Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 49 (1969-1970)

Heft: 1: Neutralität : aktiver? : Aktionsmöglichkeiten des neutralen Kleinstaates

Rubrik: Neutralität : aktiver? : Aktionsmöglichkeiten des neutralen Kleinstaates

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Neutralität — aktiver?

AKTIONSMÖGLICHKEITEN DES NEUTRALEN KLEINSTAATES

ZUR EINFÜHRUNG

Zwei Fragen sind es, die die aussenpolitische Grundsatzdiskussion in allen neutralen Ländern gegenwärtig beschäftigen. Die erste Frage zielt auf die Politik der einzelnen Staaten und lautet: Welchen Spielraum für eine aktive Politik besitzt der neutrale Kleinstaat trotz – und vielleicht gerade wegen – seiner Neutralität? Die zweite Frage betrifft die Gesamtheit der Neutralen: Gibt es Möglichkeiten zu einer Zusammenarbeit zwischen neutralen Kleinstaaten?

Die folgenden Beiträge befassen sich ausschliesslich mit der ersten Frage. Aber die Antworten darauf sind wichtig für das Problem, auf das die zweite Frage hindeutet: Wenn eine Zusammenarbeit zwischen den Neutralen angestrebt wird, so hat diese nur einen Sinn, falls auch gewisse Grundvorstellungen über das, was unter «neutraler Politik» verstanden sein soll, gemeinsam geteilt werden. Sich mit dem Etikett «neutral» zufriedenzugeben und daraus gleich auf eine Gemeinsamkeit der aussenpolitischen Ziele und Methoden zu schliessen, hiesse Begriffsrealismus treiben.

Will man aber wissen, was «neutrale Politik» im Einzelfall bedeutet, so sollte man nicht nur auf das blicken, was der Neutrale an Handlungen unterlässt, sondern auf das, was er an Aktion für möglich oder für wünschenswert hält. Wir haben fünf prominente, wissenschaftlich tätige Autoren aus fünf Ländern gebeten, uns die Frage nach den Aktionsmöglichkeiten der neutralen Kleinstaaten zu beantworten. Unter den fünf hier berücksichtigten Ländern befindet sich auch Jugoslawien; das mag einen Schweizer überraschen, doch trägt der Vergleich mit einem Beispiel aus dem Kreis des «Nonalignment» zweifellos dazu bei, die eigene wie die andern Positionen besser zu verstehen.

D. F.

Le cas de la Suisse

JACQUES FREYMOND

Attachés aujourd'hui encore comme par le passé à une politique de neutralité dont ils ne se sont pas mal trouvés jusqu'ici, les Suisses s'efforcent avec plus ou moins de bonheur d'en compenser les effets négatifs par une affirmation de leur volonté de participation. Leur sensibilité à tout ce qui se passe dans les pays voisins, leur crainte constante d'un isolement intellectuel

et moral dont les conséquences lointaines seraient aussi graves pour la vie même de la Confédération que les effets d'un blocus économique, leur ont fait reconnaître de tous temps – et de manière toujours plus précise et concrète – l'existence de liens de solidarité avec les autres nations de l'Europe et du monde. Cette solidarité, le peuple dans son ensemble l'a toujours spontanément manifestée.

Elle s'est exprimée et s'exprime encore par le truchement d'un engagement «humanitaire» grâce auquel ils pensent pouvoir dépasser la contradiction qui les préoccupe entre neutralité et internationalisme. Engagement assumé en particulier par le *Comité international de la Croix-Rouge* dans des conditions paradoxales. Car, comme chacun le sait, ce Comité «international», qui se recrute par cooptation, est composé exclusivement de Suisses. Plus encore, s'il peut développer son action grâce à cette base que lui offre la neutralité suisse et grâce au large appui que lui fournissent le peuple suisse et son gouvernement, il ne manque pas cependant de souligner sa volonté d'agir en toute indépendance, dans l'esprit de neutralité qui est celui de la Croix-Rouge. Les membres du CICR doivent être conscients que même s'ils sont des citoyens suisses, ils doivent préserver la liberté d'action de l'institution dont la responsabilité leur a été momentanément confiée, parce qu'ils sont les gérants d'un patrimoine qui appartient non pas à un pays, mais à l'humanité. Tâche très difficile et qui requiert autant de délicatesse que de fermeté, de compréhension réciproque aussi, dans ce dialogue permanent entre un peuple et les responsables d'une institution dont il ne peut être l'exclusif propriétaire.

D'où parfois, chez les Suisses, un sentiment de frustration à l'égard de ce CICR qui leur échappe, et le besoin d'exprimer leur souci de faire quelque chose pour les autres peuples à travers d'autres institutions nouvelles, ou plus simplement par des réactions plus directes et plus immédiates à des catastrophes. Ce désir d'aider s'est traduit au cours de la dernière guerre par l'envoi de secours à l'étranger et par l'accueil réservé par les familles les plus simples à des enfants venus de divers pays. De même, la fondation, après la guerre, du *Don Suisse à l'Europe*, comme celle plus récente de l'*Aide Suisse à l'Etranger*, peuvent être considérées comme un des meilleurs moyens pour les Suisses de démontrer leur intention de participer à la reconstruction du monde et à l'établissement d'une collaboration amicale entre les nations. Des actions comme celles qui sont organisées par la *Chaîne du Bonheur*, par *Terre des hommes*, les opérations de secours toujours plus importantes par lesquelles les Eglises témoignent leur volonté d'œcuménisme, les nombreux comités *ad hoc* qui se créent en réponse à des appels venant du Moyen-Orient, d'Amérique latine, d'Afrique, d'Asie ou d'Europe, sont autant de preuves de la sensibilité d'une opinion ouverte aux problèmes du monde.

Des esprits critiques ont pu voir dans ces gestes l'alibi que se donne un peuple trop heureux pour ne pas éprouver quelque malaise devant les malheurs des autres et pour qui la charité sert de substitut à une politique extérieure dominée par le souci exclusif d'éluder les risques et les responsabilités. Le mot est un peu dur. La spontanéité des réactions de la population suisse dans son ensemble témoigne au contraire en faveur du désintéressement. Quant à la mauvaise conscience dont on parle, il ne faudrait pas lui donner trop d'importance, ni suggérer que les Suisses auraient plus de raisons d'être critiqués parce qu'ils ne sont pas entrés dans la guerre que les peuples qui ont été entraînés, malgré eux bien souvent, dans le cataclysme mondial. Quels sont les Etats qui de propos délibéré sont entrés dans la Seconde guerre mondiale? Et ne devrait-on pas rappeler que le rôle d'un gouvernement est d'assurer la survie de la nation dont il conduit les affaires?

* * *

Cette mission humanitaire n'est cependant qu'un aspect – l'aspect populaire – de la contribution de la Suisse à la collaboration internationale. L'intérêt qu'ont les Suisses à la stabilisation de la paix et au développement d'une communauté internationale, la conscience qu'ils ont que la neutralité n'est qu'un moyen de défendre leur indépendance, leur commandent de chercher à participer dans la mesure du possible aux organisations internationales. Il n'est pas surprenant de constater que la Suisse a donné son adhésion à un certain nombre d'entre elles, telles la Cour internationale de Justice, l'UNESCO, l'Organisation internationale des Réfugiés, l'Organisation mondiale de la Santé, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation internationale de l'Aviation civile, l'Union internationale des Télécommunications, l'Union postale universelle, le Fonds de secours à l'Enfance, et enfin l'OECE, puis l'OCDE qui lui a succédé.

L'adhésion à l'OECE était cependant accompagnée d'une déclaration du Conseil fédéral qu'il est intéressant de citer ici pour préciser les conditions et les limites que le gouvernement suisse fixe à la collaboration de la Confédération:

1. «Il va de soi que la Suisse ne prendra aucun engagement qui serait incompatible avec son statut traditionnel de neutralité.
2. «Les résolutions de la Conférence qui affecteraient l'économie suisse ne pourront devenir obligatoires à l'égard de la Confédération que d'entente avec elle.
3. «La Suisse se réserve la liberté de maintenir les accords commerciaux qu'elle a conclus avec les Etats européens qui ne participeront pas aux travaux de la Conférence et d'en conclure de nouveaux.»

Le gouvernement fédéral insiste par là non seulement sur la neutralité de la Suisse, mais aussi sur sa souveraineté, par quoi il entend marquer son opposition à une organisation internationale d'un type supranational. Il

réserve également l'universalité des traités de commerce. Réserve indispensable de la part d'un pays qui, du fait de la structure de son commerce extérieur, de ses bas tarifs et des circonstances particulières de l'après-guerre, constitue par certains aspects un cas spécial. Mais ces préoccupations ne modifient en rien l'intention très nette que révèle la participation suisse à des organismes internationaux.

* * *

En fait, la politique étrangère de la Confédération helvétique dans l'après-guerre ne se résume pas comme on le sait en une seule formule qui serait *neutralité*, mais plutôt par deux termes: *neutralité et solidarité*. Des manifestations précises, concrètes de solidarité sont, en effet, considérées comme le véritable moyen de concilier le besoin de sécurité d'une petite nation avec l'intérêt qu'elle a, tout autant que d'autres, de promouvoir une communauté internationale. Cela, le Conseil fédéral et les ministres des affaires étrangères n'ont cessé de le répéter. Voici, par exemple, ce que déclarait le message adressé le 20 août 1948 par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, relatif à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation européenne de coopération économique:

«Situé au centre de l'Europe, notre pays ne saurait s'isoler économiquement, ni se désintéresser des événements qui se déroulent à ses frontières. Dans les limites de ses forces qui sont modestes, il doit s'associer aux efforts qui s'accomplissent pour chercher à reconstruire le continent et à créer, par cette reconstruction, un régime de compréhension réciproque, de stabilité et de paix. Notre statut de neutralité s'oppose à ce que nous participions à une alliance politique ouverte ou déguisée, mais il n'empêche pas – et la solidarité, qui est le complément naturel de cette neutralité, nous le commande au contraire – de prendre part au relèvement économique de l'Europe. Comme on l'a remarqué justement, la Suisse semble avoir été comme destinée par sa situation géographique, et préparée par son passé, à remplir les devoirs internationaux qui sont de plus en plus liés à l'idée même de neutralité et la dépouillent du caractère de privilège égoïste dont elle paraît généralement entachée aux yeux des belligérants».

Lorsqu'il s'est agi d'envoyer une délégation suisse à la Commission des neutres chargée du contrôle de l'armistice coréen, le Chef du Département politique de ce moment a souligné de nouveau la conception que la Suisse se faisait de sa mission.

«L'activité que devra déployer la Commission, a-t-il dit, tend à des buts précis et limités, de caractère pacifique et humanitaire. Du point de vue de notre politique de neutralité, elle ne se heurte à aucune objection. Au contraire, dans la mesure où nous agissons à la demande et dans l'intérêt commun des deux belligérants, notre action au sein des deux commissions sert les intérêts de la paix et, par conséquent, est conforme à la politique de neutralité telle que nous l'avons toujours comprise et définie.»

C'est un argument du même type qu'on retrouvait dans la presse suisse pour expliquer et légitimer le rôle très discret d'intermédiaire joué par la

diplomatie suisse dans la dernière phase d'organisation de la conférence tenue à Evian entre les représentants du gouvernement français et ceux du G.P.R.A.

