

- BI/nä

Bern, den 16. Dezember 1957.

Notiz für den DepartementschefAnerkennung der schweizerischen  
Neutralität durch die Vereinigten  
Staaten und die Sowjetunion

## I.

Gewisse Aspekte der gegenwärtigen politischen Lage könnten dafür sprechen, dass die Situation heute günstig erscheint, eine Anerkennung der schweizerischen Neutralität zu erwirken. Es ist klar, dass ausschlaggebend eine Anerkennung durch die beiden Super-Grossmächte wäre. Ob dieses Ziel aber direkt durch gleichzeitige bilaterale Verhandlungen oder auf einem indirekten Wege durch Einbezug einer grösseren Anzahl von Staaten erreicht werden soll, stellt eine Frage des Vorgehens dar, die für sich geprüft werden muss.

Folgende Momente erhöhen die Aussichten eines schweizerischen Schrittes:

1) Die Zunahme der weltpolitischen Spannungen, die Zerstörungskraft der modernsten Waffen und das Versagen der Vereinigten Nationen, vor allem der Abrüstungsorgane, haben den Wunsch zahlreicher Staaten, sich einem künftigen Konflikt fern zu halten, verstärkt. Die neutrale und neutralistische Politik hat zweifellos einen Auftrieb erhalten.

2) Die Ratifikation der Genfer Konventionen von 1949 wie auch die Dienste neutraler Staaten bei der Ueberwachung der Waffenstillstände in Korea und Indochina, die Aufstellung der UNEF zur Ueberwachung der Waffenstillstandslinie zwischen Aegypten und Israel aus dem Suezkonflikt ferngebliebenen Staaten haben dem Gedanken der Neutralität ebenfalls Auftrieb gegeben.

3) Schliesslich wurde die Neutralität Oesterreichs von den Mächten anerkannt und dieser Staat in die Vereinigten Nationen aufgenommen. Im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 verpflichtet sich Oesterreich zu einer Neutralität "nach dem Muster der Schweiz", was auf ein sowjetrussisches Begehren zurückgehen dürfte.



## II.

Eine Reihe von Gründen sprechen aber eher gegen Demarchen der Schweiz:

1) Wir haben bis jetzt immer den Standpunkt vertreten, dass die Neutralität der Schweiz ein anerkanntes Institut des Völkerrechts sei. Sie ist für uns zum Bestandteil des Gewohnheitsrechts geworden. Die Pariser, Wiener und Versailler-Verträge sind in denjenigen Teilen, die sich auf die schweizerische Neutralität beziehen, in Kraft geblieben, da sie mit einem bestimmten Territorium verbunden sind und einen dauernden Zustand begründet haben. Ein neues Begehren der Schweiz auf Anerkennung könnte Unsicherheit erwecken, als ob wir selbst die völkerrechtliche Anerkennung unserer Neutralität und ihren Charakter als Rechtsinstitut heute anzweifeln. Stossen wir auf Ablehnung, so ist unsere Lage schlechter als vorher. Das Statut der Schweiz wäre in Diskussion gezogen. Die Neutralität sollte seitens der Schweiz als eine feststehende Selbstverständlichkeit behandelt werden.

2) Ziel unseres bisherigen Vorgehens war die Anerkennung der Neutralität auf multilateralem Wege, sei es durch internationale Organisationen, auf internationalen Konferenzen oder durch parallele Schritte bei allen in Frage kommenden Mächten. Ein getrenntes Vorgehen schliesst die Gefahr in sich, dass nur ein Teil der Staaten die Neutralität anerkennt, während andere sie ablehnen oder sich nicht darüber aussprechen. Damit würde ein Moment der Unsicherheit entstehen.

3) Denkbar ist, dass wir die Anerkennung mit unerwünschten Konzessionen erkaufen müssten. Es sollte vermieden werden, die Neutralität zum politischen Handelsobjekt zu machen.

