

- BI/hä

Aktuelle Neutralitätsfragen

Referat von Herrn Bundespräsident W. Spühler vor den
Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten der Eidgenössischen Räte am 23. bzw. 25. Januar 1968 in Genf

I.

Bevor ich auf einige aktuelle Neutralitätsprobleme eingehe, scheint es mir zweckmässig zu sein, zuerst wieder einmal die Grundlagen und den Inhalt der ständigen Neutralität der Schweiz zu umschreiben. Auf die Gefahr hin, Bekanntes zu wiederholen, müssen wir uns diese Grundlagen immer vor Augen halten, um zu neu auftauchenden Fragen Stellung nehmen zu können.

Die ständige Neutralität stellt nicht nur einen frei gewählten aussenpolitischen Grundsatz der Schweiz dar, sondern ist auch zu einem Rechtsstatut des Völkerrechts geworden. Die entsprechenden Vereinbarungen sind in das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht eingegangen, wie auch die Kommission für internationales Recht der UN festgestellt hat.

Die dauernde Neutralität bringt nicht nur im Kriegsfall zwischen Drittstaaten, sondern auch schon in Friedenszeiten gewisse Rechte und Pflichten mit sich. Es handelt sich kurz um folgendes:

- a. Pflicht, keinen Krieg zu beginnen oder - allgemeiner - zur Anwendung von Gewalt zu schreiten;
- b. Pflicht zur Verteidigung der Neutralität und Unabhängigkeit;
- c. Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts in einem bewaffneten Konflikt zwischen Drittstaaten.
- d. Pflicht, alles zu tun, um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was die Verwicklung in einen solchen mit sich bringen könnte. Der ständig neutrale Staat hat, anders ausgedrückt, im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er

ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser nur allgemein zu umschreibenden Neutralitätspolitik ist jedoch eine Sache seines freien Ermessens.

Zwischen Neutralität und Unabhängigkeit besteht ein Reziprozitätsverhältnis. Einerseits liegt der Zweck der ständigen Neutralität in der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit und zwar sowohl im eigenen Interesse des neutralen Staates wie auch in demjenigen der Drittstaaten. Wenn die letztern die ständige Neutralität völkerrechtlich anerkannt haben, so deshalb, um zu verhindern, dass der Neutrale unter den Einfluss oder in die Abhängigkeit einer andern Macht gerät oder sein Gebiet zum Kriegsschauplatz wird. Die Neutralität ist also Mittel zum Zweck. Auf der andern Seite setzt sie aber die Unabhängigkeit voraus. Ohne Unabhängigkeit und die Mittel, diese zu verteidigen, ist es nicht möglich, eine Neutralitätspolitik zu führen, die nur frei von Einflüssen eines ausländischen Staates oder einer Staatengruppe denkbar ist.

Ich habe bereits erwähnt, dass die Durchführung der Neutralitätspolitik eine Sache des freien Ermessens des neutralen Staates ist. Nicht die ausländischen Mächte haben darüber zu befinden, wie im einzelnen eine solche Politik mit dem Ziel der Nichtverwicklung in einen Konflikt geführt wird. Dabei ist jeweilen zwei Ueberlegungen Rechnung zu tragen. Auf der einen Seite sind die Neutralitätspflichten als Einschränkungen der staatlichen Freiheit restriktiv zu interpretieren. Die Neutralität darf nicht zu einer unzumuthbaren Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit werden. Wir haben auch keinen Anlass, ausländischen Staaten bei der Konstruktion neuer Neutralitätspflichten Vorschub zu leisten. In der heutigen Gesellschaft souveräner Staaten spricht die Vermutung gegen die Beschränkung der staatlichen Unabhängigkeit. Auf der andern Seite entspricht es dem Interesse des Neutralen, in vielen Fällen ein Mehreres zu tun, als es die Pflichten der dauernden oder der gewöhnlichen Neutralität verlangen würden. Dies nicht im Sinne der

Erfüllung von Rechtspflichten, sondern aus der politischen Ueberlegung heraus, das Vertrauen der andern Mächte in die Aufrechterhaltung der Neutralität möglichst zu stärken und zu befestigen. In der Wahl, auf welchen dieser beiden Grundsätze in einem konkreten Fall das Schwergewicht gelegt werden soll, liegen die Schwierigkeiten der Neutralitätspolitik.

Man hat der schweizerischen Aussenpolitik oft vorgeworfen, sie stelle allzu sehr den Sonderfall unseres Landes in den Vordergrund. Dazu darf doch wohl bemerkt werden, dass jeder Staat und seine Aussenpolitik in mehr oder weniger grossem Ausmasse einen Sonderfall darstellen. Gerade der ständig Neutrale hat im allgemeinen ein Interesse, die Einzigartigkeit seiner Neutralität zu unterstreichen. Ein Sonderfall hat mehr Aussicht, geachtet zu werden, als ein abstraktes Prinzip, weil damit für andere Staaten und Verhältnisse kein Präzedenzfall geschaffen wird. Das gilt wohl besonders für die jahrhunderte alte schweizerische Neutralität; wir müssen Gewicht darauf legen, dass sie nicht mit der weniger grundsätzlichen Haltung anderer nichtverpflichteter Staaten verwechselt wird.

Die ständige Neutralität zeichnet sich durch ihre Berechenbarkeit und das Vertrauen, das die Mächte in sie setzen können, aus und stellt damit einen stabilen Faktor in den politischen Berechnungen dar. Sie ist durch ihre unbedingte Zuverlässigkeit gekennzeichnet. Der ständig neutrale Staat verzichtet auf die Möglichkeit, durch Einmischung in einen Konflikt oder durch plötzlichen Eintritt in die Feindseligkeiten den Vorteil des Augenblicks auszunützen und eine Partei in Gefahr zu bringen. Er verzichtet auch darauf, durch Ausspielen der Gegner und durch Lavieren besondere Vorteile zu erwirken. Er stellt einen Stabilitätsfaktor dar und trägt damit zur Aufrechterhaltung des Friedens bei.

II.

Ich möchte nun einige aktuelle Fragen im Zusammenhang mit der Neutralität erörtern. Ich gehe dabei von der Voraussetzung aus, dass eine Aufgabe der ständigen Neutralität und ihre Ersetzung durch andere aussenpolitische Grundsätze nicht in Frage kommen; die Gründe, die auch heute zu dieser Haltung führen, brauche ich wohl hier nicht auseinanderzusetzen.

1) Im Vordergrund steht unser Verhältnis zu den Vereinigten Nationen. Ich möchte in diesem Zusammenhang dem Bericht des Bundesrates, zu dessen Erstattung dieser in Beantwortung des Postulats Bretscher sich bereit erklärt hat, nicht vorgreifen. Die Sanktionen gegen Rhodesien haben aber gezeigt, dass die Politik der UN schon heute die Schweiz und ihre Neutralität berühren kann, auch wenn sie nicht Mitglied der Organisation ist. Wir haben wohl im allgemeinen zu wenig in Betracht gezogen, dass Art. 2 Ziff. 6 der Charta die Organisation verpflichtet, sicherzustellen, dass auch Nichtmitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den Grundsätzen von Art. 2 handeln, soweit als dies für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit notwendig ist. Von diesen Grundsätzen stellt für uns nur der fünfte eine neue Problematik. Er schreibt vor, der Organisation in jeder Aktion gemäss der Charta jede Hilfe zu leisten und sich jeder Unterstützung eines Staates, gegen den die UN vorbeugende oder Zwangsmassnahmen ergreifen, zu enthalten. Auf Grund von Art. 2 haben uns die UN, obschon wir ihr nicht angehören, ersucht, den Sanktionsbeschlüssen gegen Rhodesien nachzuleben.

Nun besteht zwar weitgehend Einigkeit darüber, dass Art. 2 Ziff. 6 für die Nichtmitgliedstaaten keine rechtliche Verpflichtung mit sich bringen kann. Die Charta stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar und solche Verträge berechtigen und verpflichten grundsätzlich nur die Vertragsparteien. Ohne ausdrückliche Zustimmung eines Staates können ihm keine Verpflichtungen aufer-

legt werden. Art. 2 Ziff. 6 richtet sich denn auch in seinem Wortlaut an die Organisation selbst und nicht an die Nichtmitgliedstaaten. Die Organisation hat dafür zu sorgen, dass die letztern sich an gewisse Prinzipien halten. Aehnliches gilt für Art. 103 der Charta, wonach bei einem Widerspruch zwischen den Verpflichtungen aus der Satzung und solchen aus einem andern internationalen Abkommen die ersteren vorgehen.

Damit ist jedoch die Problematik nicht erschöpft. Die UN sind berechtigt, ja verpflichtet, von dieser Bestimmung Gebrauch zu machen und ihren Einfluss auf die Nichtmitgliedstaaten auszuüben, so dass diese sich an Sanktionen beteiligen. Das könnte bis zu politischem und wirtschaftlichem Druck und sogar zu Retorsionsmassnahmen gehen. Es stehen der Organisation und den Mitgliedstaaten hiefür genügend, auch nach allgemeinem Völkerrecht zulässige Druckmittel zur Verfügung. Art. 2 Ziff. 6 nennt nur das Ziel, nicht die Mittel. Mit dem Verständnis für die Neutralität könnte wenig gerechnet werden. Die von KELSEN für die Verbindlichkeit gegenüber Nichtmitgliedstaaten angeführten Argumente - nämlich, der Wille der grossen Mehrheit der Völker müsse da, wo es um den Weltfrieden gehe, für alle ohne Ausnahme bindend sein, zur Erhaltung des Friedens sei jedes Mittel erlaubt und die Nichtmitgliedstaaten seien ebenfalls im Genuss des Schutzes der UN und zögen daraus ihre Vorteile - haben zwar keine rechtliche Bedeutung, können aber politisch ins Gewicht fallen. Massgebend wird die machtpolitische Konstellation im konkreten Fall sein.

Damit kann der Neutrale vor eine schwerwiegende Problematik gestellt werden. Doch handelt es sich nicht um eine neue Situation; die Neutralen hatten sich in jedem grösseren Krieg mit einer ähnlichen Lage auseinanderzusetzen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass sie Druckversuchen nicht wehrlos gegenüberstehen. Angesichts der rasch wechselnden Verhältnisse und der mangelnden Grundsatztreue der UN selbst werden sie trotz aller Schwierigkeiten gut daran tun, an einer grundsätzlichen Haltung und an der Neutrali-

tätspolitik festzuhalten. Dies umso mehr, wenn die rechtliche Begründung der Sanktionen höchst dubios erscheint. Der Neutrale wird sich einerseits an Sanktionen nicht beteiligen können, andererseits aber auch den Sanktionsadressaten nicht begünstigen. In diesem Sinne hat sich die Schweiz bei wirtschaftlichen Kampfmassnahmen an die Grundsätze der Gegenleistung und des "courant normal" gehalten.

2) Die Neutralität verpflichtet uns zur Verteidigung; sie kann nur eine bewaffnete sein. Hier stellt sich die Frage, ob ein Beitritt zu dem in Aussicht genommenen Atomsperrvertrag mit diesem Neutralitätsgrundsatz vereinbar wäre. Das wäre dann nicht der Fall, wenn ohne Nuklearwaffen in Zukunft keine wirksame Landesverteidigung mehr möglich wäre.

In der heutigen Lage trifft dies wohl kaum zu. Ein allgemeiner Nuklearkrieg erscheint angesichts des Gleichgewichts des Schreckens und der gegenseitigen Blockierung der Atomkräfte als eher unwahrscheinlich. Das hat zu einer Aufwertung der sogenannten klassischen Kriegsmittel und aller andern Formen der Kriegführung geführt. Eine eigene Abschreckungswaffe im strategischen Sinne wäre immer zu schwach und deshalb unglaubwürdig, wenigstens gegenüber den Grossmächten. Der Kleinstaat riskiert seine eigene Vernichtung, der grosse nur schwere Verluste. Die Wirkung wird noch geringer werden angesichts der von den Grossen entwickelten Abwehrsysteme. Eigene Nuklearwaffen könnten ein erhöhtes Risiko mit sich bringen, indem sie Aktionen eines Gegners auf sich ziehen. Sie würden die übrige Landesverteidigung nicht überflüssig machen, angesichts ihrer Kosten jedoch wohl zu Lasten derselben gehen. Immerhin würden kleine Atomwaffen mit taktischer Zielsetzung die Erfolgsaussichten, wie vor allem auch die Abschreckungswirkung, unserer Armee erheblich vergrössern, weil nicht nur sie, sondern auch der Gegner zur Dezentralisierung seiner Kräfte gezwungen würde.

Die zukünftigen Entwicklungen sind jedoch nicht voraussehbar und die Verhältnisse können sich rasch ändern. Trotz Sperrvertrag könnte es nicht nur zu einer Proliferation, sondern auch zu einer Zunahme der weltpolitischen Spannungen kommen. Niemand kann die technische Entwicklung überblicken. Es wäre denkbar, dass eigene Nuklearwaffen einmal zu einer militärischen Notwendigkeit und damit auch zu einem Erfordernis der Neutralität werden könnten. Davon der vorgesehenen Kündigungsklausel politisch gesehen nur sehr beschränkt Gebrauch gemacht werden könnte, stellt sich die Frage, ob wir nicht unsere Handlungsfreiheit beibehalten müssen. Jedenfalls scheint mir eine zeitliche Beschränkung des Vertrages und seine periodische Ueberprüfung als notwendig. Die ganze Problematik bedarf weiterer Abklärung und ich kann darauf keine endgültige Antwort geben.

Hingegen ist festzustellen, dass die Neutralität keineswegs eigene Nuklearwaffen ausschliesst und auch nicht den Beitritt zu einem Sperrvertrag erfordern würde. In dieser Beziehung sind wir frei zu entscheiden.

Unter dem Gesichtspunkt der Neutralitätspolitik spielt aber auch die Frage eine Rolle, ob ein Abseitsstehen unseres Landes oder sogar eine Nuklearbewaffnung die internationalen Spannungen erhöhen und die Friedenspolitik beeinträchtigen könnte. Ziel einer in grösserem Rahmen aufgefassten Neutralitätspolitik ist ja auch der Beitrag an den allgemeinen Frieden, der in unserem ureigenen Interesse liegt. Die Frage ist wohl eher zu verneinen. Das Gewicht unseres Kleinstaates ist zu gering, um die weltpolitische Entwicklung zu beeinflussen und um als Beispiel sich auszuwirken, weder positiv noch negativ. In einer Frage, die lebenswichtige Interessen berührt, entscheidet jeder Staat nach eigenem Ermessen und unter Berücksichtigung seiner eigenen Lage. Die Schweiz mit ihrer jahrhundertelangen Friedenspolitik und ihrem Verzicht auf jede Expansion wird kaum in den Verdacht kommen, andere Staaten zu bedrohen, umso mehr als sie dem Vertrag nicht

beitreten oder sich von den eingegangenen Verpflichtungen nur dann wieder lösen würde, wenn dies angesichts zunehmender Bedrohungen unumgänglich wäre.

3) Die Neutralitätspflichten dürfen nicht ~~ausdehnend~~ interpretiert werden. Ich bedaure es deshalb, wenn immer wieder behauptet wird, und dies ohne eingehende Begründung, dass eine Beteiligung der Schweiz an Friedensoperationen der UN mit der ständigen Neutralität unvereinbar wäre. Obwohl der Bundesrat nicht beabsichtigt, zurzeit eine Teilnahme der Schweiz an solchen Aktionen ins Auge zu fassen, glaube ich doch, dass hier eine Klarstellung notwendig erscheint. Die "peace-keeping operations" der UN haben, auch wenn sie den Einsatz von militärischen Kräften mit sich bringen, gerade nicht die Kriegführung, sondern die Aufrechterhaltung des Friedens zum Ziele. Es geht um die Trennung der Gegner, um die Ueberwachung von Waffenstillstands- oder Demarkationslinien, in einzelnen Fällen auch um die Aufrechterhaltung eines Minimums von innerer Ordnung. Die Friedensstreitkräfte dürfen nur dann zu den Waffen greifen, wenn sie selbst angegriffen werden. Die Wirkung soll vor allem durch ihre Präsenz erzielt werden und weniger durch aktives Eingreifen. Die Staaten entscheiden frei von Fall zu Fall, ob sie sich an solchen Operationen beteiligen wollen und stellen auch entsprechende Bedingungen. Es war nie die Rede davon, dass die Schweiz sich generell verpflichten würde, an Friedensoperationen mitzumachen. Sie würde auch die Bedingung stellen, ihr Kontingent zurückzuziehen, sofern die UN-Truppen an Feindseligkeiten teilnehmen und von ihrem Auftrag abweichen würden. Dass damit ein gewisses Risiko verbunden wäre, ist offensichtlich: es fragt sich nur, ob dieses Risiko nicht in Kauf genommen werden könnte, wenn dadurch ein wesentlicher Beitrag an die Aufrechterhaltung des Friedens geleistet werden könnte. Zurzeit hat das Problem weitgehend nur theoretische Bedeutung, weil die Voraussetzungen für weitere Friedensoperationen der UN geringer geworden sind.

Noch weniger würde die ständige Neutralität einer Entsendung von militärischen Beobachtern oder der Teilnahme an Waffenstillstandskommissionen, wie gegenwärtig im Mittleren Osten, entgegenstehen. Die Tatsache, dass diese Beobachter Uniform tragen, bedeutet keineswegs, dass sie eine militärische Aktivität entfalten und in einen Konflikt eingreifen. Im Gegenteil, es handelt sich um politische Funktionen, wobei gerade die Neutralität und Unparteilichkeit der Organe Voraussetzung einer erfolgreichen Durchführung der Mission darstellen.

Gegenwärtig prüft der Bundesrat die Frage der Aufstellung eines Korps für die Katastrophenhilfe. Es ist klar, dass die ständige Neutralität solchen Aktionen nicht entgegensteht.

4) Immer wieder wird die Frage aufgeworfen, welche Guten Dienste die Schweiz andern Mächten, vor allem in Konflikten, leisten könne. Zurzeit steht die Auseinandersetzung in Vietnam im Vordergrund der Aufmerksamkeit.

Vorausschicken möchte ich die Feststellung, dass die Schweiz den Grundsatz der ständigen Neutralität gewählt hat, um ihre eigenen Interessen zu wahren und nicht um ausländischen Staaten Dienste zu erweisen. Eine rechtliche Verpflichtung hiezu ergibt sich aus der Neutralität nicht. Hingegen kann die Neutralität eine Voraussetzung darstellen, um mit einigem Erfolg Gute Dienste leisten zu können.

Dabei muss zwischen zwei Wirkungsmöglichkeiten unterschieden werden. Die Vermittlung in und die Schlichtung von internationalen Streitigkeiten, wie auch Aktionen zur Wahrung des Friedens, setzen im allgemeinen ein gewisses Machtpotential des Vermittlerstaates voraus, das dieser in die Waagschale werfen kann. Das Gewicht der neutralen Kleinstaaten ist zu gering, um hier einen wesentlichen Einfluss ausüben zu können. Die Erfahrungen seit der Haager Friedenskonferenz von 1907, wo man grosse Hoffnungen auf die Rolle der Neutralen, Gute Dienste oder Vermittlung anzu-

bieten, setzte, haben dies gezeigt. Die Möglichkeiten eines politischen Eingreifens sind beschränkt; Vermittlungsaktionen in Konflikten waren im allgemeinen nicht von Erfolg gekrönt. Es ist nur den Grossmächten gelungen, wenn sie einmal einig waren, zwischenstaatliche Auseinandersetzungen zu schlichten, weil im Hintergrund ihrer Aktionen ihre Macht stand. Das neueste Beispiel hierfür ist das Vorgehen der Sowjetunion im indisch-pakistanischen Konflikt. Für neutrale Kleinstaaten kommt dazu, dass das Risiko, dass eine noch so gut gemeinte Aktion zu einer einseitigen Begünstigung der einen Partei und zu einem Missbrauch der Neutralität führt, hier besonders gross ist. Ich brauche nur an die Affäre Hoffmann während des ersten Weltkrieges zu erinnern. Die Totalisierung, besonders die Ideologisierung aller Konflikte, die alle Leidenschaften aufwühlt, macht übrigens jede Vermittlungsaktion während der Feindseligkeiten fast aussichtslos, wie sich schon im ersten Weltkrieg erwiesen hat.

Voraussetzung für eine solche Aktion wäre jedenfalls die Zustimmung oder sogar ein Ersuchen beider Konfliktparteien. Ist dies der Fall, so wäre der Bundesrat bereit, seine Guten Dienste zur Verfügung zu stellen. Diese Ueberlegungen gelten auch für den Vietnam-Konflikt.

Mehr Aussichten bestehen für Gute Dienste in einem mehr technischen Sinne. Darunter fallen die Uebernahme internationaler Mandate wie in Korea, die Wahrung fremder Interessen, die Gewährung des Gastrechtes an internationale Organisationen und Konferenzen und dergleichen. Vor allem die Organisation von geheimen Zusammenkünften zwischen Delegierten von Konfliktparteien, die Herstellung von Kontakten überhaupt, können eine bedeutungsvolle Rolle spielen. Derartige Dienste hat die Schweiz in den letzten Jahren in verschiedenen Fällen mit Erfolg leisten können.

5) Eine besonders günstige Voraussetzung schafft die Neutralität des Staates für die internationale Tätigkeit von Privatper-

sonen und privaten Organisationen. Hier ist vor allem an Schiedsrichterfunktionen und an humanitäre Aktionen zu denken. Vor Ihnen liegt eine Botschaft über die finanzielle Unterstützung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Es besteht kein Zweifel, dass die ständige Neutralität der Schweiz die Voraussetzung für jede erfolgreiche Tätigkeit des Komitees war und noch heute ist. Ohne Sitz auf neutralem Staatsgebiet und ohne Zusammensetzung aus Personen neutraler Staatsangehörigkeit könnte es seine Funktion nicht erfüllen. Die Unparteilichkeit ist ja der oberste Grundsatz, der seine Tätigkeit leitet. Diese Unparteilichkeit wäre auch dann gefährdet, wenn das Komitee in eine internationale Organisation umgewandelt würde. Dadurch, dass die Neutralität der Schweiz dem IKRK erlaubt, seine humanitäre Tätigkeit weiter auszuüben, erfüllt sie eine allgemein menschliche Funktion. Und umgekehrt stärkt die Tätigkeit des IKRK wohl auch die Stellung unseres Landes im Kreis der Mächte.