

Die schweizerische Neutralität in der Welt von heute

von

Bundesrat Max Petitpierre

Vorsteher des Politischen Departements der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Wien 1959

Österreichische Gesellschaft für Außenpolitik und Internationale
Beziehungen

1959 G. 6981

Dodis



Der vorliegende Vortrag wurde am 25. April 1959 in der Akademie der Wissenschaften zu Wien vor der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und Internationale Beziehungen gehalten.



1959 by Österreichische Gesellschaft für Außenpolitik und Internationale Beziehungen.

Druck der Österreichischen Staatsdruckerei. 6124 59.

Herr Bundesminister, Exzellenzen, meine Damen und Herren!

Es bedeutet für mich eine hohe Ehre, heute an diesem feierlichen Ort zu Ihnen sprechen zu dürfen, in diesem herrlichen Gebäude, in dessen Räumen die altherwürdige Institution der Österreichischen Akademie der Wissenschaften ihren Sitz hat, die Österreichs geistige Elite vereinigt. Ich darf dies wohl als besondere Auszeichnung betrachten, die die Gesellschaft für Außenpolitik und internationale Beziehungen mir als Mitglied der Regierung eines befreundeten Nachbarstaates vorbehalten hat. Gestatten Sie mir, der Gesellschaft dafür meinen besten Dank auszusprechen.

Ich habe die Einladung, über die schweizerische Neutralität angesichts der Probleme der heutigen Welt zu sprechen, mit besonderer Freude angenommen, weil mir Ihre schöne Stadt in doppeltem Sinne als der geeignete Ort erscheint, um dieses Thema zu behandeln. Einmal ist ja hier — anlässlich des Wiener Kongresses von 1815 — unserer Neutralität die internationale Anerkennung zuteil geworden. Zum andern wurde die Neutralität seit der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages im Jahre 1955 zur gemeinsamen Grundlage der Außenpolitik unserer beiden Länder. Dadurch wurden die Bande noch verstärkt, die seit langem zwischen Österreich und der Schweiz bestehen und zwischen ihnen eine tiefe und verständnisvolle Freundschaft geschaffen haben. Es scheint mir wertvoll zu sein, daß wir unsere Ansichten über die Probleme der Neutralität austauschen und miteinander vergleichen und uns gegenseitig unsere Erfahrungen mitteilen, denn wir haben ein gleiches Interesse daran, daß der Grundsatz der Neutralität als Institution des Völkerrechts anerkannt und geachtet wird.

Die große Mehrheit der Schweizer ist auch heute noch der Neutralität durchaus zugetan. Sie sieht in ihr das Mittel, das es der Eidgenossenschaft ermöglicht hat, sich im Laufe der Jahrhunderte zu entwickeln und durch alle Schicksalsschläge der

Geschichte hindurch ihre Unabhängigkeit zu behaupten. Die Geschichte der schweizerischen Neutralität ist denn auch mit derjenigen der Eidgenossenschaft selbst unzertrennlich verbunden.

Man kann die Entstehung der schweizerischen Neutralität bis ins 15. Jahrhundert zurück verfolgen. Der fromme Einsiedler Niklaus von Flüe, der kürzlich heiliggesprochen wurde, beschwor damals die Eidgenossen, als innere Zwistigkeiten sie bedrohten, sich nicht mit den ausländischen Mächten zu verbünden, in ihrem Lande zu bleiben und keine Kriege zu führen, dafür aber mutig für ihre Unabhängigkeit und ihre Heimat zu kämpfen, falls sie angegriffen werden sollten. Ich erwähne diese Ermahnung aus alter Zeit, weil das Schweizervolk sie nie vergessen hat und man sie heute noch gerne als Verhaltensregel gegenüber internationalen Ereignissen anführt.

Im Dreißigjährigen Krieg erhoben dann die Eidgenossen die Neutralität zur Grundlage ihrer Außenpolitik und zur ständigen Richtschnur ihres Handelns. Dieser Entschluß ergab sich vorerst aus den Schwierigkeiten der Kantone, sich untereinander zu verständigen. Ihre Auffassungen über die außenpolitischen Ziele waren geteilt. Zudem wurden vom 16. Jahrhundert an die schweizerischen Katholiken und Protestanten oft von Glaubensgenossen in fremden Ländern aufgefordert, in ihre Streitigkeiten einzugreifen, und sie selbst waren mehrmals versucht, im Ausland Unterstützung gegen Miteidgenossen anderen Glaubens zu suchen. Doch kamen die Schweizer zur Einsicht, daß solche Handlungen ihre Einheit und Unabhängigkeit und damit das Bestehen ihrer gemeinsamen Heimat gefährdeten. Mit dem Wachsen der Eidgenossenschaft verliehen dann deren vielfältige Struktur und ihre ethnischen und sprachlichen Verschiedenheiten der Neutralität eine neue Rechtfertigung. Die schweizerische Neutralität verdankt also ihre Entstehung hauptsächlich den innenpolitischen Verhältnissen.

Der Wiener Kongreß von 1815 erhob die schweizerische Neutralität zu einem internationalen Statut und zu einem Bestandteil des Völkerrechts. Die Urkunde, die die immerwährende Neutralität der Schweiz anerkennt und garantiert, stellt ausdrücklich fest, „daß die Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz sowie ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluß den wahren Interessen aller europäischen Staaten entsprechen“.

Damit wurde aus dem bisher einseitigen Willensakt der Neutralität eine Institution des Völkerrechts.

Im Jahre 1920 ermöglichte es eine Erklärung des Völkerbundsrates unserem Lande, dem Völkerbund beizutreten, denn sie

bestätigte, daß die „Neutralität der Schweiz im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt“ sei, und stellte fest, daß die Schweiz im Falle eines Konfliktes nicht gehalten sei, an militärischen Sanktionen teilzunehmen.

Es besteht also eine gewisse Analogie zwischen der Neutralität der Schweiz und derjenigen Österreichs: beide beruhen nämlich auf einem einseitigen Willensakt, sind aber durch die Völkerrechtsgemeinschaft ausdrücklich anerkannt worden.

