig, tatsächlich wichtiger ist, daß die Schweiz nicht nur die Neutralität, wie sie 1815 anerkannt worden war, als ihre außenpolitische Richtlinie in Kriegszeiten strikte befolgt, sondern überdies auch in Friedenszeiten eine konsequente *Neutralitätspolitik* eingehalten hat, deren Ziel ist, alle Bindungen zu vermeiden, die unter Umständen die Innehaltung der Neutralität erschweren könnten¹⁾. So ist der Beitritt zur UNO 1945 oder seither nicht in Frage gekommen, wohl aber ist die Schweiz in Spezialorganisationen der Uno oder anderer Verbände eingetreten, die eine solche Gefahr nicht mit sich bringen können. Der Bundesrat bezeichnet diese Politik als «neutralité et solidarité».

4. Es ist selbstverständlich, daß ein so wichtiges politisches Prinzip wie die dauernde Neutralität immer wieder, im Blick auf die sich wandelnden Verhältnisse, überprüft werden muß. Fraglich ist nur die *Opportunität einer öffentlichen Diskussion* dieser Fragen. Die demokratische Form unseres Staates läßt den Ausschluß der Öffentlichkeit nicht zu, aber diese fordert eine Zurückhaltung und Sachlichkeit, die es vermeidet, daß in fremden Staaten und namentlich den an der Führung von Kriegen auf dem europäischen Festland unter Umständen beteiligten Staaten irgend welche Zweifel an der durch eine während Jahrhunderten befolgte Tradition bewiesenen Stabilität der schweizerischen Neutralität aufkommen. Überdies ist es wichtig, daß die für diese Stabilität so wesentliche Selbstverständlichkeit, welche die Neutralitätspolitik für die große Mehrheit der Schweizer hat, nicht zerstört werde. Auch dann, wenn, wie

¹⁾ Max Huber, Neutralität und Neutralitätspolitik, im Schweizerischen Jahrbuch für internationales Recht. Bd. V, 1948.

gegenwärtig, eine Art Krise für unsere Neutralität durch eine häufige Erörterung dieses Themas in der Tagespresse und in Vorträgen in Erscheinung tritt und in einem edlen Verantwortungsgefühl, das durch die tragischen Vorgänge in Ungarn, insbesondere in der jüngeren Generation erwacht ist, seine Wurzel hat, ist es ein Gebot für alle Außenpolitik, insbesondere eines kleinen Staates, in gefährvoller Lage von den Leitideen des Maßes und der Besonnenheit nie abzuweichen.

Gründe für eine allfällige Neuorientierung

Die Gründe für eine allfällige Neuorientierung der Außenpolitik sind mannigfaltig und zahlreich.

1. *Politische Gründe.* Unter diesen steht in vorderster Linie die Tatsache, daß Europa, in dessen Schicksal die Schweiz restlos verknüpft ist, seinen von der Zeit der Entdeckungen bis 1900 durch Eroberung und Kolonisation erworbenen politischen und wirtschaftlichen Primat über den Erdball verloren hat. Es ist merkwürdig, daß die Schweiz bis jetzt davon nicht mehr Rückwirkungen zu spüren bekommen hat. Mit dem Niedergang der Bedeutung Europas ist auch diejenige jedes seiner Staaten relativ gesunken.

Durch die infolge der zwei Weltkriege eingetretene Schwächung aller früheren europäischen Großmächte, mit Ausnahme Rußlands, ist der Kampf um das europäische Gleichgewicht, welches die Situation für die schweizerische Neutralität vom XVI. bis zum XX. Jahrhundert gewesen war, zu einem Gegensatz namentlich der Vereinigten Staaten und der UdSSR geworden. Allerdings ist auch heute die Schweiz stets nahe der Grenze des West- und Ostblockes, wie sie es in den bisherigen Jahrhunderten noch unmittelbar zwischen den kontinentalen Großmächten Europas war.

Während in den früheren Jahrhunderten die schweizerische Neutralität moralisch unanfechtbar schien, da unser Land an den Kämpfen um die Vormachtstellung der Habsburger und Bourbonen oder an den sog. Kabinettskriegen kein Interesse haben konnte, oder mit Rücksicht auf die eigenen Spannungen und verschiedenen Elemente unseres Volkes in den Religionskriegen und später in den Nationalitäten-Kriegen des XIX. Jahrhunderts geboten war, befindet sich unser Volk in dem Kampf zwischen freiheitlicher und totalitärer Ideologie in seiner ganz großen Mehrheit mit der einen Gruppe der Staatenwelt solidarisch. Indessen kann man eine Tradition von Jahrhunderten, die nicht aus ideologischen Rücksichten, sondern durch die Sorge um unsere militärische Sicherheit und Unabhängigkeit bestimmt war, nur im Blick auf längere Zeiträume in ihrer Gültigkeit beurteilen, nicht auf Grund geistiger Strömungen, die im Laufe weniger Jahrzehnte sich wandeln können.

