



Grundlagen der Schweizerischen Aussenpolitik

Vortrag von Dr. Rudolf Bindschedler auf Einladung der Österreichischen Gesellschaft für Aussenpolitik und internationale Beziehungen am 5. Februar 1964 in Wien. Paul Widmer, Wegbegleiter von Rudolf Bindschedler, Alt Botschafter und Dozent für internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen, erklärte sich bereit, den Text für die Website einzuleiten und zu kommentieren.

Bindschedler-Doktrin und Bindschedler-Entwurf – oder über Grenzen in der Schweizer Aussenpolitik

Von Paul Widmer*

Professor Rudolf Bindschedler war kein Essayist, war kein Carl Jacob Burckhardt. Zwar feilte er an seinen Aufsätzen lang herum - aber nicht, um sie stilistisch zu polieren, sondern um sie begrifflich zu präzisieren. Der Aufbau musste klar sein, die Sprache einfach, die Botschaft unzweideutig. Es schrieb der Jurist, vielleicht auch der Kavallerieoffizier in ihm, aber gewiss nicht ein Literat mit Freude an schönen Formulierungen. Dennoch erzielten seine Texte grosse Wirkung. Was Bindschedler schrieb, das galt. Zumal zur Neutralität. Seine Gedanken dazu waren von solcher Konsistenz, dass man sie in den Rang einer Doktrin erhob. Man sprach von der «Bindschedler-Doktrin». Solches war meines Wissens keinem anderen Schweizer Diplomaten beschieden.

Bindschedler-Doktrin

Was meint man mit «Bindschedler-Doktrin»? Nichts weniger als die massgebliche, vom Bundesrat sanktionierte Auslegung der Schweizer Neutralität von den 1950er Jahren bis zum Ende des Kalten Krieges. Den Referenztext bildet, aufbauend auf einer ersten Version von 1951, eine verwaltungsinterne Notiz von Bindschedler aus dem Jahr 1954. Diese trägt die schlichte Überschrift «Der Begriff der Neutralität». Darin definierte der Leiter des Rechtsdienstes die Rechte und Pflichten eines dauernd neutralen Staates. Drei Merkmale hob er hervor: 1. die Pflicht, keinen Krieg zu beginnen, 2. die Pflicht, die Unabhängigkeit zu verteidigen, 3. die sogenannten sekundären Pflichten oder die Vorwirkungen der dauernden Neutralität.

Die beiden Hauptpflichten waren seit langem selbstverständlich. Sie gehören zum Kanon des Neutralitätsrechts, sind in den Haager Abkommen von 1907 verbindlich geregelt. Die Neuerung lag in den sekundären Pflichten, in der Neutralitäts*politik*. Diese auferlegt dem dauernd neutralen Staat schon in Friedenszeiten eine gewisse Zurückhaltung. Er muss alles tun, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird, und alles unterlassen, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. Wie er die Neutralitätspolitik gestaltet, liegt jedoch in seinem freien Ermessen.



Bindschedler zögerte nicht, den Ermessensraum abzustecken – und zwar ziemlich eng. Der neuralgische Punkt lag in der Teilnahme des dauernd neutralen Staates an internationalen Konferenzen und im Beitritt zu internationalen Organisationen. War solches neutralitätskompatibel? Seine Antwort lautete: bei politischer Zwecksetzung nein, bei wirtschaftlicher ja.

Allerdings gab es in beiden Fällen Ausnahmen. Zu den politischen: Wies eine Konferenz oder eine Organisation einen universellen Charakter auf oder nahmen die Hauptkontrahenten eines Konfliktes daran teil, dann durfte sich auch der Neutrale, ohne dass man ihn der Parteinahme bezichtigen könnte, an einem politischen Forum beteiligen. Diese Ausnahmeregelung sollte sich als folgenreich erweisen. Zuerst lieferte sie die Begründung, weshalb der Bundesrat eine sowjetische Einladung vom 13. November 1954 zu einer europäischen Sicherheitskonferenz ablehnte. Da kein westlicher Staat daran teilnahm, hätte man eine Schweizer Zusage als Parteinahme deuten können. (Diese sowjetische Einladung war es übrigens, die Bindschedler zur Ausarbeitung der Neutralitätsdoktrin veranlasst hatte.) Umgekehrt konnte sich die Schweiz 1973 mit diesem Argumentationsmuster an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) beteiligen, da mittlerweile auch die westlichen Staaten ihre Teilnahme zugesichert hatten. Ebenso stand von Seiten der Bindschedler-Doktrin einem Beitritt der Schweiz zu einer universell verankerten UNO neutralitätspolitisch nichts im Wege.

Zu den wirtschaftspolitischen Ausnahmen: Nach Bindschedler war jegliche wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Neutralität vereinbar – ausser einem Beitritt zu einer Zoll- oder Wirtschaftsunion. Dadurch würde die Unabhängigkeit eines Neutralen auch politisch beschnitten. Das war wohl die folgenreichste Präzisierung der Bindschedler-Doktrin. Sie erklärt, weshalb die Schweiz nach Ansicht des Bundesrates der Europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit, später OECD genannt, beitreten konnte, jedoch zu den aufkeimenden europäischen Integrationsbewegungen Distanz wahren musste.

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat es nicht an Stimmen gefehlt, die an der Bindschedler-Doktrin kein gutes Haar liessen. Sie hätte die Selbstisolierung der Schweiz gefördert und deren Beteiligung an den europäischen Integrationsbestrebungen verunmöglicht. Daran ist einiges richtig. Die Schweiz trat dem Europarat erst 1963 bei, und von einer Integration, die über zwischenstaatliche Zusammenarbeit hinausging, liess sie die Hände. Aber was ist das schon im Vergleich zu dem, was sie gerade dank der Bindschedler-Doktrin erreicht hat? Am Ende des Zweiten Weltkriegs lag das Ansehen der Neutralen am Boden. Die Siegermächte luden diese nicht einmal zur Gründung der Vereinten Nationen ein. Für Neutrale war in der neuen Weltordnung kein Platz vorgesehen. Das sollte sich bald ändern, nicht zuletzt wegen des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts. Die Schweiz unternahm indes auch das ihrige, um sich neuen Respekt zu verschaffen. Mit einer strikten Neutralitätspolitik, wie sie die Bindschedler-Doktrin schriftlich vorgab, erwarb sie sich ein enormes Ansehen. Wie sie die Neutralität handhabte, galt als mustergültig. So musste sich Österreich 1955 auf sowjetischen Wunsch verpflichten, als unabhängiger Staat eine Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz zu befolgen. Die selbst auferlegte neutralitätspolitische Zurückhaltung schränkte den ausserpolitischen Handlungsspielraum gewiss ein, doch dieser Verlust wurde durch den hohen Zugesinn an Glaubwürdigkeit mehr als kompensiert. Und Glaubwürdigkeit ist das grösste Gut in der Aussenpolitik.



Bindschedler-Entwurf

Im Jahr 1964 hielt Bindschedler in Wien vor der Österreichischen Gesellschaft für Aussenpolitik und Internationale Beziehungen, dem bedeutendsten aussenpolitischen Forum unseres Nachbarlandes, einen Vortrag über die Grundlagen der Schweizer Aussenpolitik (s. den nachfolgenden Text). Dieser enthält die detaillierteste Auslegeordnung einer im Rahmen der Bindschedler-Doktrin geführten Aussenpolitik. Die Neutralität ist mit Abstand der wichtigste Grundsatz, frei gewählt nicht aus altruistischen Überlegungen, sondern aus Zweckmässigkeit, um sich als Kleinstaat in der Mächtekonstellation zu behaupten.

Bindschedler war ein nüchterner Realist. Trotz eines dichten Geflechts von internationalen Verträgen und einer weltumspannenden Diplomatie übersah er nicht, dass Macht nach wie vor das Kräftefeld in der Aussenpolitik bestimmt. Jede Aussenpolitik ist Machtpolitik, auch wenn man heute etwas dezenter von Interessen spricht. Aber in den internationalen Beziehungen geht es eben nicht nur darum, Macht krude durchzusetzen, sondern auch sie zu bändigen, ihre Wucht im Netz des Völkerrechts zu zähmen. Diese Aufgabe lag dem Rechtsgelehrten ebenso am Herzen wie die Neutralität.

Der grosse Völkerrechtler Max Huber liebte zu sagen: «Der kleine Staat hat seine grösste Stärke in seinem guten Recht». Bindschedler hätte diesen Satz unterschrieben. Wo das Recht unterliegt, obsiegt die Macht. Dann hat der Kleinstaat stets das Nachsehen. Bindschedler trat nicht nur als Rechtsberater in die Fussstapfen seines Zürcher Landsmanns. Mehr noch folgte er ihm geistig nach. Max Huber propagierte stark den Ausbau der Schiedsgerichtsbarkeit bei internationalen Konflikten. Er entwarf hierfür ein ganzes System. Der Urheber der Bindschedler-Doktrin nahm dieses Gedankengut auf. Als sich die Schweiz anschickte, an der KSZE teilzunehmen, arbeitete er einen Entwurf für ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten aus. Als erster Schweizer KSZE-Delegationschef brachte er schon 1973 einen entsprechenden Vorschlag ein und war jahrelang dafür besorgt, dass das Thema nicht von der Tagesordnung verschwand. Das Interesse der grossen, einflussreichen Delegationen war, gelinde gesagt, gering. Eher lustlos setzten sie sich auf den Konferenzen und Expertentreffen mit dem, was sie den «Bindschedler-Entwurf» nannten, auseinander.

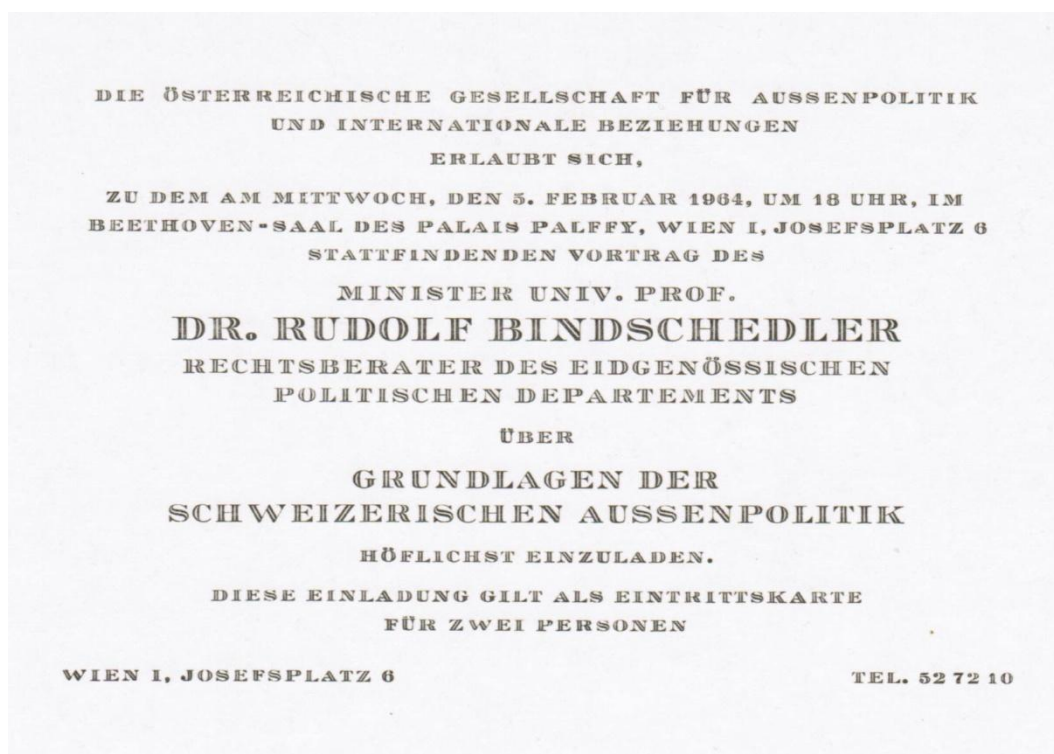
Doch das Schicksal sollte eine ungeahnte Wendung nehmen. Allerdings spät. Erst als sich Frankreich nach dem Ende des Kalten Krieges des Themas annahm und seinen Justizminister Robert Badinter vorschickte, spürte die KSZE. Die Machtpolitik spielt eben auch in den internationalen Gremien eine ausschlaggebende Rolle. Quod licet iovi, non licet bovi. Mit Frankreich als treibender Kraft einigten sich die Delegationen in Windeseile auf einen Text. Schon Ende 1992 konnten sie ein Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE (heute OSZE) verabschieden. Zu diesem Zeitpunkt war Rudolf Bindschedler indes schon tot. Die Konferenz aber gedachte seiner. Sie hielt fest, dass die KSZE ohne den unermüdlichen und hartnäckigen Einsatz des Schweizer Rechtsberaters dieses Übereinkommen zur friedlichen Streitbeilegung nie geschaffen hätte. Der frühe Tod ersparte ihm freilich auch eine bittere Enttäuschung. Das Stockholmer Überein-



kommen blieb toter Buchstabe. Bis heute wurde kein einziges Verfahren eingeleitet. Hätte sich Bindschedler davon entmutigen lassen? Wohl kaum. Seine Einsicht in das Wesen der Macht und die aussenpolitischen Grenzen eines Kleinstaats war zu profund.

