

## BEITRÄGE und BERICHTE

Zur Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik

Gutachten ausgearbeitet im Auftrag der  
Studiengruppe für Aussenpolitik beim  
Eidgenössischen Politischen Departement

verfasst von

Prof. Dr. Alois Riklin

Nr. 12

Juni 1973

HOCHSCHULE ST. GALLEN

## 1. PROBLEMSTELLUNG

Artikel 2 der Bundesverfassung proklamiert die "Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen" als ersten Zweck der Eidgenossenschaft<sup>1</sup> und zugleich als einziges Ziel der schweizerischen Aussenpolitik.

Was heisst das heute: Behauptung der Unabhängigkeit der Schweiz? Und ist das Unabhängigkeitsziel noch zeitgemäss? Diese beiden Fragen, also die Zielsetzung der schweizerischen Aussenpolitik de constitutione lata und de constitutione ferenda, sollen im folgenden diskutiert werden.<sup>2</sup>

Ueberblickt man den Stand der Diskussion, so stellt man in bezug auf den zweiten Problemkreis fest, dass die von der Verfassung vorgegebene eindimensionale Zielsetzung der schweizerischen Aussenpolitik in jüngster Zeit wiederholt in Frage gestellt worden ist.<sup>3</sup> Die offizielle Politik hält freilich an der traditionellen Zielsetzung fest. Wenn in der Sprachregelung des Bundesrates seit 1945 die Solidarität<sup>4</sup>, später auch die Universalität<sup>5</sup> und mitunter die Disponibilität<sup>6</sup> zu "Prinzipien" der schweizerischen Aussenpolitik erhoben worden sind, so wurden diese Prinzipien bewusst eben gerade nicht gleichrangig neben das Unabhängigkeitsziel gestellt, sondern der Neutralität zugeordnet<sup>7</sup>, die von jeher als Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit, nicht als Ziel der Aussenpolitik verstanden worden ist.

Angesichts dem - von vereinzelten Anfechtungen abgesehen - immer noch überwiegenden Festhalten an der überkommenen verfassungsmässigen Zielsetzung überrascht die Diskussionslücke in bezug auf den ersten Problemkreis umso mehr; meines Wissens hat sich bisher kein Verfassungsjurist noch Verfassungshistoriker substantiell zum Begriff der Unabhängigkeitsbehauptung gemäss Verfassung geäussert.<sup>8</sup> Dabei geht es immerhin um den Zweckartikel der Bundesverfassung. Anscheinend wurde der Begriff als klar, unmissverständlich, nicht interpretationsbedürftig, als selbstverständlich hingenommen.

Bei näherer Betrachtung erweist sich indessen der Begriff der schweizerischen Unabhängigkeitsbehauptung durchaus nicht als selbst-verständlich. Die Problematik des Unabhängigkeitsbegriffs beruht, analog dem Begriff der persönlichen Freiheit, darauf, dass er ein Ziel als absolut vorgibt, das in Wirklichkeit nur sehr relativ sein kann. Denn in Wirklichkeit gibt es, was auch der Bundesrat in seinen Richtlinien für die Regierungspolitik festhält<sup>9</sup>, keine absolute Unabhängigkeit, und es gab sie nie, seitdem verschiedene Staaten koexistieren und kommunizieren. Zumal die Handlungsfreiheit des Kleinstaats Schweiz war von jeher beschränkt. Die Frage ist, was mit dem Verfassungszweck "Behauptung der Unabhängigkeit" vernünftigerweise gemeint sein kann, wenn feststeht, dass sich die Schweiz immer schon im Spannungsfeld von Independenz, Interdependenz und Dependenz, von Unabhängigkeit, Zwischenabhängigkeit und Abhängigkeit, von Selbstbestimmung, Mitbestimmung und Fremdbestimmung befunden hat.

\*

## 2. METHODE

Diese Frage ist ein Problem der Verfassungsauslegung.<sup>10</sup> Für ihre Beantwortung stellt sich zunächst ein methodisches Problem, nämlich das Problem der Methodenwahl im Rahmen der Verfassungsauslegung. Drei Methoden der traditionellen, voluntaristisch gehaltenen und an Savigny orientierten Verfassungsinterpretation bieten sich an: die subjektiv-historische, die objektiv-historische und die objektiv-zeitgemässe.<sup>11</sup> Neueren Datums ist die umfassendere und hier entscheidende topische oder existenziale Auslegungsmethode, die wegen der Betonung des Vorverständnisses des Verstehens nur bedingt als objektive, ganz bestimmt aber als zeitgemässe betrachtet und insofern ebenfalls der dritten Art von Interpretation zugeordnet werden kann.<sup>12</sup>

### 21. Subjektiv-historische Methode

Die subjektiv-historische Methode interpretiert die Verfassung gestützt auf den subjektiven Willen des historischen Verfassungebers. Grundlage zur Ermittlung des subjektiven Willens des historischen Verfassungebers sind die sogenannten Materialien, also insbesondere die Protokolle der verfassunggebenden Versammlung und ihrer vorberatenden Kommissionen.<sup>13</sup> Wollen wir die subjektiv-historische Methode anwenden, so müssen wir demzufolge auf die Verfassung von 1848 zurückgreifen, die den Zweckartikel in seiner heutigen Gestalt eingeführt hat, ferner auf die Totalrevision von 1874, die ihn unverändert übernommen hat. Wir könnten aber noch weiter zurückgehen auf die Verfassungsentwürfe von 1832/33, den Bundesvertrag von 1815<sup>14</sup> und die Verfassung von 1803<sup>15</sup>, deren Zweckartikel bereits die Wahrung der Unabhängigkeit postulierten. Die Ueberprüfung all dieser Materialien führt indessen zu einem negativen Ergebnis. Die Materialien geben zum Verständnis des Begriffs der Unabhängigkeitsbehauptung nichts her. Eine Diskussion über Sinn und

Zweck, Inhalt und Grenzen, Gefährdung und Sicherung, Art und Weise der Realisierung der schweizerischen Unabhängigkeit hat nach den offiziellen Protokollen und privaten Notizen Beteiligten anscheinend nicht stattgefunden<sup>16</sup> mit Ausnahme des Grundsatzes, dass die Neutralität ein Mittel zur Verwirklichung der Unabhängigkeit sei und die Unabhängigkeit voraussetze.<sup>17</sup> So endet die subjektiv-historische Methode für unsern Fall - abgesehen vom Zusammenhang zwischen Unabhängigkeit und Neutralität<sup>18</sup> - in einer Sackgasse.

## 22. Objektiv-historische Methode

Hilft uns vielleicht die objektiv-historische Methode weiter? Diese zweite Auslegungsmethode interpretiert die Verfassung danach, was der historische Gesetzgeber zu seiner Zeit vernünftigerweise meinen und wollen konnte.<sup>19</sup> Allein auch diese Methode erweist sich für unser Problem als weitgehend unbrauchbar, weil die Gefährdung der schweizerischen Unabhängigkeit in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wesentlich anders war als heute. Mit Recht stellt der Bundesrat in den jüngsten Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1971-1975 fest: "Die Unabhängigkeit hat ... heute nicht mehr den gleichen Sinn, der ihr früher zukam."<sup>20</sup> Damals war die Schweiz der direkten militärischen und politischen Einmischung der europäischen Grossmächte ausgesetzt, - man denke an die militärischen Interventionen Napoleons 1799 und der Alliierten 1813, an die Satellisierung der Schweiz unter Napoleon, an die politisch-diplomatischen Pressionen der monarchischen Regimes Oesterreichs, Preussens und Frankreichs gegen das Asylrecht, die Pressefreiheit, die innere Verfassungsentwicklung, die Demokratisierung des Politischen Systems und die Gründung des Bundesstaats in der Zeit 1815-1848. Dieser Alptraum der direkten militärischen und politischen Bedrohung be-

drückte den historischen Verfassungsgeber, als er die Behauptung der Unabhängigkeit zum Zweck des Staatenbundes von 1815 und des Bundesstaates von 1848 erklärte.<sup>21</sup> Die gegenwärtige Gefährdung der schweizerischen Unabhängigkeit ist ganz anderer Art. Ein isolierter militärischer Angriff gegen die Schweiz ist höchst unwahrscheinlich<sup>22</sup>, wenn nicht absurd. Der Einbezug des schweizerischen Territoriums in eine militärische Auseinandersetzung zwischen NATO und Warschauer Pakt ist zwar möglich, doch wird ein Krieg zwischen den beiden Blöcken als unwahrscheinlich beurteilt<sup>23</sup>, trotzdem zugegeben werden muss, dass der Warschauer Pakt in Zentral- und Osteuropa ein Übergewicht an konventionellem Potential unterhält und verstärkt, das den Grenznutzen sowohl für die Verteidigung als auch für die Bändigung des sowjetischen Imperiums übersteigt. Möglich erscheint indessen, zumal in der Perspektive des Abbaus der amerikanischen Präsenz in Europa, die auf das militärische Übergewicht abgestützte Schmälerung der politischen Entscheidungsfreiheit Westeuropas durch Druck, Drohung und Erpressung seitens der Sowjetunion. Solche politische Pressionen wären kaum direkt gegen die Schweiz gerichtet, könnten aber die schweizerische Unabhängigkeit indirekt mitbetreffen. Akuter als diese potentielle und ungewisse Bedrohung der schweizerischen Unabhängigkeit durch die sowjetische Weltmacht ist indessen die tatsächliche Gefährdung 1. durch die amerikanische Weltmacht, die neuerdings ihre wirtschaftlichen Interessen gegenüber ihren "Partnern" mit grösserer Härte durchzusetzen versucht als gegenüber ihren "Gegnern"; 2. durch grossräumige wirtschaftspolitische Entscheidungen der erweiterten EWG und 3. durch, staatlicher und demokratischer Kontrolle entzogene, Massnahmen multinationaler Unternehmungen.<sup>24</sup> Alle diese aktuellen Gefährdungen sind nicht direkt gegen die Schweiz gerichtet, treffen sie aber in ihren Nebenwirkungen.

Die Schweiz ist aufgrund der zunehmenden Auslandabhängigkeit ihrer Volkswirtschaft insbesondere im Rohstoff-, Energie-, Ernährungs- und Arbeitskräftesektor diesen Gefährdungen besonders ausgesetzt.

Kurz: Zur Zeit der Verfassungsgebung war die schweizerische Unabhängigkeit militärisch und politisch durch direkt gegen die staatliche Existenz, die politische Selbstbestimmung und das Politische System der Schweiz gerichtete Eimmischung fremder Staaten bedroht. Heute ist die aktuelle Gefährdung wirtschaftspolitischer Art. Sie ist - abgesehen von den besonders gelagerten Pressionen gegen Bankgeheimnis, Steuerhoheit und Ausländerregime - nicht direkt gegen die Schweiz gerichtet, doch wird die Schweiz indirekt mitbetroffen; die Gefährdung stammt nicht nur von Staaten, sondern auch von Staatenverbindungen und multinationalen Privatunternehmen.

Die traditionelle Sicherheitspolitik und insbesondere militärische Abwehrmittel taugen diesen aktuellen Unabhängigkeitsgefährdungen gegenüber nichts. Daraus folgt, dass der Rückgriff auf die objektiv-entstehungszeitliche Auslegungsmethode zu Ergebnissen führen muss, die für die heutige Problematik irrelevant sind.

### 23. Objektiv-zeitgemässe Methode

Da die subjektiv-historische Methode wegen der Stummheit der Materialien und die objektiv-historische Methode wegen der Irrelevanz ihrer Ergebnisse zur Lösung unseres Auslegungsproblems weitgehend ausfallen, ist der Verfasser in der glücklichen Lage, sich um eine Festlegung im juristischen Methodenstreit drücken zu dürfen. Denn ob die objektiv-zeitgemässe Methode im Sinne von Giacometti und Aubert nur subsidiär zur Anwendung kommen soll<sup>25</sup> oder ob ihr im

Sinne von Ehmke, Hesse und Schneider grundsätzlich der Vorrang gebührt<sup>26</sup>, was unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation nicht unbedenklich ist, - uns bleibt im wesentlichen ohnehin nur diese Methode. Das Wesen der objektiv-zeitgemässen Auslegungsmethode liegt in der Konkretisierung der abstrakten Verfassungsnorm mit Blick auf die zur Zeit der Interpretation herrschenden Verhältnisse.<sup>27</sup>

\*



### 3. BEZUGSRAHMEN

Nach der Klärung der methodischen Vorfragen sollen im folgenden einige materielle Vorfragen behandelt werden. In diesen, unter dem Begriff Bezugsrahmen zusammengefassten materiellen Vorfragen werden zunächst die Bezugskategorien festgelegt und die bestimmten Bezugskategorien zu geordneten Handlungsstrategien abgeleitet. Sodann wird die gegenwärtige Stellung der Schweiz im internationalen System gestützt auf die zuvor definierten Bezugskategorien geortet. Schliesslich sollen die Rahmenbedingungen des nachfolgenden Versuchs der Konkretisierung einer schweizerischen Unabhängigkeitspolitik bestimmt werden.

#### 31. Bezugskategorien

Vier Bezugskategorien sind zu unterscheiden: Beziehungsmacht, Beziehungsraum, Beziehungsdichte und Beziehungsart.

311. Beziehungsmacht: Macht soll hier verstanden werden als die Fähigkeit einer politischen Einheit, einer oder mehreren politischen Einheiten ihren Willen aufzuzwingen (offensive Macht) oder sich dem Willen einer oder mehrerer politischer Einheiten zu widersetzen (defensive Macht).<sup>28</sup> "Politische Einheiten" können Staaten sein, aber auch nichtstaatliche Machtträger wie z.B. Staatenverbindungen und multinationale Unternehmen.
- Macht ist also immer das Ergebnis einer Beziehung zwischen zwei oder mehreren politischen Einheiten. Diese Beziehungsmacht ist abhängig einerseits von den Machtfaktoren, das heisst den "Kräften"<sup>29</sup>, die den beteiligten politischen Einheiten

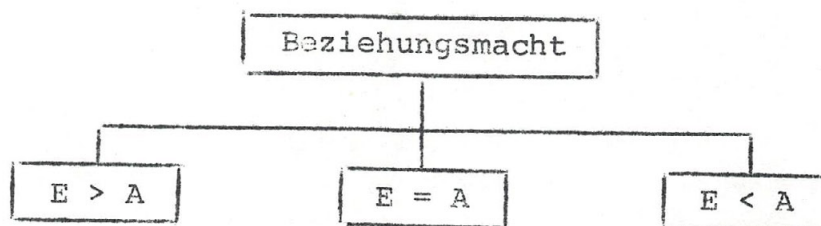
ten zur Verfügung stehen, andererseits von der Machtkonstellation.

Solche Machtfaktoren sind insbesondere das Wirtschaftspotential, das Militärpotential, die Leistungsfähigkeit des wirtschaftlichen und politischen Systems, die Qualität der Regierenden, die Loyalität der Regierten, die geopolitische Lage usw.<sup>30</sup>

Zwischen der Summe der Machtfaktoren und der Beziehungsmacht besteht nun aber kein proportionales Verhältnis. Die Steigerung der Kräfte führt nicht unbedingt zu einer Erhöhung der Beziehungsmacht.<sup>31</sup> Dieses Phänomen hängt teilweise mit dem Grenznutzen, teilweise mit der Machtkonstellation zusammen. Die Machtkonstellation kann in Folge von Abschreckung, "Balance of Power", Bündnispolitik und Beziehungsdichte Disproportionalitäten bewirken, so dass eine "Grossmacht" ohnmächtig und ein Kleinstaat mächtig sein kann.

Das Resultat der Beziehungsmacht ist der Einfluss einer politischen Einheit auf das eigene und das Schicksal anderer bzw. deren Abhängigkeit vom Einfluss anderer. Kein Staat ist völlig unbeeinflusst. Entscheidend ist das Grössenverhältnis von Einfluss und Abhängigkeit.

Drei Situationstypen sind denkbar: Entweder es besteht ein Gleichgewicht von Einfluss (E) und Abhängigkeit (A), oder es besteht ein Ungleichgewicht, sei es dass der Einfluss oder sei es dass die Abhängigkeit überwiegt.



Eine Politik, die darauf abzielt, ein Uebergewicht von E zu erreichen oder zu vergrössern, nennen wir imperialistisch.

Eine Politik, die ein bereits bestehendes Uebergewicht an E zu bewahren versucht, nennen wir imperial.

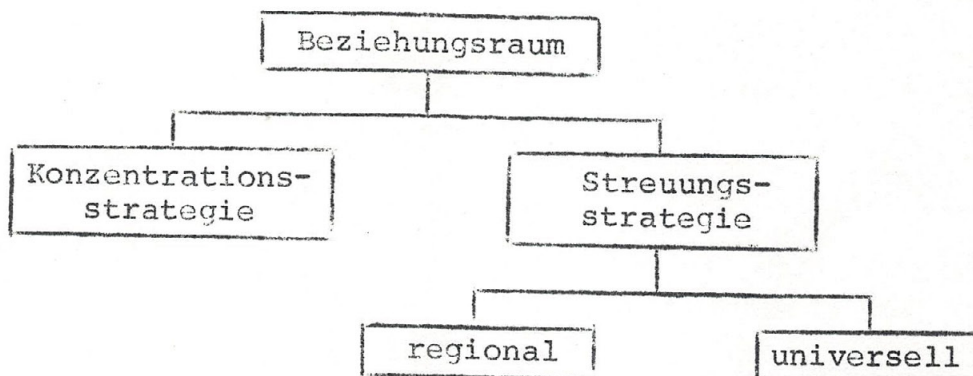
Eine Politik, die der Erhaltung oder Erreichung eines Gleichgewichts von E und A dient, nennen wir symmetrisch. Die Tendenz der imperialen und imperialistischen Politik ist demgegenüber asymmetrisch.<sup>32</sup>

312. Beziehungsraum: Einflüsse und Abhängigkeiten einer politischen Einheit beziehen sich auf einen bestimmten Raum. Unter diesem Gesichtspunkt der räumlichen Dimension können zwei Strategien unterschieden werden: die Konzentrationsstrategie und die Streuungsstrategie.

Die Konzentrationsstrategie konzentriert den Einfluss bzw. die Abhängigkeit auf eine einzige politische Einheit oder auf wenige Einheiten. So kann eine Grossmacht im Sinne des Prinzips der Kräftekonzentration ihren Einfluss auf einen beschränkten Raum konzentrieren, um ihn hier umso uneingeschränkter zur Geltung zu bringen. Oder es kann sich ein Kleinstaat in die Abhängigkeit eines einzigen Landes begeben, um dessen Schutz zu erlangen und sich damit dem Einfluss anderer zu entziehen.

Die Streuungsstrategie verteilt Einflüsse und Abhängigkeiten auf mehrere politische Einheiten. Protagonisten der Entwicklungsländer empfehlen den entwickelten Ländern, ihre Kräfte bewusst zu verzetteln, um damit den Entwicklungsländern eine faire Chance zur Erlangung der Unabhängigkeit zu gewähren. Umgekehrt kann ein Kleinstaat versuchen, seine Abhängigkeiten so zu streuen, dass die rivalisierenden Grossmächte gerade so viel Interesse an ihm haben, um sich gegenseitig an der Einflussnahme zu hindern.