Der bloße Hinweis darauf, daß es ganz unwahrscheinlich sei, daß die Schweiz noch ein drittes Mal unversehrt durch einen allgemeinen Krieg hindurchkäme und es besser sei, sich von vorneherein auf das Unvermeidliche einzurichten, ist eine unhaltbare und unbeweisbare defaitistische Haltung.

2. *Militärische Gründe.* a) Bis zum Ende des 1. Weltkrieges befand sich die Schweiz, wenigstens seit der nationalen Einigung Deutschlands und Italiens, zwischen vier Mächten, die nach den damaligen Maßstäben als Großmächte galten. Heute hat die Schweiz im Osten einen relativ kleinen neutralen Staat als Nachbar und die drei andern — abgesehen von der erst jetzt im Anfang der Wiederaufrüstung begriffenen westdeutschen Bundesrepublik — sind durch den letzten Krieg und seine sozialen Folgen so geschwächt, daß ihre Stellung in Anbetracht der dominierenden Rolle der Vereinigten Staaten und der UdSSR vorläufig wenigstens nicht mehr derjenigen entspricht, die sie selbst noch im Beginn des 2. Weltkrieges innehatten. Die Stellung der Schweiz zwischen zwei ungefähr im Gleichgewicht sich haltenden Blöcken ist vielleicht schwieriger wegen deren Machtpotential, unwichtiger vielleicht wegen der Erweiterung des Raumes der militärischen Operationen.

b) Durch das Aufkommen der Aviatik und der ferngelenkten Geschosse und die Einführung der Nuklearwaffen sind der Krieg und seine völkerrechtlichen Aspekte wohl noch viel tiefer verändert worden als seinerzeit durch die Einführung der Feuerwaffen. In Hinsicht auf die Neutralität sind diese Folgen namentlich wichtig wegen des Luftraums.

In Analogie zum Zivilrecht, wo auch die Luftsäule über dem Grundeigentum meist als ein Teil desselben angesehen wird — eine übrigens auch für das Zivilrecht fiktive Annahme —, wird auch im Völkerrecht die These des auch in der Höhe territorial bestimmten Luftraums vertreten. Eine Verantwortung des Neutralen für Behauptung der Integrität seines Luftraumes ist unmöglich, da selbst die Mächte mit den stärksten Luftflotten das Eindringen feindlicher Flugzeuge nicht verhindern können und auch im allgemeinen nicht versuchen, es zu tun. Die Benützung des Luftraumes über neutrale Staaten durch Ferngeschosse, die u. U. über mehrere Staaten hinweggehen, kann ohnehin nicht verhindert werden. Da aber aus jeder beliebigen Höhe schädigende Wirkungen — von Spionage abgesehen — auf das neutrale Gebiet ausgehen können, muß der Neutrale das Recht haben, mit geeigneten Mitteln die Anwesenheit kriegsführender Flugzeuge zu verhindern, die jederzeit riskieren von solchen des Gegners bekämpft zu werden. Eine solche Abwehr ist nach dem V. Haager Abkommen von 1907 Behauptung der Neutralität und bedeutet nicht ein Heraustreten aus ihr.

Dem Neutralen muß überdies ein Anspruch auf Entschädigung zugestanden sein für Schäden, die auf seinem Gebiete durch Flugzeuge anderer Staaten entstehen.

Es ist klar, daß, wenn in großer Höhe Luftkämpfe stattfinden, eine Beobachtung und daherige Vermeidung neutralen Gebietes, wie dies ordentlicherweise für Landtruppen möglich ist, praktisch ausgeschlossen ist. Diese Gefährdung des neutralen Raumes im modernen Krieg kann für den Neutralen jedoch kein Grund sein, auf die Neutralität als auf eine Unmöglichkeit zu verzichten. Durch Aufgabe der Neutralität würde er zu dem vorerwähnten Luftrisiko alle andern Gefährdungen des Kriegszustandes auf sich nehmen. Man muß als Neutraler trachten, eben «aussi bien que mal» durchzukommen: weder darf das Völkerrecht dem Neutralen unmögliche Verantwortungen auferlegen, noch darf es den Kriegführenden mehr als die Haftung für die von ihnen auf neutralem Gebiet bewirkten Schäden zumuten, außer der Pflicht zu grundsätzlicher Vermeidung des Luftraums über neutralem Gebiet.

