

113

E 2800(-)1967/61/65

[DoDiS-8743]

*Rede des Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten
des Politischen Departements, A. Zehnder,
anlässlich der Jahreskonferenz der schweizerischen Gesandten¹*

DIE PRAXIS DER SCHWEIZERISCHEN NEUTRALITÄTSPOLITIK
ANGESICHTS DER HEUTIGEN WELTLAGE

[Bern, 7. September 1951]²

I. Ist die Neutralitätspolitik überhaupt noch ein taugliches Instrument zur Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit?

II. Problematik jeder Politik.

I. Es wäre interessant, festzustellen, wie sich der Souverän, d. h. das schweizerische Volk, zur Frage der Weiterführung oder Aufgabe der schweizerischen Neutralität in der gegenwärtigen politischen Situation stellen würde. Sie werden mit mir einig gehen, dass es schlechthin undenkbar ist, eine Abstimmung über diese heikle Frage durchzuführen. Wir an der Zentrale haben aber über die mutmasslichen Resultate einer solchen Abstimmung unsere Meinung, denn aus Gesprächen wissen wir, dass das schweizerische Volk auch heute unter allen Umständen an der Neutralität festhält. Es ist möglich, dass eine Minderheit anderer Auffassung ist, und dass diese Minderheit heute grösser ist als vor fünf Jahren. Doch besteht kein Zweifel darüber, dass die Anhänger der Neutralität die überwiegende Mehrheit besitzen.

In den Gesprächen, die wir mit den einzelnen Exponenten des Schweizervolkes hatten, mussten wir immer wieder feststellen, dass keine Klarheit darüber besteht, was unter Neutralität zu verstehen ist. Neutralität ist zum Teil zu einem sentimentaligen Begriff geworden. Es ist deshalb immer wieder notwendig, zu präzisieren, was darunter verstanden werden muss. Wir wissen, dass Neutralität ein militärischer Begriff ist. In der Tat ohne Kriegszustand gibt es keine Neutralität. Ferner ist Neutralität ein Rechtsbegriff. Aber ausserhalb des Krieges gibt es auch rechtlich keine Neutralität. Die Botschaft

1. Schwerpunkt der Ministerkonferenz vom 6.–8. September 1951 in Bern bildete das Thema *La pratique de la politique de neutralité dans le monde actuel* mit Referaten von A. Zehnder, V. Nef, D. Secrétan und Max Grässli. An der Konferenz nahmen neben M. Petitpierre folgende Postenchefs teil: K. Bruggmann, A. Brunner, W. von Burg, E. Celio, E. Feer, P. A. Feldscher, B. von Fischer, M. Graessli, R. Hohl, A. Huber, G. Jaccard, F. Kappeler, R. Kohli, E. Lardy, V. Nef, J. Rossat, P. A. de Salis, D. Secrétan, O. Seifert, Ch. Stucki, H. de Torrenté. Das EPD war auf Gesandtenebene vertreten durch: W. Stucki, A. Zehnder, Ph. Zutter. Ebenfalls eingeladen waren: M. Troendle, Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge, und M. Iklé, Direktor der Finanzverwaltung des EFZD.

2. A. Zehnder hat dieses Referat am 7. September gehalten. Das Manuskript des Referats datiert vom 5. September 1951 und weicht in einigen Passagen vom Referat ab. Vgl. E 2802 (-)1967/78/4.

des Bundesrates vom 4. August 1919 über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund äussert sich darüber wie folgt:³

«Neutralität ist der Inbegriff der mit dem Neutralitätszustand verbundenen völkerrechtlichen Rechte und Pflichten.»

und fährt dann fort:

«Neutralitätspolitik ist die Haltung eines neutralen Staates in den Angelegenheiten, die zwar nicht durch das Neutralitätsrecht bestimmt sind, auf die aber die Neutralität mittelbar einen Einfluss hat.»

Es gibt also neben der Neutralität im militärischen und rechtlichen Sinne auch eine Neutralitätspolitik.

Professor Max Huber beginnt seine letzte Studie (1948) über Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik mit der Feststellung, dass Rechtsverhältnisse selten für sich allein betrachtet werden können⁴. «Die allgemeine Haltung der Rechtssubjekte ausserhalb eines gegebenen Rechtsverhältnisses ist für letzteres oft von grosser, vielleicht entscheidender Bedeutung.» Wenn es also auch keine Neutralität im rechtlichen Sinne in Friedenszeiten gibt, so ist doch die Haltung eines Staates eben in diesen Friedenszeiten wesentlich für die Beurteilung seines Neutralitätswillens im Falle eines Konfliktes. Diese Haltung eines Staates in Friedenszeiten im Hinblick auf die Neutralität im Kriege ist Neutralitätspolitik im Frieden.