Il s'agit là d'ailleurs d'exemples relativement récents de l'application de cette politique dite des «bons offices» qui a été pratiquée toujours plus largement et disons même systématiquement par le gouvernement helvétique, et dont il devient difficile de dresser un catalogue tant sont nombreux les cas; au point qu'on pourrait presque dire qu'elle appartient à la vie quotidienne, qu'il s'agisse de la protection des intérêts étrangers, d'opérations particulières conduites en vertu d'un mandat confié par une organisation internationale comme l'ONU ou à la requête d'un Etat, d'arbitrages ou plus souvent de désignation d'arbitres. Pour celui qui passe en revue la longue liste de ces actions conduites sous le signe des «bons offices», il n'y a guère de doute que la Suisse pratique – et cela depuis de longues années – une neutralité active dont l'utilité est probablement mieux appréciée à l'extérieur de notre pays que par une opinion suisse qui ne peut mesurer, parce qu'elle ne peut pas suivre l'activité gouvernementale et celle de l'administration dans leur développement quotidien, toute l'importance de la contribution d'un Etat neutre à la vie internationale.

Il est assez naturel dans ces conditions qu'un courant se soit dessiné dans cette opinion en faveur d'une participation plus soutenue de la Suisse à l'activité des organisations internationales, de l'Organisation des Nations Unies en particulier, comme d'une entrée dans la Communauté économique européenne. Courants assez vigoureux pour constituer des centres de cristallisation des débats relatifs à la politique étrangère de la Suisse. C'est dire que ce sont là des sujets trop importants pour être traités dans le cadre de cette étude. Tout au plus rappellerons-nous que certaines réserves faites à la pleine participation en qualité de membre de l'ONU ou de la CEE d'un Etat se prévalant d'un statut de neutralité, n'ont pas encore été levées et qu'il n'est donc pas certain que nous puissions «activer» notre politique de neutralité conformément aux vœux des partisans d'une adhésion à l'ONU ou des «Européens».

* * *

On trouve une autre manifestation de la volonté de solidarité helvétique dans l'intérêt croissant porté par le gouvernement suisse et par une partie encore modeste de la population *à l'aide aux pays en voie de développement*. A vrai dire l'opinion a mis quelque temps à s'éveiller. Accoutumée à borner ses regards aux horizons européens, elle a éprouvé – elle éprouve encore – quelque difficulté à saisir l'ampleur de la formidable révolution qu'implique la prise de conscience par les populations des régions sous-développées de l'insuffisance de leurs conditions de vie. Ce n'est que lentement qu'on s'est

rendu compte que la solution de ces problèmes ne relevait pas de la charité mais de la politique. Celui qui ne participe pas à la lutte contre le sous-développement risque simplement d'être emporté par la crise révolutionnaire qui secoue le monde ou d'être mis hors course soit par des concurrents qui se trouvent en Occident ou en Orient, soit par un détournement d'un caractère plus permanent du courant des échanges. Car l'élargissement de l'aire d'influence soviétique se traduirait par un rétrécissement de l'aire économique occidentale, rétrécissement qui, du fait qu'il coïncide avec un accroissement de la productivité en Occident, tendrait à aggraver la concurrence à l'intérieur d'un monde qui se rétrécit comme une peau de chagrin.

La collaboration économique avec les pays sous-développés est donc d'intérêt national. C'est ce que le Conseil fédéral a souligné dans des messages successifs où il demandait aux Chambres de souscrire à des engagements financiers toujours plus importants. Rappelons, pour ne citer qu'un texte, ce qu'il affirmait dans son message du 5 mai 1961:

«L'aide aux pays en voie de développement est une manière de travailler pour la paix. Elle est imposée par la solidarité qui doit unir tous les peuples et inspirer leurs relations. Il n'y a pas de doute qu'une interdépendance de plus en plus étroite s'établit entre eux, qu'ils sont tous soumis aux mêmes risques et aux mêmes dangers, et qu'un moyen d'écarter ceux-ci est un effort commun pour mettre les progrès de la science et de la technique au service de l'ensemble de l'humanité. Les frontières ne sont plus aujourd'hui des barrières à l'intérieur desquelles un peuple peut se replier sur lui-même. Les peuples et les hommes forment, pour la première fois peut-être dans l'histoire, une communauté de destin qui implique une responsabilité collective dans la formation du monde de demain. En aidant les pays en voie de développement, c'est aussi notre propre avenir que nous préparons.»

Depuis lors d'autres déclarations officielles à l'intention du peuple suisse, de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales ont traduit la volonté gouvernementale de poursuivre avec ténacité l'effort entrepris en l'intensifiant dans la mesure du possible. La participation active de la Suisse aux travaux de l'UNCTAD et de l'UNIDO, comme à tous les programmes d'assistance technique élaborés par l'Organisation des Nations Unies, comme aussi le renouvellement des crédits visant sous des titres divers à encourager le développement économique des pays sous-développés, en sont d'autres témoignages.

Témoignages encore modestes, comme nous l'avons déjà signalé; car la Suisse pourrait et devrait faire plus. Les crédits accordés au Service de la Coopération technique devraient être sensiblement plus élevés, de même que les contributions des personnes ou des entreprises privées. Ce n'est pas diminuer l'importance de l'œuvre qu'accomplissent des institutions comme la Fondation suisse pour l'Assistance technique, comme *Helvetas* ou comme les Eglises que d'affirmer qu'une trop large part du peuple suisse ne se sent pas concernée par cette forme de participation à l'amélioration des

relations entre nations. En fait, ceux qui portent un intérêt actif et constant à ce type d'entreprise ne constituent qu'une minorité.

* * *

C'est du même désir d'associer plus directement le peuple suisse à la vie internationale et à la lutte pour le maintien de la paix, que procède un autre courant d'opinion favorable à la création d'un «bataillon de catastrophe» ou de contingents de «casques bleus». Ces idées, lancées par des personnalités politiques influentes, comme M. Max Petitpierre ou M. Fritz Wahlen, ont suscité sans nul doute un large écho, en particulier parmi ce qu'il est convenu d'appeler les jeunes. Elles donnaient satisfaction également à ceux qui en Suisse regardent avec autant d'admiration que de dépit les initiatives nombreuses de pays scandinaves et de cette Suède qui, quoique neutre, joue un rôle singulièrement actif au sein des Nations Unies.

Il est possible qu'après plusieurs années d'études et de recherches qui ont abouti, en particulier, à écarter la solution «casques bleus» pour des motifs politiques plus encore que financiers, nous débouchions enfin sur une formule efficace, celle de contingents mobilisables aussi bien lors de catastrophes naturelles que pour les types très variés d'opérations dans lesquelles le Comité international de la Croix-Rouge se trouve impliqué. Il ne semble pas, en effet, que les obstacles financiers soient ici insurmontables, ou plus exactement que le coût de l'organisation, de l'équipement ou de l'engagement des contingents envisagés, ne soit pas proportionné à la dimension relativement réduite des contingents à mettre sur pied. De même, l'engagement de détachements non armés permet d'éviter la contradiction qu'aurait pu représenter dans un pays en proie à des troubles la présence simultanée de Suisses exerçant des fonctions de police et d'autres Suisses venus sous le signe de la Croix-Rouge.

Mais, quelle que soit la solution à laquelle nous finirons par aboutir, il n'en est pas moins certain que nous n'atteindrons à l'efficacité que si nous sommes en mesure de recruter pour ces missions des hommes de valeur. L'obstacle principal n'est pas d'ordre financier, et ce n'est pas en donnant de l'argent, même largement, que le citoyen suisse pourra s'imaginer qu'il fournit une participation active à la lutte contre la souffrance et le besoin.

Ainsi, qu'il s'agisse d'opérations entreprises sous le signe de l'aide aux pays en voie de développement ou d'actions conduites par le Comité international de la Croix-Rouge, de la Croix-Rouge suisse ou plus directement par décision du gouvernement, nous devons pouvoir mobiliser rapidement les hommes requis pour le type d'action prévu. C'est pourquoi il me paraît nécessaire de souligner, comme je l'ai fait déjà il y a près de dix ans, que le système du volontariat ne suffit plus.

Nous devons nous orienter vers une formule – qui n'est appliquée que de cas en cas et qu'il s'agit de systématiser – établissant une équivalence entre le service militaire accompli au pays et des services d'un autre type qui se font hors de Suisse. Des actions comme celles qui se déroulent au Moyen-Orient ou au Nigeria exigent la *mobilisation* rapide de Suisses de qualité et le plus souvent d'hommes qui appartiennent à ce qu'on appelle les cadres.

C'est dans cette voie, et par l'élaboration rapide d'une solution s'appuyant sur notre système de milice, que nous trouverons des solutions nous donnant le sentiment que nous pratiquons une neutralité vraiment active, qu'en d'autres termes nous voulons *participer* à la vie du monde aux conditions de la neutralité. Cette mobilisation de Suisses à l'extérieur implique des sacrifices, elle impose également certains changements dans l'administration publique et privée qui devront mettre à disposition des hommes qu'elles sont prêtes à réintégrer au retour d'opérations qui peuvent être d'une certaine durée. Elle demande finalement un changement dans les esprits. Or, le monde anarchique dans lequel nous vivons exige de nous des décisions rapides et dans une certaine mesure radicales.

Österreich

ERNST FLORIAN WINTER

Seit 1955 sind die Politik der Zweiten Republik und die Lebensinteressen der österreichischen Nation offiziell und aufs engste mit ihrer «immerwährenden Neutralität» verquickt. Erleichterung legt sich auf die politischen Gemüter: Österreich hat wieder eine Raison d'être, eine nationale Aufgabe. Der leidvolle Übergang vom übernationalen Imperium zur nationalen Republik hat sich in der weltoffenen Formel «Neutralität» vollzogen.

Wieso kam es dazu? Welche Bedeutung konnte diese österreichische Neutralität in ihrer bisherigen Entfaltung erlangen? Welche Möglichkeiten der weiteren Entwicklung ergeben sich? Welche europäische und weltweite Rolle fällt ihr zu? Diese und ähnliche Fragen können heute ruhig gestellt werden, da das völkerrechtliche Institut «Neutralität» in Österreich nun schon erfolgreich einige Prüfungen zu bestehen hatte und die österreichische Neutralitätspolitik eine Form «sui generis» anzunehmen beginnt.

Historische Wurzeln der österreichischen Neutralität

Es ziemt sich, einige Tatsachen der Genesis der österreichischen Neutralität um ein besseres Verständnis ins Gedächtnis zu rufen. Die Menschen im Herzstück des geopolitisch-kulturellen Raums «Österreich» spielen seit mehr als tausend Jahren eine oft eigenartige Rolle in der europäischen Geschichte – West und Ost zugetan, zugleich aktiv und passiv, regierend und duldend, dominierend und versöhnend. Das österreichische Volk, welches in diese Rolle oft widerstrebend hineinwuchs, entwickelte einen musischen Hang zum Leben, eine paradoxe Friedfertigkeit und individualistisch schöpferischen Charakter. Seine Führer, manchmal Eroberer und Ausländer, amalgamierten sich im Dienste dieser Eigenschaften.

Es gibt so manche historische Taten, die Marksteine einer österreichischen «Neutralitätsgeschichte» und «Neutralitätsfunktion» genannt werden könnten, bestünde dieser Begriff schon länger. So zum Beispiel versuchte dies zur spätrömischen Zeit Sankt Severin durch das Einwirken seiner spirituellen Persönlichkeit auf widerstreitende Römer und Germanen um des ansässigen Volkes willen; unter den Babenbergern der heilige Leopold durch seine christliche Lokalpolitik im Machtkampf zwischen Papst und Kaiser; während der Herrschaft des «Hauses Österreichs» so mancher Habsburger mit Hilfe mannigfaltiger Manipulationen. Mit dem Niedergang dieser europäischen Grossmacht im 19. Jahrhundert und der Auflösung der Donaumonarchie 1918 stellte sich somit erneut die Frage, diesmal dem ganzen österreichischen Volk und seinen demokratisch gewählten Vertretern, nach welchen Baugesetzen dieser Raum wohl den europäischen Nachbarn zu verbinden sei. Die österreichische Existenzkrise der Zwischenkriegszeit hängt weitgehend damit zusammen, dass keine staatspolitisch tragfähige Antwort darauf gefunden wurde. Weder die geplante Eingliederung Deutsch-Österreichs in die Deutsche Republik (1918/19) noch das autoritäre aussenpolitische Experiment des «zweiten deutschen Staates» (1934–1938) konnten der europäischen Notwendigkeit Österreichs entsprechen. Trotz des kollektiven Unwillens der Österreicher, ihr Gemeinwesen leistungs- und lebensfähig neu zu konstituieren, gab es zwischen 1918 und 1938 und danach vor 1955 einige Patrioten, die gerade in einer Neutralitätsfunktion Österreichs die historisch am meisten gerechtfertigte Existenzform der derzeitigen österreichischen Nation im kleinen Donau- und Alpenstaat für eine europäische Zukunft erkannten.