Die Haftung für die indirekten Schäden, welche durch die Verwendung von Nuklearwaffen auf neutralem Gebiete entstehen können, scheint vorderhand ein unlösbares Problem zu sein.

c) In der Diskussion über die schweizerische Neutralität ist auch darauf hingewiesen worden, daß, wenn nach Aufgabe der Neutralität die Schweiz eine aktivere Außenpolitik treiben könnte, sich eine *größere Bereitschaft zum Militärdienst* zeigen würde. Das mag vielleicht für einen Teil der jüngeren Generation zutreffen, kaum aber für die älteren Jahrgänge, die Landwehr und die zahlreiche Zivilbevölkerung, die ihre Wehrbereitschaft in der Landwirtschaft, in der Fabrik und im Zivilschutz durch einen stark erhöhten persönlichen Arbeitseinsatz beweisen muß. Das eine klare Ziel, auf das der Wehrwille heute gerichtet ist und allein gerichtet sein kann, die Verteidigung des eigenen Heimatbodens, ist letzten Endes wohl die sicherste Grundlage unseres Wehrwillens.

Vor- und Nachteile der Beibehaltung, bzw. Aufgabe der Neutralität

Bei den Vor- und Nachteilen der Beibehaltung, bzw. Aufgabe der Neutralität ist zu unterscheiden zwischen solchen für die Schweiz und solchen für die Staatengemeinschaft. Nur die letztere, nicht ein beliebiger kriegführender Staat kann hier in Betracht kommen, denn nur dieser Gemeinschaft gegenüber, sofern sie wirklich die Interessen des Friedens und der Gerechtigkeit vertreten will und kann, kann eine moralische Verantwortung bestehen.

Es ist klar, daß man sich in der Abschätzung der aus der neutralen oder nichtneutralen Stellung der Schweiz zu erwartenden Vor- und Nachteile auf dem Boden äußerst unsicherer Vermutungen befindet, aber es ist doch auf alle Fälle notwendig, die verschiedenen Möglichkeiten gegeneinander abzuwägen.

Hier handelt es sich zunächst nur um die unmittelbaren Folgen, Nut-

zen und Schäden. In einer Welt wie der politischen, die in erster Linie durch den nur durch ein wenig entwickeltes Verantwortungsbewußtsein eingedämmten krassen Egoismus der souveränen Staaten und Staaten-
gruppen bestimmt ist, darf und muß jeder Staat zuerst an sein eigenes Interesse, an seine Selbstbehauptung denken.

Daneben ist es wichtig, zu überlegen, was an die Stelle der eventuell aufzugebenden Neutralität treten soll und was für einen Wert an sich die Neutralität besitzt oder darstellen kann. Nur unter Berücksichtigung aller dieser Faktoren kann man sich ein Urteil über die moralische Verantwortbarkeit, sei es des Festhaltens, sei es der Preisgabe der Neutralität, bilden.

a) Für die Schweiz hätte die Preisgabe der prinzipiellen, dauernden Neutralität nicht wie für einen Großstaat eine erhöhte Freiheit der Entscheidung zur Folge, sondern im Gegenteil wahrscheinlich eine erhöhte Abhängigkeit von andern Staaten, auf die wir keinen maßgebenden Einfluß haben könnten. Allianzen kleiner Staaten mit viel größeren sind für erstere im allgemeinen gefährlich. Daß auch große Staaten sich nicht eine «aktivere» Politik erlauben können, hat die Suezkrise gezeigt. Wie sollte die Schweiz von sich aus etwas «aktives» unternehmen, wenn nicht die für die Weltpolitik maßgebenden Staaten zu etwas derartigem selber bereit wären, noch wie könnte die Schweiz diese zu einer Aktion veranlassen, wie sie vielleicht unserem moralischen Verantwortungsbewußtsein entspräche. Auf eigene Faust handeln, scheint kaum denkbar.

Eine andere Frage ist die, ob die Schweiz, die um der Verbindung mit andern Staaten willen auf die Neutralität verzichtet hätte, in einem Kriege eine größere Sicherheit für ihre Verteidigung haben würde denn als isolierter Neutraler. Die Vorteile einer vorbereiteten, gemeinsamen Verteidigung würden mindestens zum Teil kompensiert durch die erhöhte Gefahr eines effektiven Angriffes, wenn eine Kriegspartei aus strategischen Gründen an Schweizergebiet interessiert wäre oder an der Zerstörung, bzw. Ausnützung des industriellen Potentials der Schweiz.