Auf staatsrechtlichem Gebiet scheint die Lage auf den ersten Blick etwas verschieden zu sein. Die österreichische Neutralität ist im Verfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 verankert, während die schweizerische Bundesverfassung zwar die Neutralität erwähnt, aber ohne ihre Aufrechterhaltung als einen der Zwecke der Eidgenossenschaft zu erklären, im gleichen Sinne etwa wie die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit. Es besteht jedoch kein Zweifel darüber, daß nach der Auffassung der Schweizer die Neutralität gleichen Wert und gleiche Rechtskraft wie ein Verfassungsprinzip besitzt und daß die Abkehr von der Neutralität, wenn sich die Frage je stellen sollte, weder von der Regierung noch von den eidgenössischen Räten beschlossen werden könnte, sondern daß die Entscheidung darüber den Kantonen und dem Schweizervolk zusteht.

Ich kann im Rahmen dieses Vortrages die rechtlichen Seiten der Neutralität nicht eingehend behandeln. Einige wesentliche Merkmale der schweizerischen Neutralität möchte ich dagegen hervorheben.

Sie ist immerwährend und verleiht dadurch der Schweiz ihre besondere Stellung in der Staatengemeinschaft.

Die immerwährende Neutralität erschöpft sich nicht in den Rechtssätzen über die gewöhnliche Neutralität, derzufolge ein beliebiger Staat außerhalb eines bestimmten bewaffneten Konflikts bleiben kann und die nur während dieses Konflikts wirksam ist. Sie erheischt darüber hinaus noch eine bestimmte grundsätzliche Haltung, die sich teilweise schon in Friedenszeiten auswirkt.

Diese besonderen Verpflichtungen sind genau abgegrenzt und lassen sich wie folgt umschreiben: Ein ständig neutraler Staat darf nie einen Krieg beginnen, so wenig wie er sich an einem Krieg zwischen anderen Staaten beteiligen darf. In jedem Krieg muß er eine streng neutrale Stellung einnehmen. Dagegen ist er verpflichtet, mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln sein Gebiet gegen irgendeinen Angriff zu verteidigen. Seine Neutralität muß also eine bewaffnete sein. Schließlich ist es ihm auch in Friedenszeiten untersagt, irgendeine Verpflichtung ein-

zugehen, die ihn in einen Krieg verwickeln oder ihn im Kriegsfall daran hindern könnte, seinen Neutralitätspflichten nachzuleben.

Im Unterschied zu den andern Staaten, die frei darüber entscheiden können, ob sie in einen bestimmten Konflikt eingreifen wollen oder nicht, muß der ständig neutrale Staat eine geradlinige Politik verfolgen, die sich immer auf die gleichen Grundsätze stützt. Er bewahrt seine Souveränität, aber seine Handlungsfreiheit ist durch die Grenzen beschränkt, die er sich kraft seines Statuts selbst gesetzt hat. Er ist durch dieses Statut gebunden wie ein anderer Staat durch einen Bündnisvertrag. Ein Vertrag enthält im allgemeinen genaue Bestimmungen, und es genügt, diese anzuwenden. Der ständig neutrale Staat dagegen ist, abgesehen von den schon erwähnten Grundregeln der Neutralität, durch ein Prinzip gebunden, und es steht ihm allein zu, dieses Prinzip anzuwenden und zu entscheiden, in welchem Maße es ihm zu handeln gestattet oder Zurückhaltung auferlegt. Die Anwendung dieses Prinzips nennen wir Neutralitätspolitik; es ist die Selbstdisziplin, die sich der ständig neutrale Staat auferlegt.

Während das Neutralitätsrecht seine Wirksamkeit erst in Kriegszeiten erhält, gibt es eine Neutralitätspolitik in Friedenszeiten, deren Ziel darin besteht, die Einhaltung der Neutralität im Konfliktfall zu ermöglichen. Diese Politik muß den anderen Staaten Vertrauen einflößen; denn es genügt nicht, daß sich ein Staat als neutral erklärt, sondern die anderen Staaten müssen auch die Gewißheit erlangen, daß er die Neutralität auch tatsächlich einhalten wird. Dies will natürlich nicht besagen, daß jede Entscheidung eines neutralen Staates von allen andern Staaten gebilligt werden müsse. Es geht nicht darum, um Anerkennung zu werben oder Mißfallen zu vermeiden. Neutralität bedeutet nicht Opportunismus.

Die Handlungsfreiheit des neutralen Staates ist übrigens ziemlich groß. Man darf nicht vergessen, daß die Neutralität ein militärischer, mit dem Krieg verknüpfter Begriff ist und somit nichts den neutralen Staat daran hindert, an allen internationalen Tätigkeiten teilzunehmen, die friedlichen Zwecken dienen. Gelegentlich kann man die Tendenz beobachten, die Neutralität mit Dingen in Verbindung zu bringen, mit denen sie nichts zu tun hat. Wir müssen jede derartige extensive Auslegung der Neutralität ablehnen.

Insbesondere schränkt die Neutralität unsere Freiheit in wirtschaftlicher Hinsicht nicht ein, ausgenommen in Kriegszeiten, in

denen die Wirtschaft eine wichtige Rolle in der militärischen Landesverteidigung spielt.

Auch die Idee einer Gesinnungsneutralität ist für uns unannehmbar. Herr Bundeskanzler Raab hat unsere Auffassung einmal, in einem Kommentar zum Verfassungsgesetz, sehr prägnant ausgedrückt: Die Neutralität verpflichtet den Staat, nicht den einzelnen. Sie schränkt die grundlegenden Freiheiten des Bürgers nicht ein und bedeutet keinen Eingriff in die Presse- und Meinungsfreiheit.

Außerdem genügt allein der Wille eines Staates, außerhalb eines Konfliktes zu bleiben, leider nicht, um die anderen Staaten ohne weiteres zu veranlassen, die Neutralität nicht zu verletzen. Die Schweiz sieht in ihrer Geschichte den Beweis dafür, daß die Neutralität nie besser geachtet wird, als wenn sie auch verteidigt werden kann. Aus diesem Grunde hat das Schweizervolk immer bereitwillig die notwendigen Opfer für eine möglichst wirksame Landesverteidigung auf sich genommen.