*Alt Botschafter, Dozent für internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen

Die «Schweizer Monatshefte» publizierten eine gekürzte Form dieses Texts unter gleichem Titel in ihrem Band 43 (1963-1964), Heft Nr. 1 (online unter: <http://retro.seals.ch/digbib/view?pid=smh-002:1963-1964:43::30> abgerufen 20.6.2015)





Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik

I.

1) Jede Betrachtung der schweizerischen - wie jeder andern – Aussenpolitik hat vom Grundcharakter der Staatengesellschaft auszugehen. Diese setzt sich aus souveränen Staaten zusammen. Rechtlich betrachtet bedeutet dies die Dezentralisation der Völkerrechtsordnung; diese kennt im Allgemeinen keine speziellen, arbeitsteiligen Organe. Die Funktionen der Rechtssetzung, der Rechtsprechung und des Vollzugs sind weitgehend unausgeschieden und werden von den Rechtsgenossen, d.h. den Staaten, allein oder im Zusammenwirken, selbst ausgeübt. Es gilt das Prinzip der Selbsthilfe. So ist letzten Endes die Macht in den zwischenstaatlichen Beziehungen ausschlaggebend, wobei besonders ins Gewicht fällt, dass der Staat als höchster Herrschaftsverband über das Gewaltmonopol verfügt. Jede Aussenpolitik ist somit Machtpolitik. Das heisst nicht, dass es immer zur Gewaltanwendung kommen müsse. Durchgehend wirkt sich jedoch die potentielle Macht aus. Diese beruht auf politischen, militärischen, wirtschaftlichen und geistigen Grundlagen, zwischen denen ein enger Zusammenhang besteht. Aber das Spezifische liegt in der Gewalt, die im Hintergrund stets vorhanden ist. «L'ambassadeur et le soldat vivent et symbolisent les relations internationales qui, en tant qu'interétatiques, se ramènent à la diplomatie et à la guerre. Les relations interétatiques présentent un trait original qui les distingue de toutes les autres relations sociales: elles se déroulent à l'ombre de la guerre ou, pour employer une expression plus rigoureuse, les relations entre Etats comportent, par essence, l'alternative de la guerre et de la paix.»¹

1) Die Staatengesellschaft ist eine anarchische Gesellschaft. Daran haben die zahlreichen internationalen Organisationen und vor allem die Vereinten Nationen trotz ihrer Zielsetzung und ihren Ambitionen nichts Wesentliches geändert.

So lässt sich auch die schweizerische Aussenpolitik letzten Endes auf Machtpolitik zurückführen - was oft übersehen wird. Ihre Militärpolitik gehört zu ihrer Aussenpolitik.

Die Aussenpolitik bezweckt Steigerung, Erhaltung oder unter Umständen auch Aufgabe der eigenen Macht (Anschluss an einen andern Staat). Dabei bedeutet Macht entweder Selbstzweck oder Mittel oder beides. In den meisten Fällen stellt sie ein Mittel zur territorialen Expansion oder zur Erhaltung des Besitzstandes dar; denn der Staat ist in erster Linie Gebietsherrschaft.

Unbestritten ist, dass das Ziel der schweizerischen Aussenpolitik in der Erhaltung der Freiheit und Unabhängigkeit des Landes und der Bewahrung des gegenwärtigen Gebietes besteht. Dabei können gewisse Einbussen an Handlungsfreiheit durchaus in Kauf genommen werden, sofern sie sich in vermehrter Freiheit auf einer andern Ebene auswirken. So ist die Erhöhung der Sicherheit des Landes gegen aussen durch Ausbau des internationalen Rechts und der Organisation der Staatengesellschaft anzustreben.

¹ Raymond ARON, Paix et Guerre entre les nations, Paris 1962, S. 18.



2) Die Aussenpolitik jedes Staates beruht auf mehr oder weniger unveränderlichen Gegebenheiten. Sie hat ihnen Rechnung zu tragen, wenn sie realistisch und erfolgreich sein soll.

Einmal ist die jeweilige allgemeine politische Lage zu berücksichtigen. Sie wird gegenwärtig [1964] gekennzeichnet durch die Auseinandersetzung zwischen der westlichen Zivilisation und der kommunistischen Pseudoreligion, die sich in zwei Supergrossmächten mit ihren Bundesgenossen und Satelliten verkörpern; eine Auseinandersetzung, die aber auch Bürgerkriegscharakter trägt, weil ihre Fronten durch alle Staaten gehen. Dazu kommt die aus der Befreiung der ehemaligen Kolonien herrührende Spannung zwischen den unterentwickelten revolutionären Völkern und den alten Herrschaftsmächten. Schliesslich bestehen eine Reihe lokaler Konflikte, die bestimmte Staaten entzweien (Kaschmir, Israel, Zypern usw.). Diese drei Kategorien von Gegensätzen stehen in einem globalen Zusammenhang mit gegenseitiger Wirkung und Rückwirkung.

Allgemein gesehen zeigen sich folgende Charakterzüge:

- a. Tendenz zur Konzentration der Macht bei wenigen Grossstaaten, heute zwei. Die technische Entwicklung der Kriegsmittel, die Fortschritte der modernen Grossindustrie und der wissenschaftlichen Forschung mit ihrem ungeheuren Aufwand zwingen zur Konzentration und zum Grossraum. Darüber darf die auf der Oberfläche sich so lärmend bemerkbar machende Betriebsamkeit zahlreicher Kleinstaaten, vor allem in den Vereinigten Nationen, nicht täuschen.
- b. Während die Virulenz des Nationalismus in Europa eher abgenommen hat, erreicht sie in den andern Kontinenten neue und manchmal groteske Höhepunkte. Zwar stehen wir fast überall einer Abwertung der Staatsidee gegenüber. Von einer Schicksalsgemeinschaft ist der Staat zu einer reinen Zweckorganisation, zu einer Ausgleichskasse und Wohlfahrtsanstalt herabgesunken. Das zeigt sich in der Schwächung der Idee des Gemeinwohls und vor allem auch der Opferbereitschaft des Bürgers für die Landesverteidigung. Dazu kommt die weitgehende Interdependenz aller Staaten, die ihre tatsächliche Unabhängigkeit in viel höherem Masse, als das früher der Fall war, in Frage stellt².
So stehen wir einer paradoxen Situation gegenüber. Vielleicht führt aber gerade die Tatsache, dass allzu grosse Teile der Bevölkerung materiell vom Staate abhängig und an ihm interessiert sind, zum überspitzten Festhalten an der staatlichen Unabhängigkeit und zum Nationalismus. Und hinter der Funktion als Zweckorganisation steht weiterhin die Aufgabe der Selbstbehauptung in der anarchischen internationalen Gesellschaft, die die Macht voraussetzt. «Der Wohlfahrtsstaat als alleiniger Aspekt des modernen Staates ist nicht nur Banalität, sondern Illusion zugleich»³.
- c. Drohung des totalen Vernichtungskrieges beruhend auf der Entwicklung der Kriegstechnik (Nuklearwaffen, Raketen). Sie führt zu einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Grossmächte, zu einer Erstarrung der Fronten.

² Siehe hierüber Hans HUBER, Schweizerische Eigenstaatlichkeit und internationale Ordnung, Industrielle Organisation, 32 (1963), S. 177-182; * P. DUERRENMATT, Europa will leben, Bern 1960, S. 29-36

* Das Staatsrecht, Festschrift Marbach, Bern 1962, S. 459-473;

³ DUERRENMATT, a.a.O., S. 34



Das «Gleichgewicht des Schreckens» gestattet dem Klein-Staat den Bundesgenossen, Satelliten und Nichtverpflichteten eine, wenigstens scheinbar, grössere Handlungsfreiheit, bewirkt aber gleichzeitig trotz aller tiefen ideologischen Gegensätze eine gewisse Interessengemeinschaft zwischen den Supermächten, nämlich es nicht zum grossen Nuklearkrieg kommen zu lassen und sich der Ausbreitung der Kernwaffen zu widersetzen. Das Gespenst einer Einigung der Grossmächte unter Aufteilung der Welt in Einflusssphären ist nicht völlig unreal. Bis dahin tritt an Stelle der direkten Gewaltanwendung die indirekte, durch Subversion und durch Stellvertreter geführte «kleine» Kriege. Noch ist die Gewalt nicht abgeschafft trotz Verbots in der Charta und Gefahr der totalen Vernichtung; sie äussert sich nur in andern Formen.

- d. Die Drohung des totalen Krieges geht aber auch auf die Ideologisierung der machtmässigen Auseinandersetzungen zurück, die schliesslich zur Ausrottung oder völligen Unterwerfung des Gegners als des Bösen an sich führen muss. «The holier the cause, the more devilish the end», hat der englische General FULLER mit Recht festgestellt⁴.
- e. Zwar hat es die Aussenpolitik immer mit Menschen und menschlichen Kollektiven zu tun, deren Verhalten widersprüchlich und unvorhersehbar ist. Aber im Vergleich zum 19. Jahrhundert sind irrationale Faktoren in der Politik weit mehr in den Vordergrund getreten, während die Rechtsidee an Macht eingebüsst hat und zurückgedrängt wird. Ein paradoxer Widerspruch zum gleichzeitigen Siegeszug der rationalen Naturwissenschaften.

Für den Kleinstaat ergeben sich daraus besondere Folgerungen:

Die Tendenz zur Konzentration der militärischen Machtmittel bei wenigen Grossstaaten ist für ihn gefährlich, denn sie setzt seine Verteidigungsfähigkeit herab. Das gleiche gilt für den Zug zum Grossraum und die Unmöglichkeit, der technischen, wissenschaftlichen und industriellen Entwicklung in weiten Gebieten aus eigenen Kräften zu folgen.

Die tiefgehenden Spannungen bringen ihn wegen ihrer Rückwirkungen unmittelbar in Gefahr. Im politischen Kräftespiel ist die Welt zu einer Einheit geworden; mit Recht kann man von der Unteilbarkeit von Krieg und Frieden sprechen. Der globale Zusammenhang schliesst zwar lokalisierte Konflikte nicht aus, aber es besteht ein direktes Interesse an einer allgemeinen Befriedung.

Dem steht die alte Erfahrung gegenüber, dass eine zu grosse Einheit der Mächte ebenfalls unerfreuliche Folgen für den Kleinstaat hat. Die Heilige Allianz nach 1815 mit ihren Einmischungsversuchen und die damals noch bestehende Einheit der Sieger nach 1945, die uns in eine gewisse Isolierung getrieben und uns das Washingtoner Abkommen aufgezwungen hat, gehören zu den unerfreulichsten Epochen unserer Geschichte. So hat der Kleine auch wieder ein gewisses Interesse am Bestehen von weltpolitischen Gegensätzen. Die übergrosse Rolle, die die schwachen neutralistischen Staaten spielen, beruht auf den bestehenden Spannungen.

⁴ The Second World War, London 1948, S. VII.



Auf diese Gegebenheiten hat der Kleinstaat keinen Einfluss. Er muss sich damit abfinden⁵.

Zu berücksichtigen ist aber auch die eigene konkrete Lage. Entscheidend für die Schweiz ist ihr Charakter als Kleinstaat. Die natürlichen Faktoren sind bekannt: Kleines Gebiet und damit beschränkter Raum mit allen militärischen Folgen, keine eigene Rohstoffbasis und ungenügende Ernährungsgrundlage, was Abhängigkeit vom Aussenhandel bedeutet, kein direkter Zugang zum Meer, im Verhältnis zu ihrem Gebiet eher eine zu grosse, im Vergleich zu andern Mächten aber eine zu kleine Bevölkerung. Bei aller Vorsicht kann der Charakter der letzteren wohl als arbeitsam, nüchtern und ausdauernd, aber nicht frei von Illusionen und gelegentlicher Selbstüberschätzung umschrieben werden. Alles in allem ein geringes Machtpotential, das keine wirksame Beeinflussung der Weltpolitik ermöglicht. Dem stehen eine starke innere Kohäsion gegenüber, sowie überdurchschnittliche militärische Anstrengungen, die die Schweiz gegen äusseren Druck nur schwer verwundbar machen.

