



Was kann die Schweiz für den Frieden tun?

Von Professor Rudolf Bindschedler, Bern

(Text eines Vortrags im Rahmen der Studienwoche zum Thema Frieden und Friedenssicherung am Literaturgymnasium Rämibühl, Zürich; von der Redaktion NZZ gekürzt und mit Zwischentiteln versehen.)

Neue Zürcher Zeitung, 26./27. Juni 1982 Nr. 145 Seite 37



Frieden und Krieg sind zwei Formen des Verhältnisses unter den Staaten.

Die Staatengesellschaft besteht aus unabhängigen, *souveränen Staaten*. Über ihnen gibt es keine andere Autorität oder Macht. Die Staaten bestimmen selbst über ihr Zusammenwirken oder ihre Konflikte, freiwillig oder unter dem Druck äusserer oder innerer Umstände. Jeder setzt sich seine Ziele selbst. Ihre Beziehungen beruhen auf dem Prinzip der Selbsthilfe. Selbsthilfe bedeutet den Einsatz von Macht. Von ihr hängen das Bestehen des Staates und die Erreichung seiner Ziele ab. Die Staatengemeinschaft ist *anarchisch*. Daraus folgt die Unsicherheit des einzelnen Staates als dauerndes Merkmal seiner Existenz.

Zwar gibt es ein Völkerrecht. Aber es handelt sich um eine schwache, weil dezentralisierte Rechtsordnung. Sie kennt keine besonderen arbeitsteiligen Organe für Rechtsetzung, Vollzug und Rechtsprechung. Die Funktionen bleiben unausgeschieden. Die Staaten sind zugleich Rechtsgenossen und Herren des Rechts. Im freiwilligen Zusammenwirken setzen sie Recht. Das gleiche gilt für die friedliche Streiterledigung, sofern sie sich hierfür einigen können oder wollen. Sie vollziehen grundsätzlich allein das Völkerrecht. Insbesondere liegt es am einzelnen Staat, andere zur Befolgung des Rechts anzuhalten; damit zeigt sich wiederum die entscheidende *Rolle der Macht*.

Weil die Setzung von Völkerrecht der Zustimmung aller Beteiligten bedarf, ist dieses ein *starrs Recht*. Kann die Einigkeit nicht erzielt werden, bleibt nur der Einsatz der Macht, um Änderungen durchzusetzen.

Dieser Zustand der Anarchie kompliziert sich noch dadurch, dass es Grossmächte und Kleinstaaten gibt, die Macht sich ungleich auf die Staaten verteilt.

Die *internationalen Organisationen* haben an dieser Lage nichts Wesentliches geändert. Das trifft im besondern auch für die Vereinten Nationen zu. Sie sind im allgemeinen *nur Werkzeuge* der staatlichen Aussenpolitik zur Durchsetzung ihrer eigenen oder zur Verfolgung einiger gemeinsamer Interessen.



Völkerrecht und Gewaltanwendung

Zwar enthalten die Charta der Uno und das allgemeine Völkerrecht heute das Verbot der Anwendung der Gewalt. Aber *Verteidigungskriege* bleiben zugelassen (Art. 51 der Charta). Von wenigen Ausnahmen abgesehen, kann jede Gewaltanwendung als Verteidigung aufgefasst werden. Die Verteidigung kann auch strategisch und militärisch offensiv geführt werden (Präventions- und Präemptionsaktionen). Ziel und Mittel müssen auseinandergehalten werden. Vor allem fehlt die *notwendige Ergänzung* des Gewaltverbotes: ein friedliches und geregeltes, vor allem obligatorisches Verfahren der Rechtsetzung des Vollzugs und der Konfliktentscheidung, wie es innerhalb des Staates vorhanden ist.