Die Neutralitätspolitik im Kriege ist das Gebiet, auf dem der Neutrale den Kriegführenden gegenüber seine Freiheit bewahrt und auf dem er je nach dem Verhalten der Kriegführenden ihnen entgegenkommen oder entgegengetreten darf. Die zitierte Botschaft des Bundesrates sagt:

«Nichts kann den Interessen eines Neutralen mehr entgegen sein als eine übermässige Ausdehnung der Neutralitätspflichten. Denn das Grundrecht der Neutralen, vom Kriege verschont zu bleiben und in seinen friedlichen Beziehungen zu anderen Staaten nicht gestört zu werden, ist eine Selbstverständlichkeit.»⁵

Gerade weil Neutralitätspolitik in den freien Willen des Neutralen gestellt und eine Frage des politischen Ermessens ist, darf die Möglichkeit der Betätigung einer solchen Politik nicht durch missbräuchliche Ausdehnung der Neutralitätspflichten eingeschränkt oder unterdrückt werden. In der Tat, die Geschichte der Neutralität ist im grossen ganzen der Kampf der Neutralen um die freie Sphäre, in welcher sie sich im Kriege bewegen können. A fortiori gelten diese Regeln für die Neutralitätspolitik im Frieden, wobei die Sphäre des freien Ermessens des Neutralen theoretisch unbeschränkt ist. Der Neutrale ist souverän und kann tun und lassen, was ihm beliebt. Jedenfalls wird er aber eifersüchtig wachen, dass in Friedenszeiten seine Bewegungsfreiheit durch andere Staaten unter dem Titel seiner Neutralität nicht eingeschränkt wird.

3. Vgl. die Botschaft des Bundesrates betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund (vom 4. August 1919), *BBl*, 1919, Bd. 71, IV, S. 541–648.

4. Max Huber, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, 5 (1948), S. 9–28.

5. Vgl. *Anm.* 3.

Es gibt Ausnahmen von der unbeschränkten Freiheit des Neutralen in Friedenszeiten. Ich sehe deren zwei:

1. Die politische Lage kann sich so gestalten, dass die Friedenszeiten nicht mehr die Charakteristika eines Friedenszustandes aufweisen. Es kann dies sein, wenn nach Beendigung eines Krieges die Liquidation des Krieges noch nicht beendet ist, oder wenn die politische Lage zwischen zwei oder mehreren Gruppen von Staaten so gespannt wird, dass sich bereits Bündnisse von Staaten abzeichnen oder vorbereitet werden im Hinblick auf einen künftigen Krieg.

2. Die Schweiz als einziger Staat auf der Welt hat die Präention, als dauernd neutraler Staat von allen anderen Staaten anerkannt zu werden. Es ist klar, dass die Haltung eines so präentiösen Staates anders sein muss als jene eines gelegentlich Neutralen gegenüber sich bekämpfenden Staatengruppen.

Die Voraussetzungen für diese zwei Ausnahmen sind meiner Ansicht nach im heutigen Thema enthalten. Es ist somit gerade dieser Aspekt des Problems, der uns heute interessiert: Wie ist die Neutralitätspolitik der dauernd neutralen Schweiz in der heutigen politischen Situation, die schon kein Friede und noch kein Krieg oder schon kein Krieg und noch kein Friede ist, zu handhaben?

Ich glaube, es ist richtiger, wenn ich zuerst versuche, die heutige politische Lage der Welt zu charakterisieren, und erst später dies aus der gegebenen Situation zu folgernden Schlüsse für die Politik der Schweiz ziehe.

Der jüngste Weltkrieg ist seit über sechs Jahren beendet, nicht aber seine Liquidation. Es fehlen noch die Friedensverträge und die daraus resultierende Wiedererlangung der vollen Souveränität der Unterlegenen. Deutschland, Österreich und Japan sind noch besetzte Länder, obgleich die Besetzungsnormen in der Zwischenzeit wesentlich gemildert worden sind. Aus der noch nicht vollendeten Liquidation des letzten Weltkrieges verblieben sowohl für einen gelegentlichen Neutralen des letzten Krieges wie auch für einen dauernd Neutralen Verhältnisse, denen gegenüber beide nicht ganz frei sind. In konsequenter Fortsetzung der Neutralitätspolitik im verflorbenen Kriege steht auch der Neutrale vor dem Problem der Liquidation der Vergangenheit und zwar eben als Neutraler und nicht als Kriegführender. Jeden Schritt im Sinne der Rückkehr zu Friedensverhältnissen wird er begrüßen, und sofern es möglich ist, das Seinige dazu beitragen. In dieses Kapitel gehören, was die Schweiz anbetrifft, die Wiederanknüpfung unterbrochener wirtschaftlicher Beziehungen, die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen⁶, die Zulassung der ehemals Kriegführenden zu internationalen Organisationen, kurzum die Normalisierung aller Art von Beziehungen. Die Schweiz ist, im Bestreben dieser Normalisierung herbeizuführen, auf Schwierigkeiten besonderer Art, d. h. auf solche, die das Vertrauen des Auslandes in die Neutralität der Schweiz

