Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 43 (1963-1964)
Heft: 1

Artikel: Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik
Autor: Bindschedler, Rudolf
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-161461

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

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

Grundlagen der schweizerischen Außenpolitik

RUDOLF BINDSCHEDLER

Voraussetzungen, allgemeine politische Lage und ihre Rückwirkungen auf den Kleinstaat

1. Jede Betrachtung der schweizerischen Außenpolitik hat vom Grundcharakter der Staatengesellschaft auszugehen. Diese setzt sich aus souveränen Staaten zusammen. Rechtlich betrachtet bedeutet dies die Dezentralisation der Völkerrechtsordnung; diese kennt im allgemeinen keine speziellen, arbeitsteiligen Organe. Die Funktionen der Rechtssetzung, der Rechtssprechung und des Vollzugs sind weitgehend unausgeschieden und werden von den Rechtsgenossen, das heißt den Staaten, allein oder im Zusammenwirken, selbst ausgeübt. Es gilt das Prinzip der Selbsthilfe. So ist letzten Endes die *Macht* in den zwischenstaatlichen Beziehungen ausschlaggebend, wobei besonders ins Gewicht fällt, daß der Staat als höchster Herrschaftsverband über das Gewaltmonopol verfügt. Jede Außenpolitik ist somit Machtpolitik. Das heißt nicht, daß es immer zur Gewaltanwendung kommen müsse. Durchgehend wirkt sich jedoch die potentielle Macht aus. Diese beruht auf politischen, militärischen, wirtschaftlichen und geistigen Grundlagen, zwischen denen ein enger Zusammenhang besteht. Aber das Spezifische liegt in der Gewalt, die im Hintergrund immer vorhanden ist. «L'ambassadeur et le soldat *vivent* et *symbolisent* les relations internationales qui, en tant qu'interétatiques, se ramènent à la diplomatie et à la guerre. Les relations interétatiques présentent un trait original qui les distingue de toutes les autres relations sociales: elles se déroulent à l'ombre de la guerre ou, pour employer une expression plus rigoureuse, les relations entre Etats comportent, par essence, l'alternative de la guerre et de la paix[1].» Die Staatengesellschaft ist eine anarchische Gesellschaft.

Daran haben die zahlreichen internationalen Organisationen und vor allem die Vereinigten Nationen trotz ihrer Zielsetzung und ihren Ambitionen nichts Wesentliches geändert.

So läßt sich auch die schweizerische Außenpolitik letzten Endes auf Machtpolitik zurückführen — was oft übersehen wird. Ihre Militärpolitik gehört zu ihrer Außenpolitik.

Die Außenpolitik bezweckt Steigerung, Erhaltung oder unter Umständen auch Aufgabe der eigenen Macht (Anschluß an einen andern Staat). Dabei ist die Macht entweder Selbstzweck oder Mittel oder beides. In den meisten

[1] Raymond Aron: Paix et Guerre entre les nations, Paris 1962, S. 18.

Fällen stellt sie ein Mittel zur territorialen Expansion oder zur Erhaltung des Besitzstandes dar.

Unbestritten ist, daß das Ziel der schweizerischen Außenpolitik in der Erhaltung der Freiheit und Unabhängigkeit des Landes und der Bewahrung des gegenwärtigen Gebietes besteht. Dabei können gewisse Einbußen an Handlungsfreiheit durchaus in Kauf genommen werden, sofern sie sich in vermehrter Freiheit auf einer andern Ebene auswirken. So ist die Erhöhung der Sicherheit des Landes gegen außen durch Ausbau des internationalen Rechts und der Organisation der Staatengesellschaft anzustreben.

2. Die Außenpolitik jedes Staates beruht auf mehr oder weniger unveränderlichen Gegebenheiten. Sie hat ihnen Rechnung zu tragen, wenn sie realistisch und erfolgreich sein soll.

Einmal ist die jeweilige allgemeine politische Lage zu berücksichtigen. Sie ist gegenwärtig gekennzeichnet durch die Auseinandersetzung zwischen der westlichen Zivilisation und der kommunistischen Pseudoreligion, die sich in zwei Supergroßmächten mit ihren Bundesgenossen und Satelliten verkörpern; eine Auseinandersetzung, die aber auch Bürgerkriegscharakter trägt, weil ihre Fronten durch alle Staaten gehen. Dazu kommt die aus der Befreiung der ehemaligen Kolonien herrührende Spannung zwischen den unterentwickelten revolutionären Völkern und den alten Herrschaftsmächten. Schließlich bestehen eine Reihe lokaler Konflikte, die bestimmte Staaten entzweien. Diese drei Kategorien von Gegensätzen stehen in einem globalen Zusammenhang mit gegenseitiger Wirkung und Rückwirkung. Allgemein läßt sich eine Tendenz zur Konzentration der Macht bei wenigen Großstaaten feststellen. Die technische Entwicklung der Kriegsmittel, die Fortschritte der modernen Großindustrie und der wissenschaftlichen Forschung mit ihrem ungeheuren Aufwand zwingen zur Konzentration und zum Großraum. Daneben steht die Drohung des totalen Vernichtungskrieges, nicht nur wegen der Entwicklung der Kriegstechnik (Nuklearwaffen, Raketen), sondern auch wegen der Ideologisierung der machtmäßigen Auseinandersetzungen, die schließlich zur Ausrottung oder völligen Unterwerfung des Gegners als des Bösen an sich führt. «The holier the cause, the more devilish the end» hat der englische General *Fuller* mit Recht festgestellt[2]. Im Vergleich zum 19. Jahrhundert sind irrationale Faktoren in der Politik in den Vordergrund getreten, während die Rechtsidee an Macht eingebüßt hat und zurückgedrängt wird.

Für den Kleinstaat ergeben sich daraus besondere Folgerungen:

Die Tendenz zur Konzentration der militärischen Machtmittel bei wenigen Großstaaten ist für ihn gefährlich, denn sie setzt seine Verteidigungsfähigkeit herab. Das gleiche gilt für den Zug zum Großraum und die Unmöglichkeit,

[2] The Second World War, London 1948, S. VII.

der technischen, wissenschaftlichen und industriellen Entwicklung in weiten Gebieten aus eigenen Kräften zu folgen.

Die tiefgehenden Spannungen bringen ihn wegen ihrer Rückwirkungen unmittelbar in Gefahr. Im politischen Kräftespiel ist die Welt zu einer Einheit geworden; mit Recht kann man von der Unteilbarkeit von Krieg und Frieden sprechen. Der globale Zusammenhang schließt zwar lokalisierte Konflikte nicht aus, aber es besteht ein direktes Interesse an einer allgemeinen Befriedigung.

Dem steht die alte Erfahrung gegenüber, daß eine zu große Einheit der Mächte ebenfalls unerfreuliche Folgen für den Kleinstaat hat. Die Heilige Allianz nach 1815 mit ihren Einmischungsversuchen und die damals noch bestehende Einheit der Sieger nach 1945, die uns in eine gewisse Isolierung getrieben und uns das Washingtoner Abkommen aufgezwungen hat, gehören zu den unerfreulichsten Epochen unserer Geschichte. So hat der Kleine auch wieder ein gewisses Interesse am Bestehen von weltpolitischen Gegensätzen. Die übergroße Rolle, die die schwachen neutralistischen Staaten spielen, beruht auf den bestehenden Spannungen.

Auf diese Gegebenheiten hat der Kleinstaat keinen Einfluß. Er muß sich damit abfinden.