Schon 1918 gab es objektiv für das kleine Österreich nur drei mögliche staatspolitische Kurse: Anschluss, Donauföderation, Neutralität. Der «eigene österreichische Staat», der am 21. Oktober 1918 von der Provisorischen Nationalversammlung proklamiert wurde, verlangte die letztere Lösung als logische Folgerung, wie es auch darnach verschiedentlich, unter anderem

von Otto Bauer, Julius Deutsch, Hans Kelsen, Karl Renner, Johannes Schober, Ernst Karl Winter expliziert wurde. Tatsächlich leitete das alliierte Anschlussverbot und die österreichische Isolierung im Donauraum eine de facto «Neutralisierung» Österreichs ein[1]. Jener neutralitätsähnliche Status ging über das «allgemeine Interesse Europas» (die Schweizer Formel von 1815) hinaus und betrieb, im Geiste der Völkerbundsatzung, eine verbindliche Funktionalisierung Österreichs bei der «Aufrechterhaltung des Friedens».

Nach 1945 förderte steigendes Interesse an einer österreichischen Neutralität die wachsende internationale Erkenntnis eines geteilten Europas, dass es sich bei Österreich um eine der politisch, strategisch und kulturell empfindlichsten Regionen Europas handle. Zweifelsohne halfen andere Modelle «dauernder» Neutralität, so zum Beispiel die Neutralität der Schweiz und Schwedens (1815), Belgiens (1831), Luxemburgs (1867), Norwegens (1905–1907) und Finnlands (1922–1944). Die Konzeption der Neutralität konnte also einerseits die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit des Staates sichern und andererseits den inhaltlich klarsten Anstoss zu einer neuen europäischen Politik geben. Jene aber bedeutet Friedenspolitik!

Der Weg zum Staatsvertrag

Es ging um diesen Frieden beim Abbau der Ost-West-Spannungen im Europa nach Stalins Tod. Diese Entspannung würde Österreichs sehnlichstem Wunsch nach Staatsvertrag und Unabhängigkeit zugute kommen. Österreichs bewusste Friedensrolle aber würde zur Entspannungswirklichkeit in Mitteleuropa beitragen. Vorboten jenes staatspolitischen Standpunktes waren unter anderem Bruno Kreisky, Alfred Maleta, Karl Renner. Die Neutralität würde auch dem sowjetischen Sicherheitsbedürfnis entsprechen und eine Garantie gegen eine neuerliche Stärkung Deutschlands durch einen Anschluss geben. So griff denn auch der österreichische Aussenminister Leopold Figl in Begleitung seines sozialistischen Staatssekretärs Kreisky auf der Berliner Aussenministerkonferenz (Januar/Februar 1954) besonders die seinerzeitige Anregung des österreichischen Bundespräsidenten Karl Renner, Österreichs Neutralität nach dem Muster der Schweiz zu konstituieren, offiziell auf[2]. Bei den von österreichischer Seite ersehnten Staatsvertragsbesprechungen in Moskau Mitte April 1955 lieferte nun die Delegation der österreichischen Koalitionsregierung, zusammengesetzt aus der konservativen ÖVP (Raab, Figl) und der sozialistischen SPÖ (Schärf, Kreisky), eine Vorleistung im Moskauer Memorandum, worin sich «Österreich international verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird». Hinzu kam ein Garantievertrag der vier Alliierten, der diese zum militärischen Beistand gegen einen Anschlussver-

such verpflichtet. Der Staatsvertrag konnte schon am 15. Mai im Wiener Schloss Belvedere abgeschlossen werden, da die wichtigsten Einwände der Sowjetunion betreffs eines möglichen Missbrauches der österreichischen Position durch ein Drittland somit entkräftet waren. Das Land wurde von den vier Mächten geräumt, und die Österreicher kamen dem Geist des Moskauer Memorandums nach, indem sie unmittelbar nach Ratifikation des Staatsvertrages durch das Parlament den freien Wunsch nach immerwährender Neutralität durch ein Bundesverfassungsgesetz besiegelten. Nach völliger Räumung des Landes wurde daher am 26. Oktober 1955 die österreichische Neutralitätserklärung zum Bundesverfassungsgesetz erhoben.

Die ersten Belastungsproben – eine Schule des nationalen Konsensus

Die österreichische Partei- und Staatspolitik war sich der wiedergewonnenen Freiheit bewusst. Die Neutralitätspolitik aber bedeutete Neuland. Die «immerwährende Neutralität» ist zu einem Institut des positiven Völkerrechts geworden und benötigt regelmässige Ein- und Ausübung. Ein Staat, der sich das Neutralitätsrecht erwählt hat und dem andere Staaten dies anerkennen, ist nicht frei, nach Belieben einmal eine eifrigere und ein andermal wieder eine nachlässigere Neutralitätspolitik zu betreiben. Obendrein ist die immerwährende Neutralität im Gegensatz zur temporären Neutralität an eine Friedenspolitik gebunden. Wie aber sollte Österreich seine Neutralität als ein Institut des völkerrechtlichen Friedensrechtes ausbauen?

Die innenpolitische Neutralitätsdiskussion nach 1955 lief nur langsam an. Vorerst erschien die Neutralität eine Garantie für passives Selbstgefallen zu werden, obwohl Aussenminister Figl von allem Anfang betonte, dass Neutralität nicht zur Passivität führen dürfe, sondern nur «durch eine verantwortungsbewusste, verantwortungsfreudige und eindeutige Diplomatie bewahrt und gesichert werden kann»[3].

Bald erhitzte sich die Diskussion aber sowohl an konkreten Herausforderungen – zum Beispiel anlässlich der Ungarn- und Suezkrise, anlässlich der Verletzung des österreichischen Luftraumes durch amerikanische Flugzeuge auf dem Weg von deutschen Basen in den Libanon, anlässlich der verschiedenen konkreten und gescheiterten Bemühungen einer Bindung an die EWG und schliesslich wieder am 21. August 1968 – als auch an parteipolitischen und ideologischen Differenzen betreffs der Interpretation der Verpflichtung, die Neutralität zu verteidigen; der möglichen militärischen, politischen und wirtschaftlichen Neutralitätspflichten; der Asylgewährung; der innenpolitischen Sicherung der Neutralität durch staatsbürgerliche Erziehung zur Neutralität und objektiver Pressefreiheit und Meinungsbildung. Ebenso machte man sich Sorgen um die Garantie der Neutralität; ob und wie Öster-

reich sich ein Schicksal, «in der Neutralität zu verhungern», ersparen kann. Endlich musste man sich fragen, ob Koexistenz, «Nonalignment» und Neutralismus die österreichische immerwährende Neutralität betreffen würden, und wie sich die aktive Mitgliedschaft in internationalen Organisationen mit der Neutralität verhält. Zur Lösung aller dieser Fragen bedurfte es sowohl einer Mobilisierung der öffentlichen Meinung Österreichs als auch einer praktischen Einübung in Details.

So ergab sich eine immerwährende Neutralität Österreichs, die von Rechts wegen flexibler, aktiver, differenzierter als die dauernde Neutralität der Schweiz werden sollte. Das Selbstverständnis der österreichischen Neutralität umfasst folgende Punkte einer «Doktrin»: Die Neutralität ist eine von Österreich freiwillig übernommene Verpflichtung. Nur Österreich kann den Inhalt seiner Neutralitätspolitik bestimmen. Letztlich ist die immerwährende Neutralität ohne Garantie gerade das wert, was der betreffende Staat selbst aus ihr macht. Sie schliesst einen hohen Grad internationaler Solidarität ein und tut klug daran, schon in Friedenszeiten wohlgesinnte Nachbarn zu erwerben. Somit versucht sie sich nicht nur von militärischen, sondern auch von politischen, wirtschaftlichen und Propagandakonflikten fernzuhalten. Ihre europäische Aufgabe liegt somit darin, zu einem Faktor der Stabilität, des Gleichgewichtes und der Friedenssicherung zu werden.

Die praktizierte Neutralität wurde zu einer Schule des nationalen Konsensus, bedeutsam im gespaltenen Zwei-Ideologien-Staat Österreich. Der symbolische Höhepunkt war erreicht, als 1965 das Datum und das Ereignis der österreichischen Neutralitätserklärung zum österreichischen Nationalfeiertag erhoben wurde. Gleichzeitig aber wurden Positionen bezogen, die am klarsten im Krisenjahr 1968 zum Tragen kamen.

Wirtschaftlicher «Anschluss» kontra politische Neutralität?

Innenpolitisch verliefen anfänglich die Fronten quer durch die Nation[4]. Heutige Umfragen ergeben eine grössere Reife. Die konservativen und sozialistischen Kernschichten der beiden österreichischen Massenparteien stehen solid (65 Prozent) zur österreichischen Neutralität; lediglich gewisse deutschnationale Randschichten und der Kern der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) stehen der Neutralität kritisch, wenn nicht sogar feindlich gegenüber. In Umfragen der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft unmittelbar nach der ČSSR-Krise vertraten 50 Prozent der Befragten die Ansicht, dass die Neutralitätspolitik die beste Garantie dafür sei, Österreich aus einer kritischen Situation herauszuhalten, während nur 5 Prozent sich für eine Stärkung der Landesverteidigung wegen desselben Ziels aussprachen. Auf eine Zusatzfrage befürchteten fast 40 Prozent, dass eine Wiederbesetzung

Österreichs möglich sei; 5 Prozent hielten es sogar für wahrscheinlich. Etwa 50 Prozent meinten, dass sich das österreichische Volk in einem derartigen Fall mutig, einig und diszipliniert verhalten würde.

Der Widerspruch im politischen Verhalten so mancher Österreicher trat am deutlichsten am Parteitag der FPÖ im Oktober 1968 hervor. Er verlieh den deutschnationalen Anliegen wieder stärkere Akzente. Das neue Parteiprogramm enthält kein Wort mehr über die Neutralität. Im Gegenteil, es wurde die Meinung vertreten, dass Österreich die Neutralität aufgezwungen worden sei und es zu den Zielen der österreichischen Aussenpolitik gehöre, diese schwerwiegende Souveränitätsbeschränkung wieder zu beseitigen. Neutralität erscheint somit der drittgrössten Partei (12 Prozent) bestenfalls als Übergangslösung und nicht als «immerwährendes» Staatsgrundgesetz. Im Lauf der Sondersitzung des Nationalrates anlässlich der Ereignisse in der ČSSR betonte der FPÖ-Abgeordnete Peter, dass in Österreich die Freiheit die grösste, gemeinsame und tragende Idee, über Parteischranken hinweg, darstelle.

Der Anklang dieser Anschauungen ergreift von Zeit zu Zeit breitere Bevölkerungsschichten, dann nämlich, wenn die Neutralitätsvorbehalte eine Verbindung mit der EWG zu behindern scheinen. Die neutrale Haltung ist auf jeden Fall eine Tatfrage. Für viele österreichische Publizisten und für Politiker aller Nachkriegsregierungen erschien der wirtschaftliche Anschluss an eines der bestehenden oder sich bildenden europäischen Wirtschaftssysteme wichtiger als eine primär planvolle wirtschaftliche Leistungssteigerung der nationalen Kapazität. Der Überschuss ausländischer Devisen aus dem Fremdenverkehr, die neokoloniale Marktverflechtung, vor allem mit der EWG, und dort wieder besonders mit der Bundesrepublik Deutschland, die noch aus der deutschen Okkupationszeit herrührt und durch die konzentrierte Verwendung der ERP-Gelder zum weiteren Ausbau der Grundstoffindustrie bestärkt wurde, hinderten bisher die eigenständige Modernisierung und den Aufbau einer florierenden österreichischen Industriegesellschaft.