Die Erklärungen, die von österreichischen Staatsmännern in den letzten Jahren abgegeben wurden, berechtigen zur Feststellung, daß ihre und unsere Auffassung über das Neutralitätsstatut unserer beiden Länder im allgemeinen übereinstimmen, auch wenn wir manchmal im Rahmen der Neutralitätspolitik verschiedene Entscheide getroffen haben.

Beim Kriegsende im Jahre 1945 stand die Schweiz vor einem Dilemma. Die Konferenz von San Francisco hatte die Organisation der Vereinten Nationen ins Leben gerufen. Zu jenem Zeitpunkt stand die Neutralität sehr tief im Kurs, und die Vereinten Nationen hatten beschlossen, ihr den Gnadestoß zu versetzen. Der französische Delegierte an der Konferenz von San Francisco hatte sogar die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung in die Satzung vorgeschlagen, wonach die „Teilnahme an der Organisation Verpflichtungen in sich schließt, die mit der Neutralität unvereinbar sind“. Dieser Vorschlag wurde nicht angenommen, doch nur weil man ihn als überflüssig und durch andere Bestimmungen gedeckt betrachtete. Die Lage war also klar. Die Schweiz hatte zwischen dem Beitritt zur Organisation der Vereinten Nationen und der Beibehaltung der Neutralität zu wählen. Eine Übereinkunft, wie sie 1920 mit dem Völkerbund hatte getroffen werden können, war ausgeschlossen. Sogar wenn der Bundesrat und die eidgenössischen Räte der Auffassung gewesen wären, der Beitritt zu den Vereinten Nationen sei die Aufgabe der Neutralität wert, so hätte ohne jeden Zweifel das Schweizervolk, das über eine derartige Frage entscheiden muß, mit ge-

waltiger Mehrheit den Beitritt zu den Vereinigten Nationen abgelehnt.

Zehn Jahre später stellte sich das gleiche Problem für Österreich, aber unter vollständig anderen Voraussetzungen, die es der Regierung und dem Parlament Ihres Landes gestatteten, es anders zu lösen, als wir es getan hatten.

Die Geschichte des österreichischen Staatsvertrags und des Beitritts Ihres Landes zu den Vereinigten Nationen einerseits und der Erklärung und der Anerkennung der österreichischen Neutralität andererseits zeigt die enge Verknüpfung dieser beiden Ereignisse: Beitritt zu den Vereinigten Nationen und Schaffung des ständigen Neutralitätsstatuts. Die gleichen Staaten, die die Neutralität Österreichs anerkannten, stimmten gleichzeitig für dessen Aufnahme als Mitglied der Weltorganisation. Damit legten sie die Satzung in einer Weise aus, die vom Sinn und von der Tragweite abweicht, die ihr von den Autoren verliehen wurden. Durch den Beitritt zu den Vereinigten Nationen wurde zweifellos die Neutralität Österreichs verstärkt und gleichzeitig die Neutralität als geltender Satz des Völkerrechts anerkannt.

Die stillschweigende Gewährleistung, die somit der österreichischen Neutralität durch die Vereinigten Nationen verliehen wurde, bestätigte übrigens nur die Aufwertung, die der Begriff der Neutralität in den letzten zehn Jahren erfahren hat.

Staaten wie Indien und Schweden, die den Vereinigten Nationen ohne Vorbehalte beigetreten sind, haben erklärt, daß sie in jedem zukünftigen Krieg neutral bleiben werden. Ihre Neutralität ist allerdings von der österreichischen und schweizerischen insofern verschieden, als diese Staaten nicht durch ein Statut gebunden sind, das ihnen genau umschriebene Verpflichtungen auferlegt, und sie demgemäß die Freiheit haben, jederzeit ihre Politik zu ändern. Schweden spricht übrigens nicht von einer Neutralitätspolitik, sondern von einer bündnisfreien Politik. Die Neutralität Indiens ist eher ein Neutralismus, das heißt die Ablehnung einer Stellungnahme im ideologischen Konflikt, der die kommunistischen Staaten vom Westen trennt. Es gibt also ebenso viele Arten der Neutralität wie neutrale Staaten.

Mit der Zeit hat man erkannt, daß die Neutralität nützliche Dienste leisten kann. In den letzten Jahren wurden verschiedentlich neutrale Staaten mit Aufgaben betraut, die nur sie erfüllen können. Ein Beispiel dafür ist die Durchführung des Abkommens über den Waffenstillstand in Korea. Auch die am 12. August 1949 in Genf unterzeichneten Abkommen zum Schutze der Kriegsgesopfer, an denen heute 76 Staaten beteiligt sind, auferlegen den neutralen

Staaten wichtige Aufgaben, indem sie die Anwendung der Vertragsbestimmungen ihrem Schutz und ihrer Aufsicht unterstellen.

Aber auch unsere eigene Auffassung der Neutralität hat sich in einem gewissen Sinne gewandelt.

Während langer Zeit war die Neutralität eine im wesentlichen passive Haltung, obschon wir immer der Auffassung waren, daß sie auch Verpflichtungen auf humanitärem Gebiet mit sich bringe. Es ist selbstverständlich, daß ein neutraler Staat, der von den bewaffneten Konflikten verschont bleibt, den Kriegsofern Hilfe bringen und ihre Leiden verringern muß. Aber heute ist dies nicht mehr genügend. Die Neutralität muß aktiv sein, das heißt, der neutrale Staat muß bereit sein, Aufgaben im Dienste des Friedens auf sich zu nehmen, um die friedliche Lösung von Problemen zu erleichtern, die die internationale Ordnung stören oder Ursache von Streitigkeiten zwischen anderen Staaten sind. Eine der Hauptaufgaben der Außenpolitik des neutralen Staates besteht darin, alle Möglichkeiten zum Handeln wahrzunehmen, die einer aktiven Neutralität offenstehen. Die Neutralität darf nicht als Ausdruck eines engen egoistischen Interesses erscheinen. Sie erhält ihre volle Daseinsberechtigung erst, wenn sie neben den ihr eigenen unmittelbaren Zwecken auch dem übergeordneten Ziel des allgemeinen Friedens dient. Die Unparteilichkeit, deren sich der neutrale Staat befleißigen muß, darf nicht Teilnahmslosigkeit bedeuten. Auch dem Neutralen fallen gegenüber der Völkergemeinschaft Verantwortlichkeiten zu, wenn auch andere als den übrigen Staaten.