Zu berücksichtigen ist aber auch die eigene konkrete Lage. Entscheidend für die Schweiz ist ihr Charakter als Kleinstaat. Die natürlichen Faktoren sind bekannt: Kleines Gebiet und damit beschränkter Raum mit allen militärischen Folgen, keine eigene Rohstoffbasis und ungenügende Ernährungsgrundlage, was Abhängigkeit vom Außenhandel bedeutet, kein direkter Zugang zum Meer, im Verhältnis zu ihrem Gebiet eher eine zu große, im Vergleich zu andern Mächten aber eine zu kleine Bevölkerung. Bei aller Vorsicht kann der Charakter der letztern wohl als arbeitsam, nüchtern und ausdauernd, aber nicht frei von Illusionen und gelegentlicher Selbstüberschätzung umschrieben werden. Alles in allem ein geringes Machtpotential, das keine wirksame Beeinflussung der Weltpolitik ermöglicht. Dem stehen eine starke innere Kohäsion gegenüber sowie überdurchschnittliche militärische Anstrengungen, die die Schweiz gegen äußern Druck nur schwer verwundbar machen.

Die Schweiz gehört aber auch zur westlichen Zivilisation und Lebensauffassung, und vor allem liegt sie mitten in Europa.

3. Diesen Gegebenheiten entspricht das aus langer geschichtlicher Erfahrung hervorgegangene politisch-juristische Mittel der schweizerischen Außenpolitik, die ständige Neutralität. Ihr Charakter, Inhalt und Konsequenzen dürfen hier als bekannt vorausgesetzt werden[3].

[3] Siehe hierüber Bindschedler: Die Neutralität im modernen Völkerrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 17, Nr. 1 (1956), S. 1—37, sowie die offizielle Definition der Neutralität in Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden, Heft

Seit der Rede von Bundesrat Petitpierre vor dem Ständerat vom 7. Oktober 1947 steht der Neutralität das Prinzip der Solidarität zur Seite. Aus diesen Grundsätzen ergibt sich — teilweise über sie hinausgehend — das Ziel, zu allen Staaten gute und rechtlich geordnete Beziehungen zu unterhalten, die Aufrechterhaltung einer genügenden Verteidigungsbereitschaft, die Mitarbeit zur Erhaltung des Friedens und an der Aufrichtung und Stärkung der Herrschaft des Rechts.

Denkbar wären aber auch andere Alternativen. Eine würde in der Isolation liegen, im weitgehenden Abbau der internationalen Verpflichtungen unseres Landes, das sich mit einem Minimum an Beziehungen zu andern Staaten begnügen würde. Eine solche radikale Umkehr wäre in der heutigen Situation jedoch unmöglich; der Kleine ist heute viel direkter in die Weltpolitik verstrickt als noch vor hundertfünfzig Jahren.

Ein anderer Weg würde sich im Abschluß von dauernden Allianzen oder im Anschluß an eine Staatenvereinigung zeigen. Denkbar wäre auch eine wechselnde Allianzpolitik, indem je nach der Entwicklung der Lage und der Bedrohungen die Bündnisverpflichtungen gewechselt würden. Die italienischen Kleinstaaten der Renaissance haben eine solche Politik getrieben. Diese Alternativen sind im Zusammenhang mit der Neutralität zu behandeln, weil sie deren Aufgabe mit sich bringen würden.

Neutralität

4. Ein Betrachter der schweizerischen Außenpolitik wird sich in der heutigen Lage vor allem mit folgenden Fragen auseinanderzusetzen haben:

a) Ist die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit aus eigenen Mitteln und ohne Anlehnung an eine Mächtegruppe noch möglich?
b) Das Verhältnis zur europäischen Einigung. Es geht hier um die Frage: Universalismus oder Regionalismus.
c) Die Beziehungen zu den Vereinigten Nationen. Soll ein Beitritt ins Auge gefaßt werden?
d) Die engere Zusammenarbeit mit andern neutralen oder neutralistischen Staaten.
e) Die Entwicklungshilfe.

Von den täglich sich stellenden, mehr Routinecharakter aufweisenden Fragen sei im folgenden abgesehen. Zwar gehören Grenzbereinigungen, Regelung des nachbarschaftlichen Verhältnisses, Schutz von Schweizerbürgern und ihres Vermögens im Ausland, Ordnung von Handel und Verkehr auch zur Außen-

24 (1954), S. 9—13. Über die militärpolitischen Aspekte grundlegend die Botschaft des Bundesrates betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) vom 30. Juni 1960, S. 2—10.

politik. So wichtig sie auch sind, es geht hier nicht um die entscheidenden Probleme.

Die Antwort auf die grundsätzlichen Fragen hängt mit der Problematik der Neutralität zusammen. Eine Aufgabe derselben würde die Bewegungsfreiheit der schweizerischen Außenpolitik erhöhen. Ausländische Kreise bezweifeln oft den Wert und die Berechtigung der Neutralität; das Verständnis für sie ist nicht immer vorhanden. So darf man sich einer Stellungnahme zu den verschiedenen Argumenten nicht immer entziehen. Die Neutralität ist kein Dogma und kein Tabu, sondern ein Mittel der Außenpolitik. Es geht um eine Frage der Staatsraison und nicht des Gefühls.

5. Die Beibehaltung des Grundsatzes der *Neutralität* hängt maßgebend von seiner Durchführbarkeit ab sowie davon, welche Gegenleistung im Falle eines Wechsels der Außenpolitik erhalten werden könnte.

Gegen die Neutralität spricht, daß teilweise die Voraussetzungen, die zu ihrer Entstehung geführt haben und ihr zu Grunde liegen, heute fehlen oder jedenfalls schwächer geworden sind. Dazu gehören die Erstarrung des Staatensystems im Ost-West-Konflikt, die ungünstiger gewordene militärpolitische und -technische Situation des Kleinstaates, die Krise des Völkerrechts und besonders des Neutralitätsrechts, die Totalisierung des Krieges mit der unkontrollierbaren Wirkung der modernsten Waffen und der Einbeziehung der Wirtschaft in die Kriegführung, die Diskreditierung der Neutralität durch den Neutralismus und die Ideologisierung der Fronten, die nicht mehr rein machtpolitische Gegensätze bezeichnen, sondern zu solchen eines «internationalen Bürgerkrieges» geworden sind. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage der Durchführbarkeit der Neutralitätspolitik auf die Dauer. Ferner: ethische Erwägungen verlangen eine eindeutige Stellungnahme. Das eigene Selbsterhaltungsinteresse könnte ein Bündnis mit Staaten nahelegen, deren Interessen gleichgerichtet und die auf den gleichen Werten aufgebaut sind. Eine solche Allianz würde auch eine Rationalisierung der militärischen Verteidigung ermöglichen.

Aber diese Überlegungen sind nicht zwingend. Eine Reihe von Gründen sprechen für die Beibehaltung des Neutralitätsgrundsatzes für die Schweiz:

a) Um das ethische Argument vorwegzunehmen, so ist die Abwehr einer die Grundlagen unserer Lebensauffassung bedrohenden Ideologie in erster Linie Sache jedes Staates selbst, und der Kampf muß vor allem an der innenpolitischen Front geführt werden. Unter den heutigen politischen Umständen eröffnen die Eroberung von innen und die Subversion im weitesten Sinne günstigere Aussichten als ein Krieg. Auf dieser Ebene tritt die Problematik der Neutralität in den Hintergrund. Da es keine geistige und moralische Neutralität gibt, kann der Neutrale seine Aufgaben ebenso gut erfüllen. Bedingung ist, daß er nicht zu einem politischen und militärischen

Vakuum wird. Die bewaffnete Neutralität der Schweiz, die nicht für sich allein, sondern im Zusammenhang mit dem allgemeinen Kräfteverhältnis gesehen werden muß, erfüllt diese Bedingung. Ein Beitritt zu einem Lager würde dieses übrigens kaum stärken.