Endlich ist zu bedenken, daß zur Zeit die Wehrkraft der Schweiz und die verhältnismäßig, im Vergleich zur Bevölkerung, zahlreiche Armee dazu führen könnte, daß von der Schweiz ein für sie sehr erheblicher Beitrag an die Gesamtverteidigung verlangt würde.

b) Vom Standpunkt der *anderen Staaten, bzw. ihrer Organisationen* aus böte die Aufgabe der Neutralität einen Zuwachs an Wehrkraft für sie, ferner die unbeschränkte Benutzungsöglichkeit des schweizerischen Gebietes für militärische Operationen und die Verfügung über das wirtschaftliche, namentlich industrielle Potential unseres Landes.

Die Frage muß eigentlich so gestellt werden: was ist für die Verteidigung Europas — um nur diesen, wahrscheinlichsten Fall zu erwähnen — wichtiger: eine durch den vollen für sie möglichen Einsatz selbst verteidigte, eine feste Barriere bildende, unabhängige, neutrale Schweiz oder

eine aktiv und passiv in den Krieg einbezogene verbündete Schweiz? Diese Frage ist wohl nicht eindeutig im letzteren Sinne zu beantworten.

Der Wert der Neutralität

Es stellt sich nun noch die Frage des Wertes der Neutralität neben derjenigen der durch sie bedingten Vor- und Nachteile.

Die Neutralität hat sich erst im Laufe des XVIII. und namentlich des XIX. Jahrhunderts ausgebildet und schärfer profiliert. Eine grundsätzliche Abneigung gegen die Neutralität als eine egoistische, unsoziale Haltung bestand vor dem 1. Weltkrieg nicht. Neutralität als eine Haltung des Friedens konnte gegenüber der bloßen Koexistenz souveräner Staaten, die ein indiskriminiertes Recht zum Kriege beanspruchen, nicht als ein moralisch abzuwertender Begriff betrachtet werden. Bei den Haager Verhandlungen von 1907 über die beiden Konventionen betr. die Rechte und Pflichten der Neutralen ist ein solcher Gedanke nicht zum Vorschein gekommen und würde Erstaunen erweckt haben.

Bereits 1815 wurde in der Erklärung der schweizerischen Neutralität diese als «im Interesse Europas» liegend bezeichnet. Auch die 1839 Belgien auferlegte Neutralität galt als ein Akt von europäischem Interesse, wie die früheren sog. Barrierenverträge in jener Zone Europas.

Schon seit dem Wiener Kongreß hat die Diplomatie des europäischen Konzertes der Großmächte in schwierigen, unlösbar scheinenden Fragen Zuflucht zur Neutralität genommen (Krakau, Aalandinseln). In der Genfer Konvention von 1864 wurde der besondere, geschützte Status der Rotkreuzpersonen und Anstalten mit dem an diesem Platze juristisch unpassenden und seither ersetzten Begriff der Neutralität bezeichnet.

Einen wesentlichen Beitrag zur Wertschätzung der Neutralität im XIX. Jahrhundert leistete der Aufstieg der Vereinigten Staaten zur Großmacht, die durch ihren außenpolitischen Isolationismus und ihre Abneigung gegen alle «entangling alliances» eine neutrale Haltung bekundeten und im Sezessionskriege verteidigten (Alabama-Fall).

Auch nachdem mit dem ersten Weltkrieg eine der Neutralität feindliche Strömung aufkam, ist der Schweiz durch die Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 der besondere neutrale Status durch den Völkerbund anerkannt worden. Noch 1928 glaubten die Vereinigten Staaten, die den Völkerbund im Stiche gelassen hatten, den Kelloggpackt vorzuschlagen zu sollen, welcher den Krieg als Mittel der nationalen Politik verdammt. Ein Staat, der den Krieg nur noch als Mittel zur Verteidigung seines Gebietes anerkennt, befindet sich tatsächlich in der Lage der dauernd neutralen Schweiz, die auch schon vor ihrem Beitritt zum Kelloggpackt, nie — auch seit sie nicht mehr ausschließlich von hochgerüsteten Großmächten umgeben ist — einen Krieg aktiv unternehmen kann,

da sie nicht imstande wäre, ihn mit einem positiven Resultat für sich zu beendigen.