Wie wenig *Solidarität* unter den Staaten herrscht, erhellen die Regelungen der zwischenstaatlichen Rechtshilfe in Straf- und Verwaltungssachen mit ihren Ausnahmen dort, wo direkte staatliche Interessen auf dem Spiel stehen (keine Rechtshilfe für politische, fiskalische und militärische Delikte). Sie lassen eher auf latenten Kriegszustand als auf Frieden schliessen. So repräsentieren der Diplomat und der Soldat den Staat nach aussen, wie Raymond Aron treffend gesagt hat.ⁱ

Ursachen von Gewaltkonflikten

Vielfältige Ursachen führen zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. Die anarchische Struktur der Staatengesellschaft liegt ihnen zugrunde oder ermöglicht ihr Wirksamwerden. Im wesentlichen handelt es sich um drei:

1. Wahrung und *Verstärkung der eigenen Sicherheit*, was oft mit den gleichen Bestrebungen anderer kollidiert. Die Erhöhung der eigenen Sicherheit führt meistens zur Verminderung der Sicherheit anderer, besonders im Verhältnis unter den Grossmächten.

2. Die *expansive Zielsetzung* der Staaten. Eine solche erweist sich als besonders gefährlich, wenn ein Staat nicht nur materielle Interessen verfolgt, sondern sich als Träger einer Mission fühlt und eine Weltanschauung, Religion oder Ideologie ausbreiten will. Dann tritt an die Stelle des *iustus hostis* der Böse, der zu vernichten ist, mit dem es keine Kompromisse gibt. Die Kunst des Friedensschlusses geht verloren. «The holier the cause the most devilish the end.»ⁱⁱ

3. Nach den Forschungen von *Gaston Bouthoul* der *Druck von Bevölkerungsüberschüssen*, besonders von Jugendlichen. Dazu kommt, dass sowohl zunehmender Reichtum des Staates wie *innere Schwierigkeiten* ihn zu abenteuerlichen Aktionen nach aussen verführen können. So wechseln periodisch friedliche und kriegerische Zeiten.

Unsere Gegenwart hat es mit besonders unstabilen, ungeordneten, ja chaotischen Strukturen zu tun, mit einer inhomogenen Staatenwelt. Das zeigt sich unter anderem wiederum darin, dass die *Kunst des Friedensschlusses* weitgehend *verlorengegangen* ist und Krieg und Frieden sich vermischen.

Die Errichtung einer echten und dauernden Friedensordnung muss die anarchische Struktur des Staatensystems ändern oder die Ursachen der Gewaltanwendung beseitigen, was auf verschiedene Weise denkbar ist ...

Der Kleinstaat Schweiz und seine Möglichkeiten

Die Schweiz ist ein Kleinstaat. Sie verfügt nur über wenig Macht. Ihr *Einfluss* auf andere Staaten ist gering, besonders auf deren Verhalten in Angelegenheiten, die sie als wichtig und entscheidend erachten. Es liegt nicht in ihren Händen, auf die Weltpolitik einzuwirken. Ihre *Möglichkeiten* sind deshalb *äusserst beschränkt*. Das gilt für die ganze Friedensproblematik sowohl in bezug auf die allgemeine Friedenssicherung wie auf die Erhaltung des Friedens in konkreten Situationen.

Auch für die *Schweizerische Aussenpolitik* besteht das Problem des Widerspruchs der Werte. So hat die Schweiz – um ein Beispiel zu erwähnen – kein Interesse an einer zu grossen Einigkeit der Grossmächte, ja auch der sie umgebenden Mittelmächte. Vereinigt können sie den Kleinstaat unter übermächtigen Druck setzen (aus der Geschichte seien erwähnt die Einmischung der Grossmächte in die Asylpolitik in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und das Washingtoner Abkommen nach dem Zweiten Weltkrieg). Allerdings besteht auch kein Interesse an Kriegen unter ihnen mit den Übergriffen der Kriegführenden auf die Nichtbeteiligten.



Familienstiftung Rudolf G. Bindschedler

Zu unterscheiden ist zwischen Massnahmen zur Förderung des Friedens im eigenen Umfeld und solchen in einem weiteren Rahmen, regional und global.