Gerade unter dem Druck der Neutralitätsvorbehalte beginnt nun Österreichs Wirtschaft an Modernisierung und Leistungssteigerung heranzugehen. Ebenso werden die Integrationsbestrebungen realistischer. Vom neutralitätsproblematischen Wunsch der Mitgliedschaft in der EWG über Assoziierungs- und Arrangementhoffnungen sind die Bemühungen Wiens um einen Vertrag mit der EWG nun bei dem Versuch eines realistischen Katalogs von Wünschen gelandet[5]. Inzwischen haben sich sowohl die Mitgliedschaft in der EFTA wie der Osthandel auf das Wirtschaftswachstum positiv ausgewirkt. Bei der spätherbstlichen EFTA-Ministertagung in Wien gab sich Österreich aus neutralitätspolitischen und wirtschaftlichen Erwägungen konstruktiver und kontaktfreudiger als andere Sprecher, wenn erklärt wurde, dass keine

Gelegenheit zu einem Gedankenaustausch oder zu Verhandlungen darüber versäumt werden soll, wie die wirtschaftliche Kluft in Europa verringert oder geschlossen werden könne. Somit wird die Stellungnahme von 1961 von der österreichischen Diplomatie kontinuierlich fortgesetzt: «Die Bundesregierung betrachtet die EFTA als einen der sinnvollen Schritte zu einer gesamteuropäischen Wirtschaftsintegration.» Europa wird Österreich diese Beharrlichkeit einmal danken!

Erleichtert atmeten Österreicher auf, als sich im Gefolge des Einmarsches der Warschaupakt-Staaten in die Tschechoslowakei die Handelsbeziehungen, der Transitverkehr, der Donauverkehr, der Güterverkehr mit den Oststaaten unerwarteterweise erstaunlich rasch wieder normalisierten. Das Interesse der Oststaaten, inklusive der Sowjetunion, an einer weiteren Wirtschaftsverbindung mit dem neutralen Österreich ist offensichtlich. Vom österreichischen Gesamtexport entfielen im Jahr 1968 immerhin wieder 15 Prozent auf die Oststaaten.

Zur Zeit schwanken viele historisch belastete Politiker Österreichs noch zwischen vermeintlichen Bürden und realen Chancen, welche die Neutralität ihrer Wirtschaft bietet. Aussenminister Kurt Waldheim bestätigte in einem «Furche»-Interview Ende November, dass Österreich seinen lebenswichtigen Osthandel fortsetzen werde und hoffe, die Diskriminierung, der 50 Prozent des österreichischen Handels mit und durch die EWG unterworfen sind, durch Intensivierung dortselbst abzubauen. Es ist vorstellbar, dass in absehbarer Zeit die junge Generation Österreichs mit ihrer weltoffenen Mentalität und mit ihrer modernen sozialwissenschaftlichen Ausbildung Profite aus jener aktiven Neutralität zu schlagen gelernt haben wird.

Die Frage der «militärischen» Neutralität

Eine weitere Herausforderung an ein Konzept der «aktiven Neutralität» findet sich in der Problematik der «militärischen Neutralität» und in dem dem Neutralitätsgesetz innewohnenden Auftrag, Österreichs immerwährende Neutralität «mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrecht[zu]erhalten und [zu] verteidigen». Letzteres wird nicht erleichtert durch die Beschränkung der militärischen Ausrüstung, die der Staatsvertrag (Artikel 13) Österreich auferlegt. Im Rahmen dieses Vertrages und der herkömmlichen, konventionellen Kriegsmittel also muss eine glaubwürdige Verteidigungsbereitschaft aufgebaut werden.

Anlässlich der Sondersitzung des Nationalrates im September 1968 betonte Altbundeskanzler Gorbach, dass das österreichische Neutralitätsgesetz nicht mehr und nicht weniger als eine strikte, bewaffnete militärische Neutralität verlange. Der Tagesbefehl des Bundespräsidenten anlässlich des

Nationalfeiertages betonte, «unsere Neutralität ist eine militärische, und sie bezweckt die dauernde Behauptung unserer staatlichen Unabhängigkeit sowie die Unverletzlichkeit unseres Staatsgebietes».

Die konkreten Probleme der österreichischen Landesverteidigung beleuchten aber die Mangelseiten dieser einseitigen Betonung. Zu den finanziellen und politischen Schwierigkeiten kommt noch die Mentalität der Bevölkerung, die, zum Leidwesen der Militärs, zur Zeit nicht zur Einschränkung ihres Lebensstandards bereit ist. Wirtschaftliche Landesverteidigung durch Bevorratungsgesetze («Aktion Butterbrot»), Geldaufbringung durch Wehrsteuer, Aufklärung für eine «bewaffnete Neutralitätswacht» und dergleichen stossen auf wenig Gegenliebe beim Volk – trotz der Ereignisse vom 21. August 1968. Für zusätzliche Mobilisierung gibt es keine Waffen, keine Uniformen, keine Kasernen.

Wie liegen nun Österreichs Chancen im Verteidigungsfall? Wo liegen die Operationsräume, deren Verteidigung die Neutralitätspflicht auferlegt? Die drei operativ bedeutsamsten Räume Österreichs liegen im Wege der Nord-Süd-Verbindung innerhalb der NATO, nämlich in Tirol, sodann im Donautal für NATO und Warschaupakt und schliesslich in Steiermark-Kärnten im Fall einer jugoslawischen Neutralität. Österreich ist also weiterhin die strategische Drehscheibe Mitteleuropas. Zur Zeit erscheint es höchst unwahrscheinlich, dass die NATO Interesse daran hätte, die österreichische Neutralität zu verletzen, da Österreich in Tirol mit geringen Kräften Abwehr zu bieten imstande wäre. Eine Neutralitätsverletzung durch den Osten erscheint noch unwahrscheinlicher, weil Österreich den Durchmarsch einige Tage zu verzögern imstande wäre, bis die NATO Gegenmassnahmen ergriffen hätte, die eine solche östliche Überraschungsoperation aber um ihren Sinn brächte. Allerdings sind in diesen Räumen die Verteidigungskonzentration, die Verminungen und Befestigungen noch sehr mangelhaft. Während der tschechoslowakischen Krise blieb die ganze westliche Grenze unbeschützt. Trotzdem – vom Standpunkt einer Neutralitätsstrategie ist Österreich gar nicht so unvorbereitet, selbst mit seiner objektiv geringen Abwehrkraft; es vermag schon heute abschreckend zu wirken und muss in die strategischen Konzeptionen des Ostens und des Westens eingesetzt werden.

Auch in dieser Beziehung sprach Aussenminister Waldheim anlässlich eines Vortrages bei der Österreichischen Gesellschaft für Aussenpolitik im Dezember 1968 präzise Worte:

«Es wäre eine allzu simplifizierende Interpretation des Begriffes der immerwährenden Neutralität, darunter nur die Verpflichtung zu sehen, im Kriegsfall neutral zu bleiben, beziehungsweise im Frieden keinen militärischen Bündnissen beizutreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zuzulassen. Die immerwährende Neutralität verpflichtet den neutralen Staat auch dazu, in Friedenszeiten jene Politik zu betreiben, die ihn davor bewahrt, in militärische, aber auch politische Konflikte verwickelt zu werden.»

Die heute allgemeine Einsicht, dass man im Jahr 1938 die Unabhängigkeit Österreichs hätte verteidigen müssen, ist moralpolitisch und staatspolitisch wertvoll, aber nicht notwendigerweise Jahrzehnte zu spät blindlings nachzuvollziehen. Die Entwicklung des europäischen und des Weltsystems ist weitergeschritten. Innerhalb dessen gewinnt eine neue Komponente realistischen Wert: Sobald sich nämlich bei den österreichischen Strategen die jungen Kräfte behaupten, die in den modernen Disziplinen wie Internationale Beziehungen und Systemanalyse geschult sind und die mit allen Aspekten des Humanismus und der aktiven Neutralität eng vertraut sind, kann eine politisch differenziertere Auslegung der «militärischen» Neutralität erwartet werden.

Lebendiges Bekenntnis zur Aktivität

Wie gestaltet sich aber eine «immerwährende Neutralität», die nicht lediglich Kriegsneutralität darstellt? Sie übt politische Enthaltsamkeit und aktive Neutralität in Unterstützung des internationalen Rechts. Sie übt eine Diplomatie der Neutralität, die eine Vorwirkung der Neutralität schon in Friedenszeiten garantiert. Sie trägt zur Weiterentwicklung des Neutralitätsrechtes, besonders im Fall weiterer Bewährungsproben, bei. Auch hier gilt, was vorhin über die Jugend gesagt wurde: Sobald genügend modern ausgebildete Diplomaten zur Verfügung stehen, die über sprachliche Kenntnisse verfügen und politologisch gründlich ausgebildet sind, wird automatisch eine schöpferische Phase der österreichischen Neutralitätsdiplomatie eintreten.

Erfahrungen mit Institutionen werden schon heute gemacht. Österreichs Mitgliedschaft bei der UNO und seine Mitarbeit in über 100 zwischenstaatlichen Organisationen wie auch die Entsendung von Kontingenten des Bundesheeres – ein Sanitätskontingent im Kongo (1960–1963), Sanitätssoldaten auf Zypern (seit 1964), Beobachter der Waffenstillstandskommission am Suezkanal (seit 1967) – und schliesslich auch Österreichs «voting record» als Neutraler in der Generalversammlung der UNO erwecken Vertrauen in vielen Staaten der Dritten Welt. Anlässlich des Jubiläums der Ausrufung der Republik Österreich versammelte sich am 12. November 1968 das Diplomatische Korps beim Bundespräsidenten. Die Diplomaten würdigten die Tatsache, dass sich Österreich einer universalen Friedensmission verschrieben hat, und der Bundespräsident beteuerte, dass Österreichs Schicksal unlösbar mit dem Schicksal der ganzen Menschheit verbunden ist. Österreich werde daher gerne dazu beitragen, internationale Streitfragen zu mildern. Die Bedeutung Wiens als aufstrebende drittgrösste UNO-Stadt ist dabei nicht zu unterschätzen. Es mag die Volksrepublik China, wenn sie

einmal den Eintritt in die Völkergemeinschaft vornimmt, sich in Wien wohler fühlen als anderswo.

Für Einübung in aktive Neutralität sorgte zweifelsohne die ČSSR-Krise. Gegen zirka 100 Luftraumverletzungen wurden entschieden Vorstellungen und Proteste erhoben und von der Sowjetunion nicht nur in aller Form entschuldigt, sondern eingestellt. Das Asylrecht und grosszügige Gastfreundschaft wurden gewährt und von niemandem angetastet. Julius Raab hatte einst versucht festzulegen, dass die Neutralität den Staat verpflichtet, aber nicht den Staatsbürger. Sympathiekundgebungen für das Volk der Tschechoslowakei und die Pressereaktionen im In- und Ausland darauf zeigten, dass diese Tradition im Interesse friedlicher Entwicklung nachbarlicher Beziehungen neu durchdacht werden musste. Allgemeines Interesse an der immerwährenden Neutralität und ihrer Verfeinerung bewegt die österreichische Bevölkerung.