Handelt es sich aber um rein machtpolitische oder nationale Konflikte, so sind Recht und Unrecht meistens auf beiden Seiten verteilt — die klare Situation von 1939 war ein Ausnahmefall. Wo lag 1956 bei der Krise im Mittleren Osten das Recht?

b) Die Schweiz würde kaum allein Opfer eines gewaltsamen Angriffs werden, sondern wohl nur im Zusammenhang mit einem allgemeinen Konflikt, an dem andere Staaten beteiligt sind. Entscheidend für eine Hilfeleistung wird die dannzumalige politische Situation sein und weniger vorher eingegangene Bindungen.

c) Die gleiche Überlegung spricht gegen eine Bündnispolitik. Allianzen zwischen kleinen Staaten und Großmächten sind für die ersteren im allgemeinen gefährlich. Der kleinere gerät in die Abhängigkeit des größeren und gibt in einem Bündnis oft mehr als er dafür erhält. Die Erfahrungen zeigen, daß häufig die Interessen der Kleinstaaten von den Großen geopfert werden, wenn es die Interessen der letzteren erfordern. Was *Machiavelli* über ein Angriffsbündnis gesagt hat, gilt auch für die Verteidigung: «Hier ist noch bemerkenswert, daß ein Fürst sich niemals mit einem Mächtigeren verbinden muß, um über einen Dritten herzufallen, außer im Falle der Not. Denn wenn er siegt, so bist Du in seiner Gewalt: dies ist aber vor allen Dingen zu vermeiden[4].» Ähnliches gilt auch für internationale Organisationen, die von gewissen Mächten dominiert werden, vor allem für regionale; sogar bei wirtschaftlichen Zusammenschlüssen besteht dieses Risiko.

d) Blöcke dauern nicht ewig; Konstellationen und Allianzen können sich ändern, sogar plötzlich und unvorhergesehen. Auch hiefür gibt die neuere Geschichte genügend Beispiele. Es sei wiederum erlaubt, *Machiavelli* zu zitieren: «Kein Staat glaube jemals, mit Sicherheit auf etwas zählen zu können, sondern rechne beständig mit der Ungewißheit aller Dinge: Denn die Welt ist so beschaffen, daß man jedesmal da, wo man einer Verwicklung entgeht, in eine andere hineingerät. Die Klugheit besteht darin, unter ihnen zu wählen und die geringste auszusuchen[5].» Auch weltanschauliche Gegensätze schließen solche plötzlichen Wechsel nicht aus, abgesehen davon, daß sie mit der Zeit an Virulenz verlieren können. Diese immer wieder teils allmählich, teils plötzlich auftretenden Änderungen der politischen Konstellation entziehen sich weitgehend dem Einfluß des Kleinstaates; er kann ihnen nur die Beständigkeit seiner eigenen Außenpolitik entgegensetzen und damit wenigstens *einen* Faktor der Stabilität und Sicherheit schaffen.

[4] Der Fürst, Kapitel 21.
[5] A. a. O., Kapitel 21.

e) Der Grundsatz der kollektiven Sicherheit hat sich bis heute als undurchführbar erwiesen, weil er den Gegebenheiten der Staatenwelt nicht entspricht[6].

f) Es ist doch eher anzunehmen, daß ein atomarer Weltkrieg weniger wahrscheinlich wird. Damit erhöht sich wieder die Bedeutung der klassischen Kriegsmittel. Die Folge für die Schweiz liegt in einer Aufwertung ihrer Armee und in der Erhöhung ihrer Aussichten, in einem zukünftigen Konflikte zu bestehen. Wir sind damit militärpolitisch auch eher wieder in der Lage, eine Neutralitätspolitik zu führen. Im übrigen wirkt sich das militärische Potential eines Staates nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit der politischen Konstellation aus; maßgebend ist die relative, nicht die absolute Stärke, die «force de dissuasion». Daraus folgt auch, daß — sollte es zum Kampfe kommen — schon im Zeitgewinn der halbe Erfolg liegt[7].

g) Die Neutralität und vor allem die schweizerische genießt heute bei den Staaten eine viel größere Wertschätzung, als das 1945 der Fall war. Zahlreiche Vorkommnisse seit der Gründung der Vereinigten Nationen zeigen, daß man sich der Nützlichkeit neutraler Staaten heute wieder mehr bewußt ist. Das Institut der Neutralität hat in der Staatengemeinschaft eine Stärkung erfahren.

Wenn der Neutralismus einerseits die echte Neutralität diskreditiert, so trägt er andererseits wohl doch zur Verbreitung des Neutralitätsgedankens bei und erhöht im übrigen die politische Bewegungsfreiheit der Staaten. Das starre System wird aufgelockert.

h) Die geographische Lage der Schweiz und ihr kleinstaatlicher Charakter, die ihrer Neutralität zu Grunde lagen, haben sich nicht geändert.

i) Trotz allem besteht die Chance, daß die Schweiz in einen künftigen Krieg nicht verwickelt wird. Es ist auch denkbar, daß allfällige Feindseligkeiten sich außerhalb Europas abspielen.

k) Schließlich wirkt sich die ständige Neutralität, vor allem der Schweiz, auch zu Gunsten der andern Staaten aus. Darauf sei weiter unten noch eingetreten.

Diesen Überlegungen gegenüber treten die Nachteile der Neutralität zurück. Die Frage der Durchführbarkeit einer Neutralitätspolitik muß auch in der heutigen Situation bejaht werden. Vor allem würde einer Aufgabe keine entsprechende Gegenleistung gegenüberstehen. Nur bei einer grundlegenden Änderung des Charakters der heutigen Staatengesellschaft würde es sich anders verhalten. Eine supranationale Weltorganisation, ein Weltstaat oder auch nur ein europäischer Bundesstaat liegen jedoch in weiter Ferne. So befiehlt uns die Staatsraison die Weiterführung der Neutralität.

[6] Vgl. hierüber Bindschedler: Grundfragen der kollektiven Sicherheit, Festgabe Wehberg, 1956, S. 67—88.

[7] Am prägnantesten hat diese Grundtatsache wohl Arthur Koestler zum Ausdruck gebracht: The Trail of the Dinosaur, 1955, S. 240, 242.

6. Die Durchführung der *Neutralitätspolitik* kann im Einzelfall zu besonderen Schwierigkeiten führen und zu heiklen Entscheidungen Anlaß geben. Darauf sei kurz hingewiesen.

Festzuhalten ist, daß die Durchführung der Neutralitätspolitik eine Sache des freien Ermessens des neutralen Staates ist. Die ständige Neutralität verlangt völkerrechtlich einfach, alles zu tun, um nicht in einen Konflikt verwickelt zu werden, und alles zu unterlassen, was dazu führen könnte. Nicht die ausländischen Mächte haben darüber zu befinden, wie im einzelnen dieser Grundsatz ausgeführt wird.

Auf der einen Seite sind die Pflichten des gewöhnlichen Neutralitätsrechts und der ständigen Neutralität als Einschränkungen der staatlichen Freiheit restriktiv zu interpretieren. Die Neutralität darf nicht zur unzumutbaren Last werden. Da übrigens das Völkerrecht auf einer Gemeinschaft souveräner Staaten beruht, spricht die Vermutung gegen Beschränkungen der staatlichen Unabhängigkeit. Auf der andern Seite wird der ständig neutrale Staat in vielen Fällen ein Mehreres tun, als es die Pflichten der dauernden oder der gewöhnlichen Neutralität verlangen würden. Dann jedoch nicht im Sinne der Erfüllung seiner Neutralitätspflichten, sondern aus politischen Erwägungen, um das Vertrauen der andern Mächte in die Aufrechterhaltung der Neutralität zu stärken. Dem Interesse des Neutralen entspricht es, sowohl mehr als unbedingt notwendige Einschränkungen seiner Handlungsfreiheit zu vermeiden und keine neuen Rechtspflichten zu konstruieren, als auch ein Mehreres zu tun als das rechtlich gebotene Minimum, um das Vertrauen in die Neutralität möglichst zu befestigen[8]. In diesem anscheinenden Widerspruch liegen die Schwierigkeiten der Neutralitätspolitik; im konkreten Fall wird das Schwergewicht auf den einen oder den andern Grundsatz zu legen sein.