Untaugliche Bestrebungen

Ohne Aussicht auf Erfolg und untauglich sind:

Spektakuläre, verbale Aktionen wie Regierungserklärungen, Friedensappelle und dergleichen. Sie entfalten keine Wirkung, lassen unsere Aussenpolitik als naiv erscheinen.

Vermittlung in gravierenden Konflikten. Man spricht hier von Guten Diensten im *politischen* Sinne. Es fehlt das Eigengewicht, die eigene Macht, die im Sinne einer Lösung eingesetzt werden kann, aber auch die Möglichkeit zur Erbringung von eigenen Leistungen, um einen Kompromiss zu erreichen. Alle Vermittlungsaktionen von Kleinstaaten und von Neutralen sind gescheitert, vom Burenkrieg über den Ersten zum Zweiten Weltkrieg. Nur die Grossmächte können hier mit Erfolg operieren, wie die Vermittlungen des Deutschen Reichs auf dem Berliner Kongress 1878 und der Sowjetunion in Taschkent 1962 gezeigt haben.

Aufgabe der *Neutralität*. Alternativen wären der Beitritt zu einem Bündnis oder eine völlig freie und opportunistische Haltung von Fall zu Fall. Beides würde das *Risiko der Verwicklung in Konflikte* anderer *erhöhen*, das letztere zudem die Rolle als stabiler und berechenbarer Faktor beenden und damit Unsicherheit schaffen.

Neutralität – Friedenspolitik par excellence

Die Schweiz hat vorerst dafür zu sorgen, dass sie nicht selbst zum Friedensstörer wird. Aktives und passives Verhalten kann zu einer Gefährdung des Friedens führen. Letzteres ist der Fall beim Entstehenlassen eines machtpolitischen Vakuums, das andere Mächte zur Intervention einlädt.

Das hat zwei Seiten, eine aussenpolitische und eine innenpolitische.

Nach aussen bedarf es einer genügend starken *Verteidigungsfähigkeit*, geeignet, ausländische Mächte von militärischen Operationen und Übergriffen *abzuhalten*. Eine militärische Leere würde ausländische Staaten zum Eingreifen einladen, unter Umständen sogar dazu nötigen. Eine genügende Landesverteidigung ist auch heute nicht aussichtslos, wenn man den politischen Gesamtzusammenhang mit seinen Gegensätzen unter den Mächten berücksichtigt; nicht das absolute, sondern das *relative Gewicht* des Kleinstaates wirkt sich aus. Ferner spielt der Faktor Zeit hier eine massgebende Rolle. Je länger der Angegriffene sich halten kann, je grösser erweisen sich seine Chancen.

Nach innen gilt es, geordnete Verhältnisse aufrechtzuerhalten und den *Grundkonsens* des Volkes zu bewahren. Innere Zerrissenheit gibt ausländischen Mächten wiederum die Möglichkeit zu Eingriffen, nötigt sie sogar aus Sicherheitsüberlegungen dazu. Die Pläne der Alliierten einer militärischen Intervention während des Generalstreiks von 1919 sind hier ein Beispiel,ⁱⁱⁱ die Unmöglichkeit der Neutralisierung von Laos oder Kambodscha neben anderen Gründen ein anderes.

Der *Hauptbeitrag* der Schweiz zum Frieden liegt im Festhalten am Verzicht auf expansive aussenpolitische Ziele und auf Einmischung in Konflikte unter anderen Staaten. Diese Haltung tritt völkerrechtlich im Statut der *ständigen Neutralität* und politisch in der *Neutralitätspolitik* in Erscheinung. Neutralität bedeutet Einführung eines stabilen und berechenbaren Faktors in das politische System und stellt Friedenspolitik *par excellence* dar. Den umliegenden Staaten deckt sie die Flanken und gewährt ihnen Sicherheit. Mit der Neutralität verfiicht die Schweiz nicht nur ihre eigenen Interessen, beruhend auf der Lage als Kleinstaat, sondern leistet auch einen Beitrag an den Frieden in ihrem eigenen Umkreise und schliesslich auch im allgemeinen.