6. Zur Frage der Anerkennung von ausländischen Staaten vgl. die Antwort von M. Petitpierre vom 24. März 1949 auf die Interpellation von W. Schmid, NR-Prot., E 1301(-)/I/390, S. 112–118. Zur Anerkennung Chinas vgl. die Notiz von M. Petitpierre an A. Zehnder vom 7. Oktober 1949, E 2001(E)1967/113/154 (DoDiS-8017), zur Anerkennung Indonesiens vgl. das Protokoll einer interdepartementalen Konferenz vom 12. Dezember 1949, E 2001(E)1967/113/155 (DoDiS-7480), zur Frage der Anerkennung der beiden deutschen Staaten vgl. Nr. 88 in diesem Band.

erschüttern könnten, nicht gestossen. Wenn man uns in diesem Zusammenhang gelegentlich Vorwürfe gemacht hat, so war es in dem Sinne, dass wir zu wenig elastisch und zu doktrinär neutral gewesen sind.

Das zweite Kapitel der heutigen politischen Situation, das neutralitätspolitisch von Bedeutung ist, war und ist der Versuch, die Welt international auch politisch straffer als bisher zu organisieren. Ich denke an die Vereinten Nationen und deren zahlreiche Organe⁷. Sie kennen die Gründe, weshalb wir diesen Organisationen, soweit sie politisch sind, nicht beitreten konnten und weshalb wir ohne weiteres in deren technischen Organen mitarbeiten durften. Jede Superregierung bedarf, um wirksam zu sein, der effektiven Macht, ihre Entschlüsse gegen Widerstand durchzusetzen. Gerade dieser Aspekt der UNO war es, der uns hinderte, ihr beizutreten, weil Sanktionen gegen Dritte unvereinbar sind mit dem Statut eines dauernd neutralen Staates. Wenn wir gewissen technischen Organisationen der UNO nicht beigetreten sind, z. B. der Charta von Havanna⁸ oder Bretton Woods⁹, oder der GATT¹⁰, so waren dafür andere Gründe massgebend als die Neutralität.

Das dritte Kapitel der heutigen politischen Situation umfasst die Problematik des sogenannten Kalten Krieges oder des Konfliktes West-Ost. Im Gegensatz zu den Aspekten des ersten Kapitels, die die Liquidation der Vergangenheit betrafen, weist der Konflikt West-Ost in die Zukunft. Alles, was mit diesem zunächst ideologischen Konflikt zusammenhängt, ist neutralitätspolitisch von Bedeutung. Denn eben unsere Entscheidungen in Einzelfällen riskieren einmal in der Zukunft genau unter die Lupe genommen, um sorgfältig analysiert zu werden «pour les besoins d'une cause future», die wir heute noch nicht kennen. Heute ist die Welt praktisch in zwei Lager aufgeteilt mit politischen und militärischen Bündnissen diesseits und jenseits des Eisernen Vorhanges. In diesem Konflikt gibt es keine dauernd Neutralen ausser der Schweiz. Wohl zeichnet sich gerade in den letzten Monaten ein gewisser Wunsch zu einer neutralistischen Haltung bei gewissen Staaten ab; doch sind in der Praxis diese Unabhängigkeitsbestrebungen von Moskau oder Washington noch politisch zu wenig wirksam, als dass man sich auf sie stützen könnte. Auf dem asiatischen Kontinent ist es Indien, im Mittelmeerraum die arabischen Staaten, in Europa Schweden, in Amerika Argentinien und einige zentralamerikanische Republiken. Hinter dem Eisernen Vorhang ist einzig Jugoslawien von Bedeutung, aber es scheint, dass Jugoslawien jetzt schon bereit ist, die westliche Blockpolitik mitzumachen¹¹. Charakterisiert ist ferner die Lage durch die Intoleranz der beiden Gruppen gegeneinander. Die Situation ist also ähnlich einer solchen im Kriege, und das Verständnis für die unabhängige Politik eines neutralen Staates schwindet dementsprechend mit der Verschärfung der Gegensätze.

7. Vgl. DDS, Bd. 16 und Bd. 17, Thematisches Verzeichnis: Die Schweiz und die UNO sowie Die Schweiz und die Spezialorganisationen der UNO.

8. Vgl. DDS, Bd. 17, Nrn. 34 (DoDiS-1965), 41 (DoDiS-128) und 55 (DoDiS-3200).

9. Vgl. DDS, Bd. 17, Nr. 3 (DoDiS-125), DDS, Bd. 16, Nr. 111 (DoDiS-1960), DDS, Bd. 15, Nr. 144, Annex III.

10. Vgl. Nr. 95 in diesem Band.

11. Vgl. Nrn. 11 und 13 in diesem Band.

II. Was heisst nun Politik der Neutralität in dieser komplexen politischen Situation mit ihrem dreifachen Aspekt der Liquidation der Vergangenheit, der Bestrebungen für eine straffere politische Organisation der Welt und dem Konflikt West-Ost?