Die Schweiz gehört aber auch zur westlichen Zivilisation und Lebensauffassung und vor allem liegt sie mitten in Europa.

Schliesslich befindet sich die Schweiz nicht im Brennpunkt der heutigen weltpolitischen Auseinandersetzungen.

3) Diesen Gegebenheiten entspricht das aus langer geschichtlicher Erfahrung hervorgegangene politisch-juristische Mittel der schweizerischen Aussenpolitik, die ständige Neutralität. Von einem selbstgewählten aussenpolitischen Grundsatz ist sie zu einem Rechtsinstitut des Völkerrechts geworden, beruhend sowohl auf einseitigem Rechtsakt wie auch vertraglichen Abmachungen. Der Zweck der ständigen Neutralität liegt in der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit des betreffenden Staates und zwar sowohl in seinem eigenen Interesse wie auch in demjenigen der Drittstaaten. Der Sinn der Anerkennung der ständigen Neutralität besteht darin, zu verhindern, dass der neutrale Staat je unter den Einfluss oder in die Abhängigkeit einer andern Macht gerät oder sein Gebiet zum Kriegsschauplatz wird, ihn dem Zugriff der Mächte zu entziehen. Die Neutralität ist also ein Mittel mit dem Zwecke der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit. Auf der andern Seite setzt sie diese voraus. Ohne Unabhängigkeit und die Mittel, diese zu verteidigen, erscheint es nicht möglich, eine Neutralitätspolitik zu führen, die nur frei von Einflüssen eines ausländischen Staates oder einer Staatengruppe denkbar ist.

Die ständige Neutralität begründet Rechte und Pflichten schon in Friedenszeiten.

Der neutrale Staat hat ein Recht auf Achtung seiner Unabhängigkeit und Integrität.

Die Pflichten gehen in folgender Richtung:

- a. Verpflichtung, keinen Krieg zu beginnen. Das bedeutet im Kriege unter Drittstaaten Aufrechterhaltung der Neutralität und Befolgung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts.

⁵ Über die Rolle und die Einflussmöglichkeiten des Kleinstaates, besonders auch des neutralen, siehe die ausgezeichnete Studie von Annette Baker FOX, *The Power of Small States*, Chicago 1959, vor allem S. 183-197.



- b. Pflicht, die Neutralität bzw. die Unabhängigkeit zu verteidigen! Die Neutralität kann nur eine bewaffnete sein.
- c. Die sogenannten Vorwirkungen oder sekundären Pflichten der dauernden Neutralität. Sie lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass der dauernd neutrale Staat alles zu tun hat, um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen hat, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. Das heisst, er hat im Allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er darf keine Verträge schliessen, die ihn zum Kriegführen verpflichten. Er ist gehalten, eine Neutralitätspolitik zu führen und zwar gegenüber allen Staaten. Insofern gilt die ständige Neutralität erga omnes [gegenüber Allen].

Politisch gesehen zeichnet sich die ständige Neutralität durch ihre Berechenbarkeit und das Vertrauen, das die andern Mächte in sie setzen können, aus. Sie stellt einen eindeutigen Faktor in den politischen Berechnungen dar. Die permanente Neutralität ist durch ihre unbedingte Zuverlässigkeit gekennzeichnet; der ständig neutrale Staat verzichtet auf die Möglichkeit, durch Einmischung in einen Konflikt oder plötzlichen Eintritt in die Feindseligkeiten den Vorteil des Augenblicks auszunützen und eine Konfliktpartei in Gefahr zu bringen⁶.

In seiner Rede vor dem Ständerat vom 7. Oktober 1947 hat Bundesrat Petitpierre der Neutralität das Prinzip der Solidarität zur Seite gestellt. Aber schon lange vorher zwang die wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz vom Ausland sie zur internationalen Zusammenarbeit. Die weltweite Interdependenz, das Kennzeichen der heutigen Lage, hat diese Notwendigkeit verstärkt und in gewissem Sinne auf eine höhere Ebene gehoben.

Aus den Grundsätzen der Neutralität und der Solidarität ergibt sich – teilweise über sie hinausgehend - das Ziel, zu allen Staaten gute und rechtlich geordnete Beziehungen zu unterhalten, die Aufrechterhaltung einer genügenden Verteidigungsbereitschaft, die Mitarbeit zur Erhaltung des Friedens und an der Aufrichtung und Stärkung der Herrschaft des Rechts.

Denkbar wären aber auch andere Alternativen. Eine würde in der Isolation liegen, im weitgehenden Abbau der internationalen Verpflichtungen unseres Landes, das sich mit einem Minimum an Beziehungen zu andern Staaten begnügen würde. Eine solche radikale Umkehr wäre in der heutigen Situation jedoch unmöglich: Der Kleine ist heute viel direkter in die Weltpolitik verstrickt als noch vor hundertfünfzig Jahren. Und die Abhängigkeit der Schweiz vom Aussenhandel und vom kulturellen Austausch mit dem Ausland ist grösser geworden; sie lässt sich kaum mehr rückgängig machen.

Ein anderer Weg würde sich im Abschluss von dauernden Allianzen oder im Anschluss an eine Staatenvereinigung zeigen. Denkbar wäre auch eine wech-

⁶ Siehe hierüber BINDSCHEDLER, Die Neutralität im modernen Völkerrecht. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht uni. Völkerrecht, Band 17 Nr. 1 (1956), S. 1-37, sowie die offizielle Definition der Neutralität in Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden, Heft 24 (1954), S. 9-13. Über die militärpolitischen Aspekte grundlegend die Botschaft des Bundesrates betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) vom 30. Juni 1960, S. 2-10.



selnde Allianzpolitik, indem je nach der Entwicklung der Lage und der Bedrohungen die Bündnisverpflichtungen gewechselt würden. Die italienischen Kleinstaaten der Renaissance haben eine solche Politik betrieben. Diese Alternativen sind im Zusammenhang mit der Neutralität zu behandeln, weil sie deren Aufgabe mit sich bringen würden.

II.

4) Ein Betrachter der schweizerischen Aussenpolitik wird sich in der heutigen Lage vor allem mit folgenden Fragen auseinanderzusetzen haben:

- a. Ist die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit aus eigenen Mitteln und ohne Anlehnung an eine Mächtegruppe noch möglich?
- b. Das Verhältnis zur europäischen Einigung. Es geht hier um die Frage: Universalismus oder Regionalismus.
- c. Die Beziehungen zu den Vereinigten Nationen. Soll ein Beitritt ins Auge gefasst werden?
- d. Die engere Zusammenarbeit mit andern Neutralen oder neutralistischen Staaten.
- e. Das Verhältnis zu der revolutionären dritten Welt; im Besondern das Problem der Entwicklungshilfe.
- f. Ausbau der internationalen Rechtsordnung.

Von den täglich sich stellenden, mehr Routinecharakter aufweisenden Fragen sei im Folgenden abgesehen. Zwar gehören Grenzbereinigungen, Regelung des nachbarschaftlichen Verhältnisses, Schutz von Schweizerbürgern und ihres Vermögens im Ausland, Ordnung von Handel und Verkehr auch zur Aussenpolitik. So wichtig sie auch sind, es geht hier nicht um die entscheidenden Probleme. Die aus der Neutralität sich ergebende Enthaltensamkeit in der hohen Politik hat der schweizerischen Aussenpolitik vielleicht zu weitgehend den Stempel der Routine aufgedrückt und sie allzu sehr in der Aussenhandelspolitik aufgehen lassen. Die Verwirtschaftung der Politik verzerrt die Proportionen.

Die Antwort auf die grundsätzlichen Fragen hängt mit der Problematik der Neutralität zusammen. Eine Aufgabe derselben würde die Bewegungsfreiheit der schweizerischen Aussenpolitik erhöhen. Ausländische Kreise bezweifeln oft den Wert und die Berechtigung der Neutralität; das Verständnis für sie ist nicht immer vorhanden. So darf man sich einer Stellungnahme zu den verschiedenen Argumenten nicht entziehen. Die Neutralität ist kein Dogma und kein Tabu, sondern ein Mittel der Aussenpolitik. Es geht um eine Frage der Staatsraison und nicht des Gefühls.

5) Die Beibehaltung des Grundsatzes der Neutralität hängt massgebend von seiner Durchführbarkeit ab sowie davon, welche Gegenleistung im Falle eines Wechsels der Aussenpolitik erhalten werden könnte.



Gegen die Neutralität spricht, dass teilweise die Voraussetzungen, die zu ihrer Entstehung geführt haben und ihr zu Grunde liegen, heute fehlen oder jedenfalls schwächer geworden sind. Es handelt sich um folgendes:

- a. Erstarrung des Staatensystems im Ost-West-Konflikt und Verminderung der Zahl der Neutralen in Europa.
- b. Ungünstiger gewordene militärpolitische und -technische Situation des Kleinstaates. Es ist diesem kaum möglich, sich die Superwaffen der Grossmächte zu beschaffen, was ihn von vorneherein militärisch in eine unterlegene Position versetzt. Dazu noch zwei Einzelheiten. Die Verteidigung des neutralen Luftraumes gegen Flugzeuge und Lenkwaffen der Kriegführenden ist infolge der technischen Entwicklung dieser Mittel ausserordentlich schwierig geworden. Die Bevölkerungszunahme und Überbauung stellt der Beschaffung der nötigen Truppenübungsplätze immer grössere Hindernisse in den Weg; ähnliches gilt für die Durchführung von Manövern. Dadurch wird sogar die Ausbildung der Armee des neutralen Kleinstaates in Mitleidenschaft gezogen.
- c. Die Krise des Völkerrechts und besonders des Neutralitätsrechts.
- d. Die Totalisierung des Krieges mit der unkontrollierbaren Wirkung der modernsten Waffen, die vor dem neutralen Staatsgebiet kaum haltmachen wird, und der Einbeziehung der Wirtschaft in die Kriegführung.
- e. Die Diskreditierung der Neutralität durch den Neutralismus.
- f. Schliesslich die Ideologisierung der Fronten, die nicht mehr machtpolitische Gegensätze bezeichnen, sondern zu solchen eines «internationalen Bürgerkrieges» geworden sind. Ethische Erwägungen verlangen eine eindeutige Stellungnahme.

Fehlen so teilweise die Voraussetzungen und stellt sich die Frage der Durchführbarkeit der Neutralitätspolitik, so können auch Erwägungen der Zweckmässigkeit zu Gunsten einer andern Aussenpolitik angeführt werden. Das eigene Selbsterhaltungsinteresse würde ein Bündnis mit Staaten nahelegen, deren Interessen gleichgerichtet sind und die die gleichen Werte verteidigen. Die Hilfe von Grossmächten mit ihrer modernsten Bewaffnung wäre zugesichert. Eine solche Lösung würde auch eine Rationalisierung und Arbeitsteilung in der militärischen Verteidigung ermöglichen. Sie würde die gemeinsame Vorbereitung der Verteidigungsmassnahmen und der militärischen Zusammenarbeit gestatten, deren Improvisierung im Ernstfalle sich schwierig gestalten könnte.

Aber diese Überlegungen sind nicht zwingend. Eine Reihe von Gründen sprechen für die Beibehaltung des Neutralitätsgrundsatzes für die Schweiz:

- a. Um das ethische Argument vorweg zu nehmen, so ist die Abwehr einer die Grundlagen unserer Lebensauffassung bedrohenden Ideologie in erster Linie Sache jedes Staates selbst und der Kampf muss vor allem an der innenpolitischen Front geführt werden. Unter den heutigen politischen Umständen eröffnen die Eroberung von Innen und die Subversion im weitesten Sinne günstigere Aussichten als ein Krieg. Auf dieser Ebene tritt die Problematik der Neutralität in den Hintergrund. Da es keine geistige und moralische Neutralität



gibt, kann der Neutrale seine Aufgaben ebenso gut erfüllen. Bedingung ist, dass er nicht zu einem politischen und militärischen Vakuum wird. Die bewaffnete Neutralität der Schweiz, die nicht für sich allein, sondern im Zusammenhang mit dem allgemeinen Kräfteverhältnis gesehen werden muss, erfüllt diese Bedingung. Ein Beitritt zu einem Lager würde dieses übrigens kaum stärken.

Handelt es sich aber um rein machtpolitische oder nationale Konflikte, so sind Recht und Unrecht meistens auf beide Seiten verteilt - die klare Situation von 1939 war ein Ausnahmefall. Wo lag 1956 bei der Krise im Mittleren Osten das Recht?

- b. Die Schweiz würde kaum allein Opfer eines gewaltsamen Angriffs werden, sondern wohl nur im Zusammenhang mit einem allgemeinen Konflikt, an dem andere Staaten beteiligt sind. Entscheidend für eine Hilfeleistung wird die dazuzumalige politische Situation sein und weniger vorher eingegangene Bindungen.