Der ständig neutrale Staat hat im allgemeinen ein Interesse, die Einzigartigkeit seiner Neutralität zu unterstreichen. Ein Sonderfall hat mehr Aussicht,

[8] Siehe hierüber die klassischen Ausführungen des Bundesrates in seiner Botschaft an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt zum Völkerbund vom 4. August 1919 (Verfasser Max Huber), S. 36/37. Auch heute gilt, was Nationalrat Th. Gut am 19. September 1939 geschrieben hat: «Als erste praktische Erwägung drängt sich das Gebot auf, unsererseits vorsichtig umzugehen mit dem Begriff der Neutralität; das heißt, uns davor zu hüten, ihn selber zu überdehnen, indem wir ihn auf Gebiete anwenden, die nach Völkerrecht nichts damit zu tun haben... Die Schweiz hat hervorragenden Anteil an der Ausbildung des Neutralitätsrechts. Wir müssen uns deshalb Reserve auferlegen, innerpolitische Maßnahmen, Äußerungen oder Erscheinungen, die mit dem Völkerrecht nichts zu tun haben, in Zusammenhang und unter Verwendung des Neutralitätsbegriffes zu behandeln»; zitiert nach dem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939—1945 vom 27. Dezember 1946, S. 117.

geachtet zu werden, als ein abstraktes Prinzip, weil damit kein Präzedenzfall geschaffen wird. Das gilt besonders für die jahrhundertealte schweizerische Neutralität.

Die Neutralität darf nicht zum taktischen Mittel in der Politik einer Großmacht werden. Die Neutralitätspolitik hat einen solchen Mißbrauch zu vermeiden (zum Beispiel einseitig sich auswirkende Friedens- oder Abrüstungsappelle).

Zur Neutralitätspolitik gehört unabtrennbar eine entsprechende Militärpolitik, die die Entstehung eines machtmäßigen Vakuums verhindert und die zur Erreichung dieses Zieles notwendige «force de dissuasion» schafft. Die Neutralität kann nur eine bewaffnete sein.

7. Der Beitritt zu einer Offensiv- oder Defensivallianz mit Reziprozitätswirkung würde mit der ständigen Neutralität im Widerspruch stehen und eine Aufgabe derselben bedeuten. Die außenpolitische Problematik von Bündnissen für den Kleinstaat wurde bereits beleuchtet.

8. Im Vordergrund steht heute das Problem der Einstellung der Schweiz zur *europäischen Einigung.*

Dabei ist von der Tatsache auszugehen, daß die Schweiz einen Teil Europas bildet und letzten Endes dessen Schicksal teilen wird. Das gilt nicht nur in geographischer, sondern auch in geistig-ethischer Beziehung. Europäische Konflikte berühren unser Land unmittelbar; ein einiges und damit starkes Europa schützt durch seine indirekten Auswirkungen auch uns[9]. Diesem grundlegenden Tatbestand gegenüber ist die wirtschaftliche Diskriminierung von untergeordneter Bedeutung.

Die Problematik der Neutralität ist hier am brennendsten. Die Frage unserer zukünftigen Haltung wäre wohl einfacher zu beantworten, wenn es sich um den Beitritt oder um die Gründung eines europäischen Bundesstaates mit unabhängigen, von den Interessen der einzelstaatlichen Machtpolitik unberührten Bundesorganen handeln würde. Es ist ja kein Zufall, daß gerade die kleinen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften mit besonderer Hartnäckigkeit den Grundsatz supranationaler Behörden verteidigen, und es ist eigenartig, festzustellen, wie in der Schweiz das Verständnis hiefür weitgehend fehlt. Trotz seiner bisherigen Erfolge steht aber der europäische Zusammenschluß erst am Anfang der Entwicklung. Auch in den Gemeinschaften der Sechs liegt das politische Schwergewicht nach wie vor bei den Einzelstaaten. Ihre Souveränität im rechtlichen und im politischen Sinne besteht zurzeit wei-

[9] Es gilt hier das gleiche, was der Bundesrat in seinem Bericht über die erste Atominitiative vom 7. Juli 1961 über den indirekten Schutz durch die Rüstung anderer Mächte sagt, S. 13.

ter, trotzdem gewisse Kompetenzen auf die Gemeinschaften übertragen worden sind. Außenpolitik und Landesverteidigung, die Kerndomäne jedes Staates, sind nicht vereinheitlicht. Das bedeutet Übergewicht der großen Staaten mit ihren partikulären Sonderinteressen. Außenpolitische (die ungelöste Deutschland-Frage) und innenpolitische (mangelnde Stabilität und starke kommunistische Parteien in gewissen Staaten) Hypotheken lasten auf der Zukunft. In beiden Bereichen verlangt ein dauerhafter Zusammenschluß aber eine genügende Homogenität, wie die Geschichte der Staatenverbindungen immer wieder gezeigt hat. In dieser Lage trägt der Kleinstaat ein besonderes Risiko. Er kann die Entwicklung nicht entscheidend beeinflussen[10]. Es zeigt sich wiederum, daß der Aufgabe der Neutralität keine entsprechende Gegenleistung gegenüber steht.

Die Schlußfolgerung muß jedoch dahingehen, zu der Idee der europäischen Einigung und zu den Gemeinschaften, denen wir aus Neutralitätsgründen nicht beitreten können, eine positive Haltung einzunehmen. In keiner Weise steht es uns zu, kleinliche Kritik zu äußern und Belehrungen zu erteilen, wenn wir schon das Risiko nicht übernehmen können. Wir werden unsere Beziehungen zu den Gemeinschaften der Sechs bis zur Neutralitätsgrenze ausbauen und im übrigen in allen europäischen Organisationen mitwirken, bei denen dies ohne Aufgabe oder Gefährdung der Neutralität möglich ist.

Mit dem beantragten Beitritt zum Europarat und den vorgeschlagenen Assoziationsverhandlungen mit der EWG ist ein weiterer Schritt in dieser Richtung getan worden. In diesen Entscheiden liegt aber eingeschlossen, daß auch die Folgen und die zukünftige Entwicklung bewußt akzeptiert werden. Besonders die Assoziation wird wohl nur der Anfang eines dynamischen Prozesses sein. Sie wird sich zwar auf die Wirtschaft beschränken, aber den Verzicht auf zahlreiche Schutzmaßnahmen zu Gunsten bestimmter Wirtschaftszweige und damit auch auf diese selbst mit sich bringen. Die Struktur der schweizerischen Wirtschaft wird sich in Richtung erhöhter Auslandsverflechtung und -abhängigkeit ändern. Das kann auch politische Folgen haben. Eine Hauptschwierigkeit wird in der institutionellen Ausgestaltung liegen, wo es um das Verhältnis von Mitspracherecht und Übernahme von Rechtspflichten geht. Dem Ausland wird man den Unterschied zwischen Mitgliedschaft und Assoziation klar machen müssen. Die Erfahrungen mit der differentiellen Neutralität im Völkerbund beleuchten die zu überwindenden Schwierigkeiten.

9. Ein Beitritt der Schweiz zu den *Vereinigten Nationen* wäre an und für sich natürlich, da diese Organisation heute mehr oder weniger die universelle Staatengesellschaft verkörpert. Die Weltpolitik und vor allem die internatio-

[10] «L'interdiction du marché suisse des capitaux aux Six a provoqué plus de sourires que d'inquiétudes», R. Aron, a. a. O., S. 452.

nale Zusammenarbeit konzentrieren sich zu einem großen Teil in der Organisation. Ihre Ziele und Grundsätze sind im allgemeinen auch die unsern, und in ihrer Verwirklichung liegt auch die Sicherheit der Schweiz. Sie könnte vielleicht einen mäßigenden und vermittelnden Einfluß ausüben und mithelfen, die Gegensätze zu überbrücken. Ihr Beitritt würde das westliche Lager verstärken. Schließlich würde sie den Schutz der Organisation gegenüber allfälligen Angreifern genießen.