Ein Reifungsprozess konnte verzeichnet werden. Die Opposition unterstützte die Regierung in ihrer neutralen Staatspolitik. Allerdings ging der Parteivorsitzende der oppositionellen SPÖ, Bruno Kreisky, in seiner Parteipolitik weiter, indem er vor einer Funktionärskonferenz die Regierung als zu wenig streng in der Auslegung der österreichischen Neutralität kritisierte und hinzufügte: «Die kommunistischen Staaten bleiben kommunistische Diktaturen, und sie bleiben es auch in der Zeit der Liberalisierung.» Fernsehinterviewer Eissler aber hörte aus dem Mund des «kleinen Mannes», dass sich die Regierung richtig verhalten habe, und dass man auch in Zukunft alles vermeiden solle, was die Neutralität verletze. Bundeskanzler Klaus erklärte in seiner ersten Radiosendung vom 14. September 1968:

«Neben der Sicherung unserer ureigensten Lebensinteressen als immerwährender neutraler Staat hat die Bundesregierung gegenüber der Welt klar der Meinung Ausdruck verliehen, alle Möglichkeiten einer friedlichen, rechtlichen und politischen Lösung auszuschöpfen, die den Wünschen der tschechoslowakischen Bevölkerung Rechnung trägt, ihr Schicksal selbst, frei und unabhängig zu bestimmen. Sie hat vor allem darauf hingewiesen, dass unsere Besorgnis heute wie gestern drei Dingen gelten: der Respektierung des Völkerrechtes, der Achtung der Charta der Vereinten Nationen und der Menschenrechtsdeklaration sowie der Wahrung der Rechte kleiner Staaten.»

Eines aber fällt bei all dieser Einübung der aktiven Neutralität auf: Österreich hat noch nie eine formelle Neutralitätserklärung angesichts internationaler Konflikte abgegeben, eine Sitte, welche andere Neutrale pflegen.

Das zögernde Unternehmen einer aktiven Neutralitätspolitik weist sich auch in den Kontakten mit den anderen Neutralen Europas aus. Die Perspektive ist offen für künftige Neutralitätserklärungen beiderseits der klassischen Linie Stettin-Triest, sobald sich die Kontakte zwischen den Neutralen sensibilisieren sollten. Die Gespräche Bern-Wien entbehren der vertraglichen Grundlage und sind vielleicht gerade deshalb richtungweisend.

All diese Ansätze und Entwicklungen sind schon deswegen lebensnotwendig, weil eine Garantie der österreichischen Neutralität nicht existiert. Es gibt lediglich eine Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes seitens der vier Grossmächte. Um die immerwährende Neutralität, ein sich potentiell aktualisierender Zustand, zu stärken, ergriff der Aussenminister am 16. November sofort Stellung zur Erklärung, welche bei der NATO-Tagung in Brüssel abgegeben worden war.

«Der im Jahre 1955 zwischen den alliierten Mächten und Österreich abgeschlossene Staatsvertrag hat die Souveränität und Unabhängigkeit Österreichs wieder hergestellt. Dieser Vertrag enthält die Verpflichtung für die Signatarmächte, die Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit Österreichs zu respektieren. Österreich hat volles Vertrauen, dass sich die Signatarmächte... der Verantwortung bewusst sind.»

Falls die Erklärung Dean Rusks vom 15. November, dass Übergriffe gegen Österreich und Jugoslawien die Sicherheitsinteressen der NATO unmittelbar berühren würden, als neue Doktrin gemeint war, so hat diese Erklärung des österreichischen Aussenministers diese Doktrin schon im Keim «erstickt». Österreich setzt seine Entspannungspolitik bewusst fort. Wenn man von der Neutralität als Kaufpreis der Unabhängigkeit spricht, so muss auch hinzugefügt werden, dass bei den Moskauer Gesprächen von 1955 eine Garantie eingeschlossen war, welche auch Einmischung implizierte. Gerade der Mangel an Garantie aber gestattet einer alerten österreichischen Aussenpolitik Bewegungsfreiheit.

Ausblick

Im vierzehnten Jahr der österreichischen immerwährenden Neutralität gibt es viele Anzeichen, dass die Mehrzahl der Bevölkerung samt ihren gewählten Vertretern sich raschest mit ihrer besonderen Neutralität, als dem klarsten nationalem Interesse, identifiziert. Ein reifer Lern- und Einübungsprozess ist angelaufen. Österreich ist am Weg zu einer aktiven Neutralität sui generis. Der schöpferische Charakter der österreichischen Nation bürgt für den Erfolg.

Ebenso lehrt die Erfahrung aber, dass weitere dynamische Entwicklungen und harte Proben und nicht nur Lorbeeren jener besonderen Neutralität harren. Es ist ein schwerwiegendes Unterfangen, allen alles zu sein. Wenn es aber ein Volk zustande bringt, dann das österreichische – sofern es die Zeichen der neuanbrechenden Zeit für Europa erkennt. Diese verlangt unter anderem einen Konsens der beiden grossen Parteien Österreichs über die Grundsätze einer neuen gemeinsamen Aussenpolitik im Dienste des kommenden Weltsystems, einen Realismus betreffs der Wirtschaftspolitik, einen endgültigen Schlussstrich unter die einseitige Bettelei nach Beteiligung an

der EWG und dafür eine Modernisierung der eigenen Wirtschaftskraft in aufgeschlossener Verbindung mit allen Wirtschaftssystemen, und schliesslich verlangt sie auch ein glaubwürdiges und einfaches strategisches Verteidigungskonzept in Verbindung mit der Entmilitarisierung Mitteleuropas. Die aktive immerwährende Neutralität wirkt so als Schule der Nation und als Dienst an Europa.

[1] Schon im März 1919 erläuterte die französische Zeitung «Temps» die Idee eines neutralen Österreich. Auch der Chef der britischen Militärmission, Oberst Cunningham, erwähnte Pläne einer Neutralisierung Österreichs, die mit dem Verbleiben von Südtirol, Teilen Böhmens und Mährens und von Westungarn bei der Republik Österreich honoriert worden wäre. Der Entente wurde von österreichischer Seite eine «Zusatzkonvention über die Neutralität Tirols» vorgelegt. – [2] Siehe Heinrich Siegler, Österreichs Souveränität, Neutralität, Prosperität, Wien-Bonn-Zürich 1967. – [3] Siehe Hermann Baltl, Probleme der Neutralität betrachtet am österreichischen Beispiel, Graz-Köln 1962. – [4] Nur seine Naivität in Sachen Neutralitätsverpflichtungen konnte den vormaligen Innenminister Franz Olah bewegen, ausländische (vermutlich amerikanische) Gelder anzunehmen, um eine geheime Abwehr gegen den Kommunismus in Österreich zu organisieren. Von dieser Handlung ist der Schritt zu neutralitätswidrigem Verhalten nicht mehr weit. – [5] Akademische Vereinigung für Aussenpolitik, Österreich und die EWG: Das Salzburger Expertengespräch, Wien 1963.

Schweden

NILS ANDRÉN

Grundsätzliche Erwägungen

Es ist wichtig, gleich zu Beginn die Behauptung in Abrede zu stellen, wonach selbst in der Theorie «Neutralität» und «Aktivität» zwei unvereinbare Begriffe seien. Diese Behauptung trifft ganz bestimmt nicht für Schweden zu und wohl nicht einmal für die Schweiz, ungeachtet der Tatsache, dass die schweizerische Neutralität durch strengere formale Einschränkungen umgrenzt wird als die schwedische Neutralität. Heute ist zwar die allgemein geläufige Terminologie grosszügiger und verschwommener als der strikte Neutralitätsbegriff des Völkerrechts. Dennoch steht fest, dass sich der Begriff «Neutralität» – solange keine bestimmte Angabe des «Objektes» oder der «Situation» vorliegt, auf die sich diese Neutralität beziehen soll – nur

auf einen Kriegszustand beziehen kann. Wenn nämlich der Neutralitätsbegriff ohne weitere Präzisierung gebraucht wird, um die von gewissen Staaten im internationalen System in Friedenszeiten – oder besser in «Nicht-Kriegszeiten» – befolgte Politik zu umschreiben, so kommt er nur einer Willensäusserung gleich, nämlich dem Wunsch, neutral zu bleiben, falls ein Kriegszustand eintreten sollte. Beruht nun aber die Neutralität auf einer internationalen Garantie, so liegt sowohl eine Willenserklärung des neutralen Staates vor als auch ein Versprechen der Garantiemächte, diesen Staat in Frieden zu lassen.

Wenn Schweden im gegenwärtigen europäischen Friedenszustand – der, wie gefährdet er auch immer sein mag, Europa dennoch die längste «Nicht-Kriegsepoche» seiner bisherigen Geschichte beschert hat – als neutraler Staat bezeichnet wird, so ist dies letztlich seiner eigenen Willenserklärung zuzuschreiben. Diese unbestreitbare Tatsache besagt nun freilich nicht, dass die Neutralität dem neutralen Staat nur in Kriegszeiten gewisse Beschränkungen auferlegt. Um nämlich seine Neutralität im Kriegsfall aufrechtzuerhalten, muss der betreffende Staat bereits in Friedenszeiten eine Politik verfolgen, welche seiner Absicht ausreichende Glaubwürdigkeit verleiht. Diese Glaubwürdigkeit kann sowohl durch die Verteidigungspolitik als auch durch die Aussenpolitik erworben werden; Schweden hat bisher beide Wege beschritten. Die hier folgende Untersuchung und Darstellung beschränkt sich im wesentlichen auf die aussenpolitischen Zusammenhänge.

Nachdem wir nun auf diese selbstverständlichen Tatsachen hingewiesen haben, empfiehlt es sich, besonders zwei Aspekte der schwedischen Neutralität genau zu untersuchen. Einmal handelt es sich darum zu zeigen, wie die für die Gestaltung der schwedischen Aussenpolitik zuständigen Persönlichkeiten den freien politischen Spielraum ihres Landes eingeschätzt haben; dieser ist natürlich begrenzt, da Schweden seinen unmissverständlich geäusserten Willen, in einem künftigen Krieg neutral zu bleiben, möglichst glaubwürdig erscheinen lassen muss. Die betreffenden Gesichtspunkte müssen stets vor dem Hintergrund der Tradition Schwedens als eines aktiven Staates im internationalen System verstanden werden.

Zweitens gilt es abzuklären, inwieweit gerade diese Politik dem neutralen Staat Schweden neue Aktionsmöglichkeiten im internationalen Bereich verschafft hat. Selbstverständlich stehen beide Aspekte in engster wechselseitiger Beziehung. Schweden hat dank seiner erklärten Absicht, neutral zu bleiben, und dank der allianzfreien Aussenpolitik, die es um der internationalen Glaubwürdigkeit seiner Neutralitätsabsicht willen führte, ein gewisses Image und eine Stellung erworben, und dies hat offensichtlich auch das Denken über die grundlegenden Voraussetzungen der Neutralität, der internationalen Vertrauenswürdigkeit und der Aktionsmöglichkeiten im zwischenstaatlichen Bereich beeinflusst.

Die beiden Hauptpfeiler der schwedischen Neutralität

Lange Tradition der Neutralität

Schwedens Neutralität stützt sich auf zwei Hauptpfeiler. Der eine ist die Tradition, die sich im Verlauf einer äusseren Friedensperiode, die für Schweden nun schon seit über 150 Jahren andauert, allmählich herausgebildet hat. Schon vor über einem halben Jahrhundert, nämlich zur Zeit des Ausbruchs des Ersten Weltkrieges, stand das Axiom von der Neutralität als erstrangigem Anliegen unzweifelhaft fest. Folglich bedeutete der Beitritt zum Völkerbund im Grunde genommen eine Abkehr von dieser Tradition. Als sich in den 1930er Jahren die internationalen Spannungen neuerdings bedrohlich verschärften, ging Schweden aber wieder zu seiner «neutralen» Haltung zurück: Zusammen mit einer Anzahl anderer Kleinstaaten erklärte es sich als durch das Sanktionensystem des Völkerbundes nicht mehr gebunden.