- c. Die gleiche Überlegung spricht gegen eine Bündnispolitik. Allianzen zwischen kleinen Staaten und Grossmächten sind für die ersteren im allgemeinen gefährlich.

Der kleinere gerät in die Abhängigkeit des grösseren und gibt in einem Bündnis oft mehr als er dafür erhält. Die Erfahrungen zeigen, dass häufig die Interessen der Kleinstaaten von den Grossen geopfert werden, wenn es die Interessen der letzteren erfordern. Was MACHIAVELLI über ein Angriffsbündnis gesagt hat, gilt auch für die Verteidigung: «Hier ist noch bemerkenswert, dass ein Fürst sich niemals mit einem Mächtigeren verbinden muss, um über einen Dritten herzufallen ausser im Falle der Not. Denn wenn er siegt, so bist Du in seiner Gewalt: Dies ist aber vor allen Dingen zu vermeiden.»⁷ Ähnliches gilt auch für internationale Organisationen, die von gewissen Mächten dominiert werden, vor allem für regionale; sogar bei wirtschaftlichen Zusammenschlüssen besteht dieses Risiko.

- d. Blöcke dauern nicht ewig; Konstellationen und Allianzen können sich ändern, sogar plötzlich und unvorhergesehen. Auch hierfür gibt die neuere Geschichte genügend Beispiele. Es sei wiederum erlaubt, MACHIAVELLI zu zitieren: «Kein Staat glaube jemals, mit Sicherheit auf etwas zählen zu können, sondern rechne beständig mit der Ungewissheit aller Dinge: Denn die Welt ist so beschaffen, dass man jedesmal da, wo man einer Verwicklung entgeht, in eine andere hineingerät. Die Klugheit besteht darin, unter ihnen zu wählen und die geringste auszusuchen.»⁸ Auch weltanschauliche Gegensätze schliessen solche plötzlichen Wechsel nicht aus, abgesehen davon, dass sie mit der Zeit an Virulenz verlieren können. Auf die bis zu einem gewissen Grade heute bestehende Interessengemeinschaft der USA und der USSR wurde bereits hingewiesen.

Diese immer wieder, teils allmählich, teils plötzlich auftretenden Änderungen der politischen Konstellation entziehen sich weitgehend dem Einfluss des Kleinstaates; er kann ihnen nur die Beständigkeit seiner eigenen Aussenpolitik entgegensetzen und damit wenigstens einen Faktor der Stabilität und Sicherheit schaffen.

⁷ Der Fürst, Kapitel 21.

⁸ a.a.O., Kapitel 21.



- e. Der Grundsatz der kollektiven Sicherheit hat sich bis heute als undurchführbar erwiesen, weil er den Gegebenheiten der Staatenwelt nicht entspricht⁹.
- f. Es ist doch eher anzunehmen, dass ein atomarer Weltkrieg weniger wahrscheinlich wird. Damit erhöht sich wieder die Bedeutung der klassischen Kriegsmittel. Die Folge für die Schweiz liegt in einer Aufwertung ihrer Armee und in der Erhöhung ihrer Aussichten, in einem zukünftigen Konflikte zu bestehen. Wir sind damit militärisch auch eher wieder in der Lage, eine Neutralitätspolitik zu führen. Im übrigen wirkt sich das militärische Potential eines Staates nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit der politischen Konstellation aus; massgebend ist die relative, nicht die absolute Stärke, die «force de dissuasion». Je ausgeglichener das Kräfteverhältnis unter den Grossmächten, je weniger diese frei über ihre Mittel verfügen können, desto stärker die abstossende und gegebenenfalls abwehrende Wirkung der Armee des neutralen Kleinstaates. Aus dem politischen Gesamtzusammenhang folgt auch, dass - sollte es zum Kampfe kommen - schon im Zeitgewinn der halbe Erfolg liegt; Gewaltanwendung, die nicht schlagartig zum angestrebten Ziel führt und ein fait accompli schafft, führt meistens zum Eingreifen dritter Mächte und zur Ausweitung des Konfliktes¹⁰.
- g. Die Neutralität und vor allem die schweizerische geniesst heute bei den Staaten eine viel grössere Wertschätzung, als das 1945 der Fall war. Zahlreiche Vorkommnisse seit der Gründung der Vereinten Nationen zeigen, dass man sich der Nützlichkeit neutraler Staaten heute wieder mehr bewusst ist. Das Institut der Neutralität hat in der Staatengemeinschaft eine Stärkung erfahren.
Wenn der Neutralismus einerseits die echte Neutralität diskreditiert, so trägt er andererseits wohl doch zur Verbreitung des Neutralitätsgedankens bei und erhöht im übrigen die politische Bewegungsfreiheit der Staaten. Das starre System wird aufgelockert.
- h. Die geographische Lage der Schweiz und ihr kleinstaatlicher Charakter, die ihrer Neutralität zu Grunde lagen, haben sich nicht geändert.
- i. Trotz allem besteht die Chance, dass die Schweiz in einen künftigen Krieg nicht verwickelt wird. Es ist auch denkbar, dass allfällige Feindseligkeiten sich ausserhalb Europas abspielen. Auf jeden Fall ist die strategische Bedeutung der Schweiz in der heutigen Situation und in einer allfälligen weltweiten Auseinandersetzung ganz erheblich zurückgegangen.
- k. Schliesslich wirkt sich die ständige Neutralität, vor allem der Schweiz, auch zu Gunsten der andern Staaten aus. Darauf sei weiter unten noch eingetreten.

⁹ Vgl. hierüber BINDSCHEDLER, Grundfragen der kollektiven Sicherheit, Festgabe Wehberg, 1956, S. 67-88.

¹⁰ Am prägnantesten hat diese Grundtatsache wohl Arthur KOESTLER zum Ausdruck gebracht, *The Trail of the Dinosaur*, 1955, S.240, 242. - Über die militärische Lage der Schweiz H.R. KURZ, *Die operativen Probleme des neutralen Staates, betrachtet am Beispiel der Schweiz*, Oesterreichische Militärische Zeitschrift, 1963, Heft 6, S. 321-328



Familienstiftung Rudolf G. Bindschedler

Hier nur so viel:

Eine Aufgabe der Neutralität würde einen neuen Unsicherheitsfaktor in der europäischen Politik schaffen, eine zusätzliche Spannung hervorrufen und sich wohl ungünstig auf die Stellung von Staaten wie Österreich und Finnland auswirken.

Diesen Überlegungen gegenüber treten die Nachteile der Neutralität zurück. Die Frage der Durchführbarkeit einer Neutralitätspolitik muss auch in der heutigen Situation bejaht werden. Vor allem würde einer Aufgabe keine entsprechende Gegenleistung gegenüberstehen. Nur bei einer grundlegenden Änderung des Charakters der heutigen Staatengesellschaft würde es sich anders verhalten. Eine supranationale Weltorganisation, ein Weltstaat oder auch nur ein europäischer Bundesstaat liegen jedoch in weiter Ferne. So befiehlt uns die Staatsraison die Weiterführung der Neutralität.

6) Die Durchführung der Neutralitätspolitik kann im Einzelfall zu besonderen Schwierigkeiten führen und zu heiklen Entscheidungen Anlass geben. Darauf sei kurz hingewiesen.

Festzuhalten ist, dass die Durchführung der Neutralitätspolitik eine Sache des freien Ermessens des neutralen Staates ist. Die ständige Neutralität verlangt völkerrechtlich einfach, alles zu tun, um nicht in einen Konflikt verwickelt zu werden, und alles zu unterlassen, was dazu führen könnte. Nicht die ausländischen Mächte haben darüber zu befinden, wie im einzelnen dieser Grundsatz ausgeführt wird.

Auf der einen Seite sind die Pflichten des gewöhnlichen Neutralitätsrechts und der ständigen Neutralität als Einschränkungen der staatlichen Freiheit restriktiv zu interpretieren. Die Neutralität darf nicht zur unzumutbaren Last werden. Da übrigens das Völkerrecht auf einer Gemeinschaft souveräner Staaten beruht, spricht die Vermutung gegen Beschränkungen der staatlichen Unabhängigkeit. Auf der andern Seite wird der ständig neutrale Staat in vielen Fällen ein Mehreres tun, als es die Pflichten der dauernden oder der gewöhnlichen Neutralität verlangen würden. Dann jedoch nicht im Sinne der Erfüllung seiner Neutralitätspflichten, sondern aus politischen Erwägungen, um das Vertrauen der andern Mächte in die Aufrechterhaltung der Neutralität zu stärken. Dem Interesse des Neutralen entspricht es, sowohl mehr als unbedingt notwendige Einschränkungen seiner Handlungsfreiheit zu vermeiden und ausländischen Regierungen keinen Anlass zu geben, neue Rechtspflichten zu konstruieren, als auch ein Mehreres zu tun als das rechtlich gebotene Minimum, um das Vertrauen in die Neutralität möglichst zu befestigen¹¹. Das letztere gilt vor allem für den Ausbau der Landesverteidigung. In diesem anscheinenden Widerspruch liegen die

¹¹ Siehe hierüber die klassischen Ausführungen des Bundesrates in seiner Botschaft an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt zum Völkerbund vom 4. August 1919 (Verfasser Max HUBER), S. 36/7. Auch heute gilt, was Nationalrat Th. GUT am 19. September 1939 geschrieben hat: "Als erste praktische Erwägung drängt sich das Gebot auf, unsererseits vorsichtig umzugehen mit dem Begriff der Neutralität; das heisst, uns davor zu hüten, ihn selber zu überdehnen, indem wir ihn auf Gebiete anwenden, die nach Völkerrecht nichts damit zu tun haben ... Die Schweiz hat hervorragenden Anteil an der Ausbildung des Neutralitätsrechts. Wir müssen uns deshalb Reserve auferlegen, innerpolitische Massnahmen, Äusserungen oder Erscheinungen, die mit dem Völkerrecht nichts zu tun haben, in Zusammenhang und unter Verwendung des Neutralitätsbegriffes zu behandeln"; zitiert nach dem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939-1945 vom 27. Dezember 1946, S. 117.



Schwierigkeiten der Neutralitätspolitik; im konkreten Fall wird das Schwergewicht auf den einen oder den andern Grundsatz zu legen sein.

Der ständig neutrale Staat hat im allgemeinen ein Interesse, die Einzigartigkeit seiner Neutralität zu unterstreichen. Ein Sonderfall hat mehr Aussicht, geachtet zu werden, als ein abstraktes Prinzip, weil damit kein Präzedenzfall geschaffen wird. Das gilt besonders für die jahrhundertealte schweizerische Neutralität.

Die Neutralität darf nicht zum taktischen Mittel in der Politik einer Grossmacht werden. Die Neutralitätspolitik hat einen solchen Missbrauch zu vermeiden (z.B. einseitig sich auswirkende Friedens- oder Abrüstungsappelle).

Zur Neutralitätspolitik gehört untrennbar eine entsprechende Militärpolitik, die die Entstehung eines machtmässigen Vakuums verhindert und die zur Erreichung dieses Zieles notwendige «force de dissuasion» schafft. Die Neutralität kann nur eine bewaffnete sein. In der Geschichte der Schweiz führte übrigens erst die Erkenntnis der Notwendigkeit, nicht nur auf jede Begünstigung der einen oder andern Kriegspartei zu verzichten, sondern auch für den gemeinsamen Schutz der Landesgrenzen zu sorgen, seit dem 17. Jahrhundert dazu, dass die Neutralität ihren bisher rein negativen Begriffsinhalt überwand und zu einer gesamt-nationalen Verpflichtung wurde¹².