Die Entwicklung seit 1945 hat dazu geführt, daß ein Beitritt ohne Aufgabe der ständigen Neutralität möglich erschiene. Um für die Zukunft eine klare Rechtslage zu schaffen, wäre allerdings eine ausdrückliche Anerkennung derselben notwendig.

Trotz einer solchen Anerkennung wäre es aber kaum mehr möglich, auf die Dauer eine Neutralitätspolitik zu befolgen. Sofern die Vereinigten Nationen in einem Konflikt Partei ergreifen, würde das die Umwandlung der Organisation in eine Allianz bedeuten. Trotz der eigenen Rechtspersönlichkeit der UN träten sie nicht als übergeordnete und unabhängige Macht den Staaten gegenüber. In ihrem Rahmen und in der Form von Organisationsbeschlüssen begegnen sich die letztern vielmehr auf gleicher Ebene.

Dazu kommt, daß die Schweiz zu zahlreichen, sie nicht berührenden Problemen Stellung beziehen müßte. Eine Stimmenthaltung wäre auf die Dauer weder praktisch möglich, noch mit der Würde und dem Ansehen des Mitgliedstaates vereinbar und würde dem Sinn der Weltorganisation, der eine Stellungnahme verlangt, widersprechen. Im übrigen gilt in zahlreichen Fällen auch hier der Ausspruch *Talleyrands:* «La non-intervention est aussi une intervention». Die Stellungnahme in streitigen Fragen würde uns mit Sicherheit die Gegnerschaft bestimmter Staaten zuziehen. Wir würden uns dem Druck der Großmächte aussetzen, die mit allen Mitteln versuchen, die notwendige Stimmenzahl zusammenzubringen. Als Kleinstaat sind wir zu schwach, um die Weltpolitik entscheidend im Sinne unserer Ziele beeinflussen zu können. Die Unterschiede zwischen Neutralität und Neutralismus würden sich verwischen. Auch unsere Sicherheit würde durch den Beitritt nicht verbessert. Das System der kollektiven Sicherheit wird, wie die Erfahrungen gezeigt haben, infolge struktureller Mängel kaum zuverlässig funktionieren. Die Praxis der UN auf dem Gebiete der Aufrechterhaltung des Friedens und der Unterdrückung von Angriffen zeichnet sich durch Grundsatzlosigkeit aus. Rechtlich gilt übrigens das Gewaltverbot gemäß Art. 2, Ziff. 4 der Charta ganz allgemein und nicht nur unter den Mitgliedstaaten, und Art. 35, Ziff. 2 räumt uns die Möglichkeit ein, auch als Nichtmitgliedstaat die Generalversammlung oder den Sicherheitsrat anzurufen. Sei dem wie ihm wolle, bei einem Angriff auf die Schweiz wird entscheidend für eine Hilfeleistung der UN die dannzumalige politische Situation sein, ob wir nun der Organisation als Mitglied angehören oder nicht.

So ist es wohl richtig, an unserem gegenwärtigen Verhältnis zu den Ver-

einigten Nationen nichts zu ändern. Es besteht keine Notwendigkeit zu einem Beitritt. Wir haben keine Probleme, deren Lösung im Rahmen der Organisation gesucht werden müßte. Die Stellung, die unser Land seiner klaren Neutralitätspolitik verdankt, ist geachtet und anerkannt. Als Beweis der Solidarität würde ein Beitritt in seinen politischen Auswirkungen kaum ins Gewicht fallen; er hätte lediglich symbolischen Wert. Auch als Nichtmitgliedstaat sind wir in der Lage, an zahlreichen Werken der internationalen Zusammenarbeit mitzuwirken. In gewissen Fällen erweist es sich sogar als Vorteil, nicht der Organisation anzugehören, um dieser Gute Dienste leisten zu können. Über die politische Entwicklung werden wir durch unseren Beobachter ebenso gut orientiert wie durch einen stimmberechtigten Delegierten. Ähnliches gilt für die Geltendmachung unserer Auffassung beim Sekretariat und bei den Delegationen. Allerdings erscheint ein Ausbau des Beobachterbüros, das eine eigentliche diplomatische Mission bildet, als notwendig.

10. Häufig stellt sich in letzter Zeit die Frage einer engeren *Zusammenarbeit mit andern neutralen oder neutralistischen Staaten.* Das gilt sowohl im Rahmen der universellen internationalen Organisationen wie auch im Zusammenhang mit der europäischen Integration. Vielfach wird die Meinung vertreten, durch ein solches engeres Zusammengehen könne die Stellung der kleineren Staaten verstärkt und ein friedensfördernder Einfluß ausgeübt werden.

Im allgemeinen ist hier Vorsicht geboten. Es fehlen die über das Minimum, nämlich die Verwicklung in einen Krieg zu vermeiden, hinausgehende Gemeinsamkeit der Interessen und die nötige Macht, damit eine Summierung mehrerer Staaten sich auswirken könnte[11]. Es besteht das Risiko einer Verwischung des Unterschiedes zwischen der ständigen Neutralität und dem Neutralismus. Daran haben wir kein Interesse. Der Neutralismus bedeutet im allgemeinen nicht Neutralität in allen, sondern nur in bestimmten Konflikten und ist keineswegs außenpolitischer Enthaltsamkeit und Verzicht auf Expansionspolitik gleichzusetzen[12].

Auch die Außenpolitik von eigentlich neutralen Staaten ist untereinander verschieden, weil die Interessen verschieden gelagert sind. Das zeigt sich in der Stellung zu den Vereinigten Nationen und in der Tätigkeit innerhalb dieser und andern internationalen Organisationen. Maßnahmen und Stellungnahmen eines Neutralen, die den Interessen gewisser Mächte zuwiderlaufen und sie verärgern, können Rückwirkungen auf andere Neutrale haben. Zahlreiche

[11] H. J. Morgenthau: Neutrality and Neutralism, in Dilemmas of Politics, Chicago 1958, S. 198; R. Aron, a. a. O., S. 525/26.

[12] A. Wolfers bezeichnet ihn treffend als «neutralistische Unneutralität», Verbündete, Neutrale und Neutralisten in der Sicht der amerikanischen Wehrpolitik, Schweizer Monatshefte 42 (Heft 8, November 1962), S. 791.

Staaten haben Mühe, zwischen den verschiedenen Neutralitäten zu unterscheiden. Einer Zusammenarbeit sind deshalb Grenzen gesetzt.

11. Im Zusammenhang mit der *Entwicklungshilfe* spielt die Neutralität nur eine untergeordnete Rolle. Die Schweiz verfügt hier über eine viel größere Bewegungsfreiheit. Ihre Ausgangslage erweist sich als günstig, weil sie kein Verdacht des Kolonialismus und Imperialismus trifft.

Über die mit der Entwicklungshilfe verbundenen Fragen bestehen die verschiedenartigsten Auffassungen. Es ist fast zu einer Mode geworden, irgend etwas auf diesem Gebiete zu tun. Die Probleme sind jedoch außerordentlich kompliziert und werden häufig in unzulässiger Weise vereinfacht.

Vorerst ist festzustellen, daß uns keine allgemeine politische oder rechtliche Verpflichtung auf Entwicklungshilfe trifft, abgesehen von bereits abgeschlossenen Abkommen. Der Rückstand zahlreicher ehemaliger Kolonialländer ist zum großen Teil keineswegs eine Folge der Kolonialpolitik, die vielmehr im allgemeinen erst Ordnung und eine gewisse Hebung der Verhältnisse mit sich brachte. Gerade die Ausbreitung der westlichen Ideen hat überhaupt zur Erlangung der Unabhängigkeit geführt. Dem Druck sowohl eines Teils der Entwicklungsländer wie auch gewisser Mächte, die Entwicklungshilfe leisten, uns zu allen möglichen größeren Leistungen anzuhalten und in ihre zum Teil politische Zwecke verfolgenden Organisationen einzuspannen, muß Widerstand geleistet werden. Wir haben auch über diesen Aspekt unserer Außenpolitik nach eigenem Ermessen und nach Gründen der Zweckmäßigkeit zu entscheiden.