Das Jahr 1945 brachte einen vollständigen Bruch mit der Vergangenheit, in der Welt im allgemeinen und ganz besonders in Europa.

Wir sind in eine Zeit der Umwälzung und der Veränderung eingetreten. Ständig spielen sich Ereignisse ab, deren Auswirkungen nicht abgesehen werden können; das Schicksal aller Länder — seien sie daran direkt beteiligt oder nicht — wird von diesen Ereignissen beeinflusst. Zum erstenmal in der Geschichte ist die Welt zu einem Ganzen geworden, politisch und wirtschaftlich, so daß eine Veränderung an irgendeinem Orte des Erdballs sich überall auswirken kann. Diese gegenseitige Abhängigkeit aller Länder und aller Kontinente wird noch erhöht durch die ungeahnten Möglichkeiten, die durch Wissenschaft und Technik auf den verschiedensten Gebieten eröffnet wurden.

Die Menschheit sieht sich heute vor allgemeine Probleme einer neuen Art gestellt, die alle Länder ohne Ausnahme betreffen, ob

sie es nun wollen oder nicht und sogar wenn sie sich dessen nicht bewußt sind.

Alle diese Probleme werden überschattet von dem ideologischen Konflikt, der mit dem Ausbruch der russischen Oktoberrevolution im Jahre 1917 begonnen hat. Er dauert unvermindert fort, ungeachtet der Doktrin der friedlichen Koexistenz. Er verhindert nicht nur die Lösung einzelner politischer Probleme, sondern bewirkt auch einen dauernden Gegensatz zwischen der kommunistischen Welt und den Ländern, die in ihrer großen Mehrheit sich zu einer Art der Demokratie bekennen, die auf der Anerkennung und Achtung der grundlegenden persönlichen Freiheiten beruht. Die Ziele der kommunistischen Doktrin sind unverändert geblieben. Auch wenn der Kommunismus erklärt, den Krieg als Mittel zur Verwirklichung seiner Absichten auszuschließen, so strebt er doch immer noch nach Universalität. In Europa allerdings scheint sich der ideologische Konflikt stabilisiert und gewissermaßen kristallisiert zu haben. Er hat die Schärfe der unmittelbaren Nachkriegsjahre verloren, bleibt aber trotzdem eine Tatsache.

Der ideologische Konflikt kann den neutralen Staaten Schwierigkeiten bereiten, weil die totalitären Staaten wenig Verständnis aufbringen für den Unterschied zwischen der Neutralität, wie wir sie auffassen, und einer moralischen und ideologischen Neutralität, die wir ablehnen. Der neutrale Staat bewahrt seine vollständige Handlungsfreiheit gegenüber dem Kommunismus als einer politischen Doktrin, und nichts hindert ihn daran, sich auf seinem Gebiet der kommunistischen Aktion zu widersetzen. Wir betrachten diesen ideologischen Konflikt als eine interne Angelegenheit, die jedes Land für sich regeln muß. Er berührt den Grundsatz der Universalität nicht, der für unsere diplomatischen Beziehungen zu andern Staaten gilt.

Wenn in Europa heute die ideologischen Auseinandersetzungen etwas von ihrer Schärfe verloren haben, so stellen sie weiterhin fast überall sonst in der Welt die Länder der beiden Lager einander gegenüber. Seit einigen Jahren haben sie sich sogar auf ein neues Feld ausgedehnt, auf dasjenige der Entwicklung der wirtschaftlich zurückgebliebenen Länder anderer Erdteile, vor allem Asiens und Afrikas. Als Folge des letzten Krieges haben viele dieser Länder ihre Unabhängigkeit errungen oder sie streben noch danach. In ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sind sie hinter den westlichen Ländern zurückgeblieben, und ihr politisches Gefüge ist oft noch etwas schwankend. Ihre Stabilität und ihre Prosperität hängen in einem starken Maße von der Hilfe

ab, die ihnen die wirtschaftlich fortgeschritteneren Länder gewähren können. Dies ist zweifellos das schwerste und wichtigste Problem, das sich unserer Generation stellt. Durch eine gemeinsame Politik der fortgeschrittenen Länder könnte es in kürzerer oder längerer Zeit wohl auf friedliche Weise gelöst werden. Aber der ideologischer Kampf hat sich in den letzten Jahren auch dieses Gebiets bemächtigt, indem er die Form eines wirtschaftlichen und technischen Kampfes annahm. Das Grundproblem der wirtschaftlichen Hilfe wurde dadurch vollständig verfälscht. Die neutralen Staaten können diesem Problem nicht teilnahmslos gegenüberstehen, auch wenn es die Neutralität als solche nicht berührt. Sie haben zum mindesten das gleiche Interesse an der Schaffung einer friedlichen Weltordnung wie alle anderen Länder, und diese wird nur möglich, wenn das Elend überall überwunden wird und die kürzlich unabhängig gewordenen Staaten in der Lage sind, die sich ihnen stellenden ungeheuren Probleme zu lösen.

Aber der letzte Krieg hatte noch eine andere Folge, die die Neutralen Europas unmittelbar interessiert. Er zerstörte die traditionelle Struktur unseres Kontinents, indem er Europa, und sogar ein europäisches Land, nämlich Deutschland, in zwei Teile gespalten hat.

Die heikelsten Probleme stellen sich heute einem neutralen Staate wie Österreich oder der Schweiz im Zusammenhang mit den Bemühungen zur Verwirklichung der europäischen Einigung.

Wenn wir versuchen, unsere Haltung gegenüber diesen Bestrebungen festzulegen, so kommen ganz verschiedenartige Gefühle zum Ausdruck, und wir unterliegen dem Zwiespalt widersprüchlicher Tendenzen.

