

Neutralität und Aktivität : einige theoretische Erwägungen

Autor(en): **Frei, Daniel**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **49 (1969-1970)**

Heft 1: **Neutralität : aktiver? : Aktionsmöglichkeiten des neutralen Kleinstaates**

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162248>

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.

fertig geäußerten Bemerkung hinweg, es fehlten ihnen eben die Machtmittel, um ihre politischen Ziele in die Tat umzusetzen.

Immerhin bildeten die internationalen Beziehungen seit dem Ende des Ersten Weltkrieges je länger je mehr Gegenstand der öffentlichen Diskussion, und die öffentliche Meinung beeinflusst in allen Teilen der Welt das Verhalten der Regierungen in stets zunehmendem Masse. Daraus ergeben sich zahlreichere und günstigere Gelegenheiten, um die Politik des «Nonalignment» mit Aussicht auf Erfolg führen zu können. Die begrenzte Wirksamkeit aller materiellen, besonders der militärischen Machtmittel wurde der Welt erst kürzlich wieder in Vietnam deutlich vor Augen geführt. Somit bildet nicht die materielle Macht die wichtigste Voraussetzung für die Wirksamkeit der nichtverpflichteten Politik; ausschlaggebend bleibt vielmehr die von möglichst vielen Ländern gemeinsam und folgerichtig durchgeführte und auf realistisch festgesetzte Ziele gerichtete Aktion. Nach meinem Ermessen – und es handelt sich hier nur um ein persönliches Werturteil – haben die nichtverpflichteten Länder sehr viel zur Verwirklichung ihrer Ziele tun können, obwohl ihr Einfluss in letzter Zeit etwas zurückgegangen ist.

Neutralität und Aktivität

Einige theoretische Erwägungen

DANIEL FREI

Dieser abschliessende Beitrag möchte nicht etwa herausarbeiten, inwieweit die fünf vorgestellten Konzeptionen über das Verhältnis von «Neutralität» und «Aktivität» voneinander abweichen und was sie gemeinsam haben – das Urteil hierüber darf dem Leser überlassen bleiben. Hingegen soll aus theoretischer Sicht ein Überblick über die verschiedenen Seiten des Problems gegeben werden.

Ganz grundsätzlich betrachtet schliessen sich «Neutralität» und «Aktivität» gegenseitig aus; denn neutrale Politik treiben heisst ja in erster Linie von den Konflikten anderer Abstand nehmen, sich ihnen gegenüber passiv verhalten. Nun pflegen aber alle neutralen Staaten ihre Aktivität oder wenigstens ihren Willen zur Aktivität stets hervorzuheben. In der Schweiz ist die Devise

«Neutralität und Solidarität» geprägt worden, in den Kreisen des «Non-alignment» spricht man gerne von «positiver Neutralität». Durchweg lässt sich dabei beobachten, dass der Neutrale seine Aktivität im Dienste der Völkergemeinschaft als Ganzem, im Dienste des Friedens, verstanden haben will. Die Neutralität wird als Voraussetzung für eine friedenserhaltende oder friedensstiftende Tätigkeit aufgefasst und so als ein aussenpolitisches Verhalten gedeutet, das durch die Aktivität erst seinen Sinn erhält.

Bevor man sich diese Meinung vorbehaltlos zu eigen macht, tut man gut daran, sich die übrigens in allen neutralen Staaten immer wieder hervorgehobene Tatsache in Erinnerung zu rufen, dass die neutrale Aussenpolitik in der Regel nie Selbstzweck ist, sondern als verhältnismässig bestes Mittel zur Verfolgung der allgemeinen Interessen des betreffenden Staates dient. Darum wird ja die Neutralität auch in keinem Fall als absolutes Prinzip aufgefasst, auf das hin *jede* aussenpolitische Handlung auszurichten wäre. «Neutral» bezieht sich vielmehr immer auf die Nichtteilnahme an einem allfälligen bewaffneten Konflikt und auf die Massnahmen, die schon vorher zu treffen sind, um ein Hineingerissenwerden in den bewaffneten Konflikt zu vermeiden.