Der Zweite Weltkrieg auferlegte Schweden zwei verschiedene Rollen. In bezug auf den Konflikt der Grossmächte erklärte sich Schweden für neutral und vermochte trotz einiger Zugeständnisse – zuerst aufgrund unverhüllter deutscher Drohungen gegenüber Deutschland und später, gegen Ende des Krieges und weniger widerwillig, gegenüber den alliierten Mächten – das wesentliche Ziel seiner selbstgewählten Neutralitätspolitik zu erreichen: nämlich sich aus dem Krieg herauszuhalten. Gegenüber seinen weniger glücklichen nordischen Nachbarn praktizierte Schweden eine von Fall zu Fall verschiedene Politik. Während dem Winterkrieg von 1939/40 zwischen der Sowjetunion und Finnland erklärte sich Schweden nicht als neutral. Vielmehr liess es Finnland grosszügige materielle Unterstützung angedeihen und erlaubte sogar die Rekrutierung einer grossen Zahl von Freiwilligen. Seine offizielle Stellung war die «Nonbelligerenz». Gegenüber Dänemark und Norwegen, die sich nach der deutschen Besetzung im April 1940 zum Zusammengehen mit der einen der beiden grossen Kriegsparteien gezwungen sahen, nahm Schweden offiziell eine neutrale Haltung ein. Immerhin leistete es seinen Nachbarn verschiedene Dienste, und zwar im allgemeinen solche humanitärer Art. Gegen Ende des Krieges nahm die schwedische Hilfe freilich Formen an, die weit über die strikte Interpretation des Neutralitätsbegriffs hinausgingen.

Schwedens Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen

Der zweite Pfeiler der schwedischen Neutralität geht auf die Lage zurück, wie sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatte. Wieder war Schweden im Prinzip bereit, auf seine vollständige Neutralität zu verzichten und die Pflichten zu übernehmen, die einem Mitglied einer weltumspannenden Sicherheitsorganisation – jetzt der Organisation der Vereinten Nationen –

zukamen. Schweden vollzog diesen Schritt fast ohne zu zögern, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Mitglieder des Sicherheitsrats ein Vetorecht hatten, was es nach damaligem Ermessen als unwahrscheinlich erscheinen liess, dass Schweden je zur Teilnahme an einem Konflikt zwischen den Grossmächten hätte gezwungen werden können. Von allem Anfang an war sich Schweden der Gefahren einer bevorstehenden politischen Konfrontation zwischen den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges bewusst. In einer schwedischen Regierungserklärung aus jener Zeit (22. Oktober 1945) heisst es:

Falls «innerhalb dieser Organisation [nämlich der UNO] eine Tendenz zur Ausscheidung der Grossmächte in zwei Lager sichtbar werden sollte, so muss unsere Politik zu verhindern suchen, dass wir in eine dieser Gruppen oder Machtblöcke hineingezwungen werden».

Anfangs 1948 war die befürchtete Blockbildung voll im Gang. Deshalb legte die schwedische Regierung ihre Ansicht noch deutlicher, wenn auch immer noch in hypothetische Wendungen gekleidet, dar (Regierungserklärung vom 4. Februar 1948):

«Sollte die neue Sicherheitsorganisation durch politische Blockbildungen geschwächt und unterminiert oder sonst irgendwie in ihrer Handlungsfreiheit gelähmt werden, so muss unser Land die Freiheit beanspruchen, den Weg der Neutralität zu beschreiten. Ob in einer solchen Situation eine Neutralitätspolitik geführt werden kann oder nicht, hängt nicht allein von uns selbst ab; daher können die künftigen Aussichten auch nicht heute schon abgeschätzt werden. Aber wir wollen uns nicht durch irgendwelche bereits im voraus eingegangene Verpflichtungen der Möglichkeit berauben, uns aus einem Krieg herauszuhalten.»

Ein Jahr später bildete dieser hier formulierte Grundsatz einen integrierenden Bestandteil der Bedingungen, die der schwedischen Einladung an Dänemark und Norwegen, ein *skandinavisches Verteidigungsbündnis* abzuschliessen, zugrunde lagen. Und gerade aus diesem Grunde misslang das Vorhaben; denn die Norweger erhofften – bei geringeren Kosten – von einem atlantischen Sicherheitsbündnis einen wirksameren Schutz als von einem gemeinsamen und bewaffneten skandinavischen Neutralitätssystem.

In der Nachkriegszeit sahen sich die für den Gang der schwedischen Aussenpolitik zuständigen Persönlichkeiten öfters Situationen gegenüber, in welchen sie zwischen dem Interesse an der Beibehaltung der Glaubwürdigkeit des schwedischen Neutralitätswillens und zwischen anderen internationalen Anliegen, einschliesslich der Verpflichtungen des Landes als Mitglied der Vereinten Nationen, lavieren mussten. Der Koreakrieg führte Schweden in eine ganz eigentümliche Lage, wie sie nach schwedischer Vorhersage kaum hätte eintreten sollen. In diesem Konflikt wurde nämlich die UNO infolge des Boykotts des Sicherheitsrates durch die Sowjetunion in der Tat zu einem Instrument in der Hand *einer* der beiden Parteien im Kalten Krieg. Schwe-

den zog sich aus dem Dilemma, indem es an den militärischen Anstrengungen der Vereinten Nationen – unter Führung der Vereinigten Staaten – teilnahm, jedoch nur ein Feldlazarett unterhielt und damit unterstrich, dass sich ein derartiger militärischer Beitrag mit den humanitären Traditionen Schwedens vereinbaren liess. Den Eindruck, den diese einseitige Teilnahme erwecken musste, glich Schweden auf der politischen Ebene einigermassen aus, und zwar unter anderem durch seine Weigerung, einer Resolution zuzustimmen, die China als Aggressor brandmarkte. Ähnliche Probleme stellten sich im Zusammenhang mit der Nahostkrise von 1958.

Die Kernfrage: Glaubwürdigkeit

Das Problem der Vertrauenswürdigkeit muss immer einen der wichtigsten Gesichtspunkte der internationalen Tätigkeit eines kleinen «neutralen» Staates wie Schweden bilden. Dabei muss aber stets festgehalten werden, dass sich die schwedischen Ansprüche auf Glaubwürdigkeit im Grunde genommen auf ein einziges grundlegendes Anliegen beschränkten, nämlich auf den Willen, sich von den bestehenden gegnerischen Militärblöcken fernzuhalten und sich nie mit einer der beiden Seiten zu identifizieren. Das Ziel wurde schon wiederholt definiert als «Allianzfreiheit im Frieden mit der Absicht, im Kriegsfall die Neutralität zu bewahren».

Aktive internationale Zusammenarbeit

Dieses fundamentale Anliegen schloss aber niemals die Möglichkeit aus, mit benachbarten Staaten begrenzte und auf dem gemeinsamen Neutralitätswillen beruhende Verteidigungsvereinbarungen zu treffen. Dies geht sowohl aus dem Angebot eines skandinavischen Verteidigungsbündnisses von 1948 als auch aus den jüngsten Diskussionen über die Frage der künftigen Sicherheit Skandinaviens hervor. Ebensowenig betrachtete man das erwähnte Anliegen jemals als ein Hindernis für die Teilnahme Schwedens an verschiedenen Formen internationaler Zusammenarbeit ausserhalb der das Land unmittelbar interessierenden Sicherheitssphäre. Dass Schweden von diesen Möglichkeiten Gebrauch machte, zeigt beispielsweise seine Verbindung zum Marshallplan, zum Europarat, zur OEEC/OECD und zu verschiedenen anderen universalen oder regionalen Unternehmungen. Immerhin ergaben sich beträchtliche Schwierigkeiten, als es nach der Gründung der EWG galt, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen lebenswichtigen wirtschaftlichen Interessen und grundlegenden Sicherheitserwägungen zu finden. Bis heute sah sich Schweden dank Frankreichs Haltung vor der Notwendigkeit bewahrt, eine endgültige Lösung für dieses Problem zu finden.

Ferner wurde gleich zu Beginn der Nachkriegsphase der schwedischen Neutralitätspolitik deutlich hervorgehoben, dass Neutralität ein rechtlicher

und politischer Begriff ist und dass sie in ihrer Eigenschaft als politisches Instrument keine anderen Pflichten als die vom Völkerrecht vorgesehenen auferlegt. Das wurde zum Beispiel in der Regierungserklärung vom 9. Februar 1949 deutlich gesagt.

«Eine immer wieder festzustellende falsche Auffassung ist es auch anzunehmen, ein Neutralitätsprogramm schliesse die Pflicht zur ‹Gesinnungsneutralität› in sich. Gerade die Nazi-Propaganda behauptete, dass eine Nation, die sich als neutraler Staat aus den Kriegen heraushalten wolle, sich auch Neutralität in Wort und Glauben aufzuerlegen habe. Neutralität als politischer Begriff und als Begriff des Völkerrechts bedeutet aber nicht, dass eine Nation vom Recht ihrer Bürger, an Diskussionen über internationale Probleme teilzunehmen oder sich zugunsten von Demokratie und Freiheit einzusetzen, abrücken kann.»

Diese Stellungnahme wurde immer wieder in der Theorie bestätigt und in der Praxis befolgt.

Das Problem moralischer Stellungnahmen zu internationalen Konflikten

Nichtsdestoweniger liegt es klar zutage, dass die Haltung moralischer Unvoreingenommenheit in der politischen Praxis nicht immer völlig befolgt worden ist. Im Jahr 1959 richtete Ministerpräsident Tage Erlander heftige Vorwürfe gegen den damaligen konservativen Parteiführer, da dieser an einer der beiden Supermächte, nämlich an der Sowjetunion, allzu unverhohlen Kritik geübt habe:

«Unbeherrschte Angriffe einflussreicher Politiker gegen die Politik anderer Staaten sind geeignet, der Neutralitätspolitik, die wir offiziell befolgen, entgegenzuwirken. Dies gilt ganz besonders dann, wenn schwedische Volksvertreter offen ihre extremen Ansichten äussern; dadurch wird nur Öl in den Brand der bestehenden Meinungsverschiedenheiten gegossen... Es handelt sich hier nicht darum, die Redefreiheit einzuschränken; vielmehr geht es darum, in andern Ländern Vertrauen für die von uns praktizierte Politik zu gewinnen.»

Die jüngsten Entwicklungen

Diese Erklärung mag für ein Land, das sich vor allem mit dem Problem beschäftigt, für seine im internationalen System selbst gewählte Stellung die ausreichende Glaubwürdigkeit zu gewinnen und sie zu bewahren, ganz natürlich erscheinen. Überdies beansprucht sie aber unser ganz besonderes Interesse angesichts der in jüngster Zeit sichtbar gewordenen Haltung Schwedens gegenüber den Vereinigten Staaten und deren Vietnampolitik. Diese neue schwedische Stellungnahme – viel beachtet, bewundert, kritisiert und verurteilt – hat sich allmählich seit 1965 entwickelt. Am 30. Juli 1965 erklärte ein führender Minister des schwedischen Kabinetts, Olof Palme, an einer Konferenz schwedischer Christlichsozialer – einer Organisation innerhalb der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei –, es sei eine Illusion «zu glauben, dass sich der Wunsch nach sozialer Gerechtigkeit mit

Gewaltmassnahmen oder militärischer Macht verwirklichen lasse». Diese Art der kritischen Engagementsstellung gegenüber dem Verhalten der USA gewann in der Folge allmählich an Gewicht, und kürzlich erreichte diese Entwicklung ihren Höhepunkt, indem Schweden einerseits keinen diplomatischen Vertreter mehr in Saigon akkreditierte und anderseits die Regierung in Hanoi diplomatisch anerkannte.