Wie eingangs erwähnt, verlangt das Schweizervolk vom Bundesrat eine Politik der Neutralität. Es ist aber am Bundesrat, zu entscheiden, ob in der gegebenen Situation eine Politik der Neutralität überhaupt richtig ist. Es ist doch so, dass das, was der Schweizer will, die Unabhängigkeit und die Selbständigkeit der Schweiz ist. Wie in jeder Politik ist auch Neutralität eine Politik, d. h. auch die Neutralität ist nur ein Mittel zum Zweck, eben das Mittel, das die schweizerischen Regierungen bisher als am besten geeignet für die Sicherung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Schweiz erachtet haben. Sollte sich das Instrument als untauglich erweisen, so müsste es der Bundesrat trotz aller Sentimentalität, mit der das Schweizervolk an der Neutralität hängt, zum alten Eisen werfen. Ist nun dieses Mittel in der heutigen Situation noch tauglich? Sie werden zugeben, dass es sehr schwer ist, die Frage zu beantworten. Ich glaube, bevor wir sie bejahen oder verneinen, müssten wir uns fragen, ob uns ein besseres Instrument zur Verfügung steht. Es wäre unvorsichtig, auf etwas zu verzichten, was sich bewährt hat, ohne einen Ersatz zu haben, der besser ist.

Im Konflikt West-Ost steht die Schweiz eindeutig auf einer Seite. Ideologisch ist sie mit dem Westen verbunden. Auch geographisch gehört sie zum Westen. Herr Bundesrat Petitpierre hat einmal gesagt, die Schweiz sei ein Ast am westeuropäischen Baum. Verdorrt der Baum, so kann auch der Ast kein Eigenleben führen. Es ist nicht zum ersten Mal, dass wir in einem solchen Dilemma sind. Als die liberale Weltauffassung durch das Experiment des Nationalsozialismus und Faschismus in Frage gestellt wurde, so versuchten wir, die Neutralität lediglich als eine Obliegenheit des Staates darzustellen und behielten uns die Freiheit der Gesinnung vor, d. h. wir lehnten strikte die Gesinnungsneutralität ab. In meinen Reisen im Ausland und besonders während meines Aufenthaltes in Berlin¹² musste ich feststellen, dass jeder Versuch, diese Zweiteilung verständlich zu machen, auf taube Ohren stiess, zum Teil weil die Partner davon einfach nichts hören wollten, zum Teil weil sie ehrlich ausserstande waren, diese Subtilitäten zu verstehen. Dabei hatten wir es immerhin noch mit Europäern, zugegeben deformierten, aber immerhin Europäern zu tun. Versuchen wir, diese Subtilität Nicht-Europäern zu erklären, so stossen wir heute auf volles Unverständnis. Ein totalitäres Regime, viel totalitärer als das von Hitler wie heute das russische ist, ist ausserstande, einer solchen Auffassung zuzustimmen, selbst wenn es sie verstehen könnte. In Amerika ist es nicht viel anders. Mit der den Amerikanern inhärenten Tendenz, alles zu vereinfachen, müssen wir damit rechnen, dass sie bei einer weiteren Verschärfung des Konfliktes sich auf die einfachste Formel zurückziehen, nämlich Freund oder Feind. Auch wenn sie bereit wären, die Neutralität zu verstehen, so würden sie unfreundliche Reaktionen in der Schweizerpresse

12. A. Zehnder war von 1942 bis 1945 als Legationsrat und als Stellvertreter von H. Frölicher auf der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin tätig.

gegen die amerikanische Regierung, gegen amerikanische Institutionen, gegen ihre Politik als schliesslich unvereinbar mit der Neutralität erklären. Ich würde es als gefährlich erachten, die schweizerische Politik auf diesem doppelten Geleise weiterfahren zu lassen. Wir müssen uns hüten, den Begriff der Neutralität selber zu differenzieren, zu umschreiben oder zu interpretieren. In der heutigen politischen Situationen brauchen wir mehr Ellenbogenfreiheit als in normalen Friedenszeiten. Und diese Ellenbogenfreiheit wird uns nur dann gewährleistet, wenn wir nicht von uns aus den Rahmen, in welchem wir politisch tätig sein können, einschränken. Hüten wir uns vor der Erweiterung des Pflichtenkreises durch uns selber in unsicheren Zeiten. Wenn der Krieg kommt, wird es noch früh genug sein, uns freiwillige Beschränkungen aufzuerlegen, denn ein dauernd neutraler Staat wird im Kriege verschiedenes unterlassen, wozu er sonst das Recht hätte. Hüten wir uns aber in allererster Linie vor der Interpretation unserer Neutralitätspflichten durch andere. Es wird unvermeidlich sein, und es geschieht schon von Zeit zu Zeit, dass man unsere Haltung in konkreten Fällen unter die Lupe nimmt und uns vorhält, wir seien bei diesem oder jenem Entschluss nicht neutral gewesen. Unsere Pflicht ist es, solchen missbräuchlichen Interpretationen der schweizerischen Neutralitätspflichten entgegenzutreten, sonst riskieren wir sehr schnell, in diesem eingeengten Rahmen zu ersticken.