4) Eine Dringlichkeit zu einem schweizerischen Schritt besteht wohl kaum. Das ergibt sich schon aus der oben geschilderten gegenwärtigen Lage, die der Neutralität eher günstig ist. Zwar waren die Vereinigten Staaten weder am Wiener-Kongress und an der Pariser-Deklaration beteiligt, noch haben sie den Versailler-Vertrag ratifiziert oder die Londoner-Erklärung des Völkerbundsrates unterzeichnet. Hingegen haben sie im Ersten Weltkrieg im November 1917 der Schweiz gegenüber erklärt, ihre Neutralität wie auch die Unverletzlichkeit ihres Gebietes zu anerkennen, solange als die Schweiz selber die Neutralität aufrecht erhalte und diese vom Feinde respektiert werde. Eine indirekte Anerkennung erfolgte ferner anlässlich der Verhandlungen über die Uebernahme des Mandates in Korea.

Die Haltung der Sowjetunion in den letzten Jahren ist noch positiver. Auf den Fall Oesterreich wurde bereits hingewiesen. Dazu kommen eine ganze Reihe von Erklärungen rus-

sischer Staatsmänner wie auch von Verlautbarungen in der Presse und in Zeitschriften. Die Neutralität möglichst vieler Staaten scheint gegenwärtig ein Ziel der russischen Aussenpolitik zu sein.

5) Gerade der letztere Umstand stösst auf die Ablehnung durch die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten. Die amerikanische Aussenpolitik, wenn sie auch der Idee der Neutralität freundlicher gegenüber steht, hat doch zum Ziel, möglichst viele Staaten durch Bündnisse an sich zu ketten und die freie Welt gegen die Sowjetunion zu einigen. Eine positive Beantwortung des schweizerischen Begehrens könnte als mit diesem Ziele in Widerspruch und als unangenehmer Präzedenzfall mit Rücksicht auf Drittstaaten betrachtet werden. Das schweizerische Begehren würde im Zusammenhang des Gegensatzes Ost-West betrachtet und als Unterstützung der russischen Politik ausgelegt. Die Sowjetunion würde die Schweiz kaum aus Zuneigung zu unserem Land oder Rücksichtnahme auf unsere besondere Stellung in ihren Wünschen unterstützen. Vielmehr wäre die positive Beantwortung der Demarche ein Schachzug im Spiele der russischen Weltpolitik. Gegen unseren Willen könnten wir in die Auseinandersetzung zwischen den Grossmächten gezogen werden.

6) Eine Anerkennung der Neutralität durch die USA und die Sowjetunion ohne gleichzeitigen Beitritt zu den Vereinigten Nationen würde eine rechtliche Unsicherheit in sich schliessen, indem gemäss Art. 103 der Charta bei einem künftigen Konflikt zwischen Verpflichtungen aus derselben und solchen aus andern internationalen Uebereinkommen die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der Charta andern vorgehen.

### III.

Wenn man unter Abwägung aller dieser Argumente überhaupt eine neue Anerkennung der schweizerischen Neutralität anstreben will, so wäre es deshalb vorzuziehen, die Anerkennung mit einem Beitritt zu den Vereinigten Nationen zu verknüpfen und von einer Anerkennung lediglich durch die Sowjetunion und die USA abzusehen. Zwar entspricht die zweite Lösung der machtpolitischen Situation. Der erste Weg jedoch würde alle rechtlichen Unsicherheiten beseitigen und die Gefahr vermindern, den Anschein zu erwecken, als ob wir das Spiel der Sowjetunion in ihrer Neutralisierungspolitik betreiben würden. Völlig ausschliessen liesse sich diese Gefahr allerdings nicht, da die Vereinigten Nationen ebenfalls eine Kampfarena darstellen und sich je nach den Mehrheiten aus einer rechtlich universalen Organisation in eine Allianz gegen eine Minderheit verwandeln.

- 4 -

Dieses Vorgehen hätte auch den Vorteil, dass wir die mittleren und kleineren Staaten nicht vor den Kopf stossen würden. Allerdings könnten Schritte bei den beiden Grossen unternommen werden unter gleichzeitiger Information der andern Staaten.

Ueber die mit einem Beitritt zu den Vereinigten Nationen verknüpften Probleme und das einzuschlagende Verfahren gibt mein Exposé vom 25. September 1952 Auskunft.

Die Frage, ob etwas getan und welcher Weg gewählt werden soll, ist eine Sache der politischen Beurteilung und des Ermessens. Alles in allem genommen komme ich zum Schluss, dass zurzeit von irgendwelchen Schritten abgesehen werden sollte.

*R. Schickel*