Der Neutrale und die Blockfreien

In einem weiteren Rahmen wäre an eine Aktivierung unserer Politik gegenüber den *Nichtengagierten* zu denken. Das ist möglich, ohne die eigene besondere Neutralität zu verwässern. Ziel einer solchen Politik müsste sein, eine möglichst grosse Zahl von Staaten dieser Gruppen zu einer *echten Neutralität* zu bewegen. Sie mag angesichts der Konflikte unter ihnen, der ambitiösen Politik und der Anlehnung mancher an einen Block zurzeit wenig aussichtsreich erscheinen. Es würde sich deshalb um eine langfristige Aufgabe handeln, mit einem fernen Ziel, dem mit Beharrlichkeit und Geduld näherzukommen wäre. Alle Mittel der Überzeugung wären hiefür einzusetzen.



Familienstiftung Rudolf G. Bindschedler

Eine Haltung des echten *Nonalignment*, schliesslich der Neutralität, einzunehmen bedeutet *Förderung des Friedens*. Je grösser die Zahl der Staaten, die eine solche Linie verfolgen, desto mehr würde sich eine Zone des Friedens ausdehnen und desto weniger Konflikte gäbe es. Die Zusammenarbeit unter diesen Staaten und ein gemeinsames Vorgehen würden deren Einfluss auf die Machtblöcke verstärken.^{iv}

Kleinstaat und Weltpolitik

Einfluss auf den Gang der Weltpolitik, auf die Auseinandersetzungen der Grossmächte, aber auch auf die Gegensätze unter kleinen Staaten kommt der Schweiz nicht zu. Auf den *Grossmächten* vor allem und denjenigen Staaten, die in Konflikte verwickelt sind, lastet die *Verantwortung* für Frieden und Sicherheit. Nicht die andern, nicht die Kleinen, können die Welt verbessern. Deshalb erweist sich die Forderung in der Konzeption der Gesamtverteidigung, im Bereich der allgemeinen Friedenssicherung und Krisenbewältigung mehr als bisher tätig zu werden, als weitgehend illusionär. Das gilt grundsätzlich auch für Initiativen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle und der Abrüstung. Übrigens kann der neutrale Kleinstaat gerade wegen seiner Schwäche nur als letzter abrüsten.

Trotzdem drängt sich die *Teilnahme an internationalen Konferenzen* und Diskussionen auf, sofern – was die Neutralität verlangt – alle potentiellen Gegner mitwirken. Neben der Wahrung ihrer eigenen Interessen und ihrer Information hat die Schweiz die Aufgabe, für objektive und sachliche Lösungen, für Recht und Gerechtigkeit einzutreten. Die Neutralität – und das ist allgemein anerkannt – steht dem nicht entgegen, auch dann nicht, wenn die Auffassungen der Schweiz in einer Frage sich mit derjenigen anderer Staaten oder Blöcke deckt oder in Gegensatz zu ihr gerät. Nur muss das in *voller Unabhängigkeit* geschehen, und es darf nicht zur stetigen Anlehnung an eine der antagonistischen Gruppen kommen. Zu vermeiden ist, dass die Neutralitätspolitik zum Werkzeug anderer Staaten und von diesen missbraucht wird. Sofern die Absicht der Parteien dahin geht, kann die Mitwirkung des Neutralen an der Ausarbeitung von Kompromissen sich als nützlich erweisen. Auch hier spielt die Zusammenarbeit mit den andern nicht verpflichteten oder kleinen Staaten eine wichtige Rolle. In diesem Sinne kann die Schweiz wenigstens zur *Lösung von Einzelfragen* beitragen, wie ihre erfolgreiche Mitwirkung an der KSZE gezeigt hat.