Ebenso ausgeschlossen scheint mir eine Politik des Gleichgewichtes zwischen West und Ost zu sein. Sie ist schlechthin der Schweiz nicht würdig. Wenn man es beiden Teilen recht tun will und auf ihre Meinungen hört, so wird man schliesslich eine opportunistische Politik nach beiden Richtungen betreiben und notwendigerweise einmal zwischen Hammer und Amboss geraten. Nicht durch Nachgeben in kritischen Momenten gegenüber dem im Augenblick Stärkeren werden wir unsere Unabhängigkeit retten können, sondern durch eine konsequente Haltung, durch eine Haltung, die man jederzeit stichhaltig, auch dem schwerhörigen Gegner, erklären kann.

Wie sieht nun eine Politik aus, die den vorstehenden Ausführungen Rechnung trägt? Es ist, nach meiner Auffassung, eine Politik der Neutralität schlechthin, oder, wenn Sie es vorziehen, bei der traditionellen Terminologie zu bleiben, eine Politik der bewaffneten integralen Neutralität, wobei Inhalt, Wesen und Umfang unseres Pflichtenheftes von uns allein gegeben wird ohne Rücksicht auf ein Gleichgewicht zwischen West und Ost.

Sollte sich ergeben, dass diese Politik nicht durchgeführt werden kann, weil sie nicht das geeignete Instrument ist, um die Unabhängigkeit und Selbständigkeit des Landes zu gewährleisten, so müssen wir uns fragen, was denn als besserer Ersatz ins Auge gefasst werden könnte. Vermutlich, dieser Schluss liegt auf der Hand, wäre es der Beitritt der Schweiz zu irgendeinem der Systeme, die die Unantastbarkeit und Sicherheit der kleinen Staaten sicherzustellen bestrebt sind. Als solche kämen in Frage sowohl die militärischen Bündnisse in der Art des Atlantik-Paktes oder Systeme der kollektiven Sicherheit¹³. Die Theorie, ob es einem neutralen Staaten verwehrt ist, Defensivbünd-

13. Vgl. *Thematisches Verzeichnis in diesem Band*: Allgemeine Dokumentation zur Sicherheitspolitik.

nisse zu schliessen zum Zwecke der Sicherung seiner Unabhängigkeit, vorausgesetzt, dass ein solches Defensivbündnis dem potentiellen Angreifer rechtzeitig bekanntgegeben wird, ist kontrovers¹⁴. Es ist aber lediglich eine theoretische Überlegung, die in der Praxis wohl in jedem Fall dazu führen wird, dass der potentielle Gegner von diesem Augenblick an den Neutralen eben nicht mehr als vertrauenswürdig betrachtet wird. In jedem Konflikt hat sich der Aggressor bisher immer wieder dagegen gewehrt, als Angreifer abgestempelt zu werden. Er war stets bestrebt, eine Rechtfertigung für die Aggression zu finden, und die Rechtfertigung lag stets im Hinweis auf gewisse Bündnisse, die andere Staaten angeblich gegen ihn geschlossen hatten. Ein System der kollektiven Sicherheit, insbesondere wenn es universell ist, wie dasjenige der Vereinten Nationen, hat diesen Nachteil nicht, solange als eben diese Universalität erhalten bleibt. Vom Augenblick an, wenn eine Gruppe von Staaten das System der kollektiven Sicherheit verlässt, ist die kollektive Sicherheit der restlichen Staaten nichts anderes als ein Bündnis anderer unter sich, und die ausserhalb dieses Bündnisses stehenden Staaten werden die gleichen Überlegungen anstellen wie im ersten Fall. Ferner wissen wir, dass kollektive Sicherheitssysteme ohne Sanktionen nicht spielen, und Sanktionen sind bekanntlich Krieg. Bei dem kollektiven Sicherheitssystem unterschreibt der beitretende Staat die Pflicht zur Ergreifung von Sanktionen, und damit bekennt er sich zum Krieg als Mittel zur Lösung internationaler Konflikte. Dieses Bekenntnis steht aber im flagranten Widerspruch zur ganzen traditionellen Politik der Schweiz. Es ist gefährlich, hauptsächlich für Kleinstaaten, mit Traditionen zu brechen. Die kollektive Sicherheit ist, so gesehen, kein besseres Instrument als das Instrument der Neutralität. Offene Defensivbündnisse sind leichter zu verantworten und stehen nicht unbedingt im Widerspruch zur Neutralität. Aber, wie gesagt, wer kann uns den Unterschied erklären zwischen Defensiv- und Offensivbündnissen, sobald ein stärkerer Partner als der kleine Staat mit im Spiele ist und jederzeit in der Lage ist, seine Politik auch ihm gegenüber durchzusetzen. Theoretisch mag ein Defensivbündnis in gewissen Zeiten tauglich sein für die Bewahrung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit eines Staates, aber es nützt ja nur, wenn ein Stärkerer dahinter steht, und in dieser Vereinigung mit dem Stärkeren liegt eben die Gefahr für den Schwächeren. Ich kann unter diesen Umständen beim besten Willen nicht erklären, dass es eine sicherere und bessere Lösung für die Schweiz gibt, ihre Unabhängigkeit und Selbständigkeit zu bewahren, als die Neutralität. Es ist möglich, dass die eine oder andere der Grossmächte unsere Neutralität im entscheidenden Moment nicht respektieren wird, aber solange keine greifbaren Beweise dafür vorliegen, dass dem so ist, ist die Neutralitätspolitik sicherlich für die Schweiz immer noch das tauglichste Mittel zur Bewahrung ihrer Unabhängigkeit. Oder ist die Neutralität bereits schon ein untaugliches Mittel?