Die Entwicklungshilfe bezweckt die Hebung des Lebensniveaus der betreffenden Völker und die Verringerung der gewaltigen Unterschiede zwischen beiden Teilen der Welt. In dieser Zielsetzung liegt nicht nur ein allgemein schweizerisches Interesse an der Verminderung bestehender Spannungen und der Herstellung friedlicher und geordneter Verhältnisse, sondern auch ein direktes, weil nur eine fortschrittliche Entwicklung den Ausbau vor allem der wirtschaftlichen Beziehungen mit diesen Ländern ermöglicht. Eine möglichst universelle Ausgestaltung unseres Außenhandels erhöht unsere Sicherheit und vermindert die Risiken unserer wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Ausland. Eine schweizerische Entwicklungspolitik ist deshalb gerechtfertigt. Ganz allgemein läßt sich ein Erfolg aber nur erreichen, wenn die Voraussetzungen in den Entwicklungsländern selbst und von ihnen selbst geschaffen werden. Dazu gehören die Lösung des Problems der Übervölkerung und die Schaffung der nötigen geistig-ethischen Grundlagen. Was in erster Linie nottut, läßt sich mit den Begriffen Initiative, Arbeitsethos, Sparsinn, Ausdauer in der Anstrengung, Geduld und Rationalität umschreiben. Entwicklung heißt vor allem Wissenschaft im weitesten Sinne und das bedingt die Durchbrechung von Tabus, Kampf gegen Fanatismus und Aberglauben (der auch im Westen immer wieder

geführt werden muß). Es bedeutet auch — und es sei einem Vertreter der Rechtswissenschaft nicht verargt, es zu sagen — Ausbildung eines Juristenstandes, denn Europa eigentümlich sind die geschulten Juristen, die weitgehend den rationalen Staat tragen[13]. Damit soll in keiner Weise ein Werturteil über fremde Kulturen und Lebensstile gefällt werden, aber wer die Entwicklung, die Angleichung an den Westen will, muß auch die Konsequenzen wollen. Es bedarf der eigenen Anstrengung und einer andern Lebenseinstellung. Die Finanz- und Kapitalhilfe können hier nicht ausschlaggebend sein. Wie Professor *Alfred Sauvy* in seinem Vortrag in Zürich ausgeführt hat, erntet, wer auf einen felsigen Boden Wasser gießt, höchstens eine Überschwemmung; nur bei einem aufnahmefähigen Boden kann dieses Wasser Frucht bringen. Genau so verhält es sich mit der Entwicklungshilfe. Wer ein neues Land, dessen dünn gebildete Schicht völlig von der Verwaltung — und dazu ist beizufügen von Erwägungen der Politik und des Prestiges — absorbiert wird, mit Geld überschüttet, treibt nur die Preise in die Höhe und fördert die Korruption. Statt mit Geld müßte daher vermehrt mit Menschen geholfen werden[14]. In viel größerem Maße sollte das Beispiel Japans als Vorbild herangezogen werden. Diesem Land gelang es, in einem Zeitraum von etwa 50 Jahren den Sprung aus dem Zeitalter des Feudalismus in dasjenige der Industrialisierung zu tun und vom Kleinstaat zur Großmacht aufzusteigen, ohne daß damals auch nur das Wort «Entwicklungshilfe» bekannt war.

Aus dieser grundlegenden Tatsache sollten wir die Folgerungen ziehen. Als Kleinstaat muß die Schweiz ihre beschränkten Mittel auf erfolgversprechende Zielsetzungen konzentrieren. Das bedeutet Zurückhaltung auf dem Gebiet der rein finanziellen Hilfe und der hiezu bestimmten internationalen Aktionen. Hingegen soll der Staat private Investitionen ermöglichen und fördern durch Schaffung der hiefür notwendigen rechtlichen Garantien. Dazu kommt die technische Hilfe im weitesten Sinne. Hiezu gehören die Beratung und Unterstützung auf politisch heikleren Gebieten, wie Verwaltung, Finanzpolitik, Außenhandelspolitik und vor allem Erziehungswesen. Die Hilfe kann sich auch auf die Errichtung von Werken wie Schulen aller Art, Spitäler, kleine Gewerbebetriebe und landwirtschaftliche Mustergüter erstrecken. Diese Werke sind mit eigenen Mitteln und eigenen Leuten unter Anlernung von einheimischem Personal zu errichten. Das Vorgehen der EWG-Kommission beim Einsatz des Entwicklungsfonds, den Regierungen der assoziierten Staaten keine Barbeträge auszuhändigen, sondern die vorgeschlagenen Projekte selbst zu prüfen und auszuführen, erscheint als durchaus zweckmäßig. Von der Beihilfe zu Monsterprojekten, die in keinem vernünftigen wirtschaftlichen Zusammenhang stehen und vor allem Prestigebedürfnissen dienen, wie große Stahlwerke,

[13] Max Weber: Politik als Beruf, 2. Aufl., 1926, S. 25—27.
[14] «Neue Zürcher Zeitung» Nr. 4321 vom 6. November 1962.

ist abzusehen. Für die Schweiz als Kleinstaat mit ihren beschränkten Mitteln drängt sich eine Konzentration der Kräfte auf, um den höchstmöglichen Nutzeffekt zu erzielen. Die technische Hilfe in diesem Sinne erlaubt es uns übrigens — nebenbei gesagt —, unsere sonst als eher wenig angenehm empfundenen pädagogischen Triebe abzureagieren. In diesem Zusammenhang ist auch die Auswanderung von Schweizerbürgern zu fördern, wobei unter den heutigen Verhältnissen zeitlich befristete Aufenthalte in Entwicklungsländern zur Erfüllung bestimmter Aufgaben wohl im Vordergrund stehen.

Diese Überlegungen entsprechen im großen und ganzen der heutigen Konzeption der schweizerischen Entwicklungspolitik. An ihr ist festzuhalten.

Unterstützung verdienen auch die Bestrebungen zur Stabilisierung der Rohstoffpreise. Sie liegen sowohl im Interesse der Entwicklungsländer wie in unserem eigenen.

Zur Entwicklungshilfe im weitern Sinne kann auch eine aktive Vertragspolitik gegenüber den neuen Staaten gezählt werden. Es geht hier um die Festigung des Völkerrechts und um die Heranführung der afrikanischen und asiatischen Staaten an die dem geltenden Völkerrecht zu Grunde liegenden Ideen und Institute. Auch wenn bestimmte Verträge materiell ohne große Bedeutung und für die Wahrung schweizerischer Interessen nicht unbedingt notwendig sind, sollten sie abgeschlossen werden. Erwähnt seien Vergleichs- und Schiedsverträge, Verträge über den Schutz des Privateigentums, aber auch solche über Auslieferung, Rechtshilfe und Doppelbesteuerung, alles Materien, die den neuen Staaten zum Teil fremdartig erscheinen, jedoch im Interesse eines geordneten zwischenstaatlichen Zusammenlebens rechtlich geregelt werden müssen. Das gilt auch für das Zusammenleben zwischen den neuen Staaten selbst. Einer solchen Vertragspolitik der Schweiz kann eine gewisse erzieherische Funktion zukommen.

Die Neutralität erleichtert die Durchführung aller dieser Aufgaben. Gerade eine effektive und Erfolg versprechende Entwicklungshilfe verlangt die Aufrechterhaltung unserer Neutralitätspolitik.