Die Vereinigten Nationen, die 1945 jede Konzession an den Gedanken der Neutralität ablehnten, griffen doch im Koreakonflikt zur Bildung von Kommissionen aus «neutralen» Vertretern, von welchen wirklich neutrale nur in sehr geringer Zahl aufzutreiben waren. 1955 schlossen die Großmächte des Sicherheitsrates Frieden mit Österreich, das sie als neutral und als Mitglied der Uno zuließen. Endlich konnte die Schweiz im Suezkonflikt und im Konflikt von Uno-Staaten mit Ägypten solchen als Schutzmacht Dienste leisten.

Immer, wo Konflikte, insbesondere akute militärischen Charakters, bestehen, besteht auch das Bedürfnis nach Organen von Staaten, die weder rechtlich noch moralisch und psychologisch an eine der Parteien gebunden noch verpflichtet erscheinen: eben die Neutralen. Um als neutral gelten zu können, ist es wichtig, daß es sich um die stabile Neutralität handelt und um eine einheitliche Neutralitätspolitik.

Für die Aufgaben einer Schutzmacht, deren Existenz schlechterdings eine kulturelle Notwendigkeit bedeutet, wären an sich die Großmächte, wegen ihres großen diplomatischen und konsularischen Apparates und ihren Ressourcen, besonders geeignet; leider sind sie es, die regelmäßig die Protagonisten, wenn auch in der hintern Linie, in den Konflikten sind. Die Tendenz der Allianzen in den beiden Weltkriegen nach deren möglicher Ausweitung, wie des Völkerbundes und der Uno nach Universalität, haben zur Folge, daß nur noch wenige Staaten übrig bleiben, die in der Lage und gewillt sind, die nur Neutralen möglichen politischen und humanitären Aufgaben zu übernehmen. So ist der Schweiz die wichtige Rolle einer ziemlich allgemeinen Schutzmacht zugefallen.

Sind die humanitären Leistungen, die durch die Neutralen und namentlich durch deren Vermittlung erfolgt sind, vielleicht klein im Verhältnis zur Totalität der vom Kriege verursachten Leiden und Schäden, so haben sie doch in den beiden Weltkriegen für Millionen von Verwundeten, Gefangenen, Internierten und große Teile der Bevölkerung besetzter Gebiete eine sehr große materielle und seelische Erleichterung gebracht. Wenn man die Zahl der zu Grunde gegangenen oder vermißten Kriegsgefangenen in Ländern, in denen das Rote Kreuz oder andere neutrale Organisationen frei wirken konnten, mit den Zahlen der anderen kriegführenden Länder vergleicht, so kann gewagt werden, zu sagen, daß ohne die Schutzmachtstätigkeit und die humanitäre Hilfe einige Millionen Menschen mehr zu Grunde oder verloren gegangen oder doch während Jahren in einer überaus traurigen Lage gewesen wären. Wer durch Verzicht auf die Neutralität oder ihre Unterdrückung diese neutralen Aktionen verhindert, nimmt sicher keine geringere Verantwortung auf sich, als wer meint, durch Einmischung in den Krieg der von ihm als gerecht erachteten Sache selber aktiv zu helfen. Ohne dieses Dritte, das die Neu-

tralen sind, besteht die Gefahr, daß ein Ausweg aus dem Kriege und ein nachheriger Aufbau noch schwerer zu finden sind und der Krieg hinter dem die Parteien trennenden «Eisernen Vorhang» in eine noch ärgere Barbarei als bis anhin ausarten würde.

Was dann?

Wo in einer Krise eine Entscheidung darüber zu fallen hat, ob eine — wirklich oder vermeintlich bewährte — Sache, Idee oder Institution aufzugeben ist, ist es jedenfalls das wichtigste, darüber klar zu sein, was an die Stelle des bisherigen treten soll: *Die Antwort auf die Frage: Was dann?*

Diese Alternative ist unausweichlich; könnte aber wohl kaum eine völlig planlose Haltung sein, ein *laissez aller*. Auch würde die Schweiz, wenn sie auf die Neutralität verzichtet, in den Vereinigten Nationen kaum eine neutralitätsähnliche Stellung wie etwa Schweden einnehmen können; sie müßte sich sozusagen zu den «Aktivisten» in der Uno stellen.

Doch bevor nach neuen Alternativen gesucht wird, ist noch die Frage zu prüfen: Kann, und wenn ja, in welcher Weise, die Schweiz sich von ihrer dauernden Neutralität lösen? Dies kann sich jedenfalls nicht einfach stillschweigend vollziehen. Zwar ist der Schweiz die dauernde Neutralität nicht von den Mächten auferlegt worden, so daß sie sich nur mit deren Zustimmung davon befreien könnte. Wohl aber hat die Schweiz auf dem Wiener Kongreß die Anerkennung ihrer Neutralität verlangt und es ist infolgedessen jenes transaktionelle Verfahren zustande gekommen, dessen Abschluß die Erklärung vom 20. November 1815 war. Dieses vertragliche Element hat im Zonenhandel die schweizerische These obsiegen lassen.