14. Ende 1948 sondierte der österreichische Aussenminister K. Gruber bei P. A. Feldscher erfolglos mit der Idee eines sicherheitspolitischen Zusammengehens der beiden Länder. Vgl. DDS, Bd. 17, Nr. 105 (DoDiS-5264).

Haben wir bereits Beweis oder Anhaltspunkte, dass unsere Neutralität im Kriegsfall nicht respektiert wird? Meine Antwort fällt eindeutig aus: Nein. Es sind nur Vermutungen, dass sie nicht respektiert werden könnte. Wir wollen aber nicht einen radikalen Wechsel der Politik vornehmen gestützt auf Vermutungen. Es müssten schon sicherere Anhaltspunkte für die Untauglichkeit vorliegen, damit ein Bruch mit der Tradition vorgenommen wird.

Die vorstehenden Ausführungen rekapitulierend, komme ich deshalb zu folgendem Schlusse: Es liegt bis heute kein Anhaltspunkt vor, dass die schweizerische Neutralität ein untaugliches Instrument für die Bewahrung der schweizerischen Unabhängigkeit und Selbständigkeit geworden ist. Solange dies nicht der Fall ist, wäre es unklug, das Instrument, das sich bisher immerhin auch in schwierigen Zeiten bewährt hat, gegen ein anderes auszutauschen, das zum mindesten ebenso problematisch ist und uns vielleicht noch weniger Sicherheiten bietet. Eine Gleichgewichtspolitik zwischen West und Ost ist schlechterdings nicht möglich. Sie würde ja besagen, dass wir den Wünschen der einen und der anderen Partei gleichermassen entgegenkommen wollten. Praktisch heisst es, bei beiden Parteien Liebling zu sein. Wer aus einem solchen Sachverhalt eine Anerkennung oder einen Dank erwartet, irrt sich im voraus. Unklug, ja gefährlich wäre es ferner, wollte man unsere Neutralität der politischen Lage anpassen, d. h. unsere Neutralität definieren, umschreiben, interpretieren oder einschränken. Es ist klar, dass, je umfangreicher wir selber das Pflichtenheft der Neutralität gestalten, umso grösser auch die Ansprüche der anderen Länder an die Einhaltung dieses Pflichtenheftes, ja auf die weitere Einengung der Bewegungsfreiheit des Neutralen sein werden. Es ist deshalb nicht angängig, von einer differenzierten oder von integraler oder partieller Neutralität zu sprechen. Wir sind neutral schlechthin. Was dies bedeutet, wird aus der Haltung der Schweiz im Einzelfall ersichtlich.

Sie werden mir einwenden, das genüge nicht, denn in irgendeiner Form sollte die Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch die anderen Staaten erfolgen, damit sie wirksam ist. Sie werden mir auch sagen, dass es einer Anerkennung der schweizerischen Neutralitätspolitik bedarf, damit das Vertrauen in die neutrale Haltung der Schweiz in einem künftigen Konflikte bestehen bleibe. Dies ist zweifelsohne richtig. Es wird schliesslich auf das Vertrauen ankommen, das die anderen Länder der Schweiz entgegenbringen. Glauben Sie aber, dass durch ein stetes Nachgeben und Sicheinlassen auf ungerechtfertigte Begehren anderer Länder, d. h. durch eine Kompromissbereitschaft das Vertrauen in die Schweiz grösser sein wird, als wenn wir unsere eigene Linie verfolgen? In den fünf Jahren, die ich in Bern verbracht habe, habe ich gelernt, dass eine klare Stellungnahme, ob sie den andern passt oder nicht passt, mit einer plausiblen Begründung eines Entscheides im Einzelfalle besser ist und mehr Vertrauen in die Schweiz einflösst, als das Nachgeben den Wünschen beider Parteien. Und eben diese Selbständigkeit in der Entscheidung, lediglich begründet mit unserer innerlichen Auffassung von der Sauberkeit und Konsequenz unserer Haltung, wird das für den Respekt der Neutralität notwendige Vertrauen in uns erhalten.