Schweiz und der UNO-Beitritt

Von Bedeutung ist ferner die Mitarbeit an der Festigung und am Ausbau des Völkerrechts.

Der in Aussicht genommene Beitritt zu den Vereinten Nationen fördert an sich weder den Frieden, noch gefährdet er ihn. Dafür spricht die erweiterte Möglichkeit, die *eigenen Interessen* zu vertreten. Für die Verfolgung allgemeiner Ziele gilt das über Teilnahme an Konferenzen Gesagte. Ein *Beitritt* kann unter diesen Gesichtspunkten *nur sinnvoll* sein, wenn die Schweiz fähig und gewillt ist, eine *unabhängige und geradlinige Politik* zu führen, und das konsequent und auf Dauer. Dem in der Uno üblichen Double Standard nachzugehen und in Opportunismus zu machen würde heissen, auf einen eigenständigen Beitrag zu verzichten und ins Schlepptau anderer zu geraten. Nochmals sei betont, dass die Organisation weniger allgemeine Ziele oder das Gemeinwohl aller Mitglieder anstrebt, keine unabhängige Kraft darstellt, sondern in erster Linie als Werkzeug zur Verfechtung einzelstaatlicher Interessen dient.

Zur *Politik der europäischen Integration*, zu deren Hauptziel die Bewahrung des Friedens in Europa zählt, kann die Schweiz kaum einen wesentlichen Beitrag leisten. Auch hier zeigt sich ihr Gewicht als zu gering. Ein Beitritt zu der EG würde an der bestehenden Situation schwerlich etwas ändern. Die Aussichten auf eine europäische Einigung erscheinen zurzeit eher trüb. Eine eigenständiges und vernünftiges europäisches Konzept durchzusetzen liegt ausserhalb unserer Möglichkeiten. Aber es muss für sie gelten, im Rahmen der Neutralität eine *europafreundliche Politik* zu treiben und nicht eine negative Haltung gegenüber den europäischen Integrationsbestrebungen einzunehmen. Dazu gehören auch die Förderung der europäischen Rechtsvereinheitlichung und die Berücksichtigung der europäischen Rechtsentwicklung bei der eigenen Gesetzgebung.

Eine neue Lage würde erst dann entstehen, wenn es einmal um die Schaffung eines europäischen Bundesstaates oder einer ähnlichen supranationalen Organisation gehen würde.

Die Leistung Guter Dienste

Die Leistung technischer Guter Dienste wird bei uns oft als Faktor der Friedensförderung überschätzt. Weil solche Dienste grundsätzlich den *Willen der direkt beteiligten Staaten* zur Lösung einer Frage, insbesondere auch eines Konfliktes, voraussetzen, spielen sie nur eine sekundäre, *dienende Rolle*. Die Wiederherstellung



oder Wahrung des Friedens hängt nicht primär von ihnen ab. Es ist deshalb falsch, sie als Universalmittel zu betrachten und zum Schlagwort («Disponibilité») werden zu lassen.

Das bedeutet nicht, auf das Angebot oder die Leistung von Guten Diensten zu verzichten, sofern Aussichten auf eine erfolgreiche Tätigkeit bestehen. Die Übernahme von *Schutzmachtmandaten*, die Herstellung von Verbindungen zwischen Gegnern, das Gastrecht für Verhandlungen, deren Organisation usw. können materielle Lösungen erleichtern. Ähnliches gilt für die Mitwirkung in Untersuchungs-, Überwachungs- und Kontrollorganen, die eine bereits getroffene Regelung verstärken und ihr Dauerhaftigkeit zu verleihen vermögen. Denkbar wäre in Zukunft z.B. die Mitarbeit in *Kontroll- oder Verifikationsgremien* für den Vollzug von *Rüstungsabkommen*. So wurde in diesem Zusammenhang von Überwachungssatelliten der Neutralen gesprochen. Die Beteiligung der Schweiz an solchen Massnahmen, sogar Initiativen hiezu, sind durchaus zu befürworten, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Das sind Beiträge zum Frieden, wenn auch bescheidene und nicht ausschlaggebende.