Wie alle Europäer mit wirklichkeitsnahem Sinn, die mit der westlichen Zivilisation verbunden geblieben sind, müssen wir die Notwendigkeit einsehen, den Spaltungen und den Bruderkriegen ein Ende zu bereiten, die für Europa verhängnisvoll gewesen sind und es die Vormachtstellung gekostet haben, die es in der Welt während Jahrhunderten eingenommen hatte. Die europäischen Länder müssen näher zusammenrücken und zur Bewahrung ihrer Unabhängigkeit sich des gemeinsamen Erbes bewußt werden. Sie müssen auch den Lebensstandard ihrer Bevölkerungen sicherstellen und gemeinsam bei der Lösung der großen Probleme unserer Epoche mitwirken. Jedes einzeln für sich betrachtet, sind die europäischen Länder heute nicht mehr Mächte im Weltmaßstab wie die Vereinigten Staaten von Amerika, die Sowjetunion und morgen auch China, sogar wenn sie sich durch ihre Völker-

gemeinschaften über Europa hinaus ausdehnen. Geeignet dagegen stellen sie einen den Weltmächten vergleichbaren Machtfaktor dar. Die besten Erfolgsaussichten Europas liegen in seiner Einigung. Daraus ergibt sich auch die Notwendigkeit, diese Einigung zu fördern.

Man kann die europäische Einigung auf verschiedene Weise zu erreichen suchen. Zwei Wege sind bisher beschritten worden. Der eine besteht in der Zusammenarbeit der europäischen Länder auf bestimmten Gebieten, unter Wahrung der nationalen Souveränität und der Autonomie der beteiligten Staaten, die nur durch die vertraglich eingegangenen Verpflichtungen gebunden sind. Der andere Weg ist die Integration, die Schaffung einer Gemeinschaft, an die jeder Mitgliedstaat einen Teil seiner Souveränität abgibt und die durch gouvernementale oder parlamentarische überstaatliche Behörden geleitet wird. Diese Methode ist radikaler als die erste. Ihre Befürworter sehen in ihr das Mittel, rascher an das Ziel zu gelangen, das sie sich gestellt haben und das darin besteht, aus Europa eine politische Einheit zu formen: einen Staatenbund oder einen Bundesstaat.

Der raschen Verwirklichung der Einigung in dieser Form der Integration stellen sich jedoch Hindernisse entgegen. Diese liegen einmal in der Verschiedenartigkeit der europäischen Länder, deren jedes seine eigene Geschichte, Tradition, Kultur, seine eigenen Institutionen und Sprachen hat. Diese Länder haben auch nicht alle die gleichen Interessen. Die einen sind frei von jeglicher Bindung an andere Kontinente, während andere überseeische Interessen zu wahren haben: sei es, daß sie Teil eines größeren Ganzen sind, wie das britische Commonwealth, oder daß andere Länder und Territorien von ihnen abhängen, was bei Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Portugal der Fall ist. Die Politik dieser Länder, besonders der wichtigeren unter ihnen, ist keine eigentlich europäische Politik und kann — angesichts ihrer besonderen Verpflichtungen — gegenwärtig auch keine solche sein, sondern ist ausschließlich national. Die Schwierigkeiten, mit denen die Regelung ihrer Beziehungen mit den überseeischen Gebieten verbunden ist, bedeuten eine Belastung, die nicht ohne Schaden auf Europa als Ganzes übertragen werden könnte. Es liegt sogar im höheren Interesse Europas, gegenüber den anderen Kontinenten, wie Asien und Afrika, gegenwärtig nicht als eine Einheit, als ein integrierter Kontinent aufzutreten. Eine einheitliche europäische Außenpolitik läßt sich derzeit nicht verwirklichen, was jedoch nicht ausschließt, daß einzelne äußere Ziele von den europäischen Ländern gemeinsam verfolgt werden.

Zu diesen Schwierigkeiten kommt noch hinzu, daß in einer Gemeinschaft, in der einige Staaten mächtiger sind als andere, vor allem in bezug auf ihre Bevölkerungszahl, die Größten eine vorherrschende Rolle spielen und einen entscheidenden Einfluß ausüben. Ein Land wie die Schweiz, das vor beinahe siebenhundert Jahren entstanden ist und dem es gelang, durch alle Schicksalsschläge eines durch Krieg zerrissenen Europas seine endgültige Gestalt anzunehmen und zu bewahren, besitzt eine Tradition der Unabhängigkeit, auf die zu verzichten es nicht bereit ist. Dies umso weniger, als seine seit Jahrhunderten befolgte Politik der bewaffneten Neutralität erfolgreich war: sie hat es ihm ermöglicht, außerhalb der beiden Weltkriege zu bleiben. Die Schweizer haben das Gefühl, daß sie durch die Teilnahme an einer Integration die internationale Stellung ihres Landes schwächen und seine Eigenpersönlichkeit opfern würden.

Unser Erhaltungstrieb wirkt sich also nach zwei Seiten aus. Wir spüren das Gemeinsame, das uns mit den anderen europäischen Völkern verbindet, und wir wissen, daß wir heute mit ihnen eine Schicksalsgemeinschaft bilden. Auf der anderen Seite wollen wir unsere kostbaren Güter bewahren, zu denen wir an erster Stelle unsere Unabhängigkeit zählen. Sie könnte aber durch zu enge Bande, sogar mit befreundeten Völkern, gefährdet werden, wenn wir dadurch in deren Abhängigkeit gerieten. Es handelt sich also für uns viel eher um ein Problem der Unabhängigkeit denn um ein solches der Neutralität.

Die Frage der Beteiligung der Schweiz an einer auf die Einheit Europas gerichteten Politik hat sich im übrigen nicht in abstrakter Form gestellt, etwa in dem Sinne, daß sich unser Land ein für allemal für die Mitgliedschaft an allen Organisationen hätte entscheiden müssen, die zur Schaffung dieser Einheit gebildet werden. Wir hatten auch nicht zu wählen zwischen den beiden Methoden: Zusammenarbeit oder Integration. Das Problem taucht jedesmal konkret auf, wenn eine derartige Institution gegründet wird oder der Beitritt zu einer schon bestehenden in Frage kommen könnte.