Mit der Neutralität muss die internationale Zusammenarbeit in Einklang gebracht werden. Gewisse Bindungen und Verpflichtungen sind mit der Neutralität überhaupt unvereinbar, wie politische und militärische Bündnisse, Beteiligung an Systemen der kollektiven Sicherheit, Mitarbeit in Organisationen mit eindeutig politisch-profilierendem Charakter, d.h. solchen die gegen andere Staaten gerichtet sind. Hingegen steht die Neutralität der Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, kulturellem, wissenschaftlichem, technischem und finanziellem Gebiet nicht entgegen. Sie ist für die Schweiz eine Notwendigkeit. Aber aus der Neutralität und der ihr gleichzeitig als Voraussetzung und als Zielsetzung zu Grunde liegenden Unabhängigkeit ergeben sich auch hier gewisse Richtlinien. Allen äusseren Bindungen sind Grenzen gesetzt. Sie dürfen nicht zu übermässigen einseitigen Abhängigkeiten führen. Das gilt vor allem für die Aussenwirtschaft. Es verlangt dies eine möglichst weitgehende Universalität der auswärtigen Beziehungen und die Wahrung der Verhandlungsfreiheit gegenüber allen Staaten. Das schliesst die Mitarbeit in beschränkten und regionalen Organisationen nicht aus¹³. Rechtlich handelt es sich darum, Staatsverträge abzuschliessen, die in der Regel in vernünftiger Frist kündbar sein müssen, und Formen der Zusammenarbeit zu vermeiden, die der Schweiz ohne ihre Zustimmung, z.B. durch Mehrheitsbeschluss, wesentliche neue Verpflichtungen auferlegen könnten. Materiell sind besonders ins Gewicht fallende Abhängigkeiten gegenüber einem andern Staat oder einer Staatengruppe zu vermeiden, vor allem solche, aus denen man sich faktisch - auch wenn die rechtliche Möglichkeit bestünde - nicht mehr lösen könnte. Die Bedeutung dieser Grundsätze hängt natürlich von der Materie und von den Umständen ab; sie mag im Einzelfall überhaupt verschwinden.

¹² D. LASSERRE, Schicksalsstunden des Föderalismus, Zürich 1963, S. 190.

¹³ Darüber die Botschaft des Bundesrates vom 15. August 1953 betreffend die Europäische Organisation für kernphysikalische Forschung, BB1. 1953 II, S. 838/39.



III.

7) Der Beitritt zu einer Offensiv- oder Defensivallianz mit Reziprozitätswirkung würde mit der ständigen Neutralität im Widerspruch stehen und eine Aufgabe derselben bedeuten. Die ausserpolitische Problematik von Bündnissen für den Kleinstaat wurde bereits beleuchtet.

8) Im Vordergrund steht heute das Problem der Einstellung der Schweiz zur europäischen Einigung.

Bis vor kurzem hatte die Schweiz immer die Konzeption des Universalismus vertreten und stand regionalen Gruppierungen skeptisch gegenüber. Noch in ihrem Memorandum vom 4. August 1930 zum Europaprojekt Briands hat sie sich eher ablehnend geäussert. Diese Einstellung entsprach den Grundsätzen der Neutralitätspolitik, die von der Wahrung korrekter Beziehungen mit allen Staaten ohne Unterschied ausging. Man war auch der Auffassung, dass europäische Konflikte nicht mehr ohne Mitwirkung aller Mächte gelöst werden könnten und dass die Mitwirkung nichtbeteiligter aussereuropäischer Staaten sich nur im Sinne einer sachgemässen und gerechten Erledigung auswirken würde. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben sich die Verhältnisse geändert und zu einer Aufwertung von regionalen Gruppen geführt. Gerade die Ausdehnung der politischen Beziehungen auf die ganze Welt hat bewirkt, dass man sich der engeren Bande mit gewissen Staaten bewusster geworden ist. Regionalorganisationen brauchen auch nicht unbedingt zu Konflikten zwischen den Blöcken zu führen und können Entscheidendes zur Überwindung interner Auseinandersetzungen und Streitigkeiten beitragen. Sie führen damit zu einer Entlastung der universellen Organisationen und zu einer Vereinfachung der Weltpolitik. Das gilt besonders für die Bestrebungen zur Einigung Europas.

Die Schweiz bildet einen Teil Europas und wird letzten Endes dessen Schicksal teilen. Das gilt nicht nur in geographischer, sondern auch in geistig-ethischer Beziehung. Europäische Konflikte berühren unser Land unmittelbar; ein einiges und damit starkes Europa schützt durch seine indirekten Auswirkungen auch uns¹⁴. Diesem grundlegenden Tatbestand gegenüber ist die wirtschaftliche Diskriminierung von untergeordneter Bedeutung.

Die Problematik der Neutralität ist hier am brennendsten. Die Frage unserer zukünftigen Haltung wäre wohl einfacher zu beantworten, wenn es sich um den Beitritt oder um die Gründung eines europäischen Bundesstaates mit unabhängigen, von den Interessen der einzelstaatlichen Machtpolitik unberührten Bundesorganen handeln würde¹⁵. Es ist ja kein Zufall, dass gerade die kleinen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften mit besonderer Hartnäckigkeit den Grundsatz supranationaler Behörden verteidigen, und es ist eigenartig festzustellen, wie in der Schweiz das Verständnis hierfür weitgehend fehlt. Trotz seiner bisherigen Erfolge steht aber der europäische Zusammenschluss erst am Anfang der Entwicklung. Auch in den Gemeinschaften der Sechs [Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde im März 1957 in Rom von den sechs Mitgliedstaaten Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande gegründet] liegt das politische Schwergewicht nach

¹⁴ Es gilt hier das gleiche, was der Bundesrat in seinem Bericht über die erste Atominitiative vom 7. Juli 1961 über den indirekten Schutz durch die Rüstung anderer Mächte sagt, S. 13.

¹⁵ Aehnlich LASSERRE, a.a.O., S. 192.



Familienstiftung Rudolf G. Bindschedler

wie vor bei den Einzelstaaten. Ihre Souveränität im rechtlichen und im politischen Sinne besteht zurzeit weiter, trotzdem gewisse Kompetenzen auf die Gemeinschaften übertragen worden sind. Aussenpolitik und Landesverteidigung, die Kerndomäne jedes Staates, sind nicht vereinheitlicht. Das bedeutet Übergewicht der grossen Staaten mit ihren partikulären Sonderinteressen. Aussenpolitische (die ungelöste Deutschland-Frage) und innenpolitische (mangelnde Stabilität und starke kommunistische Parteien in gewissen Staaten) Hypotheken lasten auf der Zukunft. In beiden Bereichen verlangt ein dauerhafter Zusammenschluss aber eine genügende Homogenität, wie die Geschichte der Staatenverbindungen immer wieder gezeigt hat. In dieser Lage trägt der Kleinstaat ein besonderes Risiko. Er kann die Entwicklung nicht entscheidend beeinflussen¹⁶. Es zeigt sich wiederum, dass der Aufgabe der Neutralität keine entsprechende Gegenleistung gegenüber steht.

In diesem Zusammenhang ist noch zu berücksichtigen, dass die schweizerische Neutralität heute eine weltpolitische Bedeutung gewonnen hat. Zwar ist sie entstanden als Politik gegenüber den europäischen Glaubens-, Macht- und nationalstaatlichen Konflikten, hat also ihren Ursprung in Europa. So konnte man sagen, dass sie mit der endgültigen Aussöhnung der europäischen Nationalstaaten und der Integration und Befriedung Europas ihren Sinn verloren habe (HALS-STEIN). Aber die weltpolitische Trennungslinie geht mitten durch das geographische Europa, gar nicht so weit entfernt von der Schweiz. Und die Tatsache, dass die Welt politisch zu einer Einheit geworden ist, die Unteilbarkeit von Krieg und Frieden, gilt auch für sie. Kein politisches Ereignis, wo es auch stattfindet, kann sie nicht mehr oder weniger in Mitleidenschaft ziehen. So ist die Funktion der schweizerischen Neutralität von einer innereuropäischen zu einer weltpolitischen geworden; die Entwicklung hat dazu geführt, sie in die weltpolitischen Zusammenhänge zu stellen.

Die Schlussfolgerung muss dahingehen, zu der Idee der europäischen Einigung und zu den Gemeinschaften, denen wir aus Neutralitätsgründen nicht beitreten können, eine positive Haltung einzunehmen. In keiner Weise steht es uns zu, kleinliche Kritik zu äussern und Belehrungen zu erteilen, wenn wir schon das Risiko nicht übernehmen können. Wir werden unsere Beziehungen zu den Gemeinschaften der Sechs bis zur Neutralitätsgrenze ausbauen und im übrigen in allen europäischen Organisationen mitwirken, bei denen dies ohne Aufgabe oder Gefährdung der Neutralität möglich ist.

So ist die Schweiz der OECE und ihrer Nachfolgerin, der OECD, sowie allen nicht-politischen europäischen Organisationen von Anfang an beigetreten. Sie war bereit, an der geplanten grossen Europäischen Freihandelszone mitzuwirken. Das Scheitern dieses Projektes führte zu ihrer Beteiligung an der EFTA. Obwohl es sich hier um eine Gruppierung handelt, die als Reaktion zur EWG entstanden ist, lässt sich die Mitgliedschaft mit der Neutralität vereinbaren. Diese verbietet keineswegs, handelspolitische und wirtschaftliche Interessen, auch gemeinsam mit andern Staaten, zu wahren. 1963 wurde die Schweiz in den Europarat aufgenommen. Zwar handelt es sich hier um eine ideologisch deutlich profilierte Organisation, in der ständig Fragen der hohen Politik diskutiert werden, ja sogar - entgegen dem Statut - solche der Landesverteidigung behandelt wurden. Doch fehlt dem Europarat jeder Allianzcharakter und es geht ihm die Kompetenz

¹⁶ "L'interdiction du marche suisse des capitaux aux Six a provoque plus de sourires que d'inquietudes", R. ARON, a.a.O., S. 452.



ab, bindende Beschlüsse zu fassen. Das Statut enthält überhaupt keine konkreten Verpflichtungen. Das Schwergewicht der praktischen Tätigkeit hat sich eher auf nicht-politische Gebiete verlagert. Der Mitwirkung an diesen gesamteuropäischen Arbeiten wollte sich die Schweiz nicht entziehen. Die Mitgliedschaft ermöglicht es ihr auch, ihren eigenen Standpunkt und ihre Interessen zur Geltung zu bringen. Hingegen wäre ein Beitritt zur Westeuropäischen Union wie auch zu den supranationalen Gemeinschaften mit der Neutralität nicht vereinbar. Im letzteren Falle käme vielleicht ein Sonderstatut in Frage. Die wirtschaftliche Verflechtung mit den Staaten der EWG führte dazu, den Weg der Zusammenarbeit über die Assoziation gemäss Art. 238 des Vertrages von Rom zu suchen. Die Erklärung des Bundesrates vor dem Ministerrat der EWG vom 24. September 1962 enthält die grundsätzliche Konzeption der Schweiz.

Mit dem Beitritt zum Europarat und den vorgeschlagenen Assoziationsverhandlungen mit der EWG ist ein weiterer Schritt in der Richtung auf Europa getan worden. In diesen Entscheiden liegt aber eingeschlossen, dass auch die Folgen und die zukünftige Entwicklung bewusst akzeptiert werden. Besonders die Assoziation wird wohl nur der Anfang eines dynamischen Prozesses sein. Sie soll sich zwar auf die Wirtschaft beschränken. Die Struktur der schweizerischen Wirtschaft wird sich in Richtung erhöhter Auslandsverflechtung und -abhängigkeit - und zwar auf eine Region beschränkt - und vermehrter Spezialisierung und Einseitigkeit ändern. Das kann auch politische Folgen haben. Eine Hauptschwierigkeit wird in der institutionellen Ausgestaltung liegen, wo es um das Verhältnis zwischen Mitspracherecht und Übernahme von Rechtspflichten, ungehindertem inneren Ausbau der Gemeinschaft und Kohärenz des einheitlichen Wirtschaftsgebietes einerseits und Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz andererseits geht. Dem Ausland wird man den Unterschied zwischen Mitgliedschaft und Assoziation klar machen müssen. Die Erfahrungen mit der differentiellen Neutralität im Völkerbund beleuchten die zu überwindenden Schwierigkeiten. Die gegenwärtige Entwicklung wird vielleicht zu einer andern Lösung führen; die Assoziation, wie sie bis jetzt konzipiert wurde, ist ja nicht die einzige.

9) Ein Beitritt der Schweiz zu den Vereinigten Nationen wäre an und für sich natürlich, da diese Organisation heute mehr oder weniger die universelle Staatengesellschaft verkörpert. Die Weltpolitik und vor allem die internationale Zusammenarbeit konzentrieren sich zu einem grossen Teil in der Organisation. Ihre Ziele und Grundsätze sind im allgemeinen auch die unsern und in ihrer Verwirklichung liegt auch die Sicherheit der Schweiz. Sie könnte vielleicht einen mässigen und vermittelnden Einfluss ausüben und mithelfen, die Gegensätze zu überbrücken. Ihr Beitritt würde das westliche Lager verstärken. Schliesslich würde sie den Schutz der Organisation gegenüber allfälligen Angreifern geniessen.

Die Entwicklung seit 1945 hat dazu geführt, dass ein Beitritt ohne Aufgabe der ständigen Neutralität möglich erschiene. Um für die Zukunft eine klare Rechtslage zu schaffen, wäre allerdings eine ausdrückliche Anerkennung derselben notwendig¹⁷.