Selbst wenn die neutrale Politik und die aktiven Bemühungen zweier Staaten fast identisch scheinen, so mag es sich dabei folglich doch um etwas Grundverschiedenes handeln, weil die dahinterstehenden Interessen voneinander abweichen können. So ist es wichtig, sich beim Blick auf die Aktivität der Neutralen zunächst über die Motive der Aktivität Klarheit zu verschaffen und erst dann die Möglichkeiten und die Formen zu betrachten, die ein Neutraler überhaupt hat, wenn er aussenpolitisch aktiv werden möchte.

Vielfalt der Motive

Sicherheitspolitische Motive

Die wichtigsten Motive aussenpolitischer Aktivität entspringen derselben Quelle wie die Wahl der Neutralität: nämlich dem *Bedürfnis nach Sicherheit*. Dieses ist oft grösser, als dass es durch die neutrale Aussenpolitik bereits vollauf befriedigt werden kann. Glaubt der Neutrale durch seine Neutralität allein vor den für ihn schädlichen Nebenwirkungen des Konflikts der anderen nicht hinreichend geschützt zu sein, so bleibt ihm noch die Möglichkeit, seine gefährliche Lage durch den Versuch zu verbessern, den Konflikt selber in der Weise zu beeinflussen, dass er für ihn weniger gefährlich wird.

Am besten fährt er, wenn der Konflikt an Intensität abnimmt oder überhaupt gelöst werden kann: Also muss der Neutrale versuchen, *zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln*. Bei einer vergleichenden Betrachtung der

Politik neutraler Staaten fällt sogleich auf, wie konstant die Wahl der Neutralität als aussenpolitisches Mittel mit dem Willen zu schiedsrichterlicher Tätigkeit verknüpft ist. In der Schweiz entwickelte sich diese Idee zu einem eigentlichen nationalen Sendungsgedanken, in den nordischen Ländern gibt es eine lange Tradition des «Brückenbau»-Denkens, und auf den bisherigen Konferenzen der nichtverpflichteten Nationen Afrikas und Asiens wurde die Ausarbeitung konkreter Vorschläge zur Entschärfung weltpolitischer Spannungen stets als wichtigstes Traktandum betrachtet.

Es sind jeweils gerade die am stärksten gefährdeten neutralen Länder, die sich am meisten anstrengen, um zwischen den Konfliktmächten eine Entspannung herbeizuführen. Als im August 1939 die Spannung in Europa wuchs, richteten die in Brüssel versammelten Vertreter der sogenannten «Oslo-Staaten» einen dringenden Appell an die europäischen Grossmächte, Wege der Verständigung zu suchen. Und die holländische Königin versuchte gemeinsam mit dem belgischen König noch in einem Moment, da der Überfall auf Belgien und Holland unmittelbar bevorstand, in fieberhaften diplomatischen Schritten den Kriegführenden ihre Guten Dienste anzubieten. Dies zeigt deutlich, dass der Drang zu aussenpolitischer Aktivität zunächst einfach aus einer sicherheitspolitischen Notlage hervorgeht.

Die Bemühungen um Streitschlichtung im akuten Konfliktsfalle bilden somit eine logische Ergänzung der militärischen Neutralität, und entsprechend findet die neutrale Aussenpolitik, die jenen Zustand militärischer Neutralität im Kriegsfall vorbereiten soll, ihr Komplement in einem allgemeinen Bemühen um Entspannung und Völkerverständigung: Dies gebietet dem Neutralen sein Sicherheitsbedürfnis – nicht weil er neutral ist, sondern weil er offenbar mit niemandem in Konflikt steht und in den Konflikten anderer nichts gewinnen kann oder will. Für ihn stellt, wie Jacques Freymond sagt, die Arbeit für die Stabilisierung des Friedens und den Aufbau einer internationalen Gemeinschaft ein Mittel zur Verteidigung seiner Unabhängigkeit dar.