Ob die Hilfeleistung auf bilateralem oder multilateralem Wege erfolgen soll, kann nicht generell entschieden werden. Entscheidend sind die Art und Weise der Durchführung und der angestrebte Zweck. Sofern der multilaterale Weg beschritten wird, ist wohl die Mitwirkung in den Vereinigten Nationen, vor allem in der erweiterten technischen Hilfe und bei ihrem Sonderfonds, sowie bei ihren Spezialorganisationen einer solchen in regionalen Gruppierungen vorzuziehen. Die universellen Organisationen weisen den großen Vorteil auf, daß in ihnen die Entwicklungsländer selbst von Anfang an mitarbeiten; ihr Mitarbeiterstab verfügt über eine reiche Erfahrung. Hier sei besonders die UNESCO, die bei uns nicht immer das ihr gebührende Verständnis findet, rühmend hervorgehoben, denn sie befaßt sich mit der Schaffung der geistigen Grundlagen.

12. Ein Problem, das immer wieder aufgeworfen wird, liegt in den *Guten Diensten*, die die ständig neutrale Schweiz der Welt leisten kann. Darüber herrschen teilweise übertriebene Vorstellungen.

Auszugehen ist von der Tatsache, daß die ständige Neutralität von der Schweiz als außenpolitische Maxime gewählt wurde, um ihre *eigenen* Interessen zu wahren. Sie hat sich für die Neutralität nicht im Interesse des Auslandes entschieden und um ausländischen Staaten Gute Dienste erweisen zu können, sondern es verhält sich umgekehrt: die Möglichkeit, Gute Dienste zu leisten, ist eine Konsequenz der Neutralität. Entgegen oft gehörten Behauptungen läßt sich deshalb auch die Neutralitätspolitik auf den staatlichen «Egoismus» zurückführen. Daraus kann man aber der Schweiz keinen Vorwurf machen, denn jeder Staat und vor allem auch die Großmächte verfolgen in erster Linie ihre eigenen Interessen. Zu diesem Sachverhalt haben wir uns klar und eindeutig zu bekennen; eine andere Darstellung würde uns mit Recht den Vorwurf der Unaufrichtigkeit und der Heuchelei zuziehen.

Die ständige Neutralität der Schweiz wirkt sich schon durch ihre bloße Existenz auf die übrigen Staaten im allgemeinen günstig aus. Das in dreifacher Hinsicht:

Einmal stellt sie einen *Friedensfaktor* dar. Ihre Folge ist die Befriedung eines bestimmten Staates, der künftigen Konflikten entzogen bleibt. Ein potentieller Konfliktstoff fällt weg. Gegenüber Konflikten unter Dritten bedeutet die ständige Neutralität eine Einschränkung; diese Konflikte können sich in bestimmter Richtung nicht ausweiten.

Die ständige Neutralität und ihre Auswirkung als Friedensfaktor beruhen aber auf zwei Voraussetzungen:

a) Einmal setzen sie den Verzicht auf äußere Expansion voraus. Nur ein saturierter Staat kann permanent neutral sein. Damit ist die Neutralität eine Friedenspolitik par excellence.

b) Die Neutralität darf nicht zu einem politischen und militärischen Vakuum führen. Sie setzt deshalb den Willen zur Verteidigung gegen Angriffe und die entsprechende starke Bewaffnung voraus.

Die permanente Neutralität bildet ferner in der Weltpolitik ein Element der *Stabilität*. Bekanntlich sind es unstabile Verhältnisse, die leicht zu zwischenstaatlichen Streitigkeiten und zur Ausweitung von Konflikten führen, weil sie Unsicherheitsfaktoren in das außenpolitische Kalkül der Mächte bringen. Die Politik des ständig neutralen Staates zeichnet sich durch ihre Berechenbarkeit aus und gewährt damit den andern Mächten Sicherheit. Berechenbarkeit, Sicherheit und Stabilität sind zugleich die formellen Qualitäten jeder Rechtsordnung.

Schließlich wirkt sich bei militärischen Konflikten die ständige Neutralität als Flankensicherung zu Gunsten beider Parteien aus.

Nun zu den Aktionsmöglichkeiten des ständig neutralen Staates in Form von Guten Diensten.

Voraussetzung, solche Missionen mit Aussicht auf Erfolg übernehmen zu können, ist das Vertrauen aller Konfliktsparteien. Dieses Vertrauen wird Staaten, die sich aus opportunistischen Gründen von Fall zu Fall für die Neutralität oder aber für die Beteiligung am Konflikt entscheiden, weniger entgegengebracht werden, während andererseits die Streitparteien dann, wenn sie die wirkliche Gewähr haben, daß der dauernd neutrale Staat unter allen Umständen als Treuhänder beider Parteien auftritt, an solchen Diensten stark interessiert sind. Der Neutrale muß eine von jeder Einflußnahme und Rücksichtnahme freie Neutralitätspolitik führen; die Unabhängigkeit ist auch in diesem Zusammenhang Grundlage der Neutralität.

Ein Anwendungsfall liegt in unserem Fernbleiben von rein politischen Organisationen wie den Vereinigten Nationen. Dies ermöglicht unserem Lande eine Reservestellung im Falle von Konflikten. Als Nichtmitgliedstaat sind wir bei Streitigkeiten nicht zur Stimmabgabe genötigt, welche immer eine der Parteien verletzt, aber auch nicht zur Stimmenthaltung, die häufig von beiden Teilen übel aufgenommen wird, abgesehen davon, daß eine solche Politik praktisch auf die Dauer nicht aufrechterhalten werden kann und den Zwecken der Organisation widerspricht. Das Fernbleiben von den UN ermöglicht, das Vertrauen auf allgemeiner Basis uneingeschränkt zu erhalten.

Als solche Guten Dienste können erwähnt werden Vermittlung und Schlichtung von Streitigkeiten, die Übernahme internationaler Mandate wie in Korea, die Wahrung fremder Interessen, die Gewährung des Gastrechtes für internationale Konferenzen und Organisationen, die Ausführung von Aufgaben für internationale Organisationen, Schiedsrichterfunktionen und humanitäre Aktionen. Dazu kommen die Tätigkeit von Einzelpersonen und privaten Organisationen, für die die neutrale Staatsangehörigkeit eine besonders günstige Voraussetzung schafft. Schweizerische Rechtsgelehrte haben bis in neueste Zeit an zahlreichen internationalen Schiedsgerichten mitgewirkt oder sogar als Einzelschiedsrichter entschieden. Für internationale Aufgaben hochpolitischer und heikler Natur wurden häufig Schweizerbürger herangezogen oder in Aussicht genommen. In diesen Zusammenhang gehört auch die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.

Einige Bemerkungen sind notwendig zu der Frage des Eingreifens der Schweiz auf dem Gebiete der politischen Vermittlung, der Schlichtung von Streitigkeiten, der Wahrung des Friedens und der Abrüstung. Auszugehen ist hier von Art. 3 des Haager Abkommens über die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten vom 18. Oktober 1907, wonach das Recht, Gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, den am Streite nicht beteiligten Staaten auch während der Feindseligkeiten zusteht und die Ausübung dieses Rechts niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angese-

hen werden kann. Man setzte damals große Hoffnungen auf die Rolle der Neutralen. Die Erfahrungen haben jedoch gezeigt, daß die Möglichkeiten eines politischen Eingreifens beschränkt sind. Das Gewicht der neutralen Kleinstaaten ist zu gering, um einen wesentlichen Einfluß auf die Politik der Mächte ausüben zu können. Wir dürfen hier unsere Möglichkeiten nicht überschätzen. Dazu kommt, daß eine Vermittlungsaktion die Zustimmung beider Konfliktsparteien voraussetzt. Die Gefahr, daß eine noch so gut gemeinte Aktion zu einer einseitigen Begünstigung und zu einem Mißbrauch der Neutralität führt, ist hier besonders groß. Weder im Burenkrieg noch im Ersten oder im Zweiten Weltkrieg konnte deshalb entsprechenden Anregungen Folge gegeben werden. Die Affäre Hoffmann hat die damit verbundenen Risiken mit aller Deutlichkeit gezeigt.