¹⁷ Die alte Eidgenossenschaft auferlegte einigen ihrer Mitglieder ausdrücklich die Verpflichtung, bei zwischenkantonalen Konflikten neutral zu bleiben und als Vermittler tätig zu werden. Das galt für Basel, Schaffhausen und Appenzell. Auch, andere, an Bürgerkriegen unbeteiligte, Orte beteiligten sich an Aussöhnungsbemühungen, oft mit Erfolg. Die alten Bünde zeigten sich hier realistischer als die Charta. Siehe hierüber z.B. LASSERRE, a.a.O., S. 36-38, 60-61, 200, 202.



Familienstiftung Rudolf G. Bindschedler

Trotz einer solchen Anerkennung wäre es aber schwierig, auf die Dauer eine Neutralitätspolitik zu befolgen. Sofern die Vereinten Nationen in einem Konflikt Partei ergreifen, würde das die Umwandlung der Organisation in eine Allianz bedeuten. Trotz der eigenen Rechtspersönlichkeit der UN träten sie nicht als übergeordnete und unabhängige Macht den Staaten gegenüber. In ihrem Rahmen und in der Form von Organisationsbeschlüssen begegnen sich die letzteren vielmehr auf gleicher Ebene. Der Neutrale wäre dann Mitglied einer Koalition.

Dazu kommt, dass die Schweiz zu zahlreichen, sie nicht berührenden Problemen Stellung beziehen müsste. Eine Stimmenthaltung wäre auf die Dauer weder praktisch möglich, noch mit der Würde und dem Ansehen des Mitgliedstaates vereinbar und würde dem Sinn der Weltorganisation, der eine Stellungnahme verlangt, widersprechen. Im übrigen gilt in zahlreichen Fällen auch hier der Ausspruch TALLEYRANDs «La non-intervention est aussi une intervention». Die Stellungnahme in streitigen Fragen würde uns mit Sicherheit die Gegnerschaft bestimmter Staaten zuziehen. Wir würden uns dem Druck der Grossmächte aussetzen, die mit allen Mitteln versuchen, die notwendige Stimmenzahl zusammen zu bringen. Als Kleinstaat sind wir zu schwach, um die Weltpolitik entscheidend im Sinne unserer Ziele beeinflussen zu können. Die Unterschiede zwischen Neutralität und Neutralismus würden sich verwischen. Auch unsere Sicherheit würde durch den Beitritt nicht verbessert. Das System der kollektiven Sicherheit wird, wie die Erfahrungen gezeigt haben, infolge struktureller Mängel kaum zuverlässig funktionieren. Die Praxis der UN auf dem Gebiete der Aufrechterhaltung des Friedens und der Unterdrückung von Angriffen zeichnet sich durch Grundsatzlosigkeit aus. Rechtlich gilt übrigens das Gewaltverbot gemäss Art. 2 Ziff. 4 der Charta ganz allgemein und nicht nur unter den Mitgliedstaaten und Art. 35 Ziff. 2 räumt uns die Möglichkeit ein, auch als Nichtmitgliedstaat die Generalversammlung oder den Sicherheitsrat anzurufen. Sei dem wie ihm wolle, bei einem Angriff auf die Schweiz wird entscheidend für eine Hilfeleistung der UN die dazumalige politische Situation sein, ob wir nun der Organisation als Mitglied angehören oder nicht.

So ist es wohl richtig, an unserem gegenwärtigen Verhältnis zu den Vereinten Nationen nichts zu ändern. Es besteht keine Notwendigkeit zu einem Beitritt. Wir haben keine Probleme, deren Lösung im Rahmen der Organisation gesucht werden müsste. Die Stellung, die unser Land seiner klaren Neutralitätspolitik verdankt, ist geachtet und anerkannt. Als Beweis der Solidarität würde ein Beitritt in seinen politischen Auswirkungen kaum ins Gewicht fallen; er hätte lediglich symbolischen Wert. Auch als Nichtmitgliedstaat sind wir in der Lage, an zahlreichen Werken der internationalen Zusammenarbeit mitzuwirken. In gewissen Fällen erweist es sich sogar als Vorteil, nicht der Organisation anzugehören, um dieser Gute Dienste leisten zu können. Über die politische Entwicklung werden wir durch unseren Beobachter ebenso gut orientiert wie durch einen stimmberechtigten Delegierten. Ähnliches gilt für die Geltendmachung unserer Auffassung beim Sekretariat und bei den Delegationen. Allerdings erscheint ein Ausbau des Beobachterbüros, das eine eigentliche diplomatische Mission bildet, als notwendig.

10) Häufig stellt sich in letzter Zeit die Frage einer engeren Zusammenarbeit mit andern neutralen oder neutralistischen Staaten. Das gilt sowohl im Rahmen der universellen internationalen Organisationen wie auch im Zusammenhang mit der europäischen Integration. Vielfach wird die Meinung vertreten, durch ein solches engeres Zusammengehen könne die Stellung der kleineren Staaten verstärkt und ein friedensfördernder Einfluss ausgeübt werden. Es sei an die



Konferenz von Belgrad vom 1. bis 6. September 1961 [Konferenz von 25 blockfreien Staaten] erinnert.

Im allgemeinen ist hier Vorsicht geboten. Es fehlen die über das Minimum, nämlich die Verwicklung in einen Krieg zu vermeiden, hinausgehende Gemeinsamkeit der Interessen und die nötige Macht, damit eine Summierung mehrerer Staaten sich auswirken könnte¹⁸. Es besteht das Risiko einer Verwischung des Unterschiedes zwischen der ständigen Neutralität und dem Neutralismus. Daran haben wir kein Interesse. Der Neutralismus bedeutet im allgemeinen nicht Neutralität in allen, sondern nur in bestimmten Konflikten und ist keineswegs aussenpolitischer Enthaltensamkeit und Verzicht auf Expansionspolitik gleichzusetzen¹⁹. Es fehlt ihm die Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit der Haltung.

Auch die Aussenpolitik von eigentlich neutralen Staaten ist unter einander verschieden, weil die Interessen verschieden gelagert sind. Das zeigt sich in der Stellung zu den Vereinten Nationen und in der Tätigkeit innerhalb dieser und andern internationalen Organisationen. Massnahmen und Stellungnahmen eines Neutralen, die den Interessen gewisser Mächte zuwiderlaufen und sie verärgern, können Rückwirkungen auf andere Neutrale haben. Zahlreiche Staaten haben ohnehin Mühe, zwischen den verschiedenen Neutralitäten zu unterscheiden. Einer Zusammenarbeit sind deshalb Grenzen gesetzt; wenn sie auch sich in bestimmten umgrenzten Angelegenheiten als sehr wertvoll erweisen kann.

11) Welche Haltung nimmt die Schweiz zu den neuen Staaten Asiens und Afrikas und der unterentwickelten Welt ein? Es gelten die gleichen Grundsätze der Neutralität. Besondere Bedeutung erlangt hier das zweite Prinzip der Solidarität. Die schweizerische Aussenpolitik hat sich zur aktiven Beteiligung an der Entwicklungshilfe entschlossen.

Man kann die grundsätzliche Frage aufwerfen, ob überhaupt eine solche Hilfe geleistet werden soll. Übersteigter Nationalismus, Ressentiment, Neid, Überheblichkeit, Rassenhass, ja nur schon das demographische Übergewicht lassen die «Dritte Welt» als potentiellen Feind erscheinen. Schon 1933 hat Oswald SPENGLER auf die Drohung der farbigen Weltrevolution hingewiesen und prophetisch als die grösste Gefahr genannt, wenn sich eines Tages Klassenkampf und Rassenkampf zusammenschliessen, um mit der weissen Welt ein Ende zu machen²⁰. Aber der Westen hat diesen Entscheid getroffen. Die Entwicklungshilfe, zu der er sich bekennt, kann letzten Endes nur zum Ziele haben, der potentiellen Feindschaft der farbigen Welt den Boden zu entziehen, die neuen Staaten zu konsolidieren und zu saturieren - und zwar vor allem geistig und psychologisch - und in eine wirksame internationale Friedens- und Rechtsordnung einzubauen. Das wird nicht ohne Rückschläge gehen und lange Zeit benötigen. Die Aussichten erscheinen heute als düster; fast überall sind der Rechtsstaat und seine Institutionen untergegangen. Aber das Wagnis erscheint nicht als hoffnungslos.

¹⁸ H.J. MORGENTHAU, *Neutrality and Neutralism*, in *Dilemmas of Politics*, Chicago 1958, S. 198; R. ARON, a.a.O., S. 525/26.

¹⁹ A. WOLFERS bezeichnet ihn treffend als "neutralistische Unneutralität", *Verbündete, Neutrale und Neutralisten in der Sicht der amerikanischen Wehrpolitik*, *Schweizer Monatshefte* 42 (Heft 8, November 1962), S. 791.

²⁰ *Jahre der Entscheidung*, München 1933, S. 147-165.



Alle neuen Staaten haben mehr oder weniger die westliche Zivilisation übernommen und sind bestrebt, sich den europäischen und amerikanischen Staaten anzugleichen. Keiner hat bis jetzt die westliche Zivilisation überhaupt abgelehnt, den Weg zurück zu seiner eigenen Kultur eingeschlagen. Auch dort, wo eine Synthese zwischen Neuem und Altem versucht wird, zeigt sich ein Übergewicht des westlichen Elementes. Das kommt nicht nur auf dem Gebiete der Technik und der wirtschaftlichen Organisation zum Ausdruck, sondern auch in der Übernahme - und sei sie mit noch so vielen Rückschlägen verbunden - der Ideen des Rechtsstaates und der Demokratie. Schliesslich stammen sowohl der Nationalismus mit seinen Übertreibungen wie auch der Sozialismus aus dem westlichen Geistesbereich. Sofern die Kolonialkonflikte in absehbarer Zeit zu Ende gelangen, werden sich die Gegensätze zu den früheren Kolonialmächten abschwächen und diejenigen unter den neuen Staaten selbst stärker ausprägen. Die gegenwärtige Einheitsfront gegen die westliche Welt wird sich auflösen. Dann wird sich auch das Bedürfnis nach einer gesicherten zwischenstaatlichen Rechtsordnung vermehrt geltend machen, wie das Interesse und das Verständnis für das bestehende Völkerrecht sich erhöhen. Wirtschaftliche und technische Entwicklung verlangen auf die Dauer Ausbau der Rechtsordnung und freiheitlichen Institutionen. So bestehen jedenfalls Aussichten, dass es zu einer Art Weltzivilisation, zu einer Ausgleichung der Unterschiede und zu einer allgemeinen Rechts- und Friedensorganisation kommen kann²¹.

Im Zusammenhang mit der Entwicklungshilfe spielt die Neutralität nur eine untergeordnete Rolle. Die Schweiz verfügt hier über eine viel grössere Bewegungsfreiheit. Die Neutralität verlangt keineswegs die Gleichbehandlung aller Entwicklungsländer in Bezug auf die Hilfe. Die Ausgangslage der Schweiz erweist sich als günstig, weil sie kein Verdacht des Kolonialismus und Imperialismus trifft.

Über die mit der Entwicklungshilfe verbundenen Fragen bestehen die verschiedenartigsten Auffassungen. Es ist fast zu einer Mode geworden, irgend etwas auf diesem Gebiete zu tun. Die Probleme sind jedoch ausserordentlich kompliziert und werden häufig in unzulässiger Weise vereinfacht.

Vorerst ist festzustellen, dass uns keine allgemeine politische oder rechtliche Verpflichtung auf Entwicklungshilfe trifft, abgesehen von bereits abgeschlossenen Abkommen. Der Rückstand zahlreicher ehemaliger Kolonialländer ist zum grossen Teil keineswegs eine Folge der Kolonialpolitik, die vielmehr im allgemeinen erst Ordnung und eine gewisse Hebung der Verhältnisse mit sich brachte. Gerade die Ausbreitung der westlichen Ideen hat überhaupt zur Erlangung der Unabhängigkeit geführt. Dem Druck sowohl eines Teils der Entwicklungsländer wie auch gewisser Mächte, die Entwicklungshilfe leisten, uns zu allen möglichen grösseren Leistungen anzuhalten und in ihre zum Teil politische Zwecke verfolgenden Organisationen einzuspannen, muss Widerstand geleistet werden. Wir haben auch über diesen Aspekt unserer Aussenpolitik nach eigenem Ermessen und nach Gründen der Zweckmässigkeit zu entscheiden.