Die Streuung kann sich auf eine bestimmte Region beziehen (regionale Streuungsstrategie), oder sie kann sich im weltweiten Rahmen abspielen (universelle Streuungsstrategie).



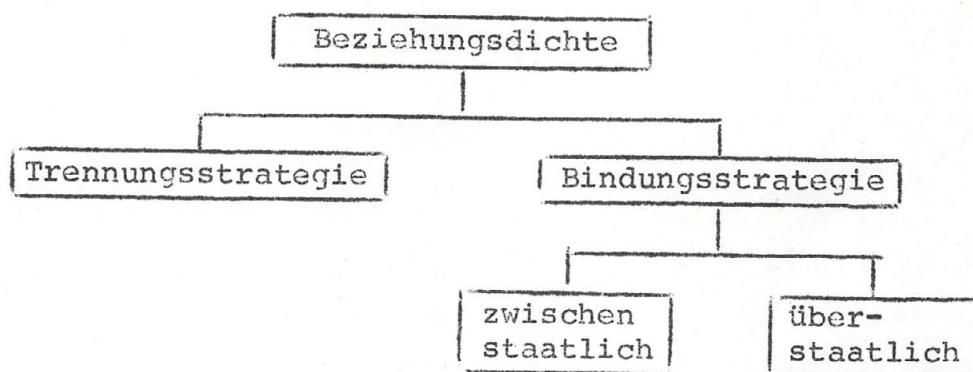
Die Konzentrationsstrategie entspricht einer asymmetrischen, die Streuungsstrategie einer symmetrischen Politik. Für einen Kleinstaat ist die Streuungsstrategie bzw. die symmetrische Politik nicht in jeder Lage die zweckmässigste, nämlich dann nicht, wenn das Interesse des Kleinstaats am Schutz vor anderen so gross ist, dass die Abhängigkeit von einer bestimmten Grossmacht als das kleinere Übel erscheint. Ein Kleinstaat kann also durchaus im wohlverstandenen Eigeninteresse eine asymmetrische Konzentrationsstrategie wählen.

313. Beziehungsdichte: In bezug auf die Beziehungsdichte sind zwei Strategien denkbar: die Trennungsstrategie und die Bindungsstrategie.<sup>33</sup>

Die Trennungsstrategie tendiert zur Isolation, die Bindungsstrategie zur Zusammenarbeit.

In bezug auf den Grad der Bindung sind freilich erhebliche Abstufungen möglich. Dieser Bindungsgrad kann gemessen werden einerseits an der Zahl der Interaktionen (Waren-, Dienstleistungs-, Personen-, Kapital- und Zahlungsverkehr, offizielle und inoffizielle Kontakte, Austausch von Ideen usw.)<sup>34</sup>, andererseits an der Art der Willensbildung. Das zweite bedarf der Erklärung.

Die Willensbildung kann zwischenstaatlich oder überstaatlich sein.<sup>35</sup>



Eine zwischenstaatliche Bindung ist dann gegeben, wenn alle beteiligten Staaten oder ein Teil davon das Vetorecht besitzen, das heisst nicht gegen ihren Willen zu irgendeinem Tun oder Unterlassen verpflichtet werden können.

Ueberstaatliche Bindung bedeutet demgegenüber, dass ein Staat im Rahmen der auf eine Staatenverbindung übertragenen Kompetenzen ganz oder teilweise auf das Vetorecht verzichtet, dass er also gegen seinen Willen zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen verpflichtet werden kann. Die Ueberstaatlichkeit ist freilich erst dann gesichert, wenn sich der betreffende Staat einem überstaatlich zustande gekommenen Entscheid nicht durch den Austritt aus der Staatenverbindung entziehen kann; die Abschaffung des Beschlussvetos bedarf der Absicherung durch die Beseitigung des Austrittsvetos.<sup>36</sup>

Ueberstaatliche Entscheidungen können durch drei Verfahren erreicht werden: 1. Das Mehrheitsentscheidungsrecht eines diplomatischen, aus Regierungsvertretern zusammengesetzten Organs, wobei die beteiligten Staaten entweder über das gleiche oder über ungleiches Stimmgewicht (Stimmwägung) verfügen; 2. das selbständige Entscheidungsrecht eines unabhängigen, aus unabhängigen Persönlichkeiten zusammengesetzten Organs und 3. das Mitbestimmungsrecht eines unabhängigen Organs.

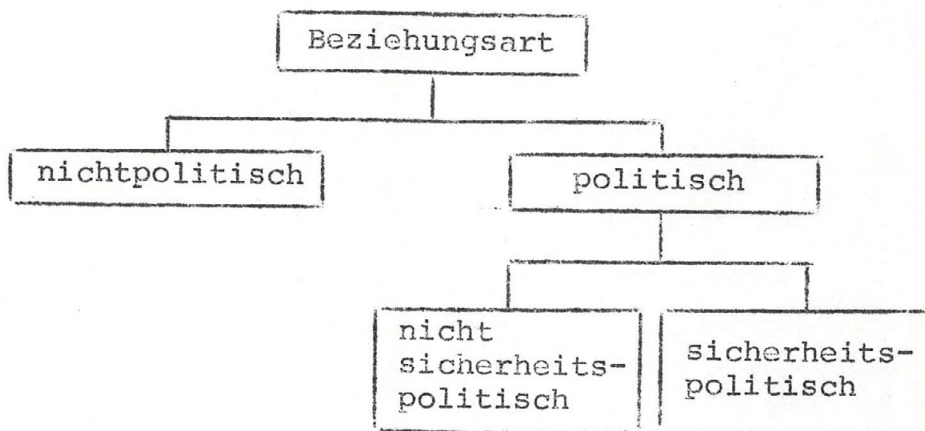
Materiell kann sich die Ueberstaatlichkeit auf rechtsetzende, rechtsprechende oder exekutive Kompetenzen beziehen.

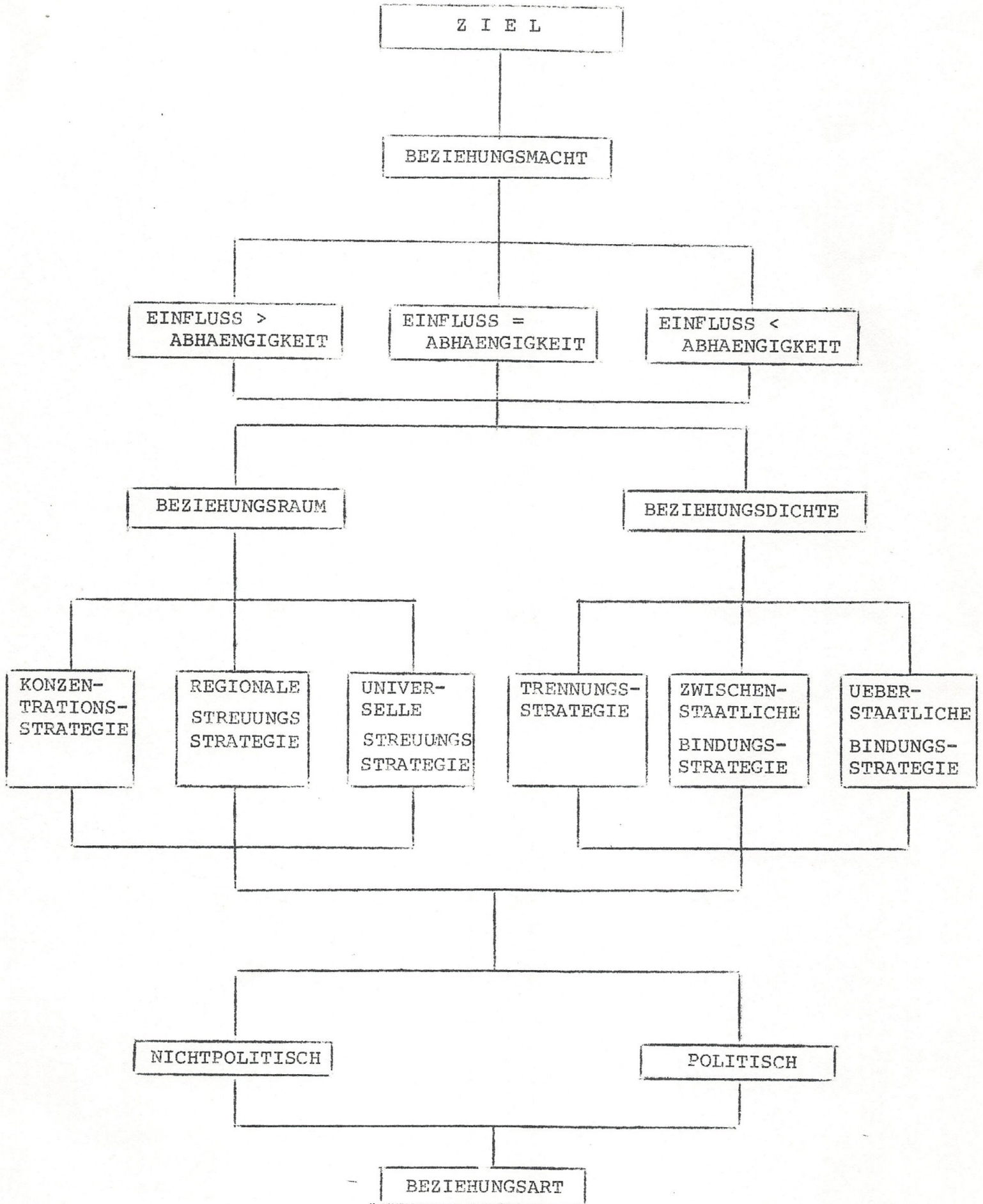
Es ist nicht immer leicht, den zwischen- oder überstaatlichen Charakter einer Bindung festzustellen. Selbstverständlich wäre es irreführend, allein auf das Statut einer Staatenverbindung abzustellen. Eine zwischenstaatlich konzipierte Bindung kann in Wirklichkeit eine überstaatliche Entscheidungsstruktur haben (De-facto-Ueberstaatlichkeit) und umgekehrt. Ebenso wäre es irreführend, den Grad der

Ueberstaatlichkeit beispielsweise an der Zahl der Mehrheitsbeschlüsse abzulesen. Denn das Mehrheitsprinzip kann sich indirekt auswirken, indem die Möglichkeit, überstimmt zu werden, die Kompromissbereitschaft erhöht.

314. Beziehungsart: Die Bedeutung der Beziehungsdichte ist abhängig vom sachlichen Geltungsbereich der Beziehung. Ein Staat kann sich in unpolitischen, technischen Fragen sehr kooperations- ja integrationswillig zeigen, in machtpolitisch relevanten Bereichen dagegen eine Trennungsstrategie befolgen.

Es ist also zu unterscheiden, ob die Beziehungsart machtpolitisch relevant oder irrelevant<sup>37</sup> ist, und - nicht zuletzt mit Blick auf das Neutralitätsrecht -, wenn machtpolitisch relevant, ob es sich um eine sicherheitspolitische Bindung handelt oder nicht.







315. Ein heuristisches Modell: Die Zusammenfassung der vier Bezugskategorien ergibt ein heuristisches Modell zur Ortsbestimmung der gegenwärtigen Aussenpolitik eines Landes oder zur Diskussion der Alternativen der zukünftigen Aussenpolitik.

Im zweiten Fall ist bei der Wahl zwischen den sechs alternativen Strategien unter Umständen zu differenzieren, je nachdem welche Beziehungsart zugrundegelegt wird (sicherheitspolitisch - nicht sicherheitspolitisch, aber machtpolitisch relevant - nicht politisch).

Ebenso kann die Wahl unterschiedlich ausfallen, je nachdem welches Ziel vorgegeben wird, das Unabhängigkeitsziel oder ein anderes.

Es können also sowohl das Ziel als auch die Beziehungsart beim Durchspielen des Modells variiert werden.

## 32. Ausgangslage

Gestützt auf die vier Bezugskategorien soll nunmehr versucht werden, die gegenwärtige Stellung der Schweiz im internationalen System zu orten.

321. Beziehungsmacht - Starker Kleinstaat: Die Schweiz ist ein Kleinstaat, aber ein starker Kleinstaat. Im Vergleich zu den Welt-, Gross- und Mittelmächten hat sie keine offensive Macht, das heisst sie ist nicht in der Lage, anderen ihren Willen aufzuzwingen. Ihre Schwäche liegt vor allem im geringen Autarkiegrad. Die Schweiz ist in bezug auf Rüstungsgüter zu 28%, in bezug auf Nahrungsmittel zu 45%, in bezug auf Energie zu 80% und in bezug auf Roh-

stoffe zu annähernd 100% auslandabhängig. Auch wenn man berücksichtigt, dass die knappen Güter in Notzeiten zum Teil rationierbar und substituierbar wären, so bleibt doch eine erhebliche Auslandsabhängigkeit. Die Schweiz teilt das Schicksal aller Kleinstaaten. Doch ist der Autarkiegrad der Schweiz - bedingt durch Binnenlage, karge Bodenbeschaffenheit, Rohstoffarmut und Arbeitskräftemangel - besonders gering. Erschwerend kommt dazu, dass die Autarkie tendenziell sinkt.

Auf der anderen Seite verfügt die Schweiz doch über eine gewisse politische, vor allem wirtschaftspolitische, aber auch sicherheitspolitische Defensivmacht, das heisst sie ist in beschränkter Masse fähig, sich dem Willen anderer politischer Einheiten zu widersetzen. Verglichen mit den 130 Staaten der Erde steht die Schweiz zwar territorial im 102. und bevölkerungsmässig im 61. Rang, aber in bezug auf das Aussenhandelsvolumen nimmt sie den 12. Rang, in bezug auf die Währungsreserven den 5. Rang, in bezug auf Direktinvestitionen im Ausland - zusammen mit Kanada und der Bundesrepublik Deutschland - den 4. Rang und in bezug auf den Lebensstandard ebenfalls den 4. Rang ein.<sup>38</sup> Schliesslich wird sie zum engen Kreis der nuklearen Schwellenmächte gezählt.<sup>39</sup>

Im Gegensatz zu einem schwachen Kleinstaat, der weder offensive noch defensive Macht besitzt, kann die Schweiz als starker Kleinstaat qualifiziert werden, der zwar nicht über offensive, wohl aber über eine beschränkte Defensivmacht verfügt.

322. Beziehungsraum - Regionale Streuung: Versteht man unter dem Prinzip der Universalität mehr als nur die Aufnahme und Aufrechterhaltung diplomatischer Beziehungen mit möglichst allen Staaten, so ist es eine Fiktion. Denn die Intensität der Beziehungen der Schweiz ist räumlich höchst ungleichmässig verteilt. Wirtschaftspolitisch, gesellschaftspolitisch, ideologisch und in bezug auf die Herkunft der militärischen Rüstungsgüter ist die Schweiz einseitig mit einer bestimmten Mächtegruppe verbunden, nämlich den westlichen Industriestaaten. Tabelle 1, die einer Untersuchung von Daniel Frei entnommen ist<sup>40</sup> und in der die Intensität des Aussenhandels, der Briefkommunikation und der offiziellen Beziehungen verglichen werden, zeigt mit frappanter Deutlichkeit, dass durchweg die folgenden fünf Staaten an der Spitze der Rangfolge stehen: Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, USA, Italien und Grossbritannien.
323. Beziehungsdichte - Faktische Integration ohne Mitbestimmung: Zwei Unterschiede zwischen der heutigen Stellung der Schweiz und der Situation zur Zeit der Verfassungsgründung müssen besonders hervorgehoben werden. Erstens war die Schweiz zwar auch im 19. Jahrhundert alles andere als autark, aber die Interdependenz ist seither gewaltig gewachsen. Zweitens vollzieht sich die internationale Willensbildung immer weniger im bilateralen, sondern zunehmend im multilateralen Rahmen organisierter Staatenverbindungen. Als Nichtmitglied wichtiger Staatenzusammenschlüsse riskiert die Schweiz, von den Beschlüssen dieser Organisationen mitbetroffen zu werden, ohne auf deren Formulierung Einfluss nehmen zu können. Die faktische Interdependenz tendiert damit zur Dependenz mangels Mitbestimmung.

Tabelle 1: Die Schweiz im internationalen System: Rangordnung ihrer 25 wichtigsten Partner nach Intensität der Beziehungen

<i>Außenhandel</i> (Exporte in Mio. Fr.)	<i>Kommunikation</i> (empfangene Briefsendungen in Mio.)	<i>offizielle Beziehungen</i> (Zahl der im betreffenden Land akkreditierten und dort residierenden diplomatischen und konsularischen Vertreter)
1. Bundesrepublik (2463)	1. Bundesrepublik (48)	1. Frankreich (41)
2. USA (1780)	2. Italien (23)	2. USA (40)
3. Italien (1513)	3. Frankreich (22)	3. Bundesrepublik (29)
4. Frankreich (1496)	4. Großbritannien (13)	3. Italien (29)
5. Großbritannien (1291)	5. USA (12)	5. Großbritannien (17)
6. Österreich (843)	6. Benelux (zus. 23)	6. Brasilien (11)
7. Schweden (596)	7. -	6. Kanada (11)
8. Japan (460)	8. -	8. Österreich (9)
9. Niederlande (445)	9. Österreich (8)	9. Australien (8)
10. Belgien (mit Lux. 419)	10. Spanien/Portugal (9)	10. Japan (7)
11. -	11. -	10. Niederlande (7)
12. Spanien (408)	12. Skandinavien (zus. 5)	10. Spanien (7)
13. Dänemark (367)	13. -	10. Südafrika (7)
14. Hongkong (260)	14. -	10. Ver. Arab. Rep. (7)
15. Kanada (256)	15. -	15. Argentinien (6)
16. Brasilien (250)	16. Oststaaten (zus. 4)	15. Indien (6)
17. Australien u. Ozeanien (250)		15. Jugoslawien (6)
18. Südafrika (227)		15. Türkei (6)
19. Mexiko (191)		15. UdSSR (6)
20. Norwegen (189)		20. Belgien (5)
21. Portugal (183)		20. Chile (5)
22. Jugoslawien (180)		22. CSSR (4)
23. Finnland (169)		22. Kenia (4)
24. Argentinien (163)		22. Kolumbien (4)
25. Israel (128)		22. Libanon (4)

Quellen: *Außenhandel*: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Bd. 77 (1969), Basel 1969, S. 177-179; *Kommunikation*: Schweizerische Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe - Statistik 1969, Bern 1970, S. 136; *offizielle Beziehungen*: Verzeichnis der schweizerischen Botschaften und Konsulate, Ausgabe April 1970, Bern 1970.

