

o.714.0 - STR/ga

4. Mai 1973

AktennotizGedanken von Prof. L. Wildhaber
zur heutigen Lage der Neutralität

In der NZZ vom 29. April veröffentlichte Professor Wildhaber einen Aufsatz zur Frage der Neutralität, dessen wesentlichste Gedanken, trotz oder gerade wegen der eher provokativen Grundstimmung des Artikels, wert scheinen, auszugsweise zusammengestellt zu werden. Dies vor allem auch im Hinblick auf die kommenden Diskussionen der UNO-Konsultativkommission.

1. Nach Wildhaber wäre es zutiefst ungeschichtlich, davon auszugehen, dass die Regeln des Neutralitätsrechts oder erst recht der ganze politisch-wirtschaftlich-soziale Kontext, in dessen Rahmen sich das Institut der Neutralität bewegt, dauernd, unverrückbar und ein für allemal vorbestimmt seien. Nach Wildhaber steht fest, dass sich Funktion und Bedeutung der Neutralität im System des modernen Völkerrechts und der heutigen internationalen Beziehungen tiefgreifend gewandelt haben. Verschiedene Voraussetzungen des klassischen Neutralitätsrechts des 19. Jahrhunderts sind vor allem wegen der UNO-Charta, aber auch wegen der Entwicklung des allgemeinen Völkerrechts dahingefallen. Demgegenüber erscheint das schweizerische Neutralitätsdenken oft noch stark einer in die Vergangenheit des 19. Jahrhunderts zurückgebogenen Auffassung verhaftet.

Für das Institut der Neutralität sind die Grundlagen in der heutigen Völkergemeinschaft insofern völlig verändert, als die klaren Grenzen zwischen Krieg und Frieden oft verschwimmen und oft nicht klar ist, ob eine kriegsrechtliche Situation vorliegt.

./.

2. Die drei Hauptpflichten des dauernd neutralen Staates

- a - keinen Krieg zu beginnen
- b - Neutralität zu verteidigen
- c - Neutralitätspolitik zu führen

haben in den letzten Jahren eine allgemeine Abschwächung erfahren.

So ist heute wegen des Gewaltverbots der UNO-Charta und der sich daraus ergebenden gewohnheitsrechtlichen Wirkung jeder Staat, ob dauernd neutral, gewöhnlich neutral, neutralistisch oder nicht neutral, verpflichtet, keinen Krieg zu beginnen.

Die Verteidigungspflicht des Neutralen besteht nur in den ihm zumutbaren Grenzen (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, jeweiliger Rüstungsstand, Möglichkeiten der Beschaffung von Waffen), wobei die jeweilige internationale und geopolitische Gesamtsituation zu berücksichtigen ist.

Die sogenannten Vorwirkungen der dauernden Neutralität verlangen, dass ein dauernd neutraler Staat alles zu tun und zu unterlassen hat, um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden. Die sich daraus ergebende Neutralitätspolitik kann er nach freiem Ermessen gestalten. Auf politisch-militärischer Ebene eindeutig untersagt sind Offensivallianzen oder Defensivbündnisse mit Reziprozitätswirkung.

Bei der Beteiligung des dauernd neutralen Staates an internationalen Konferenzen oder Organisationen ist nach Wildhaber auf die Natur des politischen Charakters der jeweiligen Konferenz oder Organisation abzustellen. Nur wenn die jeweilige internationale Organisation einen ausgesprochenen Front- oder Frondecharakter gegen einen oder mehrere andere Staaten oder Staatengruppen aufweist, ist eine Teilnahme für den dauernd neutralen Staat bedenklich. Zielt die Organisation auf friedliche Kooperation,

so mag sie wohl politisch sein, ist aber dennoch für den Neutralen unbedenklich.

Die Neutralitätspolitik wird strikt sein müssen, wo bewaffnete Konflikte direkt voraussehbar oder realistischerweise bald zu erwarten sind; dort locker, wo die Kriegserwartungskomponente fehlt. Neutralitätspolitik hat daher als solche recht wenig zu tun mit einer aktiven oder passiven Aussenpolitik.

3. Die UNO ist heute mehr ein relativ überparteiliches, quasi universales Diskussions-, Präventions- und Vermittlungsforum als eine wirksame Organisation der kollektiven Sicherheit und der Weltpolizei. Auch für Neutrale ist durchaus genügend Raum in der UNO. Selbst wenn eine restlose Vereinbarkeit zwischen UNO-Charta und Neutralität nicht vorbehaltlos bejaht werden kann, so sind die praktischen Auswirkungen für die Schweiz die gleichen, ob sie Mitglied oder Nichtmitglied der Organisation ist. Sollte die UNO wirksame Sanktionen ergreifen und auch wirksam durchsetzen, so würde die Schweiz auch als Nichtmitglied in schwere Bedrängnis geraten. Wir müssten uns dann wohl zur Erkenntnis durchringen, dass eine Auseinandersetzung zwischen der UNO und einem einzelnen Staat einem Konflikt im traditionellen Sinne nicht gleichzusetzen wäre.

Die Neutralität ist aus der Vorstellung von zwischenstaatlichen und im grossen und ganzen bilateralen bewaffneten Konflikten zwischen souveränen Staaten hervorgegangen. Sie ist nicht darauf angelegt, dass eine universale Organisation, hinter der die Weltöffentlichkeit steht, in Konflikt gerät mit einem einzelnen Staat, der nach dem vermutlichen Urteil aller andern als Völkerrechtsbrecher zu qualifizieren ist.

4. Der dauernd neutrale Staat ist voll souverän, ist in seiner Aussenpolitik durch die Vorwirkungen der dauernden Neu-

tralität nur wenig eingeschränkt und kann seine Aussenpolitik und seine internationalen Beziehungen mit einer beachtlichen Ermessensfreiheit gemäss seinen nationalen Interessen gestalten. Neutralität ist in der Schweiz zu sehr zum Axiom geworden, und man beschränkt sich wohl auch zu sehr darauf, aussenpolitische Richtliniengebung als durch die Neutralität vorgegeben anzunehmen, statt sich auf zusätzliche Alternativen zu besinnen. Die völkerrechtlichen Neutralitätsregeln können nicht jede konkrete Ausprägung der schweizerischen Aussenpolitik determinieren. Es wäre paradox, wenn eine Institution des Kriegsrechts oder der Kriegserwartung unsere Friedenspolitik auf Jahrzehnte hinaus gewissermassen versteinern könnte. Nach Wildhaber gilt es heute emotionslos die beschränkte Bedeutung der Neutralität für die schweizerische Aussenpolitik zu unterstreichen, und es gilt zu verhindern, dass die Neutralität unbesehen zur Rechtfertigung einer schweizerischen Vogel-Strauss-Aussenpolitik herangezogen wird.