Da die Schweiz die Anerkennung ihrer Neutralität selber verlangt hatte, scheint ein Rückzug dieses Begehrens zulässig, nicht aber jederzeit und *ex abrupto*, z. B. im Hinblick auf ein momentanes Interesse während eines Krieges. Es müßte in normalen Zeiten durch eine solenne Notifikation erfolgen.

Welches wären alsdann die der Schweiz offenstehenden Möglichkeiten?

a) *Vorbehaltloser Eintritt in die Vereinigten Nationen* als nicht privilegiertes Mitglied erscheint als das nächstliegende. Dabei wäre es inkonsequent und unfair, sich der Ausweichstellen (vertragliche Abmachung mit der Uno) zu bedienen, um sich der Auswirkung von Beschlüssen des Sicherheitsrates bei Kollektivaktionen zu entziehen. Die bisherige Neutralitätspolitik ist eine einseitige, aber bestimmt. Als Mitglied der Uno müßte die Schweiz, um dann dem diese politische Wendung eventuell durchsetzenden Teil des Schweizervolkes Rechnung zu tragen, auf eine Stärkung der Uno und ihrer Aktivität drängen. Die Haltung der Welt-

sicherheitsorganisation in der Suezangelegenheit hat gezeigt, daß selbst Großmächte keine aktive Politik in der Uno treiben können, wenn diese nicht in das weltpolitische Gesamtkonzept der maßgebenden Mächte paßt. Die Schweiz hätte als Nicht-Neutraler für Ungarn nichts tun können, jedenfalls sogar weniger, als was ihr als neutraler Staat möglich war.

Professor Paul Guggenheim hat in 2 Artikeln der N.Z.Z., Nr. 3753 und 3760 vom 28. und 29. Dezember 1956, auf die organischen Mängel der Uno hingewiesen, die namentlich durch die Blockierung des Sicherheitsrates als Folge des Vetorechtes der unter sich nicht einigen Großmächte bedingt ist. Die Uno hat aber auch nicht die geeigneten Mittel, um selbst grobe interne Rechtsbrüche, die sich für eine rechtliche Erledigung wohl eignen, zu unterbinden oder zu entscheiden, da sie die im Haag überbetonte Bedeutung der Schiedsgerichtsbarkeit ihrerseits einseitig in den Hintergrund stellte.

b) Es ist als Ersatz der Neutralität das direkte Gegenteil, der Abschluß von *Militärpakten* vorgeschlagen worden. Die Möglichkeit zu solchen, für welche wohl nur die Nachbarstaaten in Betracht kämen, scheint gering, da es schwer einzusehen ist, was die Schweiz mehr bieten könnte als die Sicherung von Flanken, die durch die Neutralität jetzt vielleicht noch zuverlässiger geschieht. Anbietung eigener Truppen und Zusicherung von Stützpunkten und Durchzugsrechten würde die Schweiz schwächen, bzw. gefährden.

c) *Anschluß an die NATO* scheint vom Standpunkt der militärischen Sicherheit aus eher aussichtsreicher als der von der Uno zu erwartende Schutz. In Anbetracht der Aufgabe dieses defensiven Militärbündnisses und des Umstandes, daß die Mehrheit seiner Mitglieder zum engeren atlantischen Raum gehören, ist es für einen kleinen mitteleuropäischen Staat zu ungewiß, welche Gebiete unter allen Umständen bis zum äußersten verteidigt werden, ein Interesse, das wegen der Behandlung besetzter Gebiete durch die UdSSR von geradezu vitaler Bedeutung ist. Die Probleme, die sich schon bei der Selbstverteidigung eines Bundesstaates zeigen, sind viel akuter und schwieriger bei einer räumlich so ausgedehnten und so heterogen zusammengesetzten Basis, namentlich wenn man zum Machtzentrum des Defensivbundes so peripher und der Berührungslinie der beiden Blöcke so nahe liegt²⁾.

d) Endlich käme für die Schweiz, eventuell schon ohne Aufgabe der Neutralität, eine engere Zusammenarbeit mit dem *Europarat* in Betracht. Wenn es diesem gelingen sollte, Europa (in welchem Umfang?) zu einem kohärenten und soliden Bunde zu integrieren, der neben den USA und der UdSSR etwas wie eine wirkliche dritte Großmacht sowohl unter den Staatengruppen der freien Welt und der asiatisch-afrikani-