Das gilt in besonders hohem Mass für die Beziehungen der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften. Die Schweiz ist stärker in die Europäischen Gemeinschaften integriert als die meisten ihrer Mitgliedstaaten. Tabelle 2 belegt diese These in bezug auf den Warenverkehr. Aber auch der schwerer zu ermittelnde Dienstleistungs- und Kapitalverkehr dürfte ein ähnliches Bild ergeben. Ganz besonders eng ist die Verflechtung des Personenverkehrs. Kein Land der Europäischen Gemeinschaften beschäftigt gemessen an der einheimischen Bevölkerung so viele ausländische Arbeitskräfte wie die Schweiz.<sup>41</sup> 29% der Erwerbsbevölkerung der Schweiz sind Ausländer, während der entsprechende Anteil in allen EG- und EFTA-Staaten mit Ausnahme Luxemburgs unter 10% liegt. Kommt dazu, dass fast drei Viertel der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz aus dem EG-Raum stammen; in den EG-Staaten ist demgegenüber der Anteil auf einen Fünftel zurückgegangen.

324. Beziehungsart - Sicherheitspolitische ohne wirtschaftspolitische Trennung: Die Schweiz verfolgt eine Politik der sicherheitspolitischen Trennung bei gleichzeitiger faktischer Wirtschaftsintegration in den Raum der Europäischen Gemeinschaften und der NATO. Die institutionelle Eingliederung in die Europäischen Gemeinschaften lehnt sie indessen unter anderem aus Neutralitätsgründen ab.

Diese Schizophrenie ist freilich durch das Neutralitätsrecht geschützt. Die Haager Konventionen von 1907 halten private Wirtschaft und staatlich verordnete Ungleichbehandlung der Kriegführenden fein säuberlich auseinander. Die Privatwirtschaft darf

Tabelle 2: Faktische Integration der Schweiz in die Europäischen Gemeinschaften (Neuner-Gemeinschaft) im Vergleich mit anderen europäischen Staaten gemessen am Pro-Kopf-Warenverkehr (Jahr 1971)

GUETERART		RANG												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
I M P O R T E	Nahrungs- und Genussmittel	BE/ LU	[CH]	NL	BRD	IR	GB	SW	IT	NO	DA	FR	OE	FI
	Energie	BE/ LU	[CH] <sup>1</sup>	SW	DA	NO	IR	NL	BRD	OE	FR	GB	FI	IT
	Rohstoffe	BE/ LU	NL	[CH]	SW	OE	BRD	NO	IT	IR	FI	FR	DA	GB
	Maschinen und Fahrzeuge	BE/ LU	[CH]	NL	SW	NO	OE	DA	IR	FI	FR	BRD	IT	GB
	Uebrigere Erzeugnisse	[CH]	BE/ LU	NL	IR	NO	SW	DA	OE	BRD	FI	FR	IT	GB
	Total Importe	BE/ LU	[CH]	NL	SW	NO	DA	IR	OE	BRD	FI	FR	IT	GB
E X P O R T E	Nahrungs- und Genussmittel	NL	IR	DA	BE/ LU	FR	[CH]	NO	IT	OE	SW	BRD	FI	GB
	Energie	NL	BE/ LU	[CH]	SW	DA	NO	BRD	IR <sup>2</sup>	OE	FR	GB	IT	FI
	Rohstoffe	SW	FI	NL	NO	BE/ LU	OE	DA	IR	FR	[CH]	BRD	GB	IT
	Maschinen und Fahrzeuge	BE/ LU	SW	[CH]	NL	BRD	NO	DA	FR	IT	OE	GB	IR	FI
	Uebrigere Erzeugnisse	BE/ LU	NL	[CH]	NO	SW	BRD	FI	IR	OE	FR	IT	DA	GB
	Total Exporte	BE/ LU	NL	SW	[CH]	NO	IR	DA	BRD	FI	FR	OE	IT	GB
Total Importe und Exporte		BE/ LU	NL	[CH]	SW	NO	IR	DA	BRD	OE	FI	FR	IT	GB

<sup>1</sup> Das Rohöl aus den arabischen Staaten wird im Raum der Europäischen Gemeinschaften raffiniert; die OECD-Statistik berücksichtigt die Ursprungsländer nicht, was in bezug auf die effektive Erdölabhängigkeit falsche Vorstellungen wecken könnte.

<sup>2</sup> ohne Elektrizität

Quellen: OECD, Statistics of Foreign Trade, Series B 2-5, January - December 1971, Paris 1972. - Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Luxemburg 1971. - Die Tabelle ist ein Zusammenzug der Ergebnisse der Diplomarbeit von ROLANDO LARDELLI über "Die faktische Integration der Schweiz in die Europäischen Gemeinschaften" (Hochschule St. Gallen, Frühjahr 1973).

die eine Kriegspartei auf Kosten der anderen begünstigen. Diese geschäftstüchtige Regelung mag zur Zeit des Nachtwächterstaates verständlich gewesen sein; im Zeichen des Daseinsvorsorgestaates, der mit einem vielfältigen wirtschaftspolitischen Instrumentarium regulierend und lenkend in die "freie Wirtschaft" eingreift, ist sie fragwürdig geworden. Heute besteht eine Interdependenz zwischen Sicherheits- und Wirtschaftspolitik.

Neutralitätsrechtlich ist der Widerspruch von sicherheitspolitischer Trennung und einseitiger wirtschaftspolitischer Bindung, zumal in Friedenszeiten, unbedenklich. Neutralitätspolitisch ist zu fragen, ob nicht eine einseitige, machtpolitisch relevante wirtschaftliche Bindung die Glaubwürdigkeit der Neutralität doch beeinträchtigt.

### 33. Rahmenbedingungen

Beim nachfolgenden Versuch der Konkretisierung einer schweizerischen Unabhängigkeitspolitik sollen die folgenden sechs Rahmenbedingungen (Topoi) eingehalten werden: Verfassungskonformität, Völkerrechtskonformität, Zielkonformität, Zweckmässigkeit, Realisierbarkeit und Neutralitätskonformität.

331. Verfassungskonformität: Zwar ist die ganze Untersuchung einstweilen durch die Bedingung der Verfassungsmässigkeit (Art.2) determiniert, doch darf und soll uns das nicht hindern, bei jedem Schritt der Zielkonkretisierung im Sinne der Rückkoppelung zu fragen, ob dieses Ziel von der Verfassung noch gedeckt ist. Festzuhalten ist, dass die Verfassung

keine Bedingungen in bezug auf die Art und Weise der Unabhängigkeitspolitik enthält, mit Ausnahme der allgemeinen Wehrpflicht und der Normen über die Gesamtverteidigung.

332. Völkerrechtskonformität: Was ein unabhängiger Staat ist, bestimmt das Völkerrecht. Internationale Rechtsprechung und Doktrin - eine Ausnahme in der Doktrin macht der Schweizer Schaumann<sup>42</sup> - behandeln Unabhängigkeit und Souveränität als synonyme Begriffe. So hält Max Huber im Palmas-Fall fest: "Sovereignty in the relations between States signifies independence".<sup>43</sup> Und Max Huber fährt fort: "Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the function of a State." Aehnlich formuliert Anzilotti in seiner "opinion individuelle" zum Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im deutsch-österreichischen Zollunionskonflikt: "L'indépendance .... n'est au fond que la condition normale des Etats d'après le droit internationale ....".<sup>44</sup> Das heisst: Unabhängig und damit souverän ist ein Staat, der so beschaffen ist, wie die Staaten normalerweise beschaffen zu sein pflegen.<sup>45</sup> Kriterium der Unabhängigkeit ist also der Normalfall. Der Normalfall ist zeitbedingt. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gelten gemäss UN-Charta als souverän, obwohl sie der Sanktionsgewalt des Sicherheitsrats unterworfen sind.<sup>46</sup> In Anlehnung an Botschafter Bindschedler<sup>47</sup> könnte man definieren: Souverän, unabhängig ist ein Staat, der über die Kompetenzkompetenz und über das Schwergewicht der politischen Entscheidungsgewalt verfügt.



333. Zielkonformität: Wie bei der Verfassungskonformität, so geht es auch hier um eine Art Gegenprobe, indem bei jedem Konkretisierungsschritt die Kontrollfrage gestellt werden soll, ob die konkreteren, nachgeordneten, abgeleiteten Ziele den abstrakteren, vorgegebenen bzw. parallelen Zielen entsprechen oder widersprechen.
334. Realisierbarkeit: Es gibt wünschenswerte Ziele, deren Realisierungschance von sicher bis unmöglich reicht oder die ganz, teilweise oder überhaupt nicht realisiert werden können. Bedingung soll sein, dass die Ziele mindestens teilweise realisierbar erscheinen. Demnach ist zu fragen, welche aussenpolitischen oder innenpolitischen Gegebenheiten und Entwicklungsmöglichkeiten den anvisierten Zielen entgegenstehen oder entgegenstehen könnten.
335. Zweckmässigkeit: In Anbetracht der fehlenden verfassungsrechtlichen und der zu unbestimmten völkerrechtlichen Konkretisierung des Unabhängigkeitsbegriffs sowie der Relativität des Begriffs ist es unumgänglich, das Unabhängigkeitsziel operationalisierbarer zu fassen. Es soll gelten: Dem Unabhängigkeitsziel entsprechen Ziele und Massnahmen, welche die Einwirkung der Schweiz auf ihr eigenes Schicksal erhöhen und umgekehrt.<sup>48</sup>
336. Neutralitätskonformität: Die ersten fünf Rahmenbedingungen sind zwingende Bedingungen. Die einzelnen Ziele müssen verfassungskonform, völkerrechtskonform, zielkonform, mindestens teilweise realisierbar und im definierten Sinne zweckmässig

sein. Der letzte Topos der Neutralitätskonformität soll hier nicht als zwingende Bedingung verstanden werden. Die Neutralität ist ein Mittel zur Behauptung der Unabhängigkeit, - aber nicht umgekehrt.

Verfassungsmässig besteht keine Verpflichtung zur Wahrung der Neutralität.<sup>49</sup> Die Verfassungsbestimmungen in Art. 85 Ziff. 6 und Art. 102 Ziff. 9 der Verfassung, die auf die Neutralität Bezug nehmen, sind Kompetenznormen, die den Bundesrat und die Bundesversammlung zu Massnahmen im Hinblick auf die Wahrung der Neutralität ermächtigen, aber den Neutralitätsverzicht nicht verbieten. Diese Auslegung wird auch durch die Materialien und damit durch die subjektiv-historische Auslegungsmethode bestätigt. Im Gegensatz zum Verfassungsentwurf von 1832 wurde 1848 bewusst auf die Erwähnung der Neutralität im Zweckartikel verzichtet.<sup>50</sup> Der Neutralitätsverzicht ist also ohne Verfassungsänderung möglich und ist insofern keine Rechtsfrage, sondern eine Frage der Zweckmässigkeit. Sollte sich herausstellen, dass die Neutralität kein zweckmässiges Mittel, ja ein Hindernis zur Behauptung der Unabhängigkeit ist, dann könnte, ja müsste die Neutralität im Interesse der Unabhängigkeit preisgegeben werden.

Der letzte Topos Neutralitätskonformität ist also nicht als Determinante zu begreifen, sondern sozusagen als Warnlampe, die dann aufleuchtet, wenn das anvisierte Ziel neutralitätsrechtlich nicht mehr zulässig oder neutralitätspolitisch nicht mehr vertretbar ist, wobei freilich neutralitätspolitisch keine scharfe Grenze besteht; es handelt sich um eine Ermessensfrage.

Ein anderes Problem stellt die Völkerrechtskonformität eines allfälligen Neutralitätsverzichts. Zwar ist die Neutralität der Schweiz nach der herrschenden, allerdings nicht unbestrittenen Auffassung, eine freiwillige<sup>51</sup>; sie unterscheidet sich dadurch von der Neutralisierung. Aber sie beruht auf einem Vertrag.<sup>52</sup> Dieser Vertrag sieht weder eine Kündigung noch eine Befristung vor. Ein völkerrechtskonformer Neutralitätsverzicht müsste demzufolge nach den Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Auflösung von Verträgen gesucht werden. In Frage käme insbesondere die Abstützung auf die *clausula rebus sic stantibus*, deren Anwendung gemäss Kommentar der International Law Commission zur "Convention sur le droit des traités" von 1969 bei unkündbaren und unbefristeten bzw. langdauernden Verträgen besonders gerechtfertigt ist.<sup>53</sup>

\*

#### 4. KONKRETISIERUNG DER UNABHÄNGIGKEITSPOLITIK

Damit sind die methodischen und materiellen Vorfragen einigermaßen geklärt, so dass endlich zum Kern der Sache vorgestossen werden kann: Die Konkretisierung einer schweizerischen Unabhängigkeitspolitik<sup>54</sup> und zwar 1. durch Konfrontation des abstrakten Unabhängigkeitsziels der Verfassung mit den Realitäten der Gegenwart (objektiv-zeitgemässe Auslegungsmethode), 2. gestützt auf die festgelegten vier Bezugskategorien, 3. ausgehend von der gegenwärtigen internationalen Stellung der Schweiz und 4. unter ständiger Berücksichtigung der sechs Rahmenbedingungen.

In einem ersten Konkretisierungsschritt leite ich aus dem abstrakten Verfassungszweck drei Ziele ab, ein Hauptziel und zwei Ergänzungsziele. Das Hauptziel lautet: Gleichgewicht der gegenseitigen Abhängigkeit. Die beiden Ergänzungsziele sind: Streuung der Abhängigkeiten sowie Gleichgewicht von faktischer Integration und Mitbestimmung.

##### 41. Beziehungsmacht - Gleichgewicht gegenseitiger Abhängigkeit

Paradoxerweise lässt sich eine realistische Unabhängigkeitspolitik nicht mehr definieren ohne Bezug zur wachsenden Interdependenz<sup>55</sup> und Dependenz. Treffend charakterisiert der Franzose François Perroux die Unabhängigkeit als "modalité forte de l'interdépendence" und die Abhängigkeit als "modalité faible de l'interdépendence"<sup>56</sup>.

In Anbetracht der Kleinstaatlichkeit, des schwachen Autarkiegrades, der fehlenden Offensivmacht, der beschränkten Defensivmacht, des Einflussdefizits im Verhältnis zur Abhängigkeit und der starken faktischen Umweltbindung kann der Verfassungsauftrag "Behauptung der Unabhängigkeit" heute nicht mehr bedeuten als die Wahrung eines optimalen,

bestmöglichen Gleichgewichts von Einfluss und Abhängigkeit<sup>57</sup>. Die Schweiz sollte also eine tendenziell symmetrische Politik betreiben.

Eine tendenziell symmetrische Politik beinhaltet nicht zuletzt auch Wahrung der wirtschaftspolitischen und militärischen Defensivmacht. Nun muss man sich freilich fragen, ob und in welchem Mass die beschränkten Ressourcen zur Wahrung oder Stärkung der militärischen Defensivmacht eingesetzt werden sollen. Man darf sich die Beantwortung dieser berechtigten Frage nicht leicht machen. Sie sollte in jeder neuen Lage immer wieder neu gestellt werden. Und man sollte den intellektuellen Aufwand und die intellektuelle Redlichkeit vieler Skeptiker, Kritiker und Gegner der Armee nicht unterschätzen. Es kann hier nicht darum gehen, die ganze Armeediskussion aufzurollen. Andererseits wurde dem Verfasser bei früheren Gelegenheiten zu Recht vorgehalten, es sei aufgrund der Einheit der Materie unzulässig, bei der Behandlung des Unabhängigkeitsproblems den sicherheitspolitischen Aspekt auszuklammern. So soll hier in aller Kürze eine vorläufige Antwort gesucht werden.

Ueberblickt man die Literatur zu diesem Thema, so scheinen sich die Kritiken um vier Thesen zu gruppieren, die sich zum Teil widersprechen. 1. These: Die Armee ist nicht notwendig mangels Bedrohung. 2. These: Selbst wenn eine Bedrohung bestünde, dann würde die Armee nichts nützen. 3. These: Die Armee ist nicht nur unnütz, sie ist schädlich. 4. These: Die Armee ist ersetzbar.

Ist die Armee notwendig? Ist sie unerlässlich, wenn ja zugegeben wird, dass eine aktuelle militärische Bedrohung in Europa nicht existiert oder doch sehr gering ist? Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Veränderung des ohnehin prekären militärischen Gleichgewichts durch einseitige Abrüstung die Bedrohungssituation ändern kann (nicht

muss), sei es direkt, sei es indirekt durch die Erhöhung der Erfolgchancen militärisch abgesicherten politischen Drucks. Sicher würde die isolierte Abrüstung der Schweiz gesamteuropäisch nicht ausschlaggebend ins Gewicht fallen. Wer das bestreiten wollte, müsste sich den Vorwurf der Selbstüberschätzung gefallen lassen. Würden aber auch andere Staaten Westeuropas dasselbe tun und seien es nur die Kleinstaaten, dann könnte das Machtgleichgewicht verschoben werden. Das heisst, es ist irreführend, den Fall Schweiz isoliert zu betrachten. So verstanden ist Bewaffnung der Neutralen Ausdruck einer Solidarität, die sich direkt aus dem Unabhängigkeitsziel herleitet.

Aber was taugt die Armee eines Kleinstaats gegenüber der Uebermacht der Grossmächte? Auch diese Frage darf ebenso wenig isoliert betrachtet werden, weil ein isolierter Konflikt um die Schweiz unwahrscheinlich bis absurd ist. Wenn das zutrifft, dann ist es unzulässig, das Potential der Schweiz isoliert zu vergleichen mit dem gesamten Potential einer nuklearen Grossmacht; der Kräftevergleich muss sich vielmehr auf jenen Bruchteil des Potentials beziehen, den eine Grossmacht allenfalls für die Schweiz noch erübrigen könnte.

Nach Dieter Senghaas<sup>58</sup> ist die Armee dennoch schädlich, auch und gerade dann, wenn sie den Konfliktausbruch verhindert, schädlich deshalb, weil das Abschreckungssystem dem Gegner keine Chance lässt, seine Friedfertigkeit zu beweisen. Feindbilder werden gegenseitig geschaffen und aufrechterhalten, um den Rüstungsaufwand und den Status quo zu legitimieren. So wird der Zustand der organisierten Friedlosigkeit perpetuiert. Es kann kaum bestritten werden, dass die Theorie von Senghaas eine Teilwahrheit enthält, insofern das Abschreckungssystem die Gefahr der Konservierung von Freund-Feind-Vorstellungen in sich birgt.

Aber die Theorie erklärt überhaupt nicht, warum die Feindbilder der Fünfzigerjahre, zum Teil gefördert von den Regierungen, inzwischen so stark abgebaut werden konnten. Ja sie ist damit bereits empirisch widerlegt. Offensichtlich sind eben noch verschiedene andere Einflussfaktoren im Spiel, die Senghaas in seiner monokausalen Vereinfachung nicht erfasst, - darunter vielleicht ausnahmsweise sogar einmal die Vernunft. Man kann und muss etwas dafür tun und man kann und muss mehr dafür tun, dass alle Beteiligten immer wieder die Chance bekommen, ihren Entspannungswillen mit Taten unter Beweis zu stellen. Dabei muss das Prinzip der Gegenseitigkeit gelten.