Man kann diese Entwicklung mindestens unter drei verschiedenen Gesichtspunkten beurteilen: nämlich in Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik, in Hinblick auf die Forderungen der öffentlichen Meinung in Schweden und schliesslich in Hinblick auf die Idee, dass ein kleiner, blockfreier Staat gegenüber dem internationalen System als Ganzem seine besonderen moralischen Pflichten habe. Der zuerst genannte Grund wurde in Schweden bei der Diskussion der ganzen Angelegenheit kaum je erwähnt; der zweite wurde mit Heftigkeit geltend gemacht und ebenso heftig auch zurückgewiesen; der an letzter Stelle genannte Gesichtspunkt bildet dagegen einen wesentlichen Faktor der offiziellen schwedischen Haltung.

Was den Gesichtspunkt der *Glaubwürdigkeit* der schwedischen Neutralitätspolitik betrifft, so könnte man mit gutem Recht fragen, warum sich die an *einem* Land, nämlich an der Sowjetunion, geübte Kritik mit den schwedischen Interessen weniger gut vereinbaren lasse als die Kritik an einem andern Land, nämlich an den Vereinigten Staaten. Vermutlich besteht die Antwort auf diese Frage darin, dass die Notwendigkeit, die schwedische Politik im Osten in einem vertrauenswürdigen Licht erscheinen zu lassen, stets den Vorrang vor dem Glaubwürdigkeitsanspruch gegenüber dem Westen hatte. Diese Tatsache hängt offensichtlich mit dem im Grunde ja «westlichen» Charakter des politischen Systems Schwedens zusammen und ferner auch mit der aktiven schwedischen Teilnahme an verschiedenen Bestrebungen internationaler Zusammenarbeit, die zum grössten Teil von Ländern des westlichen Blocks getragen und geleitet werden. Kritik gegenüber der Sowjetunion könnte das Verhältnis zu Moskau ernsthaft belasten, ohne dass sich daraus besondere Vorteile in den Beziehungen zu den Vereinigten Staaten ergäben. Washington hat allem Anschein nach den ernsthaften Neutralitätswillen Schwedens noch nie in Frage gestellt. Kritik in Wort und Tat gegenüber einem Staat des westlichen Lagers hingegen könnte sich unter Umständen bezahlt machen, indem sich im Ostblock Schwedens Ruf als neutraler Staat festigt. Möglicherweise zeitigt ein solches Verhalten im Westen vorübergehend ungünstige Auswirkungen. Dennoch ist es kaum wahrscheinlich, dass dort deswegen der Glaube an Schwedens Allianzfreiheit und Neutralität grundsätzlich beeinträchtigt wird.

Das soll nun allerdings nicht heissen, dass das Bemühen, die schwedische Neutralität zwischen Ost und West möglichst glaubwürdig erscheinen zu lassen, den Hauptgrund für die Beziehungen Schwedens zu einem Land,

in dem es ja selbst keine unmittelbaren Interessen wahrzunehmen hat, darstellt. Viel eher handelt es sich hier um eine Art «Nebenprodukt» einer Politik, welche im Grunde genommen um anderer Ziele willen verfolgt wird. Eines dieser Ziele hängt ebenfalls mit dem Ruf Schwedens als nichtverpflichtetem Staat zusammen, und zwar bezieht es sich wohl weniger auf den Ost-West-Konflikt als auf den Gegensatz zwischen *Nord und Süd.* Darauf deuten etwa die wachsenden Bemühungen hin, den Ruf der Allianzfreiheit oder vielmehr der «wohlwollenden Unparteilichkeit» Schwedens auch in den Ländern der aufstrebenden *Dritten Welt* zu verbreiten. Die gleiche Tendenz lässt sich im Verhältnis Schwedens zu anderen halbkolonialen oder kolonialen Situationen in Rhodesien, Südafrika und portugiesisch Afrika nachweisen.

Ungeachtet aller anderslautenden Versicherungen von offizieller Seite hält es schwer oder ist es gar unmöglich, den Eindruck zu verwischen, dass der gegenwärtige Tenor der offiziellen Erklärungen und diplomatischen Schritte in beträchtlichem Masse von der Freimütigkeit der inoffiziellen, von verschiedenen Interessengruppen, politischen Organisationen und Massenmedien geübten Kritik getragen wird. Das In-Abrede-Stellen innenpolitischer, rein taktischer Motive mutet irgendwie seltsam an. Wie es scheint, würde die Regierung ein Nachgeben gegenüber den in Schweden selbst mit Nachdruck vorgebrachten Meinungen über aussenpolitische Probleme als ein Zeichen der Schwäche betrachten. In Tat und Wahrheit lässt sich aber eine gewisse Sensibilität für Reaktionen der Öffentlichkeit mit der Theorie und Praxis der Demokratie sehr wohl vereinbaren.

Anderseits spielen hier noch ganz andere Überlegungen mit hinein. Würde nämlich die Regierung zugestehen, *politischem Druck aus dem Innern* nachgeben zu müssen, so könnte dieser Umstand als Abhängigkeit von kommunistischem oder ähnlichem Meinungsdruck interpretiert werden und sich für die sozialdemokratische Regierung nachteilig auswirken. Diese ist nämlich in stärkerem Masse auf die Hilfe jener Wähler angewiesen, die noch zwischen der Sozialdemokratie und einer Partei liberaler Richtung schwanken, als auf die Unterstützung der Zuzügler aus dem kommunistischen Lager. Überdies könnte das Glaubwürdigkeitsproblem noch in einem weiteren Zusammenhang wesentliche Bedeutung gewinnen: Eine Regierung, die sich den – nur vorübergehenden oder vielleicht einmal doch anhaltenden – Gefühlswallungen lautstarker Interessengruppen, womöglich gar nur Minderheiten, beugt, könnte von andern Staaten sehr wohl als eine Art Unsicherheitsfaktor betrachtet werden; ein solcher Fall muss nicht notwendigerweise schon heute eintreten; aber er könnte vielleicht einmal zu einem andern Zeitpunkt aktuell werden, und möglicherweise richten sich dann die vorherrschenden Emotionen auf ein ganz anderes Objekt. Wir tun freilich gut daran, diese Gefahr nicht zu übertreiben. Gewiss war beispielsweise die allgemeine Erregung anlässlich des russischen Einmarsches in Ungarn im Jahr

1956 und wiederum anlässlich des sowjetischen Überfalls auf die Tschechoslowakei sehr heftig und unmissverständlich. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Gefühlsausbrüche der Öffentlichkeit normalerweise dann ihren höchsten Erregungsgrad erreichen, wenn sie weit entfernten Ländern gelten und sich auf Probleme beziehen, welche die grundlegenden nationalen Sicherheitsinteressen Schwedens höchst wahrscheinlich auf keine Weise berühren. Hierin könnte man gleichsam einen beruhigenden Mechanismus sehen, der vielleicht auf die politische Einsicht des schwedischen Volkes ein günstigeres Licht wirft als auf seine Beständigkeit.

Schliesslich können die jüngsten Entwicklungen auch noch in Hinblick auf das schwedische *Interesse am gesamten internationalen System* betrachtet werden und auch im Hinblick auf die Pflichten eines Staates, der glaubt, dank seines traditionell aktiven Verhaltens im zwischenstaatlichen Bereich ein gewisses Mass an internationalem Prestige und an *moralischer Autorität* gewonnen zu haben. Die Ansichten, die man in Schweden selbst über die eigene Rolle in internationalen Angelegenheiten hegt, beruhen immer mehr auf solchen Erwägungen. Im grossen und ganzen geht dies auf die Erfahrungen der Nachkriegszeit zurück, als sich zeigte, mit welch grossem Erfolg sich kleine, nichtverpflichtete Staaten für zahlreiche Aufgaben im internationalen Bereich einsetzten. Es dürfte sich wohl erübrigen, eine vollständige Liste der verschiedenen Aktionen, besonders im Rahmen der Vereinten Nationen, vorzulegen. Hier soll der Hinweis genügen, dass das Königreich Schweden oder einzelne schwedische Staatsangehörige öfters zur Erfüllung heikler Missionen für geeignet befunden wurden. Wenige Beispiele mögen dies belegen: Dag Hammarskjöld wirkte als Generalsekretär der Vereinten Nationen, Gunnar Jarring als UNO-Vermittler in Kaschmir und im Nahen Osten; Schweden stellte Truppenkontingente für die UNO-Polizeitruppen, so im Gaza-Streifen, im Kongo, auf Zypern, und schliesslich muss auch noch die schwedische Beteiligung an Überwachungsdetachementen der UNO erwähnt werden.

Schwedischer Aktionswille im Dienst des Friedens

Nach all diesen Hinweisen lässt sich wohl kaum mehr daran zweifeln, dass die allianzfreie Aussenpolitik für Schweden eine Fülle von Aktionsmöglichkeiten im internationalen Bereich mit sich gebracht hat und dass diese Tatsache ihrerseits wieder die Motive für die schwedische Aussenpolitik mitgeprägt hat. Wenn sich Schweden von politischen Bindungen an eine der Grossmächte freihält, so geschieht dies, um einerseits in Friedenszeiten eine Vermittlerrolle zu spielen und um anderseits aufgrund dieser vollkommenen Unabhängigkeit in einem allfälligen Krieg die Neutralität aufrechterhalten zu können. Die Ansicht, dass die blockfreie und in mancher Hinsicht privi-

legierte Stellung Schwedens dem Staat auch ganz bestimmte Verpflichtungen im Dienst des Weltfriedens auferlege, stösst bei der öffentlichen Meinung Schwedens auf weitverbreiteten Beifall und findet ihren Niederschlag in zunehmendem Masse auch in der offiziellen Aussenpolitik des Landes. Nebst den oben angeführten Beispielen mag an dieser Stelle noch die Rolle Schwedens an der Genfer Konferenz über atomare Abrüstung erwähnt werden.

Dieser Gang der Dinge – gefördert durch die Aktivierung der öffentlichen Meinung, die sich sehr stark von den Massenmedien, namentlich vom Fernsehen, leiten lässt – hat zu einer neuen aussenpolitischen Betrachtungsweise geführt. Die früher hochgehaltene Tugend der Passivität im internationalen Bereich trifft heute je länger je weniger auf Zustimmung. Die neue aussenpolitische «Philosophie» kommt prägnant und autoritativ in einer kürzlich vom schwedischen Aussenminister abgegebenen Erklärung zum Ausdruck. In dieser Erklärung bemühte sich Torsten Nilsson, seinem Publikum die aussenpolitischen Richtlinien darzulegen und ihm zugleich darüber Gewissheit zu verschaffen, dass sich diese Prinzipien völlig mit der schwedischen Neutralität und im Grunde auch mit den nationalen Sicherheitsinteressen Schwedens vereinbaren lassen. In seiner Rede vor dem 12. Kongress der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei vom 12. Juni 1968 sagte er:

«Schweden ist ein Kleinstaat, aber diese Tatsache enthebt uns nicht der Pflicht, einen Standpunkt einzunehmen. In Übereinstimmung mit unseren eigenen Idealen müssen wir dazu beitragen, dass sich *die* Meinung auf der ganzen Welt durchsetzt, die schon heute – ungeachtet aller widrigen Umstände – immer mehr an Durchschlagskraft gewinnt, nämlich die Idee von Frieden, Demokratie und sozialer Gerechtigkeit.