Zum Wesen der Vermittlung und der Leistung Guter Dienste gehört die Behandlung der beiden Konfliktparteien ohne Rücksichtnahme auf Recht oder Unrecht ihres Anliegens. Daneben kann aber auch noch in anderer Weise auf die Intensität des Konflikts dämpfend einzuwirken versucht werden: nämlich durch Ausrichtung der Aktivität auf eine bestimmte Idealvorstellung der internationalen Ordnung und durch entsprechende *Verurteilung oder Bestrafung des «Rechtsbrechers» oder «Ruhestörers»*, der gegen diese Ordnung verstossen hat und am Konflikt «schuldig» ist. Das ist es, was beispielsweise die jüngsten, umstrittenen Äusserungen der Neutralitätspolitik Schwedens kennzeichnet und was auch in Gestalt der von nichtverpflichteten Staaten meist recht freigiebig ausgeteilten Zensuren über das Verhalten der Grossmächte in Erscheinung tritt. Auch der schweizerische

Bundesrat pflegt jeweils in dramatischen Situationen, wie anlässlich der sowjetischen Intervention in der Tschechoslowakei, seiner «Bestürzung» Ausdruck zu geben und nicht zu verhehlen, welche Partei nach seiner Meinung im Unrecht steht.

Gelingt es nicht, den für den Neutralen gefährlichen Konflikt selbst zu lösen oder zu dämpfen, so kann der Neutrale seine Aktivität darauf anlegen, Übergriffen der Konfliktparteien vorzubeugen. Negativ tut er das durch militärische und wirtschaftliche Rüstung, die für eine Konfliktsmacht Übergriffe verhältnismässig kostspielig machen kann; positiv erfolgt dies durch Massnahmen, die seine neutrale Unangetastetheit für die Konfliktsmächte *möglichst wertvoll machen*. Dazu verhilft zum Beispiel die Leistung Guter Dienste, insbesondere durch Aufrechterhaltung eines Minimums an diplomatischer Kommunikation zwischen den Konfliktsmächten, durch Mithilfe bei der Organisation von Verwundeten- und Gefangenen austauschen; ferner kommen auch humanitäre Leistungen in Frage, die den Konfliktparteien mehr nützen als gewaltsame Übergriffe auf den Neutralen. Diese Form einer Verbindung von Neutralität und Aktivität ist vor allem durch die Schweiz im Zweiten Weltkrieg erfolgreich angewendet worden; wie kürzlich veröffentlichte Dokumente über die internen Diskussionen der amerikanischen Regierung anfangs 1945 eindeutig zeigen, sind der Schweiz in der Schlussphase des Kriegs noch härtere alliierte Druckmassnahmen vor allem deshalb erspart geblieben, weil den Alliierten die Tätigkeit des auf Schweizer Boden domizilierten Internationalen Komitees vom Roten Kreuz wichtig war – wichtiger jedenfalls als allfällige der Schweiz durch massiven Druck aufgezwungene einseitige Massnahmen gegen Deutschland.

Bedürfnisse innenpolitischer Natur

Oft stellt die Aktivität eines Neutralen oder vielmehr der Ruf nach einer solchen vielleicht einfach eine Antwort auf die im Verlauf eines Konflikts fast regelmässig auftretenden *Absoluteitsansprüche der Konfliktsmächte* dar. Für den Neutralen bedeuten diese Ansprüche eine schwere Anfechtung, weil sie seine Indifferenz gegenüber der Konfliktsangelegenheit als unmoralische Lauheit gegenüber einer «gerechten» Sache anprangern. Die Rolle eines über den Konflikt der anderen erhabenen, viel weiseren Schiedsrichters, das Gefühl, im Grunde ja doch etwas Besseres zu vertreten als die Streitparteien: all das vermag dagegen die durch die Ansprüche der Konfliktsmächte erzeugten Zweifel an sich selbst und die inneren Krisen des Neutralen, das «schlechte Gewissen», weitgehend wieder wettzumachen.

Im 20. Jahrhundert braucht es nicht einmal mehr eigens einen akuten Konflikt, um dieses kompensatorische Bedürfnis nach Aktivität zu wecken: Die mit Völkerbund und UNO geschaffenen Systeme kollektiver Sicherheit

verlangen die unbedingte Solidarität aller. Das lässt die Neutralität suspekt, ja verpönt erscheinen – Grund genug für die Neutralen zu zeigen, dass sie der Völkergemeinschaft doch irgendwie zu nützen imstande sind.