Nach Theodor Ebert<sup>59</sup> ist die Armee freilich ersetzbar. Ebert versucht zu zeigen, dass Abschreckung bzw. Warnung und Verteidigung auch ohne Armee durch sogenannte soziale Verteidigung, das heisst gewaltfreien Widerstand möglich sein soll. Diese faszinierende Idee der Verbindung von Pazifismus, sozialer Gerechtigkeit und gewaltfreier Macht kann nicht leichthin als "linke Schwärmerei" oder gar Subversion abgetan werden. Es ist ärgerlich zu beobachten, mit welcher dilettantischen Ignoranz die Armeeführung diesem Problem gegenübersteht. Wieso wird der ganze Fragenkomplex in Schweden von den Militärs selbst geprüft, aber in der Schweiz bestenfalls mit untauglichen historischen Exkursen verdrängt?<sup>60</sup>

Ohne die ganze Frage mit der gebührenden Sorgfalt geprüft zu haben, seien hier doch einige schwerwiegende Bedenken angemeldet: 1. Die Abschreckungs- bzw. Warnungswirkung des gewaltfreien Widerstandes scheint geringer zu sein als im Fall des militärischen Widerstandes. Daraus kann eine Erhöhung der Kriegsgefahr folgen. 2. Eine gewisse Verteidigungswirkung mag im Fall der Besetzung gegeben sein. Die Besetzung ist aber nicht die einzige

Bedrohungsform. Will der Gegner beispielsweise die militärische Kontrolle eines bestimmten Raumes (Durchmarsch, Aufmarsch), so taugt der gewaltfreie Widerstand überhaupt nichts. 3. Ein Gegner kann recht wirksame auf den gewaltfreien Widerstand zugeschnittene Gegenstrategien anwenden (Fragmentierung, Zuckerbrot und Peitsche, Unterbrechung lebenswichtiger Dienste, selektiver Terror). 4. Innerstaatliche Voraussetzung und zugleich Zielvorstellung der sozialen Verteidigung ist die sogenannte Rätedemokratie, deren Leistungsfähigkeit, Planungsfähigkeit, nationale und übernationale Kooperationsfähigkeit zumindest sehr zweifelhaft ist.

Aber wie gesagt, das ganze Problem sollte von einem Team einlässlicher geprüft werden, beispielsweise mit Hilfe einer spieltheoretisch konzipierten Anlage, in der die alternativen Strategien der Schweiz in bezug auf Ziele und Mittel mit den alternativen strategischen Zielen und Mittel potentieller Gegner konfrontiert und die Wirkungen der Strategiewahl der einen Seite auf die Strategiewahl der andern Seite sowie deren Chancen in Kosten-Nutzen-Analysen geschätzt werden. Es könnte sich dabei durchaus herausstellen, dass der gewaltfreie Widerstand in bestimmten Situationen mindestens als Ergänzung oder Fortsetzung<sup>61</sup>, in andern Lagen aber vielleicht auch als Ersatz des gewaltsamen Widerstandes angemessen erscheint. Denn ein gewaltsamer Widerstand eines Kleinstaats gegenüber einer rücksichtslosen Uebermacht dürfte, will man nicht einen unrealistischen Heroismus predigen, nur dann zweckmässig sein, wenn dieser Kleinstaat nicht allein kämpft bzw. wenn eine Verschiebung des regionalen Kräfteverhältnisses zu Ungunsten des Aggressors noch möglich ist. Das vorläufige Ergebnis dieser Ueberlegungen ist, dass die Armee nach wie vor notwendig, beschränkt tauglich, nicht unbedingt schädlich und <sup>mur</sup> in bestimmten Situationen ersetzbar ist. Im Sinne <sup>des</sup>



notwendigen Übels ist eine reine Defensivarmee, deren Hauptzweck in der Kriegsverhinderung besteht, legitim und unerlässlich. Die gegenwärtig geltende militärische Konzeption der Schweiz setzt sich bekanntlich zum Ziel, durch einen hohen Stand der Wehrbereitschaft primär einen potentiellen Aggressor von einem Angriff gegen die Schweiz abzuhalten und zwar aufgrund der Einsicht des Gegners, dass die Kosten des Angriffs grösser wären als der zu erwartende Gewinn, sekundär - für den Fall des Versagens dieser Kriegsverhinderung-, Warnungs- oder Abhaltungsstrategie - mindestens fähig zu sein, "den ganzen Krieg hindurch, soweit möglich, einen Teil unseres Territoriums zu behaupten, auf jeden Fall aber den Kampf bis zum Ende des Krieges mit eigenen Kräften zu führen"<sup>62</sup>.

Kommen wir nach diesem sicherheitspolitischen Exkurs zum Ausgangspunkt zurück, dem Postulat der Verwirklichung eines bestmöglichen Gleichgewichts wechselseitiger Abhängigkeit. Das Beiwort "bestmöglich" drückt bereits aus, dass das Ziel für einen Kleinstaat nur teilweise realisierbar ist. Deshalb bedarf das erste Ziel der Ergänzung durch das zweite: Die Streuung der Abhängigkeiten.

#### 42. Beziehungsraum - Streuung der Abhängigkeiten

Eine Konzentrationsstrategie scheidet nicht nur deshalb aus, weil sie der Rahmenbedingung der Zielkonformität widerspricht, indem die Konzentrationsstrategie einer asymmetrischen, unser erstes Hauptziel dagegen einer tendenziell symmetrischen Politik entspricht, sondern auch deshalb, weil ganz einfach der Partner fehlt. Kleinstaatliche Konzentrationsstrategie führt unvermeidlicherweise zu einer Verstärkung des Ungleichgewichts der gegenseitigen Abhängigkeit, zu einer "modalité faible de l'interdépendence", zu einem Missverhältnis von Einfluss und Ab-

hängigkeit, zu einem Satelliten-, Vasallen- oder Protektoratsverhältnis (Beispiele: CSSR/Sowjetunion/Dominikanische Republik/USA oder - abgeschwächt - Finnland/Sowjetunion). Der schwächere Partner wird in der Regel zweckmässigerweise versuchen, seine Abhängigkeiten auf verschiedene Mächte zu verteilen. Die China-Politik Rumäniens, die Westpolitik Jugoslawiens, zum Teil auch die Ostpolitik der Mittelmächte Frankreich und Bundesrepublik Deutschland sind als eine Politik der Abhängigkeitsstreuung erklärbar.

Gegenwärtig sind unsere Beziehungen schwergewichtig regional gestreut. Die Frage ist, ob für die Zukunft die bisherige räumliche Verteilung der Abhängigkeiten beibehalten, ob die regionale Priorität sogar noch verstärkt oder ob im Gegenteil bewusst eine universelle Streuungsstrategie befolgt werden soll.

Während die Europa-Union eher einer Verstärkung der regional-westeuropäischen Priorität zuzuneigen scheint, hat Jacques Freymond in jüngster Zeit Vorschläge gemacht, die implizit auf eine breitere Abhängigkeitsstreuung hinauslaufen:

"Car cette neutralité, condition de notre équilibre interne, n'est pas contraire aux intérêts de l'Europe. Notre position géographique nous impose, en cette fin du XXe siècle comme dans les siècles précédents, une mission historique d'ouverture à l'Europe tout entière, aux deux Europes. Nous y avons d'ailleurs intérêt non pas seulement pour renforcer notre sécurité, mais aussi du point de vue économique. A nous laisser enserrer dans un monde occidentale où la concurrence devient toujours plus acharnée, où de nouvelles barrières peuvent se dresser à la place de celles qu'on abat, où les bases mêmes du système économique et social sont progressivement minées, nous risquons de compromettre notre indépendance. Notre intérêt nous commande de chercher plus systématiquement à dé-

- 34 -

velopper nos relations économiques avec les pays appartenant au système socialiste, ce qui implique une prise de risques, un grand effort d'imagination et l'étude systématique d'un certain nombre de problèmes économiques et juridiques. Cette ouverture à l'Est, certains l'ont faite déjà. Ce dont il s'agit aussi, c'est de son élargissement dans le cadre d'une politique européenne de la Suisse"63.

In die gleiche Richtung zielen die Empfehlungen von Gérard Bauer anlässlich des Kongresses der Europa-Union in Horgen. In der Zeitschrift der Europa-Union sind die Gedanken von Bauer wie folgt zusammengefasst:

"On ne saurait faire la distinction claire et nette entre le politique et l'économique. Comme il y a interdépendance entre les deux catégories, notre politique commerciale extérieure doit sauvegarder son autonomie, garantie de la crédibilité de notre neutralité. La vocation de la Suisse est, en matière de politique commerciale et de politique extérieure, d'être universelle et non seulement européenne. Elle doit mettre sa présence universelle au service un développement pacifique des relations tant économiques que politiques. C'est dans ce sens qu'elle doit être disponible à des formes et objectifs nouveaux de coopération universelle et régionale. A chaque accord régional, comme l'accord de libre-échange avec la CEE élargie, doit correspondre une ouverture encore plus grande dans les relations extraeuropéennes de la Suisse. La Confédération doit mener une politique à la fois suisse, européenne et universelle"64.

Beide Alternativen, die regionale und die universelle Streunungsstrategie, sind im Hinblick auf unsere Rahmenbedingungen problematisch. Einerseits vergrössert die noch stärkere Bindung an eine bestimmte Mächtegruppe den "credibility gap" der Neutralität. Andererseits ist die Realisierungschance einer Politik der universellen Abhängigkeitsstreuung fraglich; ist es möglich, die Beziehungen zu den kommunistischen Staaten und den Entwicklungsländern auf Kosten unserer gegenwärtigen Hauptpart-

ner, vor allem auch unserer natürlichen Partner, den Nachbarstaaten, in einer Weise auszubauen, die sich nicht nur in schönen Worten erschöpft, sondern effektiv ins Gewicht fällt?

Trotz der beschränkten Realisierungschance scheint es vom Standpunkt der Unabhängigkeit unerlässlich, die Abhängigkeiten universeller zu streuen, nicht zuletzt in bezug auf die Energieversorgung, insbesondere die Rohölversorgung, wo sich in Zukunft bei der Nutzbarmachung des Meeresgrundes neue Perspektiven eröffnen dürften. Aber auch die allzu grosse faktische Bindung an die Europäischen Gemeinschaften sollte selbst dann gemildert werden, wenn der Beitritt angestrebt würde.

Die Schweiz sollte also einer universellen Streuungsstrategie folgen, sich aber bewusst bleiben, dass die universelle Streuung nur sehr beschränkt realisierbar ist und die schwergewichtige Verankerung im westeuropäischen Raum, wenn auch gemildert, bleiben wird.

43. Beziehungsdichte und Beziehungsart - Gleichgewicht von faktischer Integration und Mitbestimmung

Bei der Beschreibung der Ausgangslage ist festgestellt worden, dass ein Ungleichgewicht zwischen faktischer Integration und fehlender Mitbestimmung bestehe. Theoretisch kann das Gleichgewicht wieder hergestellt werden, indem entweder die faktische Integration gelockert (Trennungsstrategie) oder die Mitbestimmung gestärkt (Bindungsstrategie) wird.

Die beiden Alternativen entsprechen zwei Richtungen der Unabhängigkeitspolitik. Die eine Richtung sucht die Wahrung der Unabhängigkeit durch mehr oder weniger ausgeprägte Trennung, Absonderung, Isolierung von der Umwelt.

Sie besteht auf der integralen nationalen Selbstbestimmung. Sie betont den "Sonderfall" des betreffenden Staateswesens. Voraussetzung für den Erfolg dieser Politik ist heute ein relativ hoher Autarkiegrad.

Die andere Richtung der Unabhängigkeitspolitik sucht die Wahrung der Unabhängigkeit gerade umgekehrt in der Verbindung, Zusammenarbeit, Integration mit andern Staaten. Sie kompensiert die Einbussen an nationaler Selbstbestimmung durch die internationale Mitbestimmung und entgeht damit zum Teil der Fremdbestimmung. Sie betont die Solidarität. Sie verzichtet auf Autarkie, beziehungsweise sie schickt sich in die fehlende Autarkie und akzeptiert die Interdependenz.

Die traditionelle schweizerische Unabhängigkeitspolitik entspricht - abgesehen von der Völkerbundszeit - der Trennungsstrategie. Die Schweiz verfolgte im 19. Jahrhundert freilich eine Trennungspolitik, ohne autark zu sein; aber die wirtschaftliche Interdependenz hatte damals aufgrund der "Souveränität der Wirtschaft" (Röpke), aufgrund des Fehlens einer staatlichen Wirtschaftspolitik eine andere Bedeutung, und gesellschaftspolitisch war die schweizerische Entwicklung damals gegenläufig. Heute ist die Unterscheidung von Politik und Wirtschaft eine Fiktion, obwohl ihr in der schweizerischen Aussenwirtschaftsdiplomatie immer noch gehuldigt wird<sup>65)</sup>. Es gibt keine "politique pure"<sup>66)</sup>. Auch die Wirtschaftspolitik ist Politik, ja sie gehört zunehmend zum eigentlichen Kernbereich staatlicher Existenz. Die wirtschaftspolitische Bindung ist also heute von anderer Qualität als im 19. Jahrhundert, und gesellschaftspolitisch ist die schweizerische Entwicklung im Verhältnis zur Umwelt nicht mehr gegenläufig, sondern mitläufig.

Es gibt massgebliche Persönlichkeiten, die der Schweiz auch heute die Fortsetzung der Trennungsstrategie empfehlen. So fordert Botschafter Weitnauer die Aufrechterhaltung einer "integralen" Unabhängigkeitspolitik, die bewusst die historische Gegenläufigkeit und scheinbare Unzeitgemässheit des schweizerischen Standorts in die Zukunft fortführt:

"Europäische Integration und schweizerische Unabhängigkeit sind die beiden Pole, zwischen denen sich, wie ich es sehe, die Auseinandersetzung über die europäischen Probleme für uns bewegen muss. ....

Die Schweiz ist ein Programm, ein politisches Programm in Aktion, und dieses Programm heisst: Unabhängigkeit. Aus dem Wunsche nach Unabhängigkeit ist die Schweiz entstanden, durch das Beharren auf ihrer Unabhängigkeit ist sie geworden zu dem und geblieben, was sie ist. Bemerkenswert ist dabei, dass sich durch die ganze Schweizergeschichte wie ein roter Faden das Charakteristikum der scheinbaren Unzeitgemässheit zieht. ....

Kein Zweifel somit, dass die Schweiz während ihrer ganzen Geschichte ein politisches Programm verkörpert hat, eine "Willensnation" ist, die sicher in sich selbst nur solange ruht, als sie ihren Willen zur Unabhängigkeit integral gegen jedermann aufrechterhält. ....

Aus dem Gesagten ergeben sich zwei einfache Schlussfolgerungen: 1. Soll sie Schweiz ihre traditionelle Rolle weiterspielen, so müssen ihre Unabhängigkeit, Neutralität und Souveränität uneingeschränkt bleiben; sie können nicht durch politische Hypotheken belastet oder limitiert werden. 2. Eine Beteiligung der Schweiz an der politischen Integration Europas - oder was immer "Europa" genannt werden mag - kommt nicht in Betracht; die Schweiz kann nur an Bestrebungen der wirtschaftlichen Integration mitwirken. ....

Es ist die europäische Berufung der Schweiz, nicht in Europa aufzugehen, sondern sich für ihre Funktionen des Ausgleichs und der Versöhnung im Interesse der ganzen Welt freizuhalten<sup>67</sup>.

Vor dieser schicksalshaften Weichenstellung steht die schweizerische Aussenpolitik heute. Sie gilt es bewusst zu machen. Denn der Pragmatismus verdeckt einstweilen die Tatsache, dass sich die schweizerische Aussenpolitik sehr langsam und sehr vorsichtig von der traditionellen, im wesentlichen isolationistischen, defensiven, auf die Igel- und Réduit-Mentalität abgestützte Unabhängigkeitspolitik wegbewegt und sich einer solidarischeren, kooperativeren, diplomatisch offensiveren Unabhängigkeitspolitik zuwendet. Diese Umstellung scheint im Zeichen der wachsenden Interdependenz unerlässlich. Denn je schwächer die Autarkie und je interdependenter das internationale Beziehungssystem, umso notwendiger ist die Mitwirkung in der multilateralen Zusammenarbeit.

Das Mitbestimmungsdefizit stellt sich in bezug auf die Europäischen Gemeinschaften in viel stärkerem Masse als in bezug auf die Vereinten Nationen. Der Ausschluss der Schweiz bei der Fortentwicklung des Völkerrechts im Rahmen der International Law Commission und dem Hauptausschuss der Generalversammlung für Rechtsfragen ist zwar sicher sehr bedauerlich, und die besorgte Feststellung Bundesrat Spühlers im Nationalrat vom 17. Juni 1968 hat volle Gültigkeit,

dass nämlich die Vereinten Nationen mehr und mehr Recht setzen, "dem wir unterworfen sind, ohne sein Entstehen beeinflussen zu können. Wir gelangen damit als Nichtmitglied in eine nicht unbedeutende Abhängigkeit, eine Abhängigkeit, die wir eben dadurch vermeiden wollten, dass wir auf einen Beitritt verzichteten."<sup>68</sup>

Im Vergleich dazu treffen uns aber die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaften einstweilen in viel stärkerem Ausmass. Durch das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG wird die Abhängigkeit - ausgleichende Massnahmen vorbehalten - noch verstärkt. Die Behauptung, dass durch das Freihand-

delsabkommen die Autonomie und die Demokratie der Schweiz unangetastet bleibe, beruht auf einem irrationalen formaljuristischen Denken und wird dadurch nicht richtiger, dass sie häufig wiederholt wird. Je mehr die Erweiterung und Vertiefung der EWG voranschreitet, umso stärker gerät die kleine Schweiz in das "magnetische Kraftfeld"<sup>69</sup> (Bundesrat Brugger) dieses sie umgebenden Wirtschaftskolosses, ohne eine der faktischen Integration entsprechende Mitbestimmungsmöglichkeit zu besitzen. Im selben Mass aber, in dem unsere aussen- und innenpolitische Handlungsfreiheit eingeschränkt wird, müssen wir eine Schmälerung des demokratischen Spielraums in Kauf nehmen. Der Unabhängigkeitseinbusse entspricht eine Demokratieeinbusse.

Aus diesem Grunde soll im folgenden das Gewicht bei der Diskussion des Postulats vom Gleichgewicht von faktischer Integration und Mitbestimmung etwas stärker auf das Verhältnis der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften gelegt werden und zwar anhand der bekannten sechs Rahmenbedingungen.