Die Entwicklungshilfe bezweckt die Hebung des Lebensniveaus der betreffenden Völker und die Verringerung der gewaltigen Unterschiede zwischen beiden Teilen der Welt. In dieser Zielsetzung liegt nicht nur ein allgemeines schweizerisches Interesse an der Verminderung bestehender Spannungen und der Herstellung friedlicher und geordneter Verhältnisse, sondern auch ein direk-

²¹ BINDSCHEDLER, Illusion und Wirklichkeit; Gegenwart und Zukunft des Völkerrechts, Jahrbuch für internationales Recht 8 (1959), S. 19.



tes, weil nur eine fortschrittliche Entwicklung den Ausbau vor allem der wirtschaftlichen Beziehungen mit diesen Ländern ermöglicht. Eine möglichst universelle Ausgestaltung unseres Aussenhandels erhöht unsere Sicherheit und vermindert die Risiken unserer wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Ausland. Eine schweizerische Entwicklungspolitik ist deshalb gerechtfertigt. Ganz allgemein lässt sich ein Erfolg aber nur erreichen, wenn die Voraussetzungen in den Entwicklungsländern selbst und von ihnen selbst geschaffen werden. Dazu gehören die Lösung des Problems der Übervölkerung und die Schaffung der nötigen geistig-ethischen Grundlagen. Es geht nicht nur um die materielle Hebung. Was in erster Linie Not tut, lässt sich mit den Begriffen Initiative, Arbeitsethos, Sparsinn, Ausdauer in der Anstrengung, Geduld und Rationalität umschreiben. Entwicklung heisst vor allem Wissenschaft im weitesten Sinne und das bedingt die Durchbrechung von Tabus, Kampf gegen Fanatismus und Aberglauben (der auch im Westen immer wieder geführt werden muss). Es bedeutet auch - und es sei einem Vertreter der Rechtswissenschaft nicht verargt, es zu sagen - Ausbildung eines Juristenstandes, denn Europa eigentümlich sind die geschulten Juristen, die weitgehend den rationalen Staat tragen²². Grundlage der Rechtsordnung muss die berühmte Definition der grossen römischen Juristen Celsus und Ulpian werden: *ius est ars Boni et aequi* [Recht ist die Kunst des Guten und Billigen]. Damit soll in keiner Weise ein Werturteil über fremde Kulturen und Lebensstile gefällt werden, aber wer die Entwicklung, die Angleichung an den Westen will, muss auch die Konsequenzen wollen. Es bedarf der eigenen Anstrengung und einer andern Lebenseinstellung. Die Finanz- und Kapitalhilfe können hier nicht ausschlaggebend sein. Wie Prof. Alfred SAUVY in seinem Vortrag in Zürich ausgeführt hat, erntet, wer auf einen felsigen Boden Wasser giesst, höchstens eine Überschwemmung; nur bei einem aufnahmefähigen Boden kann dieses Wasser Frucht bringen. Genauso verhält es sich mit der Entwicklungshilfe. Wer ein neues Land, dessen dünn gebildete Schicht völlig von der Verwaltung - und dazu ist beizufügen von Erwägungen der Politik und des Prestiges - absorbiert wird, mit Geld überschüttet, treibt nur die Preise in die Höhe und fördert die Korruption. Statt mit Geld müsste daher vermehrt mit Menschen geholfen werden²³. In viel grösserem Masse sollte das Beispiel Japans als Vorbild herangezogen werden. Diesem Land gelang es, in einem Zeitraum von etwa 50 Jahren den Sprung aus dem Zeitalter des Feudalismus in dasjenige der Industrialisierung zu tun und vom Kleinstaat zur Grossmacht aufzusteigen, ohne dass damals auch nur das Wort «Entwicklungshilfe» bekannt war.

Aus dieser grundlegenden Tatsache sollten wir die Folgerungen ziehen. Als Kleinstaat muss die Schweiz ihre beschränkten Mittel auf erfolversprechende Zielsetzungen konzentrieren. Das bedeutet Zurückhaltung auf dem Gebiet der rein finanziellen Hilfe und der hiezu bestimmten internationalen Aktionen; Finanzhilfe ist Sache der Grossmächte. Hingegen soll der Staat private Investitionen ermöglichen und fördern durch Schaffung der hiefür notwendigen rechtlichen Garantien. Dazu kommt die technische Hilfe im weitesten Sinne. Hier muss das Schwergewicht des Kleinstaates liegen und hiefür kann er Leistungen erbringen, die zweckmässig sind. Hiezu gehören die Beratung und Unterstützung auf politisch heikleren Gebieten wie Verwaltung, Finanzpolitik, Aussenhandelspolitik und vor allem Erziehungswesen. Die Hilfe kann sich auch auf die Errichtung von Werken wie Schulen aller Art, Spitäler, kleine Gewerbebetriebe und landwirtschaftliche Mustergüter erstrecken. Diese Werke sind mit eigenen Mitteln und eigenen

²² Max WEBER; Politik als Beruf, 2. Aufl., 1926, S. 25-27.

²³ "Neue Zürcher Zeitung" Nr. 4321 vom 6. November 1962.



Familienstiftung Rudolf G. Bindschedler

Leuten unter Anlernung von einheimischem Personal zu errichten. Das Vorgehen der EWG-Kommission beim Einsatz des Entwicklungsfonds, den Regierungen der assoziierten Staaten keine Barbeiträge auszuhändigen, sondern die vorgeschlagenen Projekte selbst zu prüfen und auszuführen, erscheint als durchaus zweckmässig. Von der Beihilfe zu Monsterprojekten, die in keinem vernünftigen wirtschaftlichen Zusammenhang stehen und vor allem Prestigebedürfnissen dienen, wie grosse Stahlwerke, ist abzusehen. Für die Schweiz als Kleinstaat mit ihren beschränkten Mitteln drängt sich eine Konzentration der Kräfte auf, um den höchstmöglichen Nutzeffekt zu erzielen. Die technische Hilfe in diesem sonst als eher wenig angenehm empfundenen pädagogischen Triebe abzureagieren. In diesem Zusammenhang ist auch die Auswanderung von Schweizerbürgern zu fördern, wobei unter den heutigen Verhältnissen zeitlich befristete Aufenthalte in Entwicklungsländern zur Erfüllung bestimmter Aufgaben wohl im Vordergrund stehen. Diese Überlegungen entsprechen im grossen und ganzen der heutigen Konzeption der schweizerischen Entwicklungspolitik. An ihr ist festzuhalten.

Unterstützung verdienen auch die Bestrebungen zur Stabilisierung der Rohstoffpreise. Sie liegen sowohl im Interesse der Entwicklungsländer wie in unserem eigenen.

Zur Entwicklungshilfe im weiteren Sinne kann auch eine aktive Vertragspolitik gegenüber den neuen Staaten gezählt werden. Es geht hier um die Festigung des Völkerrechts und um die Heranführung der afrikanischen und asiatischen Staaten an die dem geltenden Völkerrecht zu Grunde liegenden Ideen und Institute²⁴. Auch wenn bestimmte Verträge materiell ohne grosse Bedeutung und für die Wahrung schweizerischer Interessen nicht unbedingt notwendig sind, sollten sie abgeschlossen werden. Erwähnt seien Vergleichs- und Schiedsverträge, Verträge über den Schutz des Privateigentums, aber auch solche über Auslieferung, Rechtshilfe und Doppelbesteuerung, alles Materien, die den neuen Staaten zum Teil fremdartig erscheinen, jedoch im Interesse eines geordneten zwischenstaatlichen Zusammenlebens rechtlich geregelt werden müssen. Das gilt auch für das Zusammenleben zwischen den neuen Staaten selbst. Einer solchen Vertragspolitik der Schweiz kann eine gewisse erzieherische Funktion zukommen.

Die Neutralität erleichtert die Durchführung aller dieser Aufgaben. Gerade eine effektive und Erfolg versprechende Entwicklungshilfe verlangt die Aufrechterhaltung unserer Neutralitätspolitik.

Ob die Hilfeleistung auf bilateralem oder multilateralem Wege erfolgen soll, kann nicht generell entschieden werden. Entscheidend sind die Art und Weise der Durchführung und der angestrebte Zweck. Sofern der multilaterale Weg beschritten wird, ist wohl die Mitwirkung in den Vereinigten Nationen, vor allem in der erweiterten technischen Hilfe und bei ihrem Sonderfonds, sowie bei ihren Spezialorganisationen einer solchen in regionalen Gruppierungen vorzuziehen. Die universellen Organisationen weisen den grossen Vorteil auf, dass in ihnen die Entwicklungsländer selbst von Anfang an mitarbeiten; ihr Mitarbeiterstab verfügt über eine reiche Erfahrung. Hier sei besonders die UNESCO, die bei uns nicht immer das ihr gebührende Verständnis findet, rühmend hervorgehoben, denn sie befasst sich mit der Schaffung der geistigen Grundlagen.

²⁴ Zwar ist dieses Völkerrecht weitgehend eine Schöpfung des Westens, weshalb es oft als Produkt des Kolonialismus auf Ablehnung stösst. Das ändert nichts an der Tatsache, dass es der Natur der Sache und dem Charakter der Staatengesellschaft entspricht und - von Einzelheiten abgesehen - gar nicht anders sein könnte, wenn es heute neu geschaffen werden müsste: es würde höchstens noch primitiver ausfallen.



Familienstiftung Rudolf G. Bindschedler

12) Was den Ausbau der internationalen Rechtsordnung betrifft, so hat die Schweiz grössten Wert darauf gelegt, an allen Konferenzen für die Kodifikation oder die Weiterentwicklung des Völkerrechts aktiv mitzuwirken. Sie glaubte auch, sich der Aufforderung der Grossmächte zum Beitritt zum Moskauer Abkommen über die Einstellung der Nuklearwaffenversuche nicht entziehen zu können. Um das Verständnis für die obligatorische Erledigung internationaler Streitigkeiten zu fördern, hat der Bundesrat am 20. Februar 1959 beschlossen, seine frühere Politik des Abschlusses von obligatorischen Vergleichs-, Gerichts- und Schiedsverträgen wieder aufzunehmen. Allen Staaten, mit denen nicht schon derartige Bindungen bestehen, hat die Schweiz vorgeschlagen, solche Verträge abzuschliessen. Gewisse Erfolge sind erzielt worden²⁵.

13) Ein Problem, das immer wieder aufgeworfen wird, liegt, in den Guten Diensten, die die ständig neutrale Schweiz der Welt leisten kann. Darüber herrschen teilweise übertriebene Vorstellungen.

Auszugehen ist von der Tatsache, dass die ständige Neutralität von der Schweiz als aussenpolitische Maxime gewählt wurde, um ihre eigenen Interessen zu wahren. Sie hat sich für die Neutralität nicht im Interesse des Auslandes entschieden und um ausländischen Staaten Gute Dienste erweisen zu können, sondern es verhält sich umgekehrt: Die Möglichkeit, Gute Dienste zu leisten, ist eine Konsequenz der Neutralität. Entgegen oft gehörten Behauptungen lässt sich deshalb auch die Neutralitätspolitik auf den staatlichen «Egoismus» zurückführen. Daraus kann man aber der Schweiz keinen Vorwurf machen, denn jeder Staat und vor allem auch die Grossmächte verfolgen in erster Linie ihre eigenen Interessen. Zu diesem Sachverhalt haben wir uns klar und eindeutig zu bekennen; eine andere Darstellung würde uns mit Recht den Vorwurf der Unaufrichtigkeit und der Heuchelei zuziehen.

Die ständige Neutralität der Schweiz wirkt sich schon durch ihre blosser Existenz auf die übrigen Staaten im allgemeinen günstig aus. Das in dreifacher Hinsicht:

Einmal stellt sie einen Friedensfaktor dar. Ihre Folge ist die Befriedung eines bestimmten Staates, der künftigen Konflikten entzogen bleibt. Ein potentieller Konfliktstoff fällt weg. Gegenüber Konflikten unter Dritten bedeutet die ständige Neutralität eine Einschränkung; diese Konflikte können sich in bestimmter Richtung nicht ausweiten.

Die ständige Neutralität und ihre Auswirkungen als Friedensfaktor beruhen aber auf zwei Voraussetzungen:

- a. Einerseits setzen sie den Verzicht auf äussere Expansion voraus. Nur ein saturierter Staat kann permanent neutral sein. Damit ist die Neutralität eine Friedenspolitik par excellence.
- b. Andererseits darf die Neutralität nicht zu einem politischen und militärischen Vakuum führen. Sie bedingt deshalb den Willen zur Verteidigung gegen Angriffe und die entsprechende starke Bewaffnung.

Die permanente Neutralität bildet ferner in der Weltpolitik ein Element der Stabilität. Bekanntlich sind es un stabile Verhältnisse, die leicht zu zwischenstaatlichen Streitigkeiten und zur Ausweitung von Konflikten führen, weil sie Unsicher-

²⁵ Vgl. hierüber R. PROBST, Die Schweiz und die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Band KVII (1960), S. 99-146.