Oft ist freilich aus ganz anderen Gründen eine innere Krise schon da, bevor die Konfliktmächte ihre moralischen Appelle in die innere Diskussion eines Neutralen schleudern. Aber auch dann vermag das Bewusstsein, den andern überlegen zu sein und den andern Lehren erteilen zu können, innere Spannungen in willkommener Weise zu überbrücken. Bekenntnis und aktive Schritte zur Entspannung und Schlichtung von Streitigkeiten bilden dann ein Mittel zur *Stärkung der nationalen Integration*. In der Schweiz wurde zur Überbrückung der Spannungen zwischen Welsch und Deutsch die Sendungsidee einer die Völker versöhnenden und friedentiftenden «*Helvetia mediatrix*» entwickelt; diese Idee entsprang nicht weniger dem Bedürfnis nach Festigung des eher prekären nationalen Zusammenhalts als heute der Aktivitätsdrang der afrikanischen und asiatischen Vertreter des «*Nonalignment*».

Als eine Spielart davon gibt es einen Aktivitätsdrang, der einem Bedürfnis eines politischen Führers antwortet, seine eigene, unsichere innenpolitische Stellung durch aussenpolitische Ablenkung zu stärken. Wenn ein Staatschef als internationaler Vermittler und Friedensstifter im Rampenlicht der Weltöffentlichkeit erscheint, so kann dies sein *Prestige und seine Macht im Innern* nur fördern. Und was für den einzelnen Staatsmann gilt, trifft auch auf die Parteien und anderen Gruppen zu, die miteinander um die Macht im Staate rivalisieren; auf solche Weise dürften gewisse kühne aussenpolitische Postulate und Motionen schweizerischer Parlamentarier und auch die neuesten Initiativen der schwedischen Aussenpolitik motiviert sein.

Aussenpolitik im Dienst nichtnationaler Interessen

Doch muss man sich bei der Betrachtung solcher psychologischer und innenpolitischer Motive vor übereilten Schlüssen hüten: Das «*nationale Interesse*» steht ja nicht einfach als objektiv gegebene Tatsache fest, auf die sich dann die Suche nach «*nationaler Sicherheit*» in klarer Weise ausrichten liesse. Oft wurzelt der Einsatz für die Schlichtung von Konflikten und für eine weltweite Friedensordnung tatsächlich in einer echten *Identifikation mit der universalen Gemeinschaft* und keineswegs bloss in einem aufgeklärten, auf den Weltfrieden an sich ausgerichteten Sicherheitsstreben im Dienste des nationalen Interesses. Und auch die mehr oder weniger parteilichen Stellungnahmen Neutraler gegen «*Friedensbrecher*» brauchen keineswegs immer ausschliesslich sicherheitspolitischen Befürchtungen vor weiteren Folgen des Konflikts zu entspringen, sondern sie können sehr wohl durch eine ernst gemeinte *Solidarität mit einer der beiden Parteien* motiviert sein.

Gerade heute bildet eine Ausrichtung des aussenpolitischen Handelns auf rein «nationale Interessen» eher die Ausnahme als die Regel. Die Loyalitäten der einzelnen Individuen sind nicht mehr in so kompakter Weise gebündelt, dass die Nationen wie festumrissene «Kugeln» ein «Staaten-system» bilden, sondern die Loyalitäten überkreuzen und durchdringen einander: Ein Staat ist nicht mehr einfach ein Staat an sich, sondern er steht notwendigerweise in einer bestimmten Beziehung zu ideologischen und wirtschaftlichen Blöcken und Gruppierungen. Das schafft Raum für viele zusätzliche, aber schwierig zu erfassende Motive einer die Neutralität ergänzenden aussenpolitischen Aktivität. Wenn also ein Land wie Jugoslawien die Entkolonialisierung als zweitwichtigstes Anliegen auf seine Fahne schreibt und aussenpolitisch entsprechend handelt und wenn Schweden sich weltweit für ein bestimmtes Ideal sozialer Gerechtigkeit einsetzen möchte, so hat es keinen Sinn zu streiten, ob das in bezug auf das nationale Sicherheitsinteresse «richtig» oder «falsch» sei: Denn offenbar gibt dieses nationale Interesse in solchen Fällen gar nicht den alleinigen Massstab ab.