²⁾ Max Huber, Strategie und Staatsrecht, in «Schweizer Monatshefte», 34. Jahrgang, Heft 5, August 1954.

schen Kontinente als auch innerhalb der Vereinigten Nationen darstellen würde, so könnte gegenüber einer so völlig neuen Situation die Frage unserer Neutralität einen neuen Aspekt darbieten. Ob und wann und in welcher Form dieser Europa-Staat zustande kommt, ist noch sehr unsicher, wenn man bedenkt, welchen Hemmnissen und Zögerungen die Integration der unter sich räumlich nahen und politisch und kulturell viel homogeneren, wenig zahlreichen Benelux und skandinavischen Staaten begegnet. Es ist denkbar, daß im Falle einer stärker nach Europa orientierten Politik Großbritanniens die Europafrage in einen rascheren Fluß kommt; aber immerhin ist das alles noch ganz unsicher. Daß die von ihrer Neutralität befreite Schweiz zu einem Hauptvorkämpfer der Europa-Integration werden könnte, ist eine der in die Neutralitätsdiskussion geworfenen Ideen, die wohl mehr einem Wunschdenken als politisch-realistischer Sicht entsprechen.

Sollte ein wirklicher europäischer Bundesstaat zustande kommen, wäre es vielleicht nicht ausgeschlossen, daß dieser sich die geniale Idee der Eidgenossen aneignete, die 1501 Basel und Schaffhausen ausdrücklich als neutrale Bundesglieder aufnahmen. Ein Europabund könnte ein Interesse haben, für seine inneren Konflikte Neutrale zur Verfügung zu haben, aber vielleicht auch für Möglichkeiten der Kontaktnahme mit Staaten außerhalb des Bundes.

Die Souveränität ist u. a. eine Folge der Auflösung des mittelalterlichen Reichsgedankens durch die *divisio regnorum*. Wenn die imperiale Idee in der Form von nach Universalität tendierenden Staatenbünden eine Art Wiedererstehung feiert, ist der starre schematische Gedanke der Souveränität ein Hindernis der Überwindung von Konflikten zwischen den großen Blöcken oder solchen der nahezu universalen Organisationen mit Außenseitern. Wenn die Staaten nichts über sich anerkennen, befinden sie sich in Konfliktsfällen bald auf dem toten Punkt, wenn nicht ein drittes, außerhalb und unabhängig von ihnen besteht. Das ist das Element der Neutralität, sei es in der klassischen Form des völkerrechtlichen Instituts, sei es in einer *de facto* politisch ähnlichen Form.

Aber bevor man auf diesen Punkt kommt, sollte der direkte Kontakt zwischen Staaten, mag ein solcher auch Gefahren in sich schließen, nicht aufgegeben werden. Der totale Abbruch der Beziehungen, nicht nur der diplomatischen, führt zu einer nicht weniger gefährlichen Situation als jene, die aus Beziehungen zu einem Staate entsteht, der solche sucht um seine, durch ihren revolutionären Grundzug letzten Endes feindliche Einstellung zu tarnen. Übrigens sind ein Volk und seine Regierung nie identisch. Der Satz, daß man in der Politik nie «niemals» sagen soll, gilt auch für jede schematische, abstrakte Haltung. Auch eine Politik, die nur sich selbst und seine Freunde oder aber nur Feinde kennt und das irrationale Element der Neutralität leugnet, ist dem Leben fern und damit auch der Wahrheit.

Ich bin mir bewußt, wie wenig kompetent ich bin über so heikle, politische und namentlich militärische Fragen zu reden. Aber als Bürger der schweizerischen Demokratie ist es unsere Pflicht, uns zu bemühen, soweit wir dazu fähig sind, in allen Fragen unseres Landes eine eigene Meinung zu haben. Ich darf vielleicht darauf hinweisen, daß ich als Berater des Politischen Departementes in den Jahren 1918 bis 1921 in intensivster Arbeit und persönlicher Verantwortung an der politischen und diplomatischen Wahrung unserer Neutralität und in den Jahren 1928 bis 1944 als Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz an der Leitung dieser auf der schweizerischen Neutralität beruhenden Institution beteiligt gewesen bin. Unter diesen Umständen glaube ich das Folgende sagen zu dürfen und sagen zu müssen als Folgerung aus den vorstehenden Betrachtungen:

1. Wenn wir die Geschichte der schweizerischen Neutralität in den Epochen von 1515 bis zum Zusammenbruch der Alten Eidgenossenschaft, vom Wiener Kongreß 1814/15 bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges und schließlich von diesem bis zur Gegenwart ernstlich betrachten, sowohl im Blick auf die besondere geschichtliche und geographische Lage unseres Landes wie, in der Gegenwart, im Blick auf die weltpolitischen Zusammenhänge, so sind wir uns bewußt, welche tiefe Wandlungen politischer, rechtlicher, geistesgeschichtlicher Art vor sich gegangen sind. Angesichts dieser Tatsache ist eine ernste, von momentanen Tatsachen unbeeinflusste Überprüfung der Voraussetzungen und Aussichten unserer traditionellen Neutralität eine vaterländische Pflicht, der wir nicht ausweichen dürfen, auch nicht aus Gründen bloßer Opportunität. Mit der Besonnenheit und maßvollen Zurückhaltung, mit der wir an diese Prüfung herantreten, müssen wir auch unsere Entscheidungen fällen.

2. Die der Natur der Sache nach unsichere Abschätzung der aus einer allfälligen Preisgabe der Neutralität für die Sicherheit und die Unabhängigkeit unseres Landes möglichen Folgen läßt uns eher auf deren erhöhte Gefährdung schließen, ohne daß wir dafür auf die erhoffte Möglichkeit eines aktiven Wirkens für die Hochziele unserer Politik, Gerechtigkeit, Freiheit und Humanität, zählen könnten.

3. Die Betrachtung der Alternativen, die sich als Ersatz für das Aufgeben der Neutralität im Bereiche des heute politisch Möglichen und Realen bieten, führen zu ähnlichen Feststellungen. Der voraussichtlich erhöhten Gefährdung der Sicherheit der Schweiz stünde keine vermehrte Möglichkeit für sie gegenüber, die Organe der Friedenssicherung merklich zu stärken. Über den optimistischen Vorstellungen einer aktiveren konstruktiven Politik darf der praktische und ethische Wert der auf Grund der Neutralität bisher tatsächlich möglichen humanitären und sonstigen Leistungen nicht unterschätzt werden. Die Beibehaltung unserer Neutralität, die zu jeder mit dieser vereinbaren Solidarität bereit

ist, kann deshalb moralisch sehr wohl verantwortet werden. Dabei muß betont werden, daß unter Neutralität nur eine *bewaffnete Neutralität* verstanden werden darf, und zwar eine auf dem unerschütterlichen Willen zur Selbstbehauptung beruhende, bis zu den Grenzen unserer wirtschaftlichen und menschlichen Leistungsfähigkeit sich auf die Kraftprobe vorbereitende Neutralität³⁾. Nicht als ein juristisch isolierter und privilegierter Teil Europas, sondern nur als ein, wenn möglich für unsern Raum gleich widerstandsfähiger Staat hätte die Schweiz in der Dynamik eines in Europa geführten Krieges stets, aber besonders in einer durch ein halbes Jahrhundert von Kriegen und Revolution in ihrem Rechtsbewußtsein tief erschütterten Welt Aussicht, in ihrer Eigenstaatlichkeit und Neutralität geachtet zu werden.

GEMEINSAMER MARKT UND EUROPÄISCHE FREIHANDELSZONE

VON PETER AEBI

I. Einleitende Bemerkungen

Seit dem Frühjahr 1956 verhandeln Vertreter der Mitglieder der Montan-Union, nämlich von Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Holland, Italien und Luxemburg, über die Bildung eines «Gemeinsamen Marktes». Man versteht darunter eine Zoll- und Wirtschaftsunion von Ländern, zwischen denen der Verkehr von Menschen, Gütern, Leistungen und Kapital von Hemmnissen wie Zöllen und Kontingenten befreit wäre und welche dritten Ländern gegenüber einen gemeinsamen Zolltarif anwenden würden. Supranationale Behörden hätten die Aufgabe, die Angleichung namentlich der Handelspolitik, aber auch der Finanz-, Währungs- und Sozialpolitik der dem «Gemeinsamen Markt» angehörenden Länder zu fördern, die schließlich auch politisch zu einer Einheit verschmolzen werden sollen. Im Hinblick auf die politischen Fernziele wäre ein Beitritt der Schweiz nicht möglich, weil ein solcher Schritt nicht allein ihre traditionelle Neutralitätspolitik

³⁾ Oberstdivisionär Ernst Uhlmann, Die militärpolitische Lage der Schweiz, Neujahrsblatt der Feuerwerker-Gesellschaft, Zürich 1957, insbesondere der Schlußabschnitt «Bewaffnete Neutralität».