Aussenpolitik und diskrete Diplomatie

Zweifellos fördert die heute üblich gewordene *öffentliche Aussenpolitik* kaum den Frieden, weil sie zu sehr unsachliche Faktoren ins Spiel bringt. Ähnliches gilt für die in Mode gekommenen Gipfelkonferenzen und unzählbaren Ministertreffen. Da sie unter Erfolgszwang stehen, ergeben sich aus ihnen, wenn überhaupt etwas, meistens *Scheinlösungen*. Dazu kommt, dass persönliche Sympathien und Antipathien die schon genügend schwierigen Probleme überlagern. Aus der Geschichte lässt sich entnehmen, wie mager oder sogar unheilvoll die Ergebnisse solcher Zusammenkünfte waren. Redeschlachten sind nicht Gespräche, gegenseitige Anklagen und Beschimpfungen nicht Verhandlungen. Die Macht des Wortes und die Masse des Papiers werden für die Realität genommen, die sie nur verschleiern. Damit wird eine Welt der Illusion geschaffen, gegenüber der sich die Wirklichkeit nur um so brutaler durchsetzt.

Es wäre schon einiges gewonnen, wenn man von diesen üblen und kontraproduktiven Gewohnheiten abkommen und *zur diskreten und geduldigen Diplomatie* zurückkehren würde. Richtige Verhandlungen lassen sich nur im Schutze der Vertraulichkeit führen. In einer solchen Atmosphäre werden Konzessionen eher gemacht. Das gilt besonders auch für Anliegen wie den *Schutz der Menschenrechte*. Die Schweiz sollte es sich zur Aufgabe machen, bei jeder Gelegenheit für die Rückkehr zu sachlicheren und erfolgversprechenderen Methoden der zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen einzutreten. Auch das wäre ein bescheidener Beitrag zum Frieden.

Fazit

So ist die Antwort auf die im Titel gestellte Frage ernüchternd. Wo die Schweiz einen effektiven Beitrag leisten kann, ist es die Aufrechterhaltung des Friedens *für sich und in ihrem Raum*. Wenn alle Staaten das tun würden, wäre der Friede wohl gesichert. Auf die Bewahrung des *Friedens in andern Regionen* und in der Welt hat sie kaum Einfluss. Aber sie kann *mitwirken* – und sollte es tun – bei allen konkreten Bestrebungen und Unternehmungen zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Friedens auf Zeit und in bestimmten Situationen, sofern die Hauptbeteiligten das wollen, und zwar aufrichtig. Sie wird ein Schwergewicht auf die Beteiligung am Ausbau und an der *Stärkung des Völkerrechts* in allen Gebieten legen. Dazu bedarf es aber immer des Realismus und der Einsicht in die beschränkten Möglichkeiten, die ihr offenstehen. Sie wird sich vor Sachlichkeit, Objektivität, Recht und Gerechtigkeit leiten lassen müssen, damit ihr Vorgehen glaubwürdig bleibt und nicht bloss ihre eigene Stellung schwächt.

ⁱ Paix et guerre entre les nations. Paris 1962, S. 17/18. Siehe auch R.L. Bindschedler: Zum Primat der Aussenpolitik, in Innenpolitik und Aussenpolitik. Festschrift für Walter Hofer. Bern 1980. S. 27-36.

ⁱⁱ J. F. Fuller: The Second World War. London 1948, S. VIII.

ⁱⁱⁱ Vgl. – nicht sehr ergiebig – E. Bonjour: Geschichte der schweizerischen Neutralität II, S. 707-718.

^{iv} R. L. Bindschedler, Ständige Neutralität und Neutralismus (Blockfreiheit) in: Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag. Berlin 1980. S. 313-322.