Auch ich bin natürlich kein Prophet und kann deshalb nicht sagen, dass diese Haltung uns vor einer Aggression eines Bösgläubigen bewahren könnte.

Wenn ein Aggressor gewillt ist, aus irgendwelchen Gründen die Schweiz zu überfallen oder sie zu liquidieren, so hilft auch keine so saubere Haltung, denn er wird immer wieder Vorwürfe finden können, um uns zu überfallen. Jedenfalls würde ihm ein Bündnis mit seinen potentiellen Gegnern mehr stichhaltige Argumente in die Hand spielen als zum Beispiel die Freiheit der Meinung und des Wortes in der Schweiz.

III. Und nun zum Schluss noch einige konkrete Beispiele für die heutige Praxis der schweizerischen Neutralitätspolitik. Ich habe die Beispiele so ausgewählt, dass sie auf den ersten Blick als neutralitätspolitisch relevant erscheinen, bei näherem Zusehen aber Lösungen gestatten, die mit anderen Argumenten zu rechtfertigen sind.

1. *Zur Liquidation der Vergangenheit.* Als typisches Beispiel möchte ich hier die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Deutschland erwähnen¹⁵. Sie kennen das Problem. Es ist komplex, weil diese Frage nicht nur in der Vergangenheit wurzelt, sondern auch durch den Konflikt West-Ost überschattet ist. Man hat uns gesagt, dass die schweizerische Neutralität es verlange, dass der Bundesrat entweder beide Deutschland gleichzeitig anerkenne oder keines von beiden. Diese Schlussfolgerung scheint naheliegend, aber sie hätte in der Praxis zu einer absurden und unhaltbaren Lösung geführt aus dem einfachen Grund, weil wir im ersteren Falle als einziger Staat die Zweiteilung Deutschland damit anerkannt hätten und im zweiten Falle gegen das Prinzip der Normalisierung der Beziehungen nach einem beendeten Kriege verstossen hätten. Auch hier mussten wir uns fragen, welche Lösung liegt im schweizerischen Interessen und entspricht der schweizerischen Auffassung von der sauberen Haltung eines dauernd Neutralen. Das schweizerische Interesse lag unverkennbar in den Beziehungen zu Westdeutschland¹⁶. In bezug auf die Sauberkeit der Haltung ging unsere Linie ebenfalls nach Westdeutschland. In der Tat, das westliche Teilgebiet war bereit, die mit der Schweiz geschlossenen Verträge zu respektieren, die schweizerischen Interessen zu schützen entsprechend den uns teuren Grundsätzen des Völkerrechts, und ideologisch gehörte es zu unseren Freunden. Im Osten demgegenüber wurden die demokratischen Rechte missachtet, die Verträge nicht respektiert, und es lag auch keine Bereitschaft vor, den Schutz der schweizerischen Interessen zu gewährleisten¹⁷. Wir haben nicht gezögert, die der schweizerischen Lebensauffassung am besten zusagende Lösung zu treffen und jeden Vorwand der unneutralen Haltung kategorisch zurückzuweisen mit der Begründung, dass ein Staat, der die völkerrechtlichen Normen des staatlichen Zusammenlebens nicht zu respektieren wunsche, auch nicht erwarten dürfe, dass ein Rechtsstaat wie die Schweiz, dem gerade diese Achtung vor dem Recht sehr teuer ist, kein Entgegenkommen zu erwarten habe.

2. Ich habe als ein wesentliches Merkmal der heutigen Zeit die Bestrebungen zu einer strafferen Organisation der Welt erwähnt. Auch in Europa

15. Vgl. *Thematisches Verzeichnis in diesem Band*: Bundesrepublik Deutschland – Politische Beziehungen.

16. Vgl. Nr. 59 in diesem Band.

17. Vgl. Nr. 88 in diesem Band.

hat es Bestrebungen dieser Art gegeben. Ich denke in diesem Augenblick an den Europa-Rat¹⁸. Wir wurden nicht aufgefordert, beizutreten, aber man hat uns sondiert, ob ein Beitritt der Schweiz nicht möglich wäre¹⁹. Wir haben den Beitritt abgelehnt, weil er mit der schweizerischen Neutralität unvereinbar ist. Ich habe schon eingangs erwähnt, dass ein Beitritt zu einer Organisation der kollektiven Sicherheit an sich mit der schweizerischen Neutralität vereinbar wäre, sofern nicht von Anfang an Sanktionen gegen andere Staaten in der Charta enthalten sind. Dies war beim Europa-Rat nicht der Fall. Man glaubte zunächst, es handle sich um den freiwilligen Zusammenschluss von Staaten, deren Weltauffassungen gleichartig sind, an sich eine bestrickende Idee. Bei näherem Zusehen erwies es sich aber, dass Staaten in diese Gemeinschaft aufgenommen worden sind, deren Teilnahme gar nicht so selbstverständlich war. Ich denke an die Türkei oder Griechenland. Für die Aufnahme dieser Staaten waren nicht Weltanschauungsgründe massgebend, sondern strategische Überlegungen, also mit der Zielsetzung: Krieg. Der Europa-Rat ist heute ein Bündnis-System nicht gegen den Kommunismus und den Staat Russland. Wir waren aber nicht gewillt, unsere Neutralität gegen ein Bündnis-System einzutauschen, dessen Wirksamkeit ja nicht zweifelhaft war.