Familienstiftung Rudolf G. Bindschedler

heitsfaktoren in das aussenpolitische Kalkül der Mächte bringen. Die Politik des ständig neutralen Staates zeichnet sich durch ihre Berechenbarkeit aus und gewährt damit den andern Mächten Sicherheit. Berechenbarkeit, Sicherheit und Stabilität sind zugleich die formellen Qualitäten jeder Rechtsordnung.

Schliesslich wirkt sich bei militärischen Konflikten die ständige Neutralität als Flankensicherung zu Gunsten beider Parteien aus.

Nun zu den Aktionsmöglichkeiten des ständig neutralen Staates in Form von Guten Diensten.

Voraussetzung, solche Missionen mit Aussicht auf Erfolg übernehmen zu können, ist das Vertrauen aller Konfliktparteien. Dieses Vertrauen wird Staaten, die sich aus opportunistischen Gründen von Fall zu Fall für die Neutralität oder aber für die Beteiligung am Konflikt entscheiden, weniger entgegen gebracht werden, während andererseits die Streitparteien dann, wenn sie die wirkliche Gewähr haben, dass der dauernd neutrale Staat unter allen Umständen als Treuhänder beider Parteien auftritt, an solchen Diensten stark interessiert sind. Der Neutrale muss eine von jeder Einflussnahme und Rücksichtnahme freie Neutralitätspolitik führen; die Unabhängigkeit ist auch in diesem Zusammenhang Grundlage der Neutralität.

Ein Anwendungsfall liegt in unserem Fernbleiben von rein politischen Organisationen wie den Vereinten Nationen. Dies ermöglicht unserem Lande eine Reservestellung im Falle von Konflikten. Als Nichtmitgliedstaat sind wir bei Streitigkeiten nicht zur Stimmabgabe genötigt, welche immer eine der Parteien verletzt, aber auch nicht zur Stimmenthaltung, die häufig von beiden Teilen übel aufgenommen wird, abgesehen davon, dass eine solche Politik praktisch auf die Dauer nicht aufrecht erhalten werden kann und den Zwecken der Organisation widerspricht. Das Fernbleiben von den UN ermöglicht, das Vertrauen auf allgemeiner Basis uneingeschränkt zu erhalten.

Als solche Guten Dienste können erwähnt werden Vermittlung und Schlichtung von Streitigkeiten, die Übernahme internationaler Mandate wie in Korea, die Wahrung fremder Interessen, die Gewährung des Gastrechtes für internationale Konferenzen und Organisationen, die Ausführung von Aufgaben für internationale Organisationen, Schiedsrichterfunktionen und humanitäre Aktionen. Dazu kommen die Tätigkeit von Einzelpersonen und privaten Organisationen, für die die neutrale Staatsangehörigkeit eine besonders günstige Voraussetzung schafft. Schweizerische Rechtsgelehrte haben bis in neueste Zeit an zahlreichen internationalen Schiedsgerichten mitgewirkt oder sogar als Einzelschiedsrichter entschieden. Für internationale Aufgaben hochpolitischer und heikler Natur wurden häufig Schweizerbürger herangezogen oder in Aussicht genommen. In diesen Zusammenhang gehört auch die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.

Einige Bemerkungen sind notwendig zu der Frage des Eingreifens der Schweiz auf dem Gebiete der politischen Vermittlung, der Schlichtung von Streitigkeiten, der Wahrung des Friedens und der Abrüstung. Auszugehen ist hier von Art. 3 des Haager Abkommens über die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten vom 18. Oktober 1907, wonach das Recht, Gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, den am Streite nicht beteiligten Staaten auch während der Feindseligkeiten zusteht und die Ausübung dieses Rechts niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden kann. Man setzte damals grosse Hoffnungen auf die Rolle der Neutralen. Die Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass die Möglichkeiten eines politischen Eingreifens beschränkt sind. Das Gewicht der neutralen Kleinstaaten ist zu gering, um einen wesentlichen Einfluss auf die Politik der Mächte ausüben zu können. Wir dürfen



Familienstiftung Rudolf G. Bindschedler

hier unsere Möglichkeiten nicht überschätzen. Dazu kommt, dass eine Vermittlungsaktion die Zustimmung beider Konfliktparteien voraussetzt. Die Gefahr, dass eine noch so gut gemeinte Aktion zu einer einseitigen Beängstigung, und zu einem Missbrauch der Neutralität führt, ist hier besonders gross. Weder im Burenkrieg noch im Ersten oder im Zweiten Weltkrieg konnte deshalb entsprechenden Anregungen Folge gegeben werden. Die Affäre Hoffmann hat die damit verbundenen Risiken mit aller Deutlichkeit gezeigt. Die Totalisierung, besonders die Ideologisierung, des Krieges, die alle Leidenschaften aufwühlen, machen übrigens jede Vermittlungsaktion während der Feindseligkeiten fast aussichtslos, wie sich schon im Ersten Weltkrieg erwiesen hat.

Immerhin kann in diesem Zusammenhang an Perioden von ganz schweren Krisen gedacht werden, in denen infolge Lahmlegung der politischen internationalen Institutionen es schwierig sein würde, sogar auf dem gewöhnlichen diplomatischen Wege einer gefährlichen Situation entgegenzutreten. Vielleicht bietet sich hier der Schweiz einmal die Möglichkeit zum Eingreifen. Ähnliches gilt bei Konflikten, in denen sich nicht zwei anerkannte Staaten oder Regierungen gegenüberstehen. Dazu gehört z.B. der Fall, in dem um die Loslösung eines Gebietes innerhalb eines Staates gekämpft wird. In solchen Fällen ist die Zuständigkeit der Vereinigten Nationen zweifelhaft.

Ganz allgemein lassen sich auf Grund der gemachten Erfahrungen für die Guten Dienste vielleicht folgende Richtlinien aufstellen:

- Die Berufung muss von sämtlichen an einem Konflikt beteiligten Parteien gemeinsam vorgenommen werden. Unklarheiten wie in Korea, wo jede Partei «ihre» Neutralen bezeichnete, denen dann in der Kriegsgefangenenkommission mit Indien sogar ein superneutraler «Schiedsrichter» übergeordnet wurde, sind geeignet, die Schweiz als Beauftragte einer einzigen Staatengruppe erscheinen zu lassen, und können zu einer Abwertung der Neutralität führen. Sie sind inskünftig zu vermeiden. Anders verhält es sich bei der eigentlichen Wahrung fremder Interessen (Schutzmachtfunktion).
- Über Inhalt und Ausmass des Mandats muss eine Einigung aller beteiligten Parteien vorliegen.
- Das Mandat muss von vorneherein eindeutig und klar umschrieben sein.
- Die Aufgabe muss neutralitätspolitisch unbedenklich sein. Eine Beteiligung an Zwangsmassnahmen (Kongo) kann nicht in Frage kommen.
- Die Aufgabe muss materiell durchführbar erscheinen; es sollen konkrete Erfolgsaussichten vorliegen.
- Dem die Guten Dienste leistenden Neutralen muss die Freiheit des Handelns eingeräumt werden.
- Die Mission sollte zeitlich begrenzt sein.

Die Schwierigkeiten einer Politik Guter Dienste liegen in der Gefahr des Missbrauchs. Dieser Umstand erfordert jeweils heikle Überlegungen. Schon die Neutralität als solche wird oft in den Dienst einseitiger machtpolitischer Zielsetzungen gestellt. So wünscht eine Mächtegruppe zwar die Neutralisierung von Mitgliedstaaten der andern, um bestehende Bündnisse aufzubrechen, lehnt jedoch die Neutralität von der eigenen Gruppe angehörender Staaten ab. Es ist strikte zu vermeiden, dass Aktionen und Gute Dienste des Neutralen sich einseitig zu Gunsten einer bestimmten Partei auswirken. Solche Aktionen werden sehr oft als Propagandahilfe für eigene politische Ziele gefördert, wobei diese Initiativen als Friedenspolitik schlechthin ausgegeben werden. Die Schweiz wird peinlich darauf zu achten haben, nicht zum blossen Mittel zum Zweck zu werden, und



deshalb von jeder theoretisch noch so vertretbaren Aktion absehen, die Angriffsflächen gegen eine Seite bieten könnte. Es seien hier Appelle auf Abschaffung der Atomwaffen oder auf Einberufung von Gipfelkonferenzen als Beispiel erwähnt. Derartige Initiativen würden nur die Neutralität abwerten. Die neutralen Staaten übertragenen Aufgaben dürfen auch nicht zur blossen Verlegenheitslösung von Problemen herabsinken, die die Mächte nicht lösen können oder wollen. Damit würde wiederum die Neutralität auf die Dauer diskreditiert. Immerhin mag es Fälle geben, in denen auf diesem Wege sich wenigstens ein «Einfrieren» einer akuten Spannung erzielen lässt. Diese Erwägungen gelten ebenso sehr für das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das sich hüten sollte, Aufgaben zu übernehmen, die ausserhalb seiner Mission liegen und deren Erfüllung in der Zukunft aufs Spiel setzen könnten.

IV.

14) Diese Ausführungen konnten nur einen Überblick über Grundsätzliches geben, ohne auf Einzelheiten einzutreten. Manches wäre zu nuancieren und in alle Aspekte weiter zu verfolgen. Nicht behandelt wurden die Beteiligung an internationalen Organisationen wirtschaftlichen, technischen, finanziellen, kulturellen Charakters, die so wichtige internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten von Wissenschaft und Forschung, die Bemühungen um Kodifikation und Ausbau des Völkerrechts. Fragen wurden aufgeworfen, ohne sie endgültig zu beantworten.

Zu untersuchen wären auch das wegen unserer Staatsstruktur besonders bedeutsame Verhältnis zwischen Aussen- und Innenpolitik, sowie die Frage nach der Angemessenheit unserer Institutionen an die Erfordernisse der Aussenpolitik. Die Diskussionen um die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen mit dem Osten und um das Staatsvertragsreferendum - um je ein materielles und ein institutionelles Problem herauszugreifen - zeigen die Notwendigkeit einer solchen Prüfung. Dazu nur zwei Feststellungen: In der schweizerischen direkten Demokratie trägt jeder Schweizerbürger einen Teil der Pflichten des Staatsmannes; er hat damit den oft schweren Entscheid zwischen Erwägungen der Gesinnungsethik - die nur ihn selbst betrifft - und der Verantwortungsethik - die die Sorge für das Gemeinwesen umfasst und nach den Folgen fragt - zu treffen²⁶. Und die inneren freiheitlichen Institutionen hängen von der Existenz des Staates ab; diese ist deshalb vor allem anderen sicherzustellen.

Die Neutralität entspricht auch heute den Erfordernissen einer realistischen Aussenpolitik der Schweiz. Sie bedarf keiner Rechtfertigung und keiner Propaganda nach aussen. Wir haben allen Grund, von ihr als feststehendem Element der Politik auszugeben und sie nicht zum Gegenstand von Diskussionen im Ausland zu machen. Aber sie darf nicht zur Zwangsjacke werden und Bequemlichkeitslösungen kann sie nicht anbieten. Neben der Neutralitätspolitik gibt es übrigens noch einen weiten Sektor freier Aussenpolitik.

Jede Generation wird sich mit den aussenpolitischen Grundproblemen auseinanderzusetzen haben. Aber immer wird unsere Aussenpolitik von innerer Geschlossenheit und Wehrhaftigkeit getragen sein, mit Mut und Unerschrocken-

²⁶ Max WEBER, a.a.O., S. 55 ff.



heit durchgeführt werden und sich an die Richtlinien Staatsraison und Rechtsidee halten müssen. Sie darf weder dem Illusionismus noch der Grundsatzlosigkeit verfallen. Das eine führt zur Täuschung über die harte Wirklichkeit und erschöpft sich bestenfalls in leeren symbolischen Gesten, das andere mündet in Opportunismus, Unberechenbarkeit und Schwächung des Ansehens aus. Zwischen beiden führt der Weg des nüchternen Realismus, der vernünftigen und nicht engherzig aufgefassten Staatsraison und der Hochhaltung des Rechts. Der grosse englische Historiker Lord ACTON hat einmal geschrieben: «Über Schuld wird in einer andern Welt Recht gesprochen; für Torheit und Aberwitz wird der Lohn schon hier unten bezahlt.»

Aber ebenso gilt das Wort des Staatsrechtslehrers Fritz FLEINER: «Mitten in den Rivalitäten der grossen Mächte und im Kampfe der politischen und wirtschaftlichen Interessen ist für die Schweiz der sichere Schutz allein das Recht, der Glaube an seine siegreiche Kraft und das furchtlose Einstehen dafür. Diese Gesinnung bildet das stärkste Fundament unseres Staates.»