Für die Schweiz, wie übrigens für die anderen Länder Westeuropas, stellten sich die konkreten Probleme der europäischen Zusammenarbeit und Integration vor allem auf dem Gebiete der Wirtschaft.

Im Sommer 1947 fand in Paris eine europäische Konferenz statt, um Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu prüfen und über das Hilfsangebot der Vereinigten Staaten zu befinden, das unter dem Namen „Marshallplan“ bekannt ist. Obschon die Schweiz

die amerikanische Hilfe nicht benötigte, da sie vom Krieg verschont geblieben war, beschloß sie, sich an der Konferenz zu beteiligen. Dabei machte sie allerdings drei Vorbehalte, nämlich

- daß sie keine Verpflichtungen eingehen werde, die mit ihrer traditionellen Neutralität unvereinbar wären;
- daß die Beschlüsse, welche die schweizerische Wirtschaft betreffen, gegenüber der Eidgenossenschaft nur mit ihrem Einverständnis verbindlich werden; und
- daß sie sich die Freiheit vorbehalte, Handelsabkommen mit europäischen Staaten aufrechtzuerhalten, die nicht an den Arbeiten der Konferenz teilnehmen, und neue Handelsverträge mit diesen Staaten abzuschließen.

Weniger als ein Jahr später wurde in Paris ein Abkommen unterzeichnet, durch das die Organisation für europäische Wirtschaftszusammenarbeit — abgekürzt OECE — geschaffen wurde. Diese Institution umfaßt heute 17 Staaten, darunter die Schweiz. Ihre Organe haben keinen überstaatlichen Charakter. Die Beschlüsse werden mit der Zustimmung aller Mitglieder gefaßt. Es besteht kein Zweifel darüber, daß die von der OECE eingeleitete Form der Zusammenarbeit fruchtbar war: sie ermöglichte die Schaffung der Europäischen Zahlungsunion und hat nicht nur in bedeutendem Maße zur wirtschaftlichen Erholung der kriegsgeschädigten Länder beigetragen, sondern auch den Wohlstand Europas im gesamten wesentlich gefördert.

Die Neutralität stand der Beteiligung der Schweiz an der OECE nicht im Wege, weil die nationale Souveränität jedes Landes gewahrt blieb und jedes Mitglied nur im Ausmaß der von ihm eingegangenen Verpflichtungen gebunden war.

Gegenwärtig ist das ganze Problem der europäischen Wirtschaftszusammenarbeit wieder in Frage gestellt durch die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die nur sechs der siebzehn Mitglieder der OECE umfaßt. Das von diesen sechs Ländern angestrebte Ziel ist die politische Vereinigung Europas. Die wirtschaftliche Integration stellt nur eine Etappe dar.

Wir waren von Anfang an der Auffassung, daß die Schweiz einer Organisation wie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowohl aus politischen wie aus wirtschaftlichen Gründen nicht beitreten könne.

Wenn ein ständig neutraler Staat die Frage des Beitritts zu einer internationalen Organisation wirtschaftlichen Charakters prüft, so muß er sich überlegen, ob er dadurch nicht seiner wirtschaftlichen und auch politischen Unabhängigkeit verlustig gehen könnte. Um es noch genauer auszudrücken: Wird er durch seine

Zugehörigkeit zu dieser Organisation nicht in eine Lage versetzt, die es ihm in einem bestimmten Zeitpunkt — in Kriegszeiten nämlich — verunmöglichen könnte, seine Pflichten als neutraler Staat zu erfüllen?

Im 19. Jahrhundert hielt man die Beteiligung eines neutralen Staates an einer Zollunion für ausgeschlossen, wenn auch für das Großherzogtum Luxemburg eine Ausnahme gemacht wurde, damit es Mitglied des Zollvereins bleiben konnte.

Die Zollunion des 19. Jahrhunderts war übrigens weniger umfassend und lockerer als eine wirtschaftliche Union wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die sich mit der Zeit auf alle Gebiete des wirtschaftlichen und sozialen Lebens erstrecken soll und deren letzte Ziele politische sind.

Die Gründe, die es der Schweiz verbieten, einer Wirtschaftsunion wie dem Gemeinsamen Markt beizutreten, ergeben sich aus der Neutralität, aber auch aus der Sorge um die Erhaltung der Unabhängigkeit, die in der Neutralität ihren Ausdruck findet.

Prüfen wir zuerst einmal die institutionellen Fragen. Die Übertragung von Kompetenzen an ein überstaatliches Organ, von der ich bereits gesprochen habe, verunmöglicht es einem Mitglied der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, autonome Beschlüsse in bezug auf seine Handelspolitik mit Drittstaaten zu treffen. Nun ist zwar zuzugeben, daß jeder internationale Vertrag den Verzicht der Teilnehmerstaaten auf einen Teil ihrer Handlungsfreiheit bedingt, und zwar als Gegenleistung für Vorteile, die ihnen ihre Partner einräumen. Aber der durch den Vertrag gebundene Staat behält seine Freiheit im Verkehr mit Drittstaaten, was in einer durch überstaatliche Organe gelenkten Wirtschaftsgemeinschaft nicht der Fall ist.

Dazu kommt die schon erwähnte Erscheinung, daß die mächtigeren Staaten der Gemeinschaft zwangsläufig ihren Willen den schwächeren aufzwingen werden. Diese findet in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sogar ihre institutionelle Verankerung, indem jeder der drei großen Staaten in gewissen Organen über mehr Stimmen verfügt als seine kleineren Partner. Bei den Entscheidungen der Gemeinschaft kommt ihnen daher eine führende Rolle zu.

Ganz abgesehen davon ist kaum daran zu zweifeln, daß in einer Wirtschaftsvereinigung mit so weitgesteckten Zielen wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft die einzelnen Volkswirtschaften die Tendenz haben werden, sich mehr und mehr ineinander zu verflechten und ein Ganzes zu bilden, dessen einzelne Teile nicht mehr voneinander getrennt werden können. Die gegenseitige wirt-

schaftliche Abhängigkeit kann so stark werden, daß die Durchführung einer selbständigen Handelspolitik und sogar Außenpolitik fragwürdig wird. Nun fordert aber die Neutralitätspolitik eine gewisse Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet gegenüber allen anderen Staaten. Im Falle eines bewaffneten Konflikts, das heißt gerade dann, wenn die Neutralität wirksam werden sollte, würde ein neutrales Mitglied der Gemeinschaft Gefahr laufen, seine Beziehungen mit den am Krieg beteiligten Partnerstaaten nicht mehr lösen zu können, ohne seine eigene Wirtschaft in Frage zu stellen. Dies würde das betreffende Land daran hindern, die aus dem Neutralitätsrecht fließenden konkreten Verpflichtungen zu erfüllen.

Die Schweiz ist auch der Ansicht, daß das von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschaffene System nicht den Erfordernissen ihrer Wirtschaft und ihrer traditionellen Handelspolitik entspricht. Sie ist in der Tat ein Welthandelsland, ohne Zugang zum Meer, ohne eigene Rohstoffe, das durch niedrige Zölle die Nachteile seiner geographischen Lage und seiner Rohstoffarmut ausgleicht. Indem es sich in ein europäisches Regionalsystem einschließen ließe, würde es allen Anschauungen über Handelspolitik zuwiderhandeln, denen es bisher seine Treue bewahrt hat.

Schließlich ist die Schweizerische Eidgenossenschaft das Resultat eines Willensaktes, der sich während Jahrhunderten vollzogen hat. Die Schweizer mit ihren vielen Sprachen, von denen die drei wichtigsten nicht ausschließlich die ihren sind, mit ihren verschiedenen Glaubensbekenntnissen und ihren Beziehungen zu drei großen europäischen Kulturen fühlen die Bedrohung, die ein vereinheitlichtes Europa für die Existenz und die Zukunft ihrer Heimat bedeuten würde; ein Europa, das die Verschiedenartigkeit seiner Mitglieder nicht achtet und zu dem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, im Geiste ihrer Gründer, eine Vorstufe darstellen soll. Ohne die Möglichkeit positiver Ergebnisse einer Integration zu verkennen, sucht die Schweiz aus diesen Gründen andere Wege, um sich der eingeleiteten Aktion zur wirtschaftlichen Einigung der europäischen Länder anzuschließen.

Die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und das Inkrafttreten der ersten Maßnahmen des Römer Vertrages auf dem Gebiete der Zolltarife und Kontingente haben einen Konflikt zwischen den beiden Methoden zur Einigung Europas heraufbeschoren: Integration und Zusammenarbeit nach dem Vorbild der OECE. Diese beiden Methoden verfolgen übrigens auch verschiedene Ziele: politische und wirtschaftliche die eine, rein wirtschaftliche die andere. Trotzdem sind sie nicht unvereinbar; die

eine schließt die andere nicht aus. Und die siebzehn Mitglieder der OECE haben bis vor kurzem ohne Ausnahme die Notwendigkeit anerkannt, die Zusammenarbeit fortzusetzen, die während mehr als zehn Jahren für sie alle fruchtbringend war. Sie hatten sich sogar grundsätzlich über die Schaffung einer Freihandelszone geeinigt, durch die der Gemeinsame Markt der Sechs ergänzt worden wäre.

Es ist unnötig, auf die Gründe zurückzukommen, die zum Scheitern der zu diesem Zweck eingeleiteten Verhandlungen führten. Es genügt, wenn wir feststellen, daß wir uns heute in einer Sackgasse befinden.

Das Problem besteht nicht darin, zwischen zwei Methoden der Verwirklichung der Einigkeit Europas zu wählen. Sicher kann man nur Genugtuung empfinden über die politischen Ergebnisse der Zusammenarbeit in einer Gemeinschaft, deren Mitglieder bis vor nicht allzulanger Zeit einander feindlich gegenüberstanden: dies stellt ein bedeutendes Element der Stabilität und des Friedens in Europa dar. Andererseits werden ohne eine Verständigung zwischen den Sechs des Gemeinsamen Marktes und ihren elf Partnern der OECE neue Spaltungen und damit eine Schwächung unseres Kontinents entstehen. Eine europäische Integration, die auf sechs Länder beschränkt ist, kann ihre besten Früchte nur hervorbringen, wenn sie sich in einen weiteren Rahmen einfügt, wie ihn zum Beispiel die OECE darstellt.

Beunruhigend sind nicht so sehr die unmittelbaren Auswirkungen der Diskriminierung auf dem Gebiet der Zölle und Kontingente im Gefolge des Inkrafttretens des Römer Vertrages als die Unsicherheit, in der wir uns heute befinden. Bilaterale und provisorische Abmachungen sind nicht genügend, um diesen Zustand zu überwinden. Es ist notwendig, ohne Verzug das grundsätzliche Problem anzupacken mit dem gemeinsamen Willen, zu einer Lösung zu gelangen. Man darf feststellen, daß dieser Wille bei den elf Nichtmitgliedern des Gemeinsamen Marktes vorhanden ist; er besteht ebenfalls, wenn nicht bei allen, so doch bei den meisten der sechs Länder.

Neutrale Länder wie Österreich und die Schweiz haben ein offensichtliches Interesse, an diesen Bemühungen mitzuarbeiten und mitzuhelfen bei der Suche nach Lösungen, die es ihnen gestatten würden, mit den andern Ländern die europäische Einigkeit zu verwirklichen, ohne ihre Neutralität aufzugeben.

Man kann es nur begrüßen, daß die außerhalb des Gemeinsamen Marktes gebliebenen Länder unter sich ständige Kontakte errichtet haben und ihrerseits nach einem Mittel suchen, um aus

der Sackgasse herauszukommen. Diese Zusammenarbeit muß sich tätig fortsetzen. Sie bezweckt nicht die Schaffung einer gegen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gerichteten Staatengruppe. Wenn sich diese Länder jedoch auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen können, so verleiht ihnen dies in den Verhandlungen, die notwendigerweise eines Tages wieder aufgenommen werden müssen, ein Gewicht und einen Einfluß, die sie einzeln nicht besitzen würden.

Das zu verwirklichende Ziel bleibt die multilaterale Assoziation. Sie ist nicht nur wünschenswert, sondern notwendig, soll nicht die OECE und alles, was sie verkörpert, dem Untergang geweiht sein. Die OECE sollte den Rahmen für eine solche Assoziation abgeben. Auch sie ist eine Vorstufe der europäischen Einigkeit, wenn auch die von ihr geschaffenen Bande nicht so eng und stark sind wie diejenigen, welche die Mitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verbinden. Wenn die von ihr bisher angewandten Methoden nicht genügend wirksam erscheinen, so können neue, den bevorstehenden Aufgaben besser angepaßte gefunden werden. Die Arbeiten des Maudling-Ausschusses haben für die meisten Fragen, die sich stellen können, den Boden vorbereitet.

Seit dem Mißerfolg der Verhandlungen im letzten Herbst sind alle Initiativen von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ausgegangen. Ihre Anregungen und die von ihr in Aussicht genommenen Lösungen wurden als unannehmbar betrachtet. Aber wir dürfen nicht passiv die Pläne abwarten, die uns die Sechs einmal unterbreiten könnten. Wir müssen selbst Wege suchen, die zu einer möglichst baldigen Wiederaufnahme der Verhandlungen und damit zur Überwindung des gegenwärtigen Engpasses führen können.

Die handelspolitische Autonomie gegenüber Drittstaaten, der wir zugetan bleiben, verhindert keineswegs, daß man prüft, in welcher Weise eine Koordinierung mit der Handels- und Zollpolitik der Sechs eingeleitet werden kann. Es gibt kein Gebiet der Wirtschaftspolitik, auf dem sich nicht eine vernünftige Verständigung erreichen ließe, um jede Art von Schädigung für die Unterzeichnerstaaten des Römer Vertrages auszuschließen. Die neuen Besprechungen sollten von beiden Seiten ohne vorgefaßte Meinungen aufgenommen werden in der Bereitschaft, sich jeder neuen Idee, die zum Ziele führen könnte, anzuschließen. Sie sollten vielleicht auch in einem neuen Geist geführt werden, weniger abstrakt und ohne Hintergedanken, ohne Versteifung auf Schlagwörter und Formeln.

Zweifellos wird die Sache dadurch erschwert, daß die Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit nur einen Ausschnitt aus dem Problemkreis bilden, mit dem sich die großen europäischen Länder befassen müssen. Sie haben noch andere Interessen zu verteidigen; sie sind an anderen Verhandlungen, die sie als wichtiger betrachten, beteiligt. Aber auch wenn diese wirtschaftlichen Probleme für sie nicht im Vordergrund stehen, so darf doch ihre Bedeutung nicht unterschätzt werden, und zwar nicht nur für die Beziehungen der europäischen Länder unter sich, sondern auch für die auswärtigen Aufgaben, die sich Europa in den nächsten Jahren stellen werden. Ich denke vornehmlich an den wirtschaftlichen Wettstreit, der in den unterentwickelten Ländern entbrannt ist und von dem ich vorhin gesprochen habe. Dieser Wettstreit, von dem alle europäischen Länder erfaßt werden, erfordert die Ausnützung aller ihrer wirtschaftlichen Hilfsquellen und Möglichkeiten. Eine neue Spaltung Europas, sogar wenn sie auf die wirtschaftlichen Beziehungen beschränkt werden könnte, würde unseren Kontinent noch mehr schwächen.

Die Befürworter der europäischen Integration liebäugeln mit der Idee, mittels dieser Integration einen europäischen Großraum zu schaffen, der sich vergleichen ließe mit den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion. Diesen Begriff des Großraumes kann man jedoch nicht, wie es manchmal geschieht, ausschließlich auf Zahlen, Statistiken und wirtschaftliche Daten gründen. Europa ist kein weiter leerer Raum, den man nach Belieben auffüllen kann. Es ist bereits geformt durch verschiedene kleinere Räume, in denen seit Jahrhunderten Völker leben, welche die Eigenständigkeit und das Wesen ihrer angestammten Heimat bewahren wollen.

Föderalismus ist Einigkeit in der Vielfalt; sein Wesen faßt zwei Tendenzen zusammen: diejenige der Einheit und diejenige der Wahrung der Vielfalt. Dies sind recht eigentlich die beiden Strömungen, die gegenwärtig Europa durchziehen. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft entspricht der einen, eine multilaterale Assoziation von der Art der OECE der andern; sie ergänzen sich gegenseitig. Ein wirklichkeitsnaher europäischer Föderalismus muß beiden Rechnung tragen.

Staaten wie Österreich und die Schweiz haben ein lebenswichtiges Interesse an Lösungen, welche die Einigung Europas verwirklichen, ohne seine Vielfalt zu zerstören, da sie ansonst weder ihre Neutralität noch ihre Unabhängigkeit bewahren könnten.

Damit komme ich zum Schluß meiner Ausführungen. Ich habe versucht, kurz die Gründe aufzuzeigen, aus denen mein Land der Neutralität, die in seiner Geschichte eine entscheidende Rolle

7 spielt, so zugetan ist. Ich wollte auch unsere Haltung gegenüber den Hauptproblemen der heutigen Zeit umschreiben. Die Neutralitätspolitik ist eine schwierige und oft undankbare Politik wegen der Grenzen, die ihr gesetzt sind. Sie wird von den andern Ländern nicht immer verstanden. Ich glaube aber dennoch, daß sie so lange ihre volle Daseinsberechtigung behält, als nicht ein wirksames System der kollektiven Sicherheit besteht. Wahrhaft sinnvoll können wir aber die Neutralität in der bewegten Welt von heute nur gestalten, wenn wir uns bewußt sind, daß auch wir einen Teil der Verantwortung tragen für die großen Aufgaben unserer Zeit, von deren Erfüllung die Zukunft jener Zivilisation abhängt, zu der wir, Österreicher wie Schweizer, gehören.