3. Im Rahmen des sogenannten West-Ost-Konfliktes traten die Vereinigten Staaten, unterstützt von England und Frankreich, an uns heran, mit dem Begehren, den Handel mit den Oststaaten von bestimmten strategisch wichtigen Artikeln einzustellen, d. h. die Blockade Amerikas gegen die Sowjetunion und ihre Satelliten mitzumachen²⁰. Es handelt sich in der Tat um eine politische Haltung im Frieden, die unvereinbar gewesen wäre mit unseren Grundsätzen der Neutralität, hätten wir dem amerikanischen Begehren entsprochen. Wir haben deshalb jede Mitarbeit an dieser Blockade verweigert²¹. Es liess sich auch vom Augenblick an, wo wir grundsätzlich das Mitmachen an der Blockade ablehnten, aus dem Neutralitätskomplex lösen. Wenn wir dann schliesslich autonom gewisse Massnahmen getroffen haben, um unseren Export nach den Oststaaten neuen Vorschriften zu unterwerfen, so geschah dies aus der Erkenntnis, dass wir vor einem wirtschaftlichen Problem standen, für welches eine dringende Lösung gefunden werden musste. Wirtschaftliche Neutralität kennen wir nicht. In Wirtschaftsfragen gilt die Regel der Leistung und Gegenleistung, des do ut des. Stark simplifiziert präsentierte sich die Lage wie folgt: Einerseits Lieferung der für unsere Industrie unerlässlichen Rohstoffe und Halbfabrikate gegen Abnahme von Waren unserer traditionellen Exporte. Auf der anderen Seite Lieferungen von wenig interessanten Waren für uns gegen Abnahme von fast ausschliesslich nur Investitionsgütern und für die Rüstung sehr wichtigem Material. Es wäre mit der sauberen Haltung der Schweiz unvereinbar, wollten wir weiterhin aus den westlichen Staaten die

18. Vgl. *Thematisches Verzeichnis in diesem Band*: Die Schweiz und der Europarat.

19. Vgl. *DDS, Bd. 17, Nr. 110* (DoDiS-4400) und das *Telegramm Nr. 7 des EPD an die schweizerische Gesandtschaft in London vom 2. Februar 1949*, E 2001(E)1967/113/858 (DoDiS-8910).

20. Vgl. *Thematisches Verzeichnis in diesem Band*: Ost-West-Handel.

21. Vgl. *DDS, Bd. 17, Nr. 109* (DoDiS-3981) und *Nrn. 84 und 86 in diesem Band*.

selbst bei ihnen knapp gewordenen Rohstoffe beziehen, um damit nach den Oststaaten strategisch wichtiges Material zu liefern, ohne die geringste Anstrengung ihrerseits, unseren Rohstoffbedarf zu decken. Hier musste der Grundsatz des *do ut des* in voller Schärfe angewendet werden. Wir haben deshalb unsere Ausfuhr nach dem Osten eingeschränkt und werden nur dann mehr kostbare Waren liefern, wenn der Osten sich dazu bequemt, interessante Gegenlieferungen zu bieten²².

Es ist uns gerade in diesem Zusammenhang oft der Vorwurf gemacht worden, wir hätten dem amerikanischen Druck nachgegeben. Ich möchte hier erklären, dass dies nicht der Fall ist, sondern dass die Amerikaner bei uns die Bereitschaft gefunden haben, im geschilderten Ungleichgewicht die notwendige Korrektur anzubringen. Es ist übrigens interessant zu vermerken, dass vom Osten her, trotz breit angelegter Angriffe der kommunistischen Presse der Schweiz auf den Bundesrat, uns bisher kein Vorwurf der unneutralen Haltung gemacht worden ist. Im Gegenteil, man ermuntert uns vom Osten her, das Problem der mangelnden Rohstoffe mit Amerika zu lösen, denn auch dort gab man sich Rechenschaft darüber, dass der Export wichtiger Waren aus der Schweiz eingestellt werden müsste, wenn die Rohstoffe fehlten. Selbstverständlich konnte der Osten nur eine unpolitische Lösung annehmen, d. h. ausserhalb der durch Amerika verfügten Blockade.

22. *Vgl. den Bundesratsbeschluss über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter (vom 18. Juni 1951), AS, 1951, S. 529–530 und die Verfügung Nr. 1 des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter (vom 18. Juni 1951), AS, 1951, S. 533–565.*