Dies zu übersehen, hiesse eine totalitäre Auffassung vom Staat und von dessen Aussenpolitik haben: Gerade in neutralen Staaten herrscht ja ein ausserordentlich stark entwickelter Sinn dafür, dass «Neutralität» keinerlei «Gesinnungsneutralität» verlangt und dass, mit andern Worten, die offizielle Aussenpolitik des Staates ein anders orientiertes Denken und Fühlen des einzelnen Bürgers nicht ausschliessen darf. Die beiden Bereiche lassen sich freilich in der Praxis nicht so einfach trennen wie in der Theorie, denn es sind ja lebendige Menschen, die die Aussenpolitik eines Staates gestalten oder auf sie Einfluss nehmen.

Der Aktionsspielraum des Neutralen

Versucht man grundsätzlich abzuklären, welchen Spielraum der Neutrale überhaupt hat, falls er aus irgendeinem Grunde eine aussenpolitische Aktivität entfalten möchte, so zeigt sich sogleich, dass diese Frage im Hinblick auf wenigstens drei Kriterien abgeklärt werden muss:

Macht und Ohnmacht des Neutralen

Wieviel Erfolg einem Neutralen beschieden ist, wenn er entweder einen Konflikt durch schiedsrichterliche Aktivität dämpfen oder einen «Rechtsbrecher» und «Ruhestörer» bestrafen möchte, hängt vor allem von seiner *Macht* ab. Wenn die Vereinigten Staaten mit ihrer Sechsten Flotte dafür sorgen, dass der Konflikt zwischen Griechenland und der Türkei um Zypern

nicht über ein gewisses Mass hinaus eskaliert, und wenn die Sowjetunion in Taschkent zwischen Indien und Pakistan vermittelt, so vermögen sie das kraft ihrer unbestrittenen Autorität und vor allem dank der Tatsache, gegen jene Konfliktpartei, die mit dem Vermittlungsvorschlag nicht einverstanden ist, gegebenenfalls gewisse *Sanktionen* ergreifen zu können.

Doch anders verhält es sich, wenn Staaten einen Konflikt lösen oder dämpfen wollen, die keine Möglichkeit zu Sanktionen haben. In dieser Lage befinden sich ja gerade die hier betrachteten neutralen Kleinstaaten; ihre Neutralität wird meist durch ihre *Schwäche* motiviert, und diese Schwäche ist es ja ferner meistens auch, die sie dazu veranlasst, ihre Sicherheit über die Flucht in die Neutralität hinaus noch zusätzlich durch mässigende Einwirkung auf den Konflikt zu fördern. Diese Schwäche schränkt ihre Möglichkeiten offensichtlich ein: Versuchen sie jene Partei zu bestrafen, die in ihrer Sicht im Konflikt nicht «recht» hat oder die Ordnung und das Gleichgewicht «stört», so ist ihre Intervention in der Regel zu leichtgewichtig, um überhaupt irgend etwas am Konflikt zu ändern.

Dem könnte man – wie Leo Mates und die Theoretiker des Neutralismus in der «Dritten Welt» – freilich entgegenhalten, dass es in einer Zeit, wo die Gefahr eines Nuklearkriegs die grossen Konfliktparteien zwingt, in ihrer Auseinandersetzung auf den Einsatz militärischer Mittel weitgehend zu verzichten, gar nicht mehr auf das militärische Potential eines Neutralen ankomme; man könnte sagen, dass heute, wo sich die Rivalität der Grossmächte hauptsächlich in Form eines Buhlens um die Gunst der Nichtverpflichteten und um die Weltmeinung überhaupt abspielt, der Neutrale bereits kraft seiner «moralischen Autorität» hinreichend Gewicht habe, um einen Konflikt mässigend zu beeinflussen. Dies scheint übrigens unter anderem die Überlegung zu sein, die den neueren Entwicklungen der schwedischen Aussenpolitik zugrunde liegt. Es wäre falsch, diese Überlegung von vornherein als unrichtig abzutun; andererseits lassen aber die bisherigen Erfahrungen in diesem Zusammenhang noch kaum einen positiven Schluss zu.

Versuchen neutrale Kleinstaaten dagegen völlig unparteiisch in einem Konflikt zu vermitteln, so wird ihnen das nur soweit gelingen, als bei den Konfliktparteien Neigung vorhanden ist, auch ohne Androhung von Sanktionen einen *Kompromiss* zu schliessen: Das trifft nur auf Konflikte geringer Intensität zu – auf Konflikte also, die dem Neutralen ohnehin kaum sehr schaden dürften. Anders gesagt: je intensiver der Konflikt, desto geringer sind die Chancen des Neutralen, diesen Konflikt durch seine Aktivität zu lösen oder zu entspannen. Desto dringender wird jedoch fatalerweise gerade sein sicherheitspolitisches Bedürfnis nach Entspannung.

Da muss man sich denn die Frage stellen, ob dem neutralen Kleinstaat vielleicht ein nicht im Alleingang erfolgreiches Vorgehen einen Ausweg aus diesem Dilemma böte. Es gibt die Möglichkeit, dass sich verschiedene neu-

trale Kleinstaaten in diesem Sinne miteinander verbünden. Allein es darf dabei nicht vergessen werden, dass *Kleinstaatenbünden* sehr vielfältige und auseinanderstrebende Motive zugrunde liegen können; auf diese Lösung kann allenfalls kurzfristig, jedoch kaum mittel- und langfristig abgestellt werden. Ausserdem sind Kleinstaatenverbindungen als Weg zu vermehrter Sicherheit auch noch aus weiteren Gründen fragwürdig, wie kürzlich der amerikanische Politologe Robert L. Rothstein festgestellt hat¹.

Als letzter Weg, um auf einen Konflikt mässigend einzuwirken, bleibt folglich noch die Mitwirkung des neutralen Kleinstaates in der universalen Organisation für kollektive Sicherheit, also in den *Vereinten Nationen*. Das ist die Methode, für die sich Österreich, Schweden und Finnland entschieden haben. Ihre Wirksamkeit wird eingeschränkt durch die Tatsache, dass trotz des zahlenmässigen Überwiegens kleinstaatlicher Mitglieder der UNO diese Organisation durch die Grossmächte kontrolliert wird, sobald sie in einem grossen Konflikt in Aktion treten soll: Die Grossmächte können ja durch ihr «Veto» das Eingreifen der UNO im Sinne der kollektiven Sicherheit verhindern. Daran ändern auch die «Uniting for Peace»-Resolution oder die im Zusammenhang mit den «friedenserhaltenden Aktionen» entwickelten Vorgehensweisen des Generalsekretariates kaum etwas. Diese juristischen Finessen sind hier im übrigen nicht zu untersuchen – fest steht jedenfalls, dass die Kleinen die UNO nicht als eine Art «Verstärker» für ihre machtpolitische Aktivität zwischen den Konfliktmächten benützen können. Dagegen stellt sich die Frage, ob die Kleinen wenigstens auf der Ebene der Weltöffentlichkeit ihren Einfluss mit Hilfe der UNO verstärken können; die Meinungen über das Gewicht eines in Abstimmungsblöcken ausgeübten kollektiven moralischen Drucks gehen freilich auseinander.

Symmetrie und Asymmetrie

Abgesehen von der Wirksamkeit einer solchen Politik stellt sich für manchen Neutralen auch die Frage der Opportunität: Oft ist er im Konfliktsfalle allfälligen Übergriffen der einen Konfliktpartei in stärkerem Mass ausgesetzt als Übergriffen der anderen Seite. Dann muss er sich um seiner Sicherheit willen vor jedem Schritt hüten, der von einer Konfliktpartei als «unfreundlicher Akt» aufgefasst werden könnte. Sehr interessant ist in dieser Beziehung die finnische Übung, bei diametral entgegengesetzten Standpunkten der Grossmächte auf die Teilnahme an Abstimmungen in der Generalversammlung zu verzichten. Das scheint uns vom schweizerischen Entschluss, zur Umgehung von Stellungnahmen in Grossmächtekonflikten der UNO überhaupt fernzubleiben, nur graduell verschieden zu sein. (Etwas anderes ist freilich die Frage, inwieweit ein Kleinstaat in der UNO auf nicht die kollektive Sicherheit im engeren Sinn betreffenden Aktionsgebieten aktiv

werden kann, insbesondere auf dem Gebiet der «präventiven Diplomatie» und durch Übernahme anderer Spezialaufgaben.) Die Grenzen der Aktionsmöglichkeit des Neutralen ergeben sich in jedem Fall durch die Notwendigkeit, den Anschein der *Parteilichkeit* zugunsten oder zu ungunsten einer bestimmten Konfliktpartei zu vermeiden.

Es gibt also offenbar nebst der relativen Macht des Neutralen in seinem Aktionsspielraum noch eine zweite Dimension: nämlich seine *Lage in bezug auf die Symmetrieachse* zwischen den beiden Konfliktmächten. Wenn ein kleiner, schwacher Staat seine Sicherheit weder in der Verbündung mit der einen noch im Eingehen eines Bündnisses mit der anderen Konfliktmacht, sondern grundsätzlich mit einem neutralen Kurs zu suchen sich entschieden hat, so muss er, wie Nils Andrén zeigt, darnach streben, in den Augen der potentiellen Konfliktmächte eine möglichst grosse *Glaubwürdigkeit* zu erlangen. «Glaubwürdigkeit» kann wohl nichts anderes bedeuten als die Überzeugung der Konfliktmächte, dass der Neutrale eine symmetrische Stellung einnehme und auch in einem späteren Ernstfall einnehmen werde. Diesen Eindruck der Symmetrie kann der Neutrale sowohl durch strenge Enthaltbarkeit – so im Fall Finnlands – als auch durch kühne, aber im Gesamtergebnis symmetrische Aktivität erzeugen: Das zweite Verfahren kann unter anderem im schwedischen Versuch erkannt werden, «Glaubwürdigkeitslücken» nach der einen Seite durch Hiebe gegen die andere Seite zu füllen. Dieses Verfahren besitzt zweifellos den Vorzug eines fast schockierend nüchternen Realismus – ob es aber die Glaubwürdigkeit der Neutralität eines Staates *langfristig* steigern kann, wird man erst später beurteilen können.

Die relevanten Handlungsebenen

Wenn eine Konfliktmacht in ihrem Streit mit der anderen Konfliktmacht den Neutralen unangetastet lässt oder ihn unter Druck setzt und gegen ihn Übergriffe sich erlaubt, so tut sie dies im Hinblick auf ihre Einschätzung der «politischen Kosten» das heisst in bezug auf die Bilanz der Vor- und Nachteile, die ihr die Respektierung oder Nichtrespektierung des Neutralen zu bieten scheint. Welche *Kategorien von Handlungen* des Neutralen aber eine Konfliktmacht in ihre politische Kostenrechnung einbezieht, steht keineswegs von vornherein fest, sondern unterscheidet sich je nach Epoche und je nach Konfliktmacht. Nach dem heute gültigen, im wesentlichen im 19. Jahrhundert entwickelten Neutralitätsrecht gilt nur das militärische Verhältnis und die Lieferung von Kriegsmaterial und kriegswichtigen Gütern durch den Staat als relevant. Natürlich pflegen die Konfliktmächte weit mehr Handlungen des Neutralen in ihre politische Kostenrechnung einzubeziehen als diese, und so muss der Neutrale noch «Neutrali-

tätspolitik» treiben, das heisst, völkerrechtlich gesehen, freiwillige Massnahmen in einem rechtsfreien Raum treffen.

Je weniger Handlungsbereiche die Konfliktmächte in ihrer Auseinandersetzung als relevant betrachten, desto grösser ist natürlich die Aktionsfreiheit des Neutralen. Die Erfahrungen seit 1914 haben aber gezeigt, dass die Konfliktmächte immer mehr und im totalen Krieg schliesslich sämtliche Handlungsbereiche, sogar das Verhalten von Presse und Radio, in ihre Kostenrechnung einbezogen haben. Damit schrumpft der freie Ermessensspielraum des Neutralen zusammen, denn als der Schwächere kann dieser die Ausdehnung des Bereichs der als relevant betrachteten Kategorien von Handlungen durch die Konfliktmächte nicht einfach ignorieren, da er sonst schon sehr bald die Folgen zu spüren hätte. Und was für den Kriegsfall gilt, trifft infolge der Notwendigkeit, für jenen Fall Glaubwürdigkeit zu erwerben, bereits auch auf politische Spannungen nichtkriegerischen Grades zu. Andererseits mag die Komplexität der für die Machtbeziehungen relevanten Kategorien von Handlungen auch einen gewissen Vorteil bieten, indem eine Asymmetrie auf einer Ebene durch eine gegenläufige Asymmetrie auf einer andern Ebene ausgeglichen werden kann; so lässt sich das Vorgehen Schwedens verstehen, das als demokratisch organisiertes Staatswesen ideologisch zum Westen gehört und durch die asymmetrische, für den Westen unvorteilhafte Behandlung der Konfliktparteien in Vietnam auf diplomatischer Ebene wieder einen Ausgleich zu schaffen versucht.

Folgerungen

Wenn in einem neutralen Land eine Diskussion über die Frage in Gang kommt, ob und in welcher Weise eine verstärkte aussenpolitische Aktivität zu entfalten sei, so sollte man diese Tatsache als ein untrügliches Zeichen dafür betrachten, dass sich etwas an den Grundvoraussetzungen der neutralen Aussenpolitik verändert hat, was diese in ihrer bisherigen Gestalt nicht weiterzuführen erlaubt. Sind nicht die äusseren Bedingungen, die Gegebenheiten im Aktionsspielraum, anders geworden, so haben sich auf jeden Fall die Motive gewandelt – und diese müssen nicht weniger ernst genommen werden als jene.

Ernst nehmen heisst hier: in der Diskussion die verschiedenen Kräfte und Motive sich aneinander reiben lassen, bis eine Klärung erfolgt, welches Motiv und welches Interesse nun letztlich den Richtpunkt des aussenpolitischen Handelns bilden soll. Eine von widersprüchlichen Interessen getriebene und hin- und hergerissene Betriebsamkeit könnte einem Neutralen, der ja in der Regel gerade infolge seiner Schwäche neutral ist, äusserst verhängnisvoll werden. Kleine, schwache Staaten dürfen sich darum eine Politik des «Durch-

wurstelns» viel weniger gestatten als Grossmächte. Man pflegt heute den Grossmächten eine Politik des «crisis management» – den sorgsam und mit höchster Rationalität dosierten Einsatz aussenpolitischer Mittel – zu empfehlen; diese Forderung hat aber für den Kleinstaat und dessen aussenpolitische Aktivität im Grunde schon immer gegolten. Vor allen Dingen muss hier ein *Konsens über das Ziel* gewonnen werden, auf das hin diese Aktivität ausgerichtet werden soll. Dies ist eine wichtige Aufgabe für die Träger der öffentlichen Meinung.

Eine zweite Aufgabe gebietet der stete Wandel in den Gegebenheiten des Aktionsspielraums: nämlich die laufende und gründliche, von Vorurteilen des Herkommens und bisher bewährter Tradition freie *Prüfung der Möglichkeiten und Grenzen* dessen, was man als Neutraler überhaupt tun kann. Hier liegt die Aufgabe all derer, die auf den Prozess der aussenpolitischen Entscheidungsbildung irgendeinen Einfluss haben.

Nur wenn die «decision makers» ihren Aktionsspielraum klar überblicken und wenn innerhalb der nationalen Gemeinschaft insgesamt ein Konsensus über die wünschbaren Ziele besteht, vermag eine aussenpolitische Aktivität die Neutralität überhaupt sinnvoll zu ergänzen. Andernfalls täte man besser, es bei einer rein negativen Neutralität, bei einem dem Isolationismus nahen Rückzug in die vollständige aussenpolitische Enthaltensamkeit zu belassen. Das hiesse aber gegebene Chancen ungenutzt zu lassen und schlimmer noch: seine eigene aussenpolitische Unfähigkeit einzugestehen.

¹ Siehe die Besprechung seines Buches «Alliances and Small Powers» in diesem Heft S. 98. – Der vorliegende Aufsatz beruht auf einer grösseren Studie des Verfassers, die unter dem Titel «Dimensio-

nen neutraler Politik» demnächst in der Reihe «Etudes et travaux de l'Institut universitaire de hautes études internationales», Genf, erscheint.