Immerhin kann in diesem Zusammenhang an Perioden von ganz schweren Krisen gedacht werden, in denen infolge Lahmlegung der politischen internationalen Institutionen es schwierig sein würde, sogar auf dem gewöhnlichen diplomatischen Wege einer gefährlichen Situation entgegenzutreten. Vielleicht bietet sich hier der Schweiz einmal die Möglichkeit zum Eingreifen. Ähnliches gilt bei Konflikten, in denen sich nicht zwei anerkannte Staaten oder Regierungen gegenüberstehen. Dazu gehört zum Beispiel der Fall, in dem um die Loslösung eines Gebietes innerhalb eines Staates gekämpft wird. In solchen Fällen ist die Zuständigkeit der Vereinigten Nationen zweifelhaft.

Ganz allgemein lassen sich auf Grund der gemachten Erfahrungen für die Guten Dienste vielleicht folgende Richtlinien aufstellen:

— Die Berufung muß von sämtlichen an einem Konflikt beteiligten Parteien gemeinsam vorgenommen werden. Unklarheiten wie in Korea, wo jede Partei «ihre» Neutralen bezeichnete, denen dann in der Kriegsgefangenenkommission mit Indien sogar ein superneutraler «Schiedsrichter» übergeordnet wurde, sind geeignet, die Schweiz als Beauftragte einer einzigen Staatengruppe erscheinen zu lassen und können zu einer Abwertung der Neutralität führen. Sie sind inskünftig zu vermeiden.
— Über Inhalt und Ausmaß des Mandats muß eine Einigung aller beteiligten Parteien vorliegen.
— Das Mandat muß von vorneherein eindeutig und klar umschrieben sein.
— Die Aufgabe muß neutralitätspolitisch unbedenklich sein. Eine Beteiligung an Zwangsmaßnahmen (Kongo) kann nicht in Frage kommen.
— Die Aufgabe muß materiell durchführbar erscheinen; es sollen konkrete Erfolgsaussichten vorliegen.
— Dem die Guten Dienste leistenden Neutralen muß die Freiheit des Handelns eingeräumt werden.
— Die Mission sollte zeitlich begrenzt sein.

Die Schwierigkeiten einer Politik Guter Dienste liegen in der Gefahr des Mißbrauchs. Dieser Umstand erfordert jeweils heikle Überlegungen. Schon die

Neutralität als solche wird oft in den Dienst einseitiger machtpolitischer Zielsetzungen gestellt. So wünscht eine Mächtegruppe zwar die Neutralisierung von Mitgliedstaaten der andern, um bestehende Bündnisse aufzubrechen, lehnt jedoch die Neutralität von der eigenen Gruppe angehörenden Staaten ab. Es ist strikte zu vermeiden, daß Aktionen und Gute Dienste des Neutralen sich einseitig zu Gunsten einer bestimmten Partei auswirken. Solche Aktionen werden sehr oft als Propagandahilfe für eigene politische Ziele gefördert, wobei diese Initiativen als Friedenspolitik schlechthin ausgegeben werden. Die Schweiz wird peinlich darauf zu achten haben, nicht zum bloßen Mittel zum Zweck zu werden und deshalb von jeder theoretisch noch so vertretbaren Aktion absehen, die Angriffsflächen gegen eine Seite bieten könnte. Es seien hier Appelle auf Abschaffung der Atomwaffen oder auf Einberufung von Gipfelkonferenzen als Beispiel erwähnt. Derartige Initiativen würden nur die Neutralität abwerten. Die neutralen Staaten übertragenen Aufgaben dürfen auch nicht zur bloßen Verlegenheitslösung von Problemen herabsinken, die die Mächte nicht lösen können oder wollen. Damit würde wiederum die Neutralität auf die Dauer diskreditiert. Immerhin mag es Fälle geben, in denen auf diesem Wege sich wenigstens ein «Einfrieren» einer akuten Spannung erzielen läßt. Diese Erwägungen gelten ebenso sehr für das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das sich hüten sollte, Aufgaben zu übernehmen, die außerhalb seiner Mission liegen und deren Erfüllung in der Zukunft aufs Spiel setzen könnten.

Schlußbemerkungen

Diese Ausführungen konnten nur einen Überblick über Grundsätzliches geben, ohne auf Einzelheiten einzutreten. Manches wäre zu nuancieren und in alle Aspekte weiter zu verfolgen. Nicht behandelt wurden die Beteiligung an internationalen Organisationen wirtschaftlichen, technischen, finanziellen, kulturellen Charakters, die so wichtige internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten von Wissenschaft und Forschung, die Bemühungen um Kodifikation und Ausbau des Völkerrechts. Fragen wurden aufgeworfen, ohne sie endgültig zu beantworten.

Zu untersuchen wären auch das wegen unserer Staatsstruktur besonders bedeutsame Verhältnis zwischen Außen- und Innenpolitik sowie die Frage nach der Angemessenheit unserer Institutionen an die Erfordernisse der Außenpolitik. Die Diskussionen um die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen mit dem Osten und um das Staatsvertragsreferendum — um je ein materielles und ein institutionelles Problem herauszugreifen — zeigen die Notwendigkeit einer solchen Prüfung. Dazu nur eine Feststellung: Jeder Schweizerbürger trägt einen Teil der Pflicht des Staatsmannes; er hat damit den oft schweren Entscheid zwischen Erwägungen der Gesinnungsethik — die nur

ihn selbst betrifft — und der Verantwortungsethik — die die Sorge für das Gemeinwesen umfaßt und nach den Folgen frägt — zu treffen[15].

Die Neutralität entspricht auch heute den Erfordernissen einer realistischen Außenpolitik der Schweiz. Sie bedarf keiner Rechtfertigung und keiner Propaganda nach außen. Wir haben allen Grund, von ihr als feststehendem Element der Politik auszugehen und sie nicht zum Gegenstand von Diskussionen im Ausland zu machen. Aber sie darf nicht zur Zwangsjacke werden, und Bequemlichkeitslösungen kann sie nicht anbieten. Jede Generation wird sich mit den außenpolitischen Grundproblemen auseinanderzusetzen haben. Aber immer wird unsere Außenpolitik von innerer Geschlossenheit und Wehrhaftigkeit getragen sein, mit Mut und Unerschrockenheit durchgeführt werden und sich an die Richtlinien Staatsraison und Rechtsidee halten müssen.

Die Gefahr des totalitären und des autoritären Staates

MAX IMBODEN

Vereinfachendes Zeitbewußtsein

Jeder Epoche ist ein formelhaft verkürztes politisches Zeitbewußtsein eigen. Zu jeder Zeit war der Mensch bestrebt, seinen Standort im äußeren Geschehen möglichst einfach und für jedermann faßbar zu umschreiben. Versucht man, dem schweizerischen Menschen der Gegenwart den Platz in den großen politischen Auseinandersetzungen zu geben, dann stößt man unweigerlich auf das, was man den West-Ost-Konflikt zu nennen pflegt.

Die Gespaltenheit der Welt bildet das Grundbewußtsein der Zeit. Zwischen dem Westen und dem Osten wird ein Abgrund gesehen, über den keine Brücke führt. Licht und Schatten erscheinen eindeutiger verteilt denn je. Die Bilder des westlichen und des östlichen Staates bezeichnen unversöhnliche Extreme:

Der Westen ist auf das Idealbild der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie ausgerichtet. Die Menschenrechte zu wahren und zu sichern, ist das hohe Ziel. Der Eigenwert der menschlichen Person wird anerkannt. In der Verfassung werden die Rechte aller, des einzelnen, der menschlichen Gruppen und der innerstaatlichen Körperschaften geschützt. Der Rechtsstaat ist das Leitbild im äußeren Aufriß der Gemeinschaft. Durch eine die Gewalten trennende Ver-

[15] Max Weber, a. a. O., S. 55ff.