431. Verfassungsmässigkeit: Von der Verfassung sind an sich beide Richtungen der Unabhängigkeitspolitik, diejenige der Trennung und diejenige der Bindung, gedeckt. Das wird nun freilich von Vertretern der Trennungsstrategie angezweifelt. Selbst der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention wurde von einem Votanten in der peinlichen Parlamentsdebatte von 1969 unter Berufung auf Art. 2 der Bundesverfassung abgelehnt.<sup>70</sup> Und in den Richtlinien einer schweizerischen politischen Bewegung heisst es:

"In einer Zeit ..... der Gefährdung unserer staatlichen Eigenständigkeit durch den politischen, wirtschaftlichen, ideologischen Internationalismus verfolgen wir den Zweck, dem Artikel 2 unserer Bundesverfassung Nachachtung zu verschaffen ....."<sup>71</sup>



Hier soll offensichtlich suggeriert werden, die Einordnung der Schweiz in die internationale Zusammenarbeit, vor allem ein allfälliger Beitritt zu den Vereinten Nationen und zu den Europäischen Gemeinschaften, stünde zu Art. 2 der Bundesverfassung in Widerspruch. Das Problem der faktischen Interdependenz und Dependenz ist in diesen Richtlinien bezeichnenderweise verdrängt. Eine Politik der Trennung lässt sich im Interesse der schweizerischen Unabhängigkeit nur dann rechtfertigen, wenn eine Lockerung der faktischen Interdependenz realisierbar ist. Der autonome Nachvollzug von Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaften oder der Vereinten Nationen oder des Zehnerklubs könnte zwar vielleicht den Schein einer formalen Unabhängigkeit wahren, würde aber einer wirklichen Unabhängigkeitspolitik nicht genügen. Ob die Schweiz eine Trennungsstrategie oder eine Bindungsstrategie verfolgt, ist grundsätzlich keine Frage der Verfassungskonformität. Im Falle des Beitritts zu einer politisch-überstaatlichen Staatenverbindung wäre freilich eine Verfassungsergänzung unerlässlich.<sup>72</sup>

432. Völkerrechtskonformität: Der UN-Beitritt stellt in bezug auf die Völkerrechtskonformität keine Probleme, wohl aber ein EG-Beitritt. Zwar gelten die EG-Mitglieder ebenso wie die UN-Mitglieder nach wie vor als souveräne Staaten.<sup>73</sup> Aber man muss sich fragen, ob in der noch nicht verwirklichten, aber immerhin geplanten generellen Wirtschafts- und Währungsunion das Schwergewicht der politischen Entscheidungsgewalt und damit die Souveränität von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft überginge.

433. Zielkonformität: Auch hier stellen sich Probleme. Besteht nicht ein Zielkonflikt zwischen dem Postulat der universellen Streuung der Abhängigkeiten und der stärkeren regionalen Bindung durch einen allfälligen EG-Beitritt? Es ist fraglich, ob die zwar theoretisch denkbare Möglichkeit taktisch realisierbar wäre, die faktische Integration zu den Europäischen Gemeinschaften trotz EG-Mitgliedschaft zu lockern.
434. Realisierbarkeit: Die Realisierbarkeit sowohl des UN-Beitritts als auch des EG-Beitritts ist aus innen- und aussenpolitischen Gründen fraglich. Innenpolitisch scheint die öffentliche Meinung dem Beitritt in beiden Fällen eher abgeneigt, obwohl die Bereitschaft zu einer aussenpolitischen Oeffnung allgemein im Steigen begriffen ist.
- Aussenpolitisch besteht ein grosser Unterschied insofern, als die Vereinten Nationen den Beitritt der Schweiz - Neutralitätsregelung vorbehalten - bestimmt begrüssen, während die Europäischen Gemeinschaften heute einem Beitritt der Schweiz eher abgeneigt sein dürften. Denn zweifellos würde die Entspannungspolitik durch den Beitritt (bisher) neutraler Staaten gefährdet.<sup>74</sup>
435. Zweckmässigkeit: Ob der Beitritt zu einer überstaatlichen Staatenverbindung die Einwirkung des Kleinstaats auf sein eigenes Schicksal erhöht oder schwächt, ist unter den Kleinstaaten selbst umstritten. Der ehemalige belgische Aussenminister Paul Henri Spaak hat die Auffassung vertreten, dass nur ein überstaatlicher Zusammenschluss dem Kleinstaat reelle Garantien gegen die Hegemonie der Grossmächte gewähre:

"J'ajoute que, ces derniers temps, je me suis rendu compte que c'était seulement une Europe organisée supranationalement qui donnerait aux petits pays de réelles garanties. Je m'explique. S'il n'y a pas d'organisation, s'il s'agit simplement de se rencontrer et de discuter, en cas de désaccord, les grandes puissances pourront toujours continuer leur politique car l'objection des petites puissances est sans poids, tandis qu'elles sont liées à la politique voulue par les grandes"<sup>75</sup>.

Der ehemalige schweizerische Aussenminister Max Petitpierre hat die Dinge genau umgekehrt gesehen. Für ihn bedeutet Ueberstaatlichkeit Satellisierung des Kleinstaats:

"Il ne faut pas perdre de vue non plus que l'intégration ne se présente pas de la même manière pour un grand et un petit pays. Dans une association d'Etats, dirigée par des organes communs, supranationaux, le sacrifice que fait le grand Etat sur sa souveraineté est plus théorique que réel, parce qu'il trouve une compensation dans l'influence qu'il aura sur les décisions prises par les organes communs. Il est assuré que rien ne se fera contre sa volonté. En revanche, l'abandon de sa souveraineté à des organes communs par un petit Etat, surtout aussi composite que la Suisse, l'expose au risque d'être absorbé ou de devenir un vassal ou un satellite. Le petit Etat a des raisons d'être plus sensible, quand sa souveraineté est en jeu qu'un grand Etat, protégé par ses dimensions mêmes et par l'influence que celles-ci lui donnent tout naturellement"<sup>76</sup>.

Sind nicht beide Stellungnahmen zu undifferenziert und apodiktisch? Kommt es nicht vielmehr auf die konkrete Ausgestaltung der Ueberstaatlichkeit im Einzelfall an?

Bei näherer Betrachtung verhält sich die schweizerische Aussenpolitik gegenüber der Ueberstaatlichkeit freilich nicht so apodiktisch, wie das Zitat von Bundesrat Petitpierre nahelegt. Die Schweiz ist seit dem 19. Jahrhundert Mitglied der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, obwohl diese Kommission als Appellationsgericht mit Mehrheit entscheiden kann. Die Schweiz hat sich ferner der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs unterstellt. Und der Bundesrat beabsichtigt, dem Parlament den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu empfehlen unter Abgabe der Zusatzklärung betreffend Anerkennung der obligatorischen Zuständigkeit des Strassburger Gerichtshofs für Menschenrechte.<sup>77</sup> Offenbar hat der Bundesrat keine Bedenken, sich der judikativen Ueberstaatlichkeit zu unterwerfen. Die Schweiz ist ferner Mitglied der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation und hat sich damit der überstaatlichen Rechtsetzung des Rats dieser Organisation unterstellt. Offenbar hat die Schweiz keine Bedenken, wenn sich die rechtsetzende Ueberstaatlichkeit auf machtpolitisch irrelevante Materien bezieht. Anscheinend besteht heute eine Neigung im Bundesrat, dem Schweizervolk etwa Mitte der Siebzigerjahre den Beitritt zu den Vereinten Nationen zu empfehlen, obwohl die überstaatliche Sanktionskompetenz des Sicherheitsrats machtpolitisch ins Gewicht fällt. Offenbar bestehen hier weniger Bedenken, weil die Ueberstaatlichkeit der Vereinten Nationen aufgrund der Uneinigkeit der fünf Vetomächte in der Regel nicht funktioniert. Aber der Bundesrat lehnt den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften unter anderem wegen der Ueberstaatlichkeit ab, die freilich machtpolitisch relevant und wenigstens teilweise funktionsfähig ist.

Es ist an der Zeit, dass die immer noch weit verbreiteten falschen Vorstellungen und Hemmungen gegenüber den überstaatlichen Ansätzen der Europäischen Gemeinschaften endlich überwunden werden.<sup>78</sup>

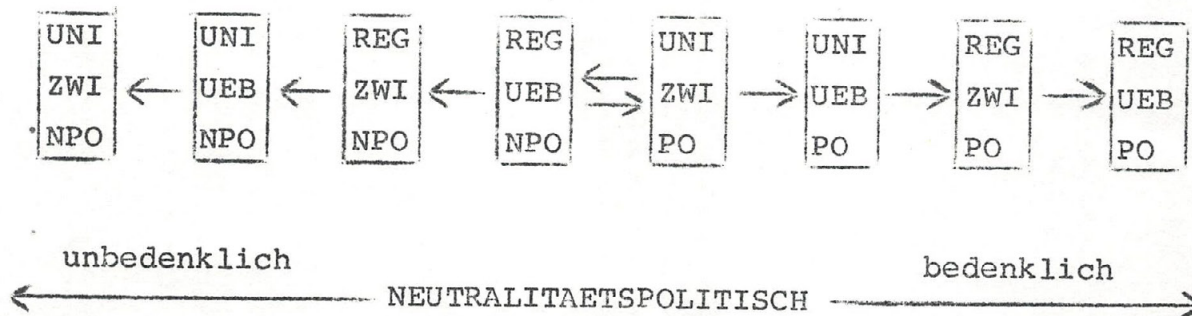
Die Ueberstaatlichkeit der Europäischen Gemeinschaften wirkt sich eher zugunsten der Kleinstaaten aus. Bezeichnenderweise sind vor allem die Kleinstaaten der EWG an der Wahrung und am Ausbau der Ueberstaatlichkeit interessiert, während sich Frankreich und Grossbritannien der Ueberstaatlichkeit gegenüber skeptisch bis ablehnend verhalten. Die Bundesrepublik Deutschland war zur Zeit der Schwäche ein überzeugter Anhänger der Ueberstaatlichkeit; mit dem Aufstieg zur wirtschaftlich stärksten Macht der Europäischen Gemeinschaften ist ihr Interesse an der Ueberstaatlichkeit zunehmend gesunken. Die Schwächung der Ueberstaatlichkeit aufgrund des "Luxemburger Kompromisses" begünstigte die zeitweilige Hegemonie Frankreichs als der politisch stärksten Macht der Sechsergemeinschaft. Durch den wirtschaftlichen und politischen Wiederaufstieg der Bundesrepublik Deutschland und den Beitritt Grossbritanniens wird die Vorrangstellung einer einzelnen Macht in Zukunft verhindert und eine multipolare Gleichgewichtspolitik ermöglicht, welche die Stellung der Kleinstaaten auch in jenen Bereichen begünstigt, in denen die Machtpolitik durch das Recht nicht gebändigt ist. Im Unterschied zum Warschauer Pakt und zum COMECON, deren sternförmig-konzentrisches Soziogramm die Domination durch eine einzige Grossmacht widerspiegelt, so dass es sehr wohl einleuchtet, wenn der rumänische Parteichef Ceausescu die überstaatliche Ausgestaltung des COMECON ablehnt, ist im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften eine regionale Streuung der Abhängig-

keiten möglich und sind die Kleinstaaten in der relativ günstigen Lage, dass die divergierenden Interessen der Grossmächte die Einflussnahme auf die Kleinstaaten teilweise paralysieren. Die Bildung eines Grossmachtblocks auf Kosten der Kleinstaaten ist in der Neunergemeinschaft aufgrund überschneidender Interessen der Grossmächte noch unwahrscheinlicher als in der Sechsergemeinschaft. Freilich divergieren auch die Interessen der fünf Kleinstaaten in der Neunergemeinschaft, während in der Sechsergemeinschaft die drei Kleinstaaten (BENELUX) einen Kleinstaatenblock mit gleichgerichteten Interessen bildeten. Die Existenz unabhängiger Organe (Kommission, Gerichtshof) hat sich für die Kleinstaaten günstig ausgewirkt. Vor allem die Uebertragung des Auslegungsmonopols auf den Gerichtshof ist für Kleinstaaten vorteilhaft, indem es die Machtbeziehungen der Rechtskontrolle unterwirft. Der Kleinstaat "kann überhaupt von einer Stärkung des Rechtsgedankens nur gewinnen".<sup>79</sup> Die inhaltliche Rechtsgleichheit ist in den Europäischen Gemeinschaften gerechterweise durchbrochen, aber, verglichen etwa mit den Vereinten Nationen, in einer die Kleinstaaten begünstigenden Art. Im Gegensatz zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sind im Rat der Europäischen Gemeinschaften alle Mitgliedstaaten ständig vertreten. Und im Gegensatz zu den Vereinten Nationen gibt es in den Europäischen Gemeinschaften keine privilegierten Vetomächte; entweder besitzt jeder oder aber keiner das Vetorecht. Soweit die Europäischen Gemeinschaften überstaatlich sind, sind sie es für alle Mitgliedstaaten, während die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen aufgrund ihres Vetorechts der

Ueberstaatlichkeit entzogen sind. Die Abstufung des Stimmgewichts bei Mehrheitsbeschlüssen erfolgt nach objektiven, an der Leistung und am Organisationszweck ausgerichteten Kriterien. Das rechtlich zugemessene Stimmgewicht der Kleinstaaten ist grösser als ihr Machtgewicht. Nach aussen, gegenüber Dritten haben die Kleinstaaten aufgrund des durch den Zusammenschluss bewirkten Machtgewinns grössere Gewähr, ihre Interessen durchzusetzen; sie profitieren von der Macht der grösseren Mächte, wie die Kennedy-Runde belegt. Der west-europäische Zusammenschluss schwächt die Hegemonie der Weltmächte USA und Sowjetunion und stärkt damit die Unabhängigkeit der westeuropäischen Staaten, der grossen wie der kleinen.

436. Neutralitätskonformität: Das Neutralitätsproblem stellt sich sowohl im Fall des UN-Beitritts als auch im Fall des EG-Beitritts.

Allgemein kann gesagt werden, dass die neutralitätspolitische Bedenklichkeit im Mass der Ueberstaatlichkeit, der machtpolitischen Relevanz und der Regionalität der Bindungen wächst. Umgekehrt sinken die Bedenken im Masse der Universalität, der machtpolitischen Irrelevanz und der Zwischenstaatlichkeit. Diese Korrelation von Aspekten der drei Bezugskategorien Beziehungsraum, Beziehungsdichte und Beziehungsart mag die folgende Darstellung verdeutlichen:



Legende:

UNI = UNIVERSELL

ZWI = ZWISCHENSTAATLICH

NPO = NICHTPOLITISCH

REG = REGIONAL

UEB = UEBERSTAATLICH

PO = POLITISCH

Die neutralitätspolitischen Bedenken im Falle des UN-Beitritts sind nicht von der Hand zu weisen, insofern es sich um eine zwar universelle, aber potentiell überstaatliche und machtpolitisch relevante Bindung handelt. In der Regel werden drei Varianten des schweizerischen UN-Beitritts erwogen.<sup>80</sup> 1. Ausdrückliche Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch den Sicherheitsrat (nach dem Beispiel des Völkerbundes); 2. einseitiger Neutralitätsvorbehalt der Schweiz (nach dem Beispiel des schweizerischen Beitritts zur Atomenergie-Agentur) und 3. stillschweigender Beitritt (nach dem österreichischen und schwedischen Beispiel).

Die erste Variante ist mit Blick auf die UNO, die dritte wahrscheinlich mit Blick auf die schweizerische Volksabstimmung unrealistisch. Die zweite Variante ist schwer realisierbar. Für den Fall der Nichtdurchführbarkeit dieser mittleren Variante wäre zu überlegen, ob nicht noch eine vierte Va-



riante in Betracht käme. Diese bestünde in einem nicht als formellen Vorbehalt gekennzeichneten, auf die bisherige Praxis der Vereinten Nationen abgestützten Memorandum über die Auslegung der UNO-Charta durch die Schweiz. Das Memorandum müsste zum Zeitpunkt des Beitritts, nach sorgfältiger diplomatischer Vorbereitung, den UN-Staaten zur Kenntnis gebracht werden. Im Memorandum wäre etwa folgendes festzuhalten: Drei neutrale Staaten sind Vollmitglieder der UNO (Schweden, Oesterreich, Laos). Mit der Aufnahme neutraler Staaten in die UNO haben die Vereinten Nationen durch schlüssiges Verhalten anerkannt, dass die Neutralität mit der UN-Mitgliedschaft vereinbar ist. Nun sind aber mindestens die in Art. 42 der UN-Charta vorgesehenen militärischen Sanktionen nach geltendem Völkerrecht mit der Neutralität unvereinbar. Daraus kann nur der Schluss gezogen werden, dass der Sicherheitsrat davon absehen wird, die neutralen Staaten zu neutralitätswidrigen Sanktionen zu zwingen. Diese Ausnahme der neutralen Staaten ist auf Grund von Art. 48 Abs. 1 gerechtfertigt, wo es dem Ermessen des Sicherheitsrats anheimgestellt ist, welche Mitgliedstaaten er zur Durchführung von Sanktionen heranziehen will. Die Schweiz geht von der Annahme aus, dass der Sicherheitsrat, gestützt auf Art. 48 Abs. 1, davon absehen wird, die Schweiz zu neutralitätswidrigen Sanktionen zu zwingen.

Der EG-Beitritt wäre unter dem Gesichtspunkt der Neutralitätskonformität bedenklicher. Obwohl die Sicherheitspolitik im EG-Vertrag ausdrücklich ausgeklammert wird<sup>81</sup>, so dass die neutralitätsrechtlichen Bedenken nicht so sehr ins Gewicht fallen, so ist der EG-Beitritt neutralitätspolitisch höchst

fragwürdig, weil es sich um eine regionale, überstaatliche und machtpolitisch relevante<sup>82</sup> Bindung handelt.

In Zukunft ist im Hinblick auf die Europäischen Gemeinschaften ein Zielkonflikt zwischen Unabhängigkeitspolitik und Neutralitätspolitik nicht ausgeschlossen. Wenn den Europäischen Gemeinschaften der Sprung von der partiellen zur generellen Wirtschaftsunion und zur Politischen Union gelingt, wenn zudem eine ins Gewicht fallende Lockerung der faktischen Integration der Schweiz in die Europäischen Gemeinschaften nicht realisierbar ist und wenn die Mitbestimmung ausserhalb der EG-Mitgliedschaft nicht gewährt wird, dann wäre die Neutralität nicht mehr ein Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit, sondern ein Hindernis für eine optimale Unabhängigkeitspolitik. Dann müsste die Frage gestellt werden, welche die Väter der Bundesverfassung von 1848 in weiser Voraussicht vorbedachten, ob nämlich die Neutralität "im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse"<sup>83</sup>.

## 5. RELATIVITÄT DER UNABHÄNGIGKEIT

Die staatliche Unabhängigkeit ist in vierfacher Hinsicht relativ. Wir wollen versuchen, diese vierfache Relativität unter den Stichworten Autarkie-Relativität, Macht-Relativität, Zeit-Relativität und Wert-Relativität nochmals deutlich zu machen und mit dem letzten Stichwort gleichzeitig zur zweiten Fragestellung überleiten, der Frage nämlich, ob das Unabhängigkeitsziel in Zukunft weiterhin das oberste bzw. das einzige oberste Ziel der schweizerischen Außenpolitik bleiben soll.

### 51. Autarkie-Relativität

Kein Staat ist völlig unabhängig, nicht einmal die Weltmächte sind es, geschweige denn die rohstoffarme Schweiz mit ihrem weitgehend unfruchtbaren Boden und ihrem Mangel an eigenen Energiequellen. Die Relativität der staatlichen Unabhängigkeit ist bedingt, negativ ausgedrückt, durch die mangelnde Autarkie, - positiv ausgedrückt, durch die Interdependenz. Sie ist bedingt durch den grenzüberschreitenden Austausch von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Ideen, oder nochmals anders gesagt, durch die Koexistenz verschiedener Staaten, die in Beziehung zueinander stehen, deren Interessen kollidieren, die aufeinander Rücksicht nehmen müssen, aufeinander angewiesen sind. Absolut unabhängig wäre nur der Weltstaat oder jenes von den Utopisten ersonnene isolierte und autarke Nirgendsland.

## 52. Macht-Relativität

Der schwache Autarkiegrad der Schweiz wird einerseits noch verstärkt durch die relative Schwäche der übrigen Machtfaktoren, andererseits etwas ausgeglichen durch eine relativ günstige Machtkonstellation. Als Kleinstaat muss sich die Schweiz damit abfinden, dass sie keine Offensivmacht und nur eine beschränkte Defensivmacht besitzt. Sie ist in ihren auswärtigen Beziehungen immer überwiegend mit politischen Einheiten konfrontiert, die mächtiger, einflussreicher, Orwell hätte gesagt, gleicher als die andern sind.

## 53. Zeit-Relativität

Die Qualität der schweizerischen Unabhängigkeitsproblematik ist heute wesentlich anders als zur Zeit der Gründung des Bundesstaats vor allem in dreifacher Hinsicht. Erstens hat sich die Unabhängigkeitsgefährdung gewandelt.<sup>84</sup> Zweitens ist die Interdependenz gewachsen.<sup>85</sup> Und drittens schwächt der Multilateralismus die Einwirkung der Schweiz auf ihr eigenes Schicksal, insofern sie als Nichtmitglied wichtiger multilateraler Staatenszusammenschlüsse von deren Entscheidungen mitbetroffen wird, ohne eine der faktischen Integration entsprechende Mitbestimmungsmöglichkeit zu besitzen.<sup>86</sup> Viertens ist die Scheidung von Politik und Wirtschaft im Zeichen des Leistungsstaates nicht mehr möglich.<sup>87</sup>

#### 54. Wert-Relativität

Die wichtigste der vier Relativierungen der staatlichen Unabhängigkeit ist die Wert-Relativität. Ist die staatliche Unabhängigkeit Selbstzweck oder hat sie gegenüber den grossen weltinnenpolitischen Menschheitsaufgaben der Friedenssicherung, der ausgleichenden Gerechtigkeit und der Gewährleistung der Lebensqualität zurückzutreten?

Mit dieser Frage löse ich mich bewusst von der ursprünglichen Prämisse, die Zielsetzung der schweizerischen Aussenpolitik aus dem vorgegebenen Verfassungsauftrag "Behauptung der Unabhängigkeit" abzuleiten.

Meine Antwort auf die herkömmliche eindimensionale Zielsetzung der schweizerischen Aussenpolitik ist ein kategorisches Nein.

Das hat mit empirischer Wissenschaftlichkeit sehr wenig zu tun, sehr viel aber mit persönlichen Werthaltungen, die letztlich nicht beweisbar sind.

\*

## 6. DAS MAGISCHE VIERECK DER SCHWEIZERISCHEN AUSSENPOLITIK

Die Frage nach der Neuformulierung der Zielsetzung der Aussenpolitik ist natürlich nicht neu und stellt sich nicht nur für die Schweiz. Ich greife vier Vorschläge heraus, um sie der Reihe nach zu verwerfen.

Richard Löwenthal hat im Rahmen einer Arbeitsgruppe, welche die Zielsetzungen und Möglichkeiten der Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland analysierte, vorgeschlagen, das bisherige oberste Ziel der Aussenpolitik, die Erhaltung der staatlichen Souveränität, zu ersetzen durch das Ziel der "Sicherung der fortgesetzten inneren Selbstbestimmung" oder der "Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung" des Volkes.<sup>88</sup> Mir scheint, man löst das Problem nicht, indem man in blossen Wortspielen den einen Begriff der "Unabhängigkeit" durch inhaltlich ähnliche Begriffe wie "Selbstbestimmung", "Freiheit der Eigenentwicklung" oder "Selbstbehauptung" auswechselt. Im Zeichen der Interdependenz und des weltinnespolitischen Problemlösungsbedarfs ist diese Zielsetzung zudem zu nationalistisch.

Das gilt umso mehr für jene von Hans J. Morgenthau angeführte sogenannte realistische Schule, die das "nationale Interesse" als Schlüssel anzubieten sucht.<sup>89</sup> Hier handelt es sich um ein Musterbeispiel einer Leerformel, aus der alles und nichts abgeleitet werden kann. Raymond Aron hat Recht, wenn er es als naiv bezeichnet zu glauben, dass es ausreiche, dem Begriff "Interesse" das Adjektiv "national" hinzuzufügen, um dieses Interesse eindeutig zu machen.<sup>90</sup>

Nach Carl Friedrich von Weizsäcker und seinem Forschungsteam soll heute "bei der Beurteilung jeder Politik .... der Beitrag zur Schaffung eines politisch gesicherten Weltfriedens die erste Priorität" haben; die politische Sicherung

des Weltfriedens aber bedürfe einer föderativen Weltregierung mit Kernwaffenmonopol.<sup>91</sup> Dem ist entgegenzuhalten, dass die Abwesenheit von Krieg zwar eine notwendige, aber keine genügende Bedingung eines gerechten Friedens ist. Denn die durch eine Weltregierung gesicherte Stabilität der Friedensordnung könnte ja in einer gigantischen Tyrannei und Ungerechtigkeit enden. Auch der Gefängnisfrieden ist Frieden. Stabil kann auch eine Friedensordnung sein, in der die einen hungern und die andern <sup>DP</sup>lassen. Das Friedensziel im Sinne blossen Ueberlebens bedarf der Erweiterung durch das Gerechtigkeitsziel.<sup>92</sup>

Weizsäcker und Löwenthal gehen von der eindimensionalen Zielsetzung des Weltfriedens bzw. der nationalen Selbstbestimmung aus. Fast unbeachtet hat der Bericht der Kommission Schmid eine wesentliche Neudefinition der Zielhierarchie vorgeschlagen. Das bisher eindimensionale Ziel der schweizerischen Strategie (Unabhängigkeitsbehauptung) soll durch eine zweidimensionale Zielsetzung ersetzt werden: Frieden in Unabhängigkeit, wobei die Kommission ausdrücklich festhält, dass es unzweckmässig wäre, für den Fall eines Zielkonflikts von vornherein dem einen oder andern Ziel die Priorität zu geben. Es bleibe der politischen Führung vorbehalten, je nach Lage zu entscheiden, ob der Friede zugunsten der Unabhängigkeit oder die Unabhängigkeit zugunsten des Friedens (bzw. des biologischen Ueberlebens der Nation) geopfert werde.<sup>93</sup>

Diese Neubesinnung der strategischen Zielsetzung ist ein Fortschritt. Dennoch vermag der Bericht Schmid in doppelter Hinsicht nicht zu genügen. Einerseits geht auch er anscheinend von einem bloss negativen Friedensbegriff aus (Friede = Abwesenheit von Krieg). Andererseits versteht er Aussenpolitik überwiegend als nationalegoistische Interessenwahrung.

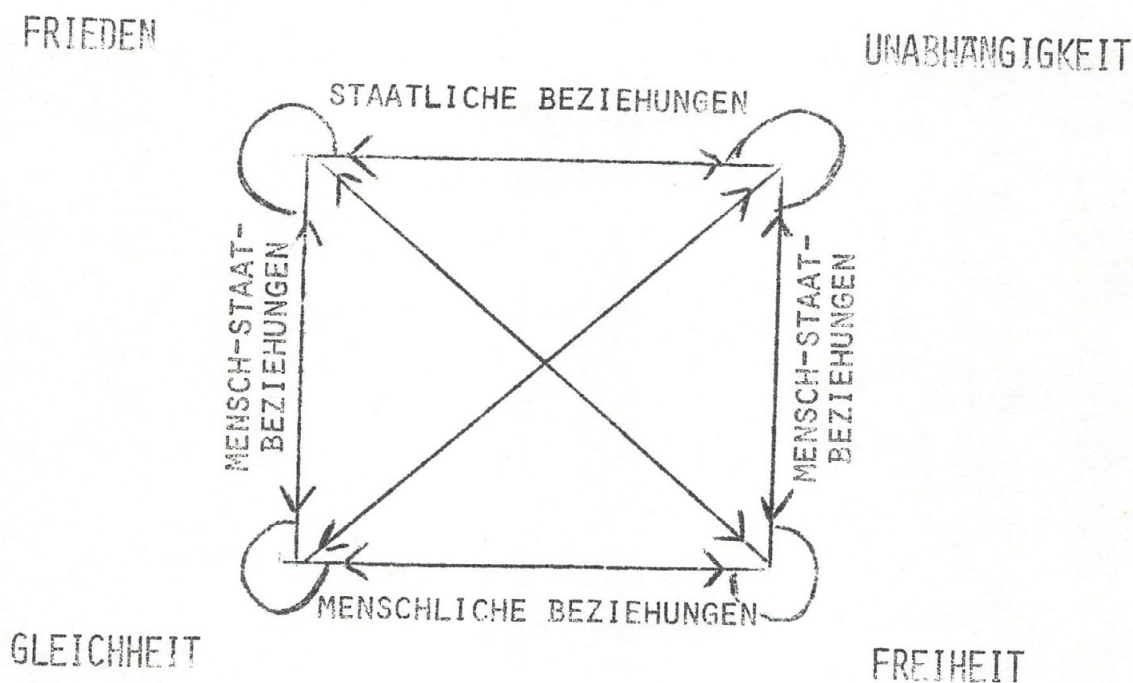
Die Kritik an diesen vier Vorschlägen kann somit auf drei Thesen reduziert werden: 1. Die Zielsetzung darf keine Leerformel sein, sondern muss etwas aussagen; sie muss operationalisierbar sein (Einwand gegenüber Morgenthau). 2. Die Zielsetzung darf nicht rein national sein, sei es im Sinne der nationalen Selbstbestimmung (Einwand gegen Löwenthal) oder des nationalen Friedens (Einwand gegen die Kommission Schmid). 3. Die Zielsetzung darf sich nicht in einem bloss negativen Friedensverständnis im Sinne der Abwesenheit von Krieg erschöpfen; der Friede muss gerecht sein (Einwand gegen Weizsäcker).

Im Sinne dieser Kritik möchte ich eine vierdimensionale Zielsetzung vorschlagen:

OBERSTES ZIEL ALLER POLITIK, ALSO AUCH DER SCHWEIZERISCHEN AUSSENPOLITIK, SOLL EINE WELTFRIEDENSORDNUNG SEIN, WELCHE DEN EINZELSTAATEN EIN MOEGLICHSST HOHES MASS AN UNABHAENGIGKEIT BELAESSST UND DIE MOEGLICHSST FREIE UND MOEGLICHSST CHANCENGLEICHE ENTFALTUNG DER PERSOENLICHKEIT ALLER MENSCHEN - NICHT NUR DER MENSCHEN EINER BESTIMMTEN NATIONALITAET UND NICHT NUR DER GEGENWAERTIG LEBENDEN, SONDERN AUCH DER MENSCHEN KUENFTIGER GENERATIONEN - GEWAHRLEISTET, ENTSPRECHEND DEN LEITBILDERN DER KONVENTIONEN DES EUROPARATS UND DER VEREINTEN NATIONEN UEBER DIE FREIHEITS- UND SOZIALRECHTE.

NEUTRALITAET, UNIVERSALITAET UND DISPONIBILITAET SIND KEINE ZIELE, SONDERN MITTEL ZUR VERWIRKLICHUNG DIESER VIERDIMENSIONALEN ZIELSETZUNG. DIE SOLIDARITAET GEHT IM FRIEDENS- UND MENSCHENRECHTEZIEL AUF.





Natürlich sind diese Leitsätze nicht von der Art, dass sie sich allesamt voll und ganz realisieren liessen, noch dass sich die konkreten politischen Massnahmen in einfacher Deduktion ableiten liessen. Es geht um einen ständigen Optimierungsprozess, um die vier zum Teil widersprüchlichen Ziele in einem immer prekären Gleichgewicht zu halten. Entsprechend dem magischen Polygon der Nationalökonomie verhalten sich diese vier Ziele Frieden, Unabhängigkeit, Freiheit und Chancengleichheit zueinander teils harmonisch, teils antinomisch, teils indifferent. Freiheit und Gleichheit, Frieden und Unabhängigkeit bedingen und gefährden sich gegenseitig. Ein gewisses Mass an Gleichheit ist notwendig zur Sicherung der Freiheit; aber einseitige Betonung der Freiheit schwächt die Gleichheit und umgekehrt. Und ebenso ist ein gewisses Mass an Unabhängigkeit notwendig zur Sicherung des Friedens; aber allzu starke Betonung der Unabhängigkeit hindert die Errichtung einer Friedensordnung - und umgekehrt.

Der nächste Schritt bestünde nun darin, nochmals von vorn zu beginnen und das auf Seite 15 skizzierte Modell unter den neuen Zielvorgaben je einzeln durchzuspielen, so wie wir es für das Unabhängigkeitsziel versucht haben. Die Ergebnisse müssten dann im Hinblick auf Zielharmonien, Zielantinomien und Zielindifferenzen verglichen werden. Bei Zielantinomien müssten Prioritäten gesetzt werden und das heisst, es müssten von neuem Werte eingeführt werden, die nicht beweisbar sind, aber plausibel, transparent und explizit gemacht werden und der dauernden Selbst- und Fremdkritik unterworfen bleiben müssen.

Dem Pragmatiker mag all das unnütz erscheinen. Aber auch er wertet, freilich ohne es zuzugeben.

Max Frisch hat einmal geschrieben: Man ist nicht realistisch, wenn man keine Ideen hat.

Ich möchte mit Blick auf die Politikwissenschaft, die Politik und die schweizerische Aussenpolitik hinzufügen:

MAN IST NICHT REALISTISCH, WENN MAN KEINE IDEALE HAT.

- 1) "Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt."
- 2) Die in dieser Abhandlung festgehaltenen Gedankengänge wurden vom Verfasser im Verlauf der Jahre 1972 und 1973 in verschiedenen Variationen bei verschiedenen Gelegenheiten vorgetragen und der Kritik ausgesetzt, so insbesondere anlässlich der Antrittsvorlesung an der Hochschule St. Gallen (29.5.1973), dem 12. Ferienkurs der Schweizerischen Staatsbürgerlichen Gesellschaft in St.Moritz (12.7.1972), dem Jahreskongress der Europa-Union Schweiz in Horgen (21.10.1972), den Informationskursen der Grenzdivision 7 (Januar 1973), der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik in Bern (22.2.1973) und einem Radiovortrag zum 1. August 1973.

Während dieser Zeit hat PETER SALADIN in der Zeitschrift für Schweizerisches Recht 2 (1972), S.121-153, unter dem Titel "Entwicklungshilfe als Verfassungsauftrag" eine Abhandlung veröffentlicht, deren Grundhaltung sich mit den hier vertretenen Thesen auf weiten Strecken deckt. Diese gegenseitig unbeeinflusste Übereinstimmung mag die Aktualität des Themas, vielleicht aber auch die Relativität der Ergebnisse als Folge der Verhaftung im Zeitgeist verdeutlichen.

- 3) So unter den Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung geradezu apodiktisch diejenige der Universität Basel: "Dagegen lehnen wir es ab, im Grundgesetz die Bewahrung der Unabhängigkeit und Souveränität als Ziel der Aussenpolitik zu bezeichnen. Diese Begriffe sind im Zeitalter der Interdependenz und der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Hüllen ohne festen Inhalt." (Bd.III, S.380) - Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz. Bericht der Studienkommission für strategische Fragen. Zürich 1971, S.28-30. - SALADIN (Anm.2), S.134 ff. - LUZIUS WILDHABER: Zur heutigen Lage der Neutralität. In: Neue Zürcher Zeitung Nr.195, 29.4.1973, S.38.
- 4) Als Anstoss zur Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik im Zeichen von "Neutralität und Solidarität" wird die Rede Bundesrat PETITPIERRES vor dem Kongress der Freisinnig-demokratischen Partei vom 28.10.1945 genannt. (Abgedruckt bei LUC DE MEURON: Notre neutralité. Neuchâtel 1946, S.161 ff. - Weitere Belege bei DANIEL FREI: Neutralität - Ideal oder Kalkül? Frauenfeld 1967, S.126).

Die Solidarität als Maxime der schweizerischen Aussenpolitik findet sich freilich schon früher, z.B. in der Rede Bundesrat MOTTAS vor dem Ständerat vom 8.1.1936 (zitiert von CARL DOKA in Schweizer Rundschau 6 (1971), S.371) und wohl erstmals in der Ansprache von Bundesrat CALONDER auf dem freisinnig-demokratischen Parteitag vom 24.11.1917 (FELIX CALONDER: Die allgemeine Lage des Landes. Bern 1918).

- 5) Z.B. Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968-1971 (vom 15.Mai 1968), S.5.
  - 6) FRIEDRICH TRAUGOTT WAHLEN: Dem Gewissen verpflichtet. Zürich 1966, S.239 f: "Mein Hauptanliegen besteht darin, einmal mehr unsere Disponibilität zur Leistung guter Dienste zu unterstreichen, ja, ich möchte diesen Begriff mit dem der Neutralität und Solidarität als eines der wichtigen Elemente unserer Aussenpolitik bezeichnen." - Weitere Belege bei FREI (Anm.4), S.127.
  - 7) Richtlinien 1968 (Anm.5), S.4 f: "In unseren Beziehungen zum Ausland werden wir uns, immer auf das verfassungsmässige Ziel der Unabhängigkeit des Landes bedacht, von den grundlegenden Prinzipien der Neutralität, Solidarität und Universalität leiten lassen. Die Behauptung unserer Unabhängigkeit stellt für uns eine der obersten verfassungsrechtlichen Verpflichtungen dar..... Die Solidarität.... ist.....Ausdruck einer richtig verstandenen Politik zur Wahrung der Unabhängigkeit."
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971-1975 (vom 13.März 1972), S.14: "Zu den Hauptzielen unseres Staates (Art.2 BV) gehört die Sicherung der demokratischen Freiheiten. Daraus ist unser wichtigster aussenpolitischer Auftrag abzuleiten: die Aufrechterhaltung unserer Unabhängigkeit, die allein diese Freiheiten gewährleistet. Zwei Mittel stehen uns dazu zur Verfügung: Erstens der Wille der Nation, diesen Zielen treu zu bleiben.....
- An zweiter Stelle kommen die Grundsätze, welche die Schweiz zur Verwirklichung ihrer Ziele befolgt, nämlich die immerwährende bewaffnete Neutralität, die durch die Solidarität ergänzt wird und die Universalität zur Folge hat."
- 8) Zur Kontrolle dieser Behauptung sei auf die folgenden Werke verwiesen. JEAN-FRANÇOIS AUBERT: Traité de droit constitutionnel suisse. 2 Bde. Neuchâtel 1967, S.484/559. - BLUMER/MOREL: Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes. Bd.1. Basel <sup>3</sup>1891, S.204 f / Bd.2. Basel <sup>2</sup>1887, S.378 ff. -

JOHANN KASPAR BLUNTSCHLI: Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart. Bd.1. Zürich 1849, S.518 f. - MARCEL BRIDEL: Précis de droit constitutionnel et public suisse. Lausanne 1965, S.164 f. - WALTER BURCKHARDT: Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29.Mai 1874. Bern <sup>3</sup>1931. S.9 ff./678 f. - JAKOB DUBS: Das Oeffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 2.Teil. Zürich 1878, S.188 f. - KURT EICHENBERGER: Die oberste Gewalt im Bunde. Basel 1949, S.121 ff. - ANTOINE FAVRE: Droit constitutionnel suisse. Fribourg 1966, S.47. - FRITZ FLEINER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923, S.43. - FLEINER/GIACOMETTI: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949 (Neudruck 1965), S.74. - ZACCARIA GIACOMETTI: Bundesverfassung und wirtschaftliche Landesverteidigung. In: Schweizerische Juristen-Zeitung 49.Jg. (1953), S.149 ff., insbesondere S.152. - WOLFGANG HAFTER: Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten der Schweiz. Zürich 1931, S.36 ff. - KARL HARTMANN: Staat und geistige Landesverteidigung. Fribourg 1967, S.61. - EDUARD HIS: Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts. 3 Bde. Basel 1920/1929/1938. Bd.1, S.57. - HANS HUBER: Weltweite Interdependenz. Gedanken über die grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Verhältnisse und die Rückständigkeit des Völkerrechts. Bern 1968. - Ders.: Zur Frage der Verfassungsmässigkeit des Gesetzesentwurfes über die wirtschaftliche Landesverteidigung. In: Wirtschaft und Recht 5.Jg. (1953), S.81 ff./93. - Ders.: Die völkerrechtliche und staatsrechtliche Lage des Kleinstaates in der Gegenwart. In: HUBER/SCHUERCH/LOCHER: Unser Recht auf Verteidigung. Zürich 1960, S.20 ff. - CHRISTOPHER HUGHES: The Federal Constitution of Switzerland. Oxford 1954, S.4 f./94 f. - WILLIAM KNECHT: Der Begriff der äusseren Sicherheit und der Unabhängigkeit nach der Schweizerischen Bundesverfassung. Winterthur 1959. - U.LAMPERT: Das schweizerische Bundesstaatsrecht. Zürich 1918. - ANDRE MANUEL: Les pleins pouvoirs en droit public fédéral suisse. Lausanne 1953, S.95 ff. - HANS NAWIASKY: Aufbau und Begriff der Eidgenossenschaft. St.Gallen 1937, S.26. - ALOIS VON ORELLI: Handbuch des Oeffentlichen Rechts. Bd.4. 1.Halband. 2.Abteilung. Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Freiburg i.Br. 1885, S.87. - ERWIN RUCK: Schweizerisches Staatsrecht. Zürich <sup>3</sup>1957. - WILLIAM RAPPARD: Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1948. Zürich 1948, S.149. - JAKOB SCHOLLENBERGER: Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Berlin 1902, S.182.

- 9) Richtlinien 1968 (Anm.5), S.4 f.: "Der Begriff der Unabhängigkeit hat aber gerade seit Ende des letzten Krieges eine gewisse Relativierung erfahren. In einem Zeitalter der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit und Durchdringung auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet kann von einer absoluten Unabhängigkeit nur noch mit Vorbehalt gesprochen werden."
- 10) Die Meinungen über die rechtliche Tragweite des Zweckartikels der Schweizerischen Bundesverfassung sind nicht übereinstimmend, wenngleich allgemein anerkannt ist, dass es sich dabei nicht um eine Kompetenzbestimmung zugunsten des Bundes handeln kann. Abgesehen von der extremen Auffassung EDUARD VON WALDKIRCHS: Die Notverordnungen im schweizerischen Bundesstaatsrecht. Bern 1915, S.17 ff., der Art. 2 BV als höchste Verfassungsnorm, der alle andern nachfolgenden Normen untergeordnet sind, wissen möchte, sind zwei Tendenzen festzustellen. Die eine, angeführt von Burckhardt (Anm.8), S.11, und Fleiner/Giacometti (Anm.8), S.74, spricht dem Zweckartikel jede rechtliche Bedeutung ab und verweist ihn in den Bereich historischer Mitteilungen (Burckhardt), während die andere Art. 2 BV insofern praktische, wenn auch zum Teil geringere rechtliche Wirkungen zuerkennt, als ihm programmatischen Charakter nachgesagt wird (so Nawiasky (Anm.8), S.26; ferner WERNER KAEGI: Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Zürich 1945 (Neudruck 1971), S.131. - Ders.: Rechtsstaat - Sozialstaat - sozialer Rechtsstaat! In: Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch 16.Jg. (1945), S.143. - HANS MARTI: Urbild und Verfassung. Bern/Stuttgart 1958, S.55) und er daher als Richtlinie (Aubert (Anm.8), Bd.1, S.112) oder "Auslegungsregel für den Sinn von Bestimmungen über die Staatstätigkeit" (so Nawiasky, S.26) zu berücksichtigen sei. Eine analoge Problematik liegt den Art. 31bis Abs.1, Art. 34quinquies Abs.1 BV und vor allem der Präambel "Im Namen Gottes des Allmächtigen" zugrunde. U. E. ist der zweiten Auffassung zuzustimmen; negiert man den kompetenzbegründenden Charakter von Art. 2 BV, so folgt daraus noch keineswegs logisch zwingend die Ablehnung als Rechtsnorm. Auch wenn Art. 2 zugegebenermassen besonders weite Formulierungen enthält, kommt ihm gerade seines Zielcharakters wegen für die Auslegung der Bundesverfassung Bedeutung zu, zumal die Bundesverfassung selbst zum Teil eingehende Vorschriften zur Erreichung der aufgeführten Ziele enthält (Marti, S.55). Art. 2 BV ist mit andern Worten Bestandteil der in der Bundesverfassung angelegten Wertordnung (HANS NEF: Die Wertordnung der Schweizerischen Bundesverfassung. In: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit.

Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag. Bern 1961, S.190 ff.) bzw. Wertunordnung oder der Verhaltensentwürfe (RICHARD BÄUMLIN: Staat, Recht und Geschichte. Eine Studie zum Wesen des geschichtlichen Rechts, entwickelt an den Grundproblemen von Verfassung und Verwaltung. Zürich 1961, S.24 ff.), die im Hier und Jetzt erst zu konkretisieren (auszulegen) und damit zu aktualisieren sind (Bäumlin, S.26 ff.). Im gleichen Sinn neuerdings Saladin (Anm.2), S.124 ff.

Bleibt der Einwand, dass der Zweckartikel und insbesondere das Unabhängigkeitsziel keine operationalisierbare Zielaussage, sondern eine "Leerformel", eine "Hülle ohne festen Inhalt" sei (Vgl. dazu allgemein HEINER FLOHR: Parteiprogramme in der Demokratie. Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik. Göttingen 1968, S.71 ff.). Dem ist entgegenzuhalten, dass sich das abstrakte Unabhängigkeitsziel zwar nicht deduktiv, wohl aber durch Konfrontation mit der realen, zeitbedingten Situation eines Staates konkretisieren lässt. Der Zweckartikel ist wie jede Rechtsnorm kein "zur Anwendung bereits Gegebenes" und ist der geschichtlichen Entwicklung geöffnet (HANS GEORG HINDERLING: Rechtsnorm und HANS GEORG HINDERLING: Rechtsnorm und Verstehen. Die methodischen Folgen einer allgemeinen Hermeneutik für die Prinzipien der Verfassungsauslegung. Bern 1971, S.174. - Bäumlin, S.30). Dies zeigt, dass Verfassungskonkretisierung und damit Verfassungsauslegung immer wieder neu aufgegeben ist, wenn die Verfassung aktualisiert werden will. Konkretisierung bzw. Auslegung im so verstandenen Sinne bedeutet dann nicht Erkennen des objektiven oder subjektiven Willens der Verfassung, sondern Sinngebung und Sinnfüllung durch Konfrontation des abstrakten Ziels mit der objektiven Umweltsituation, da der Verfassungswille nicht bereits konkret-real präexistent ist (KONRAD HESSE: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Karlsruhe <sup>5</sup>1972, S.23. - Hinderling, S.182 ff.).

- 11) ARTHUR MEIER-HAYOZ: Berner Kommentar zu Art. 1 ZGB, N.144-174. - KARL ENGISCH: Einführung in das Juristische Denken. Stuttgart <sup>3</sup>1964, S.70 ff.

Aehnlich den im Völkerrecht als Hilfsmittel der Rechtsfindung anerkannten Lehren prominenter Wissenschaftler (IGH-Statut Art.38 d), so könnte diese subjektiv-zeitgemässe Hilfsmethode auch bei der Verfassungsauslegung bewusster genutzt werden. Dabei könnte auch die öffentliche Meinung berücksichtigt werden. Einige Anhaltspunkte für unser Problem wären zu finden bei GERHARD SCHMIDTCHEN: Schweizer und Entwicklungshilfe. Innenansichten der Aussenpolitik. 2 Bde. Bern 1971, insbesondere Bd.1, S.27 ff.

- 12) HESSE (Anm.10), S.25 ff. - HINDERLING (Anm.10), S.200 ff.  
- HORST EHMKE und PETER SCHNEIDER: Prinzipien der Verfassungsinterpretation. In: Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer 20 (1963). Man kann diese Art Interpretation entweder als topische oder existentielle auffassen, je nachdem, ob man ihren Problemlösungscharakter oder ihre Situationsbezogenheit in den Vordergrund stellt. - Diese neuere Richtung in der Auslegungstheorie, die sich zwar bewusst von den traditionellen Theorieansätzen abheben möchte, sieht ab von der Suche nach der Erkenntnis des einem Gesetz oder einer Verfassung zugrunde liegenden Willens und betont demgegenüber die Konkretisierung als Sinngebung und Aktualisierung der Gesetzes- oder Verfassungsnormen durch das Aufsuchen verschiedener topoi.
- 13) MEIER-HAYOZ (Anm.11), N.168-173.
- 14) Art. 1: "Die 22 souveränen Kantone der Schweiz..... vereinigen sich durch den gegenwärtigen Bund zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte und zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern....."
- 15) Art.1: "Die neunzehn Kantone der Schweiz..... übernehmen gegenseitig die Gewährleistung für ihre Verfassung, ihr Gebiet, ihre Freiheit und Unabhängigkeit, sowohl gegen auswärtige Mächte als gegen die Angriffe eines Kantons oder einer besondern Partei."
- 16) Die überprüften Materialien in zeitlicher Reihenfolge:
- Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und am 31. August 1815 daselbst geschlossenen ausserordentlichen Eidgenössischen Tagsatzung (II.Band).
  - Auszug aus dem Protokoll der ordentlichen Eidgenössischen Tagsatzung vom 16. und 17. Heumonats 1832, betreffend die Verhandlungen über die Revision des Bundesvertrages zwischen den XXII Kantonen der Schweiz vom 7. August 1815.
  - Protokoll der mit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 und des Tagsatzungs-Reglements vom 7. Heumonats 1818 beauftragten Kommission. - Protokoll der 2. Sitzung vom 31. Weinmonats 1832: ohne grosse Diskussion wurde der Schutz der Unabhängigkeit von aussen als Zweck des Bundes bezeichnet und in den Entwurf aufgenommen.
  - Bericht über den Entwurf einer Bundesurkunde, erstattet an die eidgenössischen Stände von der Kommission der Tagsatzung. Berathen und beschlossen in Luzern, den 15. Christmonats 1832.



- Protokoll der 2. Sitzung vom 19. Februar 1848 über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrages vom 6. August 1815 beauftragten Kommission (verfasst durch den Sekretär der Kommission, Herrn eidg. Kanzler SCHIESS): Anstelle des Antrages, an die Spitze der Bundesverfassung die schweizerische Nation als Quelle der Souveränität zu bezeichnen, wurden drei andere Vorschläge angenommen, nämlich die Beibehaltung der bereits im Bundesvertrag erfolgten Aufzählung der Kantone, die Uebernahme des Zweckartikels des Bundesvertrages in eine neue Verfassung sowie zusätzlich die Aufnahme der Beförderung der Wohlfahrt in den neuen Zweckartikel.
- Privat-Protokoll über die Verhandlungen der Bundes-Revisions-Commission vom Februar-April 1848 von DR. J. FURRER (Abschrift im Bundesarchiv). Dieses Protokoll erwähnt lediglich, dass am 3. April 1848 Art. 2 BV ohne Diskussion angenommen worden sei.
- Privat-Protokoll über die Verhandlungen der Bundes-Revisions-Commission vom 17. Februar-19. März 1848 von FREY-HEROSE.
- Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8. April 1848, erstattet von der am 16. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisions-Kommission. Dieser Bericht enthält auf S.21 die Notiz, dass die Behauptung der Unabhängigkeit der Hauptzweck des Bundes sei.
- Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847. IV. Teil. Verhandlungen betreffend die Revision des Bundesvertrages. 1. Berathung des Entwurfes einer Bundesverfassung für die schweizerische Eidgenossenschaft vom 16. Mai-24. Brachmonat 1848.
- Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des Schweizerischen Nationalraths.
- Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des Schweizerischen Ständeraths.
- Botschaft des Bundesrates vom 17. Juni 1870.
- Bulletin der Verhandlungen der Schweizerischen Bundesversammlung über die Revision der Bundesverfassung, 1872.

- Botschaft des Bundesraths an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Revision der Bundesverfassung, vom 4. Juli 1873.
  - Protokoll über die Verhandlungen der am 17. Juli 1873 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des Schweizerischen Nationalraths.
  - Protokoll über die Verhandlungen der am 18. Juli 1873 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des Schweizerischen Ständeraths.
  - Protokoll über die Verhandlungen der eidgenössischen Räte betreffend Revision der Bundesverfassung, 1873/74.
- 17) Hier verdienen die Verhandlungen über die Revision des Bundesvertrages im Jahre 1848 Interesse. Drei Kantone beantragten entsprechend dem Verfassungsentwurf von 1832, die Neutralität in den Zweckartikel der Bundesverfassung aufzunehmen. Die Mehrheit sprach sich indessen dagegen aus mit der Begründung, dass die Neutralität "kein konstitutioneller und politischer Grundsatz" sei, der in die Verfassung gehöre; man könne nicht wissen, ob die Neutralität "nicht einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse"; die Neutralität sei ein "Mittel zum Zweck", eine zur Zeit "angemessen erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern"; allein die Eidgenossenschaft müsse sich das Recht vorbehalten, unter gewissen Umständen, wenn sie es für zuträglich erachte, aus ihrer neutralen Stellung hervorzutreten. (Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1947. IV. Teil. Verhandlungen betreffend die Revision des Bundesvertrages, S.51).
- 18) Während in den schweizerischen Verfassungsmaterialien die Neutralität als Mittel der Unabhängigkeitsbehauptung herausgestellt wird, betonten die Alliierten 1813 die Unabhängigkeit als Voraussetzung der Neutralität. Vgl. die Erklärung der Alliierten und das Memorandum von Friedrich von Gentz zur Rechtfertigung der Neutralitätsverletzung, beide datiert vom 21.12.1813 (EDGAR BONJOUR: Geschichte der schweizerischen Neutralität. Bd.1. Basel <sup>3</sup>1967, S.185 ff. - MAX HAGEMANN: Die europäische Wirtschaftsintegration und die Neutralität und Souveränität der Schweiz. Basel 1957, S.35 ff. - PAUL SCHWEIZER: Geschichte der schweizerischen Neutralität. Frauenfeld 1895, S.546 f.).

- 19) MEIER-HAYOZ (Anm.11), N.151-161.
- 20) S.15.
- 21) BONJOUR (Anm.18), S.225 ff. - JOHANNES DIERAUER: Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bd.5. Gotha 1917, S.327 und 726 ff. - BLUNTSCHLI (Anm.8), S.485 ff. - KAISER/STRICKLER: Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart. Bern 1901, S.83. - SCHWEIZER (Anm.18), S.623 ff.
- 22) Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (vom 6. Juni 1966), S.5: "Sollte die Schweiz in naher Zukunft in einen Krieg verwickelt werden, so dürfte es sich mit grösster Wahrscheinlichkeit um einen allgemeinen Krieg handeln....." - Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (Anm.3), S.35 f.: "Im übrigen dürfte die Schweiz zurzeit kaum in erster Linie durch die unmittelbare Konfrontation mit einer der nuklearen Grossmächte bedroht sein, sondern viel eher durch direkte oder indirekte Auswirkungen konventioneller oder nuklearer Konflikte im europäischen oder sogar im ausser-europäischen Raum."
- 23) Z.B. U.S.Foreign Policy for the 1970's. A Report to the Congress by RICHARD NIXON. February 9, 1972, S.23: "From our review, we concluded that for the foreseeable future a major war in Europe was unlikely." - Weissbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr. Bonn 1970, S.20 f.: "Eine grossangelegte Aggression gegen Westeuropa ist..... zur Zeit wenig wahrscheinlich..... Eine begrenzte Aggression gegen Teile des NATO-Gebietes.....erscheint.....wenig wahrscheinlich..... Die Schmälerung ihrer politischen Entscheidungsfreiheit durch Druck oder Drohungen ist die eigentliche Gefahr, die der Bundesrepublik und ihren Bündnispartnern drohen können. Die Gefahr eines militärischen Angriffs ist demgegenüber zur Zeit gering. Keine Aktion der sowjetischen Führung in den vergangenen Jahren deutet auf die Absicht hin, militärisch gegen Westeuropa vorzugehen. Aber die Absichten können sich ändern, wenn die gegenwärtig obwaltende vorsichtige Einschätzung des Risikos einer unbedachten, bedenkenlosen Beurteilung weichen sollte - oder wenn das Gleichgewicht aufgehoben würde." - Vgl. auch ALOIS RIKLIN: Mutmassungen über die Sowjetische Aussenpolitik I (1970), S.1-14.

- 24) RAYMOND VERNON: The Multinational Enterprise: Power versus Sovereignty. In: Foreign Affairs 4 (1971), S.736-751.
- 25) ZACCARIA GIACOMETTI: Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts. Bd.1. Zürich 1960, S.217 ff. - HANS GEORG LUECHINGER: Die Auslegung der Schweizerischen Bundesverfassung. Zürich 1954, S.90 ff. - AUBERT (Anm.8), Bd.1, S.117 ff.
- 26) EHMKE (Anm.12), S.99 ff. - HESSE (Anm.10), S.25 ff. - SCHNEIDER (Anm.12), S.50.
- Das Bundesgericht hat sich, wenn auch nicht immer konsequent, an der objektiv-zeitgemässen Betrachtungsweise orientiert. Vgl. dazu OSKAR A. GERMANN: Probleme und Methoden der Rechtsfindung. Bern 21967, S.97 f.
- 27) Im Sinne der traditionellen Auslegungstheorie betrachtet bedeutet dies, dass dem Gesetz das zu entnehmen ist, was ihm "im Lichte allgemeiner Rechtsanschauungen zu entnehmen ist, wobei die gegenwärtigen Verhältnisse zu berücksichtigen sind" (BGE 81 I 282 - MEIER-HAYOZ (Anm.11) N.162-167). Diese objektive Methode ermittelt für jeden Zeitpunkt der Geltung des Gesetzes den Sinn unter Voraussetzung der jeweils im betreffenden Moment gerade bestehenden Verhältnisse (Sprachgebrauch, Recht, Wertungen und Realien). Im Lichte der neueren Auslegungstheorie bedeutet dies demgegenüber, dass Verstehen eben "nur im Blick auf ein konkretes Problem möglich ist" (HESSE (Anm.10), S.26), wobei aber die Objektivität des Vorverständnisses wegen zumindest fragwürdig ist.
- 28) RAYMOND ARON: Paix et guerre entre les nations. Paris 1962, S.58/92.
- 29) Vgl. die entsprechende Unterscheidung bei ARON (Anm.28), S.59, zwischen puissance, power bzw. Macht ("Beziehungsmacht") einerseits und force, strength bzw. Kraft ("Machtfaktoren") andererseits.
- 30) Zu den Machtfaktoren vgl. ARON (Anm.28), S.63 ff. - HANS J.MORGENTHAU: Politics among Nations. New York 41967, S.106 ff.
- 31) HENRY A.KISSINGER: Amerikanische Aussenpolitik. Düsseldorf 1969, S.81 ff.
- 32) In Analogie zur Unterscheidung von symmetrischen und asymmetrischen Konflikten bei JOHAN GALTUNG: Theorien des Friedens. In: Kritische Friedensforschung. Hrsg. v. Dieter Senghaas. Frankfurt 1971, S.235-246 (236).

- 33) Vgl. die Friedensstrategien bei Gantz (absolute Vereinigung, absolute Absonderung, Mittellösung) und bei Galtung (assoziativ, dissoziativ). FRIEDRICH GANTZ: Ueber den ewigen Frieden. In: Ewiger Friede. Hrsg. v. Kurt von Raumer. Freiburg 1953, S.461-497 (464). - GALTUNG (Anm.32), S.237.
- 34) Zu den Ansätzen zur Messung der Interaktionsdichte siehe KARL W.DEUTSCH: Rüstungskontrolle und Integrationsbestrebungen im Geflecht der europäischen Politik. In: Politische Vierteljahresschrift 3 (1966), S.330-363. - FRIEDER SCHLUPP / SALUA NOUR / GERD JUNNE: Zur Theorie und Ideologie internationaler Interdependenz. In: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 5 (1973), S.246-307.
- 35) ALOIS RIKLIN: Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen. Bern 1972, S.373-378.
- 36) HANS CHRISTOPH BINSWANGER: Das Veto gegen das Vetorecht. In: Aussenwirtschaft 1 (1964), S.33-40.
- 37) RIKLIN (Anm.35), S.107 ff /337 ff. - KARL CARSTENS: Das politische Element in den Europäischen Gemeinschaften. In: Festschrift für Walter Hallstein. Frankfurt 1966, S.96-115.
- 38) Alle Zahlen absolut mit Ausnahme der letzten, die sich auf das Bruttosozialprodukt pro Kopf bezieht. - SCHLUPP / NOUR / JUNNE (Anm.34), S.255/261.
- 39) ALASTAIR BUCHAN (Hrsg.): Eine Welt von Nuklearmächten? Berlin o.J., S.34.
- 40) DANIEL FREI: Die Schweiz im internationalen System. In: Das politische System der Schweiz. Hrsg. v. Jürg Steiner. München 1971, S.163-200 (167). Auch wenn man die Allgemeingültigkeit der verwendeten Indikatoren bestreitet und dies durch im Ergebnis abweichende Indikatoren belegt (z.B. Herkunft ausländischer Arbeitskräfte, Rohöl-Ursprungsländer), so ist doch unbestreitbar, dass das Schwergewicht der Beziehungen im westeuropäisch-atlantischen Raum liegt.
- 41) Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1972. Basel 1972, S.106 ff. - KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Arbeitsmärkte in der EWG 1970. Juni 1970. - Mitteilung der Kommission an den Rat betreffend die Beschäftigung von Arbeitskräften aus Drittländern und die Arbeitskraftreserven der Gemeinschaft, 13. November 1970.
- 42) WILFRIED SCHAUMANN: Die Gleichheit der Staaten. Wien 1957, S.83.

- 43) NATIONS UNIES: Recueil des sentences arbitrales. Bd.2, S.838.
- 44) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale. Série A/B, No.41, S.57.
- 45) HAGEMANN (Anm.18), S.23 f.
- 46) DJURA NINCIC: The Problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations. Den Haag 1970.
- 47) RUDOLF L.BINDSCHEDLER: Betrachtungen über die Souveränität. In: Recueil d'études de droit international. En Hommage à Paul Guggenheim. Genf 1968, S.167-183 (174).
- 48) Diese Rahmenbedingung ist insofern eine Vereinfachung, als der Einfluss der Schweiz auf andere politische Einheiten ausgeklammert wird. Einfluss auf sich selbst und Einfluss auf andere ist bei zunehmender faktischer Integration kaum mehr auseinander zu halten; der Einfluss auf andere hat Rückwirkungen auf den Einfluss über sich selbst und umgekehrt. Vgl. neuerdings die Unterscheidung zwischen "Macht über andere" und "Macht über sich selbst" bei JOHAN GALTUNG: Kapitalistische Grossmacht Europa oder die Gemeinschaft der Konzerne? Hamburg 1973, S.34.
- 49) PAUL GUGGENHEIM: Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht NF Bd.82 (1963), S.314 ff. - DIETRICH SCHINDLER: Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung. In: Schweizerische Juristen-Zeitung 57.Jg. (1961), S.204. Auch Schindler ist der Ansicht, dass die Bundesverfassung nirgends die Aufrechterhaltung der Neutralität als Rechtspflicht vorschreibe, fügt allerdings bei, dass kaum ohne Verfassungsabstimmung von der Neutralität abgewichen werden könne, da sie von altersher ein fundamentaler Grundsatz schweizerischer Politik sei. - BURCKHARDT (Anm.8), S.679. - CAMILLE GORGE: La neutralité helvétique. Son évolution politique et juridique des origines à la seconde guerre mondiale. Zürich 1947, S.150. - PETER FEHLMANN: Der Beitritt der Schweiz zu einer Weltorganisation für kollektive Sicherheit als verfassungsrechtliches Problem. Zürich 1951, S.78. - LEON E. STRAESSLE: Die Entwicklung der schweizerischen Neutralität. Fribourg 1951, S.52. - EDGAR BONJOUR: Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik. Bd.1. Basel 1970, S.304. Bonjour ist insofern unklar, als er mit bezug auf Art. 2 BV die Neutralität als konstitutionellen Grundsatz ablehnt, mit bezug auf die Kompetenzartikel 85 Ziff. 6 und 102 Ziff. 9 BV aber plötzlich von der Neutralität als Grundsatz des

schweizerischen Staatsrechts, der auch die Behörden des Bundes und der Kantone binde, spricht. - Nicht eindeutig in ihren Aeusserungen zur Frage der Verfassungsmässigkeit der Neutralität sind beispielsweise: RAPPARD (Anm.8), S.233 f. - AUBERT (Anm.8), S.126. - FLEINER (Anm.8), S.712. - SIMON KAISER: Schweizerisches Staatsrecht in drei Büchern dargestellt. St. Gallen 1858. Buch III, S.229 ff. - Folgende Autoren betrachten demgegenüber die Neutralität als verfassungsmässigen Grundsatz: CARL HILTY: Die Neutralität der Schweiz in ihrer heutigen Auffassung. Bern 1889, S.45. - BERNARD DUTOIT: La neutralité suisse à l'heure européenne. Paris 1962, S.19/24. - DENISE ROBERT: Etude sur la neutralité suisse. Zürich 1950, S.69. - SALADIN (Anm.2), S.128. - JACQUES M. VERGOTTI: La neutralité de la Suisse. Son évolution historique et ses aspects dans les relations internationales de la première moitié du XX. siècle. Lausanne 1954, S.53. - RUCK (Anm.8), S.34. - OTTO NIKLAUS ROHNER: Der strafrechtliche Schutz der schweizerischen Neutralität nach geltendem schweizerischem Recht. Fribourg 1944, S.37. - UTTA PLESSOW: Neutralität und Assoziation mit der EWG. Dargestellt am Beispiel der Schweiz, Schwedens und Oesterreichs. Köln/Berlin/Bonn/München 1967, S.47, welche die schweizerische Neutralität zwar nicht formell, aber doch materiell als im Völkerrecht und in der Verfassung begründet betrachtet. - Nicht eindeutig ist die Haltung des Bundesrates. Wies er früher mehr, heute weniger oder gar nicht mehr auf den Vertragscharakter der schweizerischen Neutralität hin, so hat er daneben beispielsweise in vier Botschaften zur Frage der Verfassungsmässigkeit der Neutralität Stellung genommen. Dabei hat er einmal (BB 1919 IV, S.719; Botschaft betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919) die Auffassung vertreten, die Neutralität beruhe nicht auf einer verfassungsrechtlichen Pflicht. Im gleichen Jahre 1919 (BB 1919 V, S.166 f.), 1866 (BB 1866 II, S.223) und 1938 im Memorandum über die Neutralität der Schweiz im Schosse des Völkerbundes vom 29. April (BB 1938 I, S.847) erklärte er jeweils, der Grundsatz der Neutralität der Schweiz sei verfassungsmässig.

50) Oben Anm.17.

51) BONJOUR (Anm.18), S.211 ff. - SCHWEIZER (Anm.18), S.83. - RUDOLF L.BINDSCHEDLER: Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinigten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Bd.28 (1968), S.1. - ERNST BRAND: Die schweizerische Neutralität. Ein Beitrag zu ihrer Geschichte, rechtlichen und staatspolitischen Bedeutung sowie ihrer Handhabung. Bern 1952, S.17 ff. -

- FELIX L. CALONDER: Ein Beitrag zur Frage der schweizerischen Neutralität. Bern 1890, S.137. - HANS HAUG: Neutralität und Völkergemeinschaft. Zürich 1962, S.40. - Demgegenüber spricht etwa GEORG DAHM: Völkerrecht. Bd.1. Stuttgart 1958, S.175 f, von einer Neutralisierung der Schweiz.
- 52) HAUG (Anm.51), S.40 ff. - ANTON GREBER: Die dauernde Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen. Fribourg 1967, S.37. - ROBERT (Anm.49), S. 60 ff. - PLESSOW (Anm.49), S.46 f. - Auch der Bundesrat hat verschiedentlich auf den Vertragscharakter der Neutralität hingewiesen. So beispielsweise in BB 1855 I, S.351; 1859 I, S.435 f.; 1860 II, S.18; 1870 III, S.1 f.; 1914 IV, S.5; 1923 I, S.22. - Andererseits betrachtet SCHWEIZER (Anm.18), S.620, die schweizerische Neutralität nicht als Vertragsnorm, sondern nur als Resultat zweier einseitiger Erklärungen.
- 53) UN-Dokument A/6309/Rev.1, S.91 f.
- 54) Zur Unabhängigkeitsproblematik der Kleinstaaten allgemein: TRYGVE MATHISEN: The Functions of Small States in the Strategies of the Great Power. Stockholm 1971. - J.RAPOPORT / E.MUTEBA / J.THARRATIL: Small States and Territories. Status and Problems. New York 1971. - SINGER: Weak States in a World of Powers. London 1972. - A.SCHON / A.O.BRUNDTLAND: Small States in International Relations. New York 1971. - DAVID VITAL: The Inequality of States. A Study of the Small Power in International Relations. Oxford 1967. - Ders.: The Survival of Small States. Studies in Small Power / Great Power Conflict. London 1971.
- 55) Zur Interdependenz allgemein: SCHLUPP / NOUR / JUNNE (Anm.34).
- 56) FRANÇOIS FERROUX: Indépendance de la nation. Paris 1969.
- 57) ALOIS RIKLIN: Modell einer schweizerischen Aussenpolitik. In: Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik 2 (1970), S.67-77 (70).
- 58) DIETER SENGHAAS: Abschreckung und Frieden. Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit. Frankfurt 1969. - Zur Kritik JOSEF JOFFE: Abschreckung und Abschreckungspolitik. In: Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung. Bd.1. Düsseldorf 1971, S.133-157. - ERHARD FORNDRAN: Abrüstung und Friedensforschung. Düsseldorf 1971, S.25-56.
- 59) THEODOR EBERT: Wehrpolitik ohne Waffen. Das Konzept der sozialen Verteidigung. In: Beiträge zur Konfliktforschung 2 (1972), S.5-45. - Civilian Defence. Gewaltloser Wider-



- stand als Form der Verteidigungspolitik. Düsseldorf 1969.  
 - Soziale Verteidigung. Friedens- und Sicherheitspolitik in den 80er Jahren. Ein Tagungsbericht. In: Gewaltfreie Aktion 9/10 (1971). - THEODOR EBERT (Hrsg.): Wehrpolitik ohne Waffen. Opladen 1972. - GENE SHARP: The Politics of Nonviolent Action. Cambridge, Mass. 1966. - ADAM ROBERTS: Gewaltloser Widerstand gegen Aggressoren. London 1967. - Zur Kritik FORNDRAN (Anm.58), S.57-98.
- 60) ALFRED ERNST: Die Bedenken gegen einen ausschliesslich gewaltfreien Widerstand. In: Orientierung 1 (1972), S.8-11.  
 - Ebert will mit historischen Fallstudien nicht die Wirksamkeit des gewaltfreien Widerstandes "beweisen", sondern erwartet von ihnen lediglich "Hinweise" für die theoretische Grundlegung der Strategie und Taktik der zukünftigen sozialen Verteidigung. THEODOR EBERT (Hrsg.): Fallstudien aus der innenpolitischen Friedens- und Konfliktforschung. Düsseldorf 1970.
- 61) Sowohl der Bericht Schmid über "Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz" (Anm.3), S.56, als auch das "Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik unseres Landes" der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (Bern 1972, S.12 f) befürwortet den gewaltfreien Widerstand als Fortsetzung und Ergänzung des gewaltsamen Widerstandes.
- 62) Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (vom 6. Juni 1966), S.5.
- 63) JACQUES FREYMOND: L'Europe dans le système mondial. 24.Februar 1972 (vervielfältigt), S.11.
- 64) Europa. Schweizerische Zeitschrift für europäische Fragen 11/12 (1972), S.8.
- 65) ALFRED WEITNAUER: Europäische Integration und schweizerische Unabhängigkeit. In: Schweizer Monatshefte 41.Jg. (1961/62), S.600-614 (609).
- 66) NORBERT KOHLHASE: Zum politischen Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Europa-Archiv 13 (1961), S.339-344 (342). - CARSTENS (Anm.37). - RIKLIN, Europäische Gemeinschaft (Anm.35), S.341 f.
- 67) WEITNAUER (Anm.65), S.600/607/609.
- 68) Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat. 1968, S.241 (Zitiert nach HANS HAUG: Das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen. Bern 1972, S.73).

- 69) Vortrag anlässlich des 12.Ferienkurses der Schweizerischen Staatsbürgerlichen Gesellschaft in St.Moritz. 12.Juli 1972.
- 70) Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. 1969. Nationalrat S.320 ff. Ständerat S.201 ff.
- 71) Politische Richtlinien der Schweizerischen Republikanischen Bewegung.
- 72) GUGGENHEIM (Anm.49), S.302 ff.
- 73) BINDSCHEDLER (Anm.47), S.179.
- 74) Das bündnisfreie (neutrale?) Irland ist ein Sonderfall, da dieses Land am Rande der machtpolitischen Auseinandersetzung liegt.
- 75) Le Monde, 11.5.1962.
- 76) MAX PETITPIERRE: La neutralité de la Suisse est-elle encore justifiée? In: Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1963. Bern 1963, S.59 f.
- 77) Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (vom 23.Februar 1972), S.11.
- 78) RIKLIN, Europäische Gemeinschaft (Anm.35), S.70-73/387 f.
- 79) HUBER (Anm.8), S.32.
- 80) RIKLIN, Modell (Anm.57), S.71 f.
- 81) EWG-Vertrag, Art. 223-225.
- 82) Durch die inzwischen erfolgte Stärkung des politischen Charakters der Europäischen Gemeinschaften ist die frühere, neutralitätspolitisch bedenkenlosere Einstellung des Verfassers obsolet geworden. RIKLIN, Modell (Anm. 57), S.69 f.
- 83) Oben Anm.17.
- 84) Oben S.4-6
- 85) Oben S.18.
- 86) Oben S.18-20.

- 87) Oben S.20/36.
- 88) RICHARD LOEWENTHAL: Freiheit der Eigenentwicklung. In: Aussenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates. Bd.1. München 1971, S.11-15 (11).
- 89) HANS J.MORGENTHAU: In Defense of the National Interest. New York 1951.
- 90) ARON (Anm.28), S.28.
- 91) AFHELDT / POTYKA / REICH / SONNTAG / WEIZSAECKER: Durch Kriegsverhütung zum Krieg? München 1972, S.67 ff.
- 92) "Opus iustitiae pax" (Pius XII). - JOHAN GALTUNG: Gewalt, Frieden und Friedensforschung. In: Kritische Friedensforschung. Hrsg.v. Dieter Senghaas. Frankfurt 1971, S.55-104 (86 ff).
- 93) Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (Anm.3), S.28 f.

## INHALTSÜBERSICHT

1. PROBLEMSTELLUNG	1
2. METHODE	3
21. Subjektiv-historische Methode	3
22. Objektiv-historische Methode	4
23. Objektiv-zeitgemässe Methode	6
3. BEZUGSRAHMEN	8
31. Bezugskategorien	8
311. Beziehungsmacht	8
312. Beziehungsraum	10
313. Beziehungsdichte	12
314. Beziehungsart	14
315. Ein heuristisches Modell	16
32. Ausgangslage	16
321. Beziehungsmacht - Starker Kleinstaat	16
322. Beziehungsraum - Regionale Streuung	18
323. Beziehungsdichte - Faktische Integration ohne Mitbestimmung	18
324. Beziehungsart - Sicherheitspolitische ohne wirtschaftspolitische Trennung	20
33. Rahmenbedingungen	22
331. Verfassungskonformität	22
332. Völkerrechtskonformität	23
333. Zielkonformität	24
334. Realisierbarkeit	24
335. Zweckmässigkeit	24
336. Neutralitätskonformität	24

4. KONKRETISIERUNG DER UNABHAENGIGKEITSPOLITIK	27
41. Beziehungsmacht - Gleichgewicht gegen- seitiger Abhängigkeit	27
42. Beziehungsraum - Streuung der Abhängigkeiten	32
43. Beziehungsdichte und Beziehungsart - Gleichgewicht von faktischer Integration und Mitbestimmung	35
431. Verfassungskonformität	39
432. Völkerrechtskonformität	40
433. Zielkonformität	41
434. Realisierbarkeit	41
435. Zweckmässigkeit	41
436. Neutralitätskonformität	46
5. RELATIVITAET DER UNABHAENGIGKEIT	50
51. Autarkie-Relativität	50
52. Macht-Relativität	51
53. Zeit-Relativität	51
54. Wert-Relativität	52
6. DAS MAGISCHE VIERECK DER SCHWEIZERISCHEN AUSSENPOLITIK	53
ANMERKUNGEN	58