Wir sind weiter nichts als ein Teil des grossen internationalen Räderwerks. Die ganze Welt ist zu unserem Arbeitsfeld geworden, und die grossen internationalen Probleme von heute haben ihre unmittelbaren Auswirkungen auf unsere Lebensweise und auf die Art, wie wir uns selbst und unsere Umwelt sehen. Wir sind gleichsam in ein kompliziertes internationales Netz hineingeflochten und wir haben uns damit abzufinden, ob es uns passt oder nicht. Es ist unsere Pflicht, den Beitrag zu leisten, den wir leisten können. In diesem Zusammenhang darf ich mit gutem Grund daran erinnern, dass die Neutralitätspolitik nicht die Pflicht zu Gleichgültigkeit oder Gesinnungsneutralität in sich schliesst. Unsere Aussenpolitik bildete eine der unabdingbaren Voraussetzungen für viele Leistungen, welche Schweden, ungeachtet seiner Kleinheit, im internationalen Bereich zu erbringen in der Lage war... Unsere Politik in Friedenszeiten wird üblicherweise als ‹Neutralitätspolitik› bezeichnet, weil sie das Ziel verfolgt, die Neutralität des Landes im Fall eines Krieges aufrechtzuerhalten, in den Schweden unter Umständen hineingezogen werden könnte... Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Verwirklichung dieses Anliegens liegt darin, dass andere Staaten den unabhängigen Charakter unserer Politik anerkennen. Von diesem Gesichtspunkt aus lässt sich behaupten, unsere Neutralitätspolitik lasse sich vollständig mit der Tatsache vereinbaren, dass wir bezüglich der internationalen Probleme unsere eigenen Ansichten haben und diese Ansichten auch vernehmlich äussern. Wie die Erfahrung gezeigt hat, kann die eigenständige schwedische Stellungnahme mitunter diese oder jene Grossmacht verärgern; auf lange Sicht hat dies jedoch die schwedischen Interessen nicht beeinträchtigt, sondern ganz im Gegenteil unserem Wort zusätzliches Gewicht verliehen.»

Schlussfolgerungen

Es erscheint nun naheliegend, die eingangs aufgestellte Behauptung über die Vereinbarkeit von «Neutralität» und «Aktivität» auf der Grundlage dieser Interpretation der internationalen Stellung Schwedens und seiner Rolle als eines neutralen Staates nochmals zu erhärten. Der schwedischen Auffassung entsprechend, steht dem Land ein weiter Aktionsbereich offen; dennoch bestehen auch gewisse deutliche Schranken. Diese Schranken werden durch Schweden selbst bezeichnet, und zwar durch die selbständige Interpretation der Vorbehalte, die sich das Land unbedingt auferlegen muss, um seinen Neutralitätswillen für den Fall eines künftigen Krieges möglichst glaubwürdig erscheinen zu lassen. Diese Interpretation gründet wiederum auf der Beurteilung des jeweiligen Zustandes des internationalen Systems und der jeweiligen Gefahr eines Krieges, der die ganze strategische Region, zu der Schweden bei all seiner Neutralität eben doch gehört, in Mitleidenschaft ziehen könnte.

Sollten sich die neutralen Staaten aktiver verhalten oder, noch präziser ausgedrückt: sollte sich Schweden aktiver verhalten? Eine solche Frage scheint viel eher auf den Politiker als auf den Interpreten des politischen Geschehens zugeschnitten. Dieser sollte sich nämlich darauf beschränken, die Voraussetzungen für die Aktionsmöglichkeiten eines neutralen Staates zu erkennen und aufzuzeigen, ferner die Notwendigkeit der unausgesetzten Beobachtung dieser Voraussetzungen zu betonen, und schliesslich vielleicht die für den Gang der Aussenpolitik zuständigen Persönlichkeiten davor zu warnen, Vorteile auf dem innenpolitischen mit Möglichkeiten auf dem aussenpolitischen Feld zu verwechseln. Unter Umständen wird er sich auch – wie der Schreibende – zu der Schlussfolgerung bekennen, zu der offensichtlich schon mehrere für den Gang der schwedischen Aussenpolitik verantwortliche Leute gekommen sind: dass nämlich die heutige politische Lage weit mehr Möglichkeiten für eine schöpferische Tätigkeit des neutralen Staates bietet als je zuvor. Eine solche Wirksamkeit liegt im Interesse sowohl des betreffenden neutralen Staates selbst als auch des gesamten internationalen Systems.

Finnland

JAN-MAGNUS JANSSON UND JUKKA HUOPANIEMI

Der Aktionsbereich der Neutralen

Die Politikwissenschafter neigen dazu, das Verhalten der Staaten vor allem mit dem Denkschema «Mittel und Zweck» zu betrachten, das heisst sie heben in ihren Analysen ganz besonders die Ziele hervor, die die betreffenden Staaten ihrer Meinung nach im Auge haben, und die Methoden, womit sie diese Ziele zu erreichen versuchen. Gewöhnlich wird dieses Denkschema innerhalb des umfassenderen Bezugsrahmens des «nationalen Interesses» verwendet. Dieses wird zur Leitidee erhoben, nach welcher sich die für die Gestaltung der Politik Verantwortlichen bei der Wahl von Zweck und Mitteln ausrichten. Wird nun das Neutralitätsproblem unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, so ergibt sich daraus, dass die Neutralität eigentlich eine Methode zur Verwirklichung anderer Anliegen darstellt; denn bei genauer Prüfung der Dinge können wir in der Neutralität wohl kaum einen Wert sehen, der um seiner selbst willen erstrebt wird.

Es dürfte nichts schaden, diese Tatsache – eigentlich eine Binsenwahrheit – nochmals in Erinnerung zu rufen. Dann nämlich kann das Problem so formuliert werden: Welche Mittel ausser der Neutralität selbst stehen dem neutralen Staat für die Verwirklichung seiner nationalen Anliegen zur Verfügung? Um welche Ziele es sich dabei handelt, brauchen wir in diesem Zusammenhang nicht im Detail zu erörtern. Der Hinweis mag genügen, dass sich die Anliegen der meisten neutralen Staaten infolge ihrer Kleinheit und ihres geringen machtpolitischen Gewichtes oft in nicht viel mehr als dem minimalen nationalen Interesse erschöpfen, nämlich im Wunsch nach Bewahrung der nationalen Unabhängigkeit und des Selbstbestimmungsrechtes.

Neutralität heisst nicht Isolierung

Die hier vorgeschlagene Denkweise mag unorthodox erscheinen; denn entsprechend der geläufigen Definition bedeutet Neutralität kaum etwas anderes, als sich jeder Aktion zu enthalten, also sich keinem militärischen oder politischen Block anzuschliessen, keine Stützpunkte einer fremden Macht auf dem eigenen Territorium zu dulden und keine internationalen Übereinkommen abzuschliessen, welche die Möglichkeit, in Kriegszeiten

den Status eines nicht am Krieg beteiligten Landes zu wahren, beeinträchtigen könnten. Ganz allgemein kann man festhalten, dass dem neutralen Staat besonders *eine* Verhaltensweise mehr als alle andern verboten ist: nämlich das machtpolitische Gleichgewicht zwischen den grossen Staaten auf irgendeine Art zu beeinflussen. Diese Ansicht findet ihren Niederschlag in der Definition der Neutralität, wonach sich der Staat A im Konflikt zwischen den Staaten B und C neutral verhält, wenn – und wirklich nur wenn – er den Ausgang dieses Konfliktes X nicht zu beeinflussen versucht[1]. Wenn wir uns nun vor Augen halten, dass unendlich viele Möglichkeiten bestehen, um auf die Entwicklung und den Ausgang eines Konfliktes einzuwirken, so führt diese Definition zu einer reichlich übertriebenen Schlussfolgerung: Genau genommen müsste dann nämlich der Staat A auf alle überhaupt denkbaren Beziehungen zu den Staaten B und C verzichten, ganz zu schweigen von irgendwelchen öffentlich geäusserten Meinungen über den Konflikt X. Dies mag als Idealfall für einen Staat erscheinen, der infolge seines Wunsches nach politischer Isolierung die Neutralität gewählt hat. Ist aber dieser Weg beim heutigen internationalen System, das durch die wachsende Interdependenz der Staaten charakterisiert ist, selbst für einen solchen Staat überhaupt gangbar?

Dies scheint gerade heute angesichts des Bestehens der Organisation der Vereinten Nationen äusserst fragwürdig, gewinnt doch sozusagen jeder Konflikt, der vor diesem Forum zur Sprache kommt, für alle Mitgliedstaaten eine gewisse Bedeutung. Heute ist die Schweiz das einzige neutrale Land, das sich selber gegen die Möglichkeit, seine Neutralität durch die Teilnahme an UNO-Aktionen zu kompromittieren, abgesichert hat. Entsprechend der UNO-Charta müssen nämlich die Mitgliedstaaten gemeinsame Aktionen der Organisation auf jede ihnen mögliche Art unterstützen. Gewiss haben nun die andern neutralen Staaten nach ihrer eigenen Überzeugung die Neutralität nicht preisgegeben, als sie der Weltorganisation beitraten. Gerade die Erwägungen, welche der andere immerwährend neutrale europäische Staat, nämlich Österreich, anstellte, um seine UNO-Mitgliedschaft zu rechtfertigen, sind in diesem Zusammenhang recht aufschlussreich. Sie gründen nämlich zu einem wesentlichen Teil auf der realistischen Einschätzung des günstigen Einflusses, den ein neutraler Staat im heutigen Gleichgewichtssystem der Mächte ausüben kann. Dieses System hat das trügerische ältere System der kollektiven Sicherheit ersetzt, an dessen Existenz man zur Zeit der Gründung der UNO noch glaubte[2].

Eine Definition

Wir haben nun festgestellt, dass auch neutrale Staaten mitunter einen gewissen Einfluss auf die Konflikte der Grossmächte auszuüben vermögen – auch

wenn sie davon absehen, solche Massnahmen zu treffen, die ihnen ausdrücklich verwehrt sind, wie etwa die militärische Intervention. Somit sollten wir in der Lage sein, eine der Wirklichkeit besser entsprechende Definition der Neutralität zu finden. Wir können dabei die folgende Tatsache als Ausgangspunkt festhalten: Das nationale Interesse des neutralen Kleinstaates, der unabhängig bleiben will, lässt sich eher bei stabilen internationalen Verhältnissen verwirklichen; folglich liegt es im Interesse des neutralen Staates, das Gleichgewicht des internationalen Systems bewahren zu helfen. Dieses nationale Anliegen des neutralen Staates fällt meist mit den Interessen der Grossmächte zusammen (ausser sie wollten gerade einen Krieg entfesseln), und somit müssen auch sie die Neutralität des betreffenden Staates zu schätzen wissen.

Aber wir wollen nun noch einen Schritt weiter gehen und annehmen, das internationale Gleichgewicht habe sich verschoben; unter solchen Umständen liesse sich durch das Eingreifen eines neutralen Staates in einen Konflikt das Gleichgewichtssystem wieder ausbalancieren. Zweifellos würde dieses Vorgehen die Neutralität des betreffenden Staates gefährden: Sollte er sich nämlich eindeutig unannehmbarer Mittel bedienen, so würde die Gegenpartei im Konflikt seine Neutralität nicht mehr anerkennen, oder sie könnte gar die jetzt vorliegende Situation als einen neuen Konflikt betrachten, der zwischen ihr und dem bisher neutralen Staat ausgebrochen ist. Da wir nun aber sicher annehmen dürfen, dass nicht jede Intervention des Neutralen von so extremen Folgen begleitet ist, können wir die oben vorgelegte Definition neu formulieren und festhalten, dass sich der Staat A im Konflikt X zwischen den Staaten B und C neutral verhält, wenn – und wirklich nur wenn – er den Ausgang des Konfliktes X nicht in solcher Weise zu beeinflussen sucht, dass sich daraus ein neuer Konflikt zwischen A einerseits und B oder C anderseits ergibt[3]. Obwohl der unmittelbare Grund für den Beschluss der schwedischen Regierung, im Vietnamkrieg zu «intervenieren», das heisst Nordvietnam diplomatisch anzuerkennen, wohl im Druck der öffentlichen Meinung zu suchen ist, hat die Regierung ihre Massnahmen möglicherweise doch aufgrund solcher Gedankