

E i n f ü h r u n g s r e f e r a t  
 von Herrn Bundesrat Pierre Graber  
 anlässlich seines Treffens mit Vertretern der Auslandpresse  
 am 25. März 1971 in Zürich

---

Im Ausland herrscht vielfach die Meinung, unsere Neutralität entspringe allein aussenpolitischen Beweggründen, ihr Ziel bestehe darin, uns Konflikte zu ersparen und ein komfortables Leben zu verschaffen. Tatsächlich liegen die wesentlichen Gründe jedoch tiefer.

Die Schweiz ist kein zentralistischer Einheitsstaat, sondern ein Bundesstaat, der sich aus einem Staatenbund herausgebildet hat, in welchem souveräne Kantone jahrhundertlang über ihre Vorrechte sehr eifersüchtig gewacht hatten. Die Kantone sind in Sprache, Kultur und Religion verschieden. Wenn uns die Neutralität von den Konflikten fernhielt, welche Europa wiederholt verheerten, so verhinderte sie damit in erster Linie ein Auseinanderfallen unseres Staates. Es sind somit innenpolitische Gründe, die der schweizerischen Neutralität zugrunde liegen. Es ging um die Bewahrung unseres nationalen Zusammenhaltes. Trotz ihrer Bedeutung ist indessen die Neutralität lediglich eine von den drei Säulen, auf denen unser Staatswesen ruht.

Föderalismus und direkte Demokratie bilden die beiden anderen Säulen. Unsere verschiedenen Gemeinschaften verdanken es dem föderalistischen Aufbau unseres Staates, wenn sie in gegenseitiger Achtung ihrer Bräuche, ihrer politischen und kulturellen Traditionen und ihrer religiösen Bekenntnisse miteinander leben können, ohne dass die einen den andern ihren Willen aufdrängen. Im Spiel der direkten Demokratie kommt dem Volke die höchste legislative Macht zu, und ihm gebührt deshalb auch das Recht, zu den grossen Entscheiden der Regierung sein Wort mitzureden. Nur auf diese Weise ist dafür gesorgt, dass sich Verfassung und politische Wirklichkeit nicht widersprechen. Schliesslich hat die Neutralität, wie ich bereits gesagt habe, den inneren Zusammenhalt unseres Staates gewährleistet und uns - allerdings auch mit einigem Glück! - erlaubt, während mehr als

150 Jahren in Frieden zu leben und unsere Unabhängigkeit zu wahren.

So viel über die Vergangenheit. Aber auch heute noch haben diese Grundsätze nichts von ihrer früheren Bedeutung verloren. Wenn einerseits diese Prinzipien unserem Wunsche entsprechen, Bewährtes zu erhalten, so hindern sie uns andererseits keineswegs daran, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Nur als ein Land mit stabilen Verhältnissen sind wir in der Lage, die Bestrebungen europäischer und weltweiter Zusammenarbeit mit einem nennenswerten Beitrag zu bereichern. Unser Anteil hat nur dann Sinn und Wert, wenn er von einer lebensfähigen Nation kommt, welche offenen Sinnes Entscheide fällt und sie auch in die Tat umzusetzen vermag. Für eine Nation dieser Art sind Föderalismus und direkte Demokratie die eigentlichen Bedingungen ihrer Existenz, und die bewaffnete Neutralität bildet eine wesentliche Voraussetzung ihrer Sicherheit.

Neutralität erlaubt keine Politik der Bequemlichkeit; im Gegenteil: sie erfordert Masshalten; sie erlaubt meist kein Entweder-Oder; sie zwingt zum Nuancieren.

So glaubten wir zum Beispiel, den Vereinten Nationen nicht beitreten zu können. Allerdings ist gleich beizufügen, dass wir zwar nicht Mitglied ihrer politischen Organe sind, dass wir jedoch in fast allen Spezialorganisationen der UNO aktiv mitwirken.

Wenn wir nicht Vollmitglied der Weltorganisation geworden sind, so liegt der Grund darin, dass wir als neutraler Staat an keinen Sanktionen - namentlich nicht an solchen militärischer Natur - teilzunehmen in der Lage wären. Nun sieht jedoch Kapitel VII der Charta bekanntlich solche Massnahmen vor, wobei freilich zu sagen ist, dass in der Praxis militärische Sanktionen noch nie beschlossen wurden.

Nach unserer Auffassung sollte es kein Ding der Unmöglichkeit sein, eine Formel dieser oder jener Art zu finden, die eine Mitgliedschaft mit einem Neutralitätsvorbehalt erlauben würde.

Die Frage der schweizerischen Mitgliedschaft bleibt daher

offen, und es ist keineswegs ausgeschlossen, dass wir einmal unsere Kandidatur anmelden werden. Dies ist jedoch eine Angelegenheit, über die in unserer direkten Demokratie das Volk zu entscheiden haben wird.

Die Frage, die uns im gegenwärtigen Zeitpunkt am meisten beschäftigt, ist die Frage der europäischen Integration. Die Neutralität macht uns die Dinge auch in diesem Falle nicht leicht. Wir wünschen uns ein Europa, das eine starke Wirtschaft aufbaut, das Lebensniveau seiner Völker hebt und seine Wachstumsprobleme meistert; wir sind bereit, an diesen Bestrebungen mit einem nützlichen Beitrag mitzuwirken; wir sind jedoch ebenso sehr entschlossen, unsere Eigenart und ihre Wesensmerkmale zu bewahren, die es der Schweiz erlaubt haben, zu existieren und sich zu entwickeln.

Die Europäischen Gemeinschaften sind mehr als ein blosser Wirtschaftsverband; sie haben sich politische Ziele gesteckt, welche heute zwar noch nicht fest umrissen sind, die jedoch ohne Zweifel konkretere Formen annehmen werden.

Die Schweiz nimmt Wesen und politische Finalität der Europäischen Gemeinschaften ernst und kann deshalb einen Beitritt - auch mit neutralitätsbedingten Vorbehalten - nicht ins Auge fassen. Unsere Neutralität würde durch einen Vollbeitritt ihre Glaubwürdigkeit und damit auch ihren Sinn verlieren.

Bekanntlich bieten die Europäischen Gemeinschaften eine solche Lösung auch gar nicht an, weil sie - wie wir - Mitgliedschaft und Neutralität für unvereinbar halten.

Wir suchen deshalb eine andere Formel, die bereits Gegenstand von exploratorischen Gesprächen war.

Die Aufgabe ist nicht leicht; aber wir dürfen hoffen, sie zu lösen, weil die Sechs, wie übrigens die meisten andern europäischen und aussereuropäischen Mächte, den Wert unserer Neutralitätspolitik in einem Europa, das sich nicht abschliesst, sondern der ganzen Welt öffnet, anerkennen.

Eine befriedigende Lösung entspräche den Interessen beider Parteien; es ist unsere Hoffnung, dass diese Lösung so umfassend wie möglich sein wird.

Erlauben Sie mir, nun auf die Haltung der Schweiz gegenüber dem Projekt einer Europäischen Sicherheitskonferenz zu sprechen zu kommen.

Es versteht sich von selbst, dass dieses Thema unser grösstes Interesse verdient, weil sich die Frage unserer eigenen Sicherheit immer im Rahmen der Sicherheit Europas stellt.

Wir haben deshalb durchaus die Absicht, an dieser Konferenz, wenn sie tatsächlich zustande kommt, teilzunehmen. Wie die Mehrzahl der übrigen interessierten Staaten sind auch wir der Meinung, dass eine solche Konferenz mit keinem Misserfolg enden darf. Ihre Vorbereitung wird deswegen sehr sorgfältig sein müssen. Es sollten Traktanden gefunden werden, die eine Einigung der Konferenzteilnehmer aller Voraussicht nach möglich machen. Man ist fast zu sagen versucht, die Vorbereitung sei wichtiger als die Konferenz selbst.

Wir sind der Auffassung, dass die Schweiz als neutraler Staat in den Debatten eine ihr angemessene Rolle zu spielen vermöchte. Dies wäre namentlich dann der Fall, wenn es darum geht, sich für die Autorität des Völkerrechts und seine Respektierung einzusetzen. In diesem Zusammenhang könnten unseres Erachtens die friedliche Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten und die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit zur Sprache gebracht werden. Freilich hat diese Idee, auf die wir grossen Wert legen und die einer Leitlinie unserer Politik entspricht, bis heute noch kein starkes Echo hervorgerufen. Hiefür gibt es zahlreiche Gründe, nicht zuletzt die Tatsache, dass die multilaterale Konferenzvorbereitung überhaupt noch nicht begonnen hat.

Diese multilaterale Vorbereitung wird erst dann mit Erfolg in Angriff genommen werden können, wenn das internationale Klima entspannt und eine gewisse Atmosphäre des Vertrauens wieder herge-

stellt sein wird. Diese Entspannung hängt von den Grossmächten ab, die unter sich so zahlreiche direkte Kontakte haben, dass sie kaum der Vermittlung von Drittstaaten bedürfen. Die neutralen Kleinstaaten dürften jedenfalls nach dem Gang der Dinge nicht in der Lage sein, die Wolken am weltpolitischen Horizont vertreiben zu helfen.

Es ist jedoch selbstverständlich, dass die Schweiz - sollten es alle interessierten Staaten wünschen - im Sinne ihrer Disponibilität bereit ist, ihre Solidarität unter Beweis zu stellen.

Ich komme zu unseren Beziehungen zu den geteilten Staaten. Erlauben Sie mir, in dieser Frage von Blaise Pascals berühmter Unterscheidung auszugehen, die er zwischen dem "esprit de géométrie" und dem "esprit de finesse" gemacht hat. Wenn die Regierungen es sich erlauben könnten, in ihrer Politik den "Geist der Geometrie" anzuwenden, dann hätten sie wohl keine Mühe, das Problem der geteilten Staaten zu lösen. Sie würden entweder beide Teile dieser Staaten anerkennen oder aber keinen von ihnen. Die Wirklichkeit des Lebens gestattet jedoch kein derart schematisches Vorgehen.

Welches sind die Schwierigkeiten, denen wir hier begegnen? Ich erwähne zunächst den Ursprung dieser Staaten-Teilungen. Sie sind nicht nach dem Willen der betroffenen Bevölkerungen entstanden, sondern sind das Resultat von Entscheiden, die ihnen aufgedrängt wurden. Es ging jeweils um Notlösungen zur Vermeidung direkter Auseinandersetzungen zwischen den Grossmächten, um Notlösungen, die ursprünglich lediglich temporären Charakter haben sollten.

Hinzu kommt, dass die beiden Staatenteile nicht im gleichen Masse daran interessiert waren, mit der übrigen Welt Beziehungen aufzunehmen, auf jeden Fall nicht mit jenen Staaten, die einem anderen ideologischen Lager angehörten. Andererseits hatte die Schweiz nicht gleichwertige Interessen auf beiden Seiten. Während der eine Teil ein wichtiger Handelspartner war und zahlreiche

Auslandsschweizer beherbergte, befand sich im anderen Teil keine Schweizerkolonie und fehlten auch sonst besondere traditionelle Bande.

Nun haben die Beziehungen zwischen den Staaten nichts Abstraktes. Sie entwickeln sich dort, wo hierfür ein Bedürfnis besteht; sie stagnieren, wenn ein beidseitiges Interesse fehlt.

Diese Gründe und ein Zusammenspiel verschiedener Umstände führten allmählich zur Situation, die wir heute vorfinden.

Diese Situation entspricht nicht dem "esprit de géométrie"; man wird aber auch nicht behaupten wollen, sie verdanke ihre Entstehung dem "esprit de finesse". Wir bemühen uns denn auch um Lösungen, die mehr befriedigen, um Lösungen, die dem Grundsatz der Universalität unserer Beziehungen entsprechen, der unsere Neutralitätspolitik leitet. Um an dieses Ziel zu gelangen, müssen wir jedoch bestimmten Gegebenheiten Rechnung tragen.

Die Entscheide, die wir zu fällen haben, dürfen nicht den Eindruck aufkommen lassen, wir hätten eine politische Wahl zugunsten der einen Partei auf Kosten der andern getroffen.

Wir wollen auch nicht unsere Beziehungen zum einen Teil eines geteilten Staates normalisieren oder offiziell regeln und dabei unser Verhältnis zum andern Teil verschlechtern.

Schliesslich darf uns die Suche nach einer logischen - "geometrischen" - Lösung nicht dazu verleiten, die pragmatischen, konkreten Aspekte zu vernachlässigen, die die Basis zwischenstaatlicher Beziehungen bilden: wir haben die schweizerischen Interessen immer dort zu wahren und zu entwickeln, wo sie im Spiele sind.

Wir werden alle diese Fragen nicht auf einmal zu lösen vermögen. Es empfiehlt sich ein behutsames Vorgehen, Schritt für Schritt. Wir dürfen auch die Wahl des günstigen Zeitpunktes nicht ausser acht lassen. Ein neutraler Staat muss es vermeiden, den status quo seiner Aussenbeziehungen z.B. im Zeitpunkt eines kriegerischen Höhepunktes zu verändern; ebenso hat er Zurückhaltung zu üben, wenn die

beiden Teile eines geteilten Staates in schwierigen Verhandlungen stehen.

Bei der Sie ebenfalls interessierenden Frage nach unseren Beziehungen zu umstrittenen Regimes, geht es sowohl um Politik als auch um Moral. Die Frage gibt mir Gelegenheit, auch den Begriff der Gesinnungsneutralität näher zu beleuchten.

Beginnen wir mit der Gesinnungsneutralität. Die Neutralität ist ein Begriff des Staates. Sie betrifft nur die Staaten, nicht aber deren Bürger. In dieser Beziehung ist unsere Doktrin klar und eindeutig. Ich weiss, dass Sie die Schweiz genügend kennen, und brauche Ihnen deshalb hier nicht mehr zu sagen.

Während nun aber die Bürger denken und sagen können, was sie wollen, so darf sich demgegenüber die Regierung eines neutralen Staates nicht dieselben Freiheiten herausnehmen. Was sie denkt, geht allerdings nur sie selbst etwas an; was sie jedoch zur Sprache bringt, erreicht auch die anderen Staaten und kann die Neutralität in Frage stellen. Die Regierung muss sich deshalb Zurückhaltung auferlegen. Dies bedeutet nun keineswegs, dass sie zum Schweigen verurteilt ist, und dies namentlich dann nicht, wenn es sich um eine offensichtliche Verletzung des Völkerrechts handelt. Die neutrale Regierung trachtet aber nicht danach, unaufhörlich und bei jeder Gelegenheit ihre Haltung zu erläutern.

Es ist eines der Hauptziele der schweizerischen Neutralitätspolitik, nach Möglichkeit mit allen Staaten der Welt gute Beziehungen zu unterhalten. Wir vermöchten dieses Ziel jedoch nicht zu erreichen, wenn wir nicht streng die Regel der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten beobachten würden. Diese Regel gilt übrigens in beiden Richtungen; denn auch wir wollen nicht, dass andere Staaten sich in unsere inneren Angelegenheiten mischen.

Darf diese Regel, die in vielen Fällen eine Stellungnahme gegen Erpressung und Gewaltandwendung ausschliesst, als unmoralisch bezeichnet werden? Ich glaube es nicht; denn mit welchem Recht könnte sich ein Staat als Richter über andere Staaten aufspielen? Dies würde Missbräuchen Tür und Tor öffnen; ganz abgesehen davon, dass uns für eine objektive Beurteilung <sup>zumeist</sup> die nötigen Kriterien fehlen. Welcher Art wären solche Kriterien? Wären es unsere eigenen oder jene, die in dieser oder jener Weltgegend massgebend sind? Wenn letzteres gilt, wie könnten wir diese Kriterien richtig verstehen und interpretieren?

Politik ist vor allem eine Sache der Prioritäten und der Folgerichtigkeit. Das Ziel unserer Politik ist der Friede. Unsere Politik soll es unserem Lande erlauben, selbst in Frieden zu leben und die Friedensbemühungen in der Welt zu begünstigen. Dieser Priorität müssen wir auch emotionelle Reaktionen unterordnen.

Es wird immer wieder behauptet, es seien wirtschaftliche Interessen, die uns den Grundsatz der Nichteinmischung auferlegen. Dies ist nicht richtig. Es sind im wesentlichen politische Beweggründe, die zudem mit den Grundsätzen des Völkerrechts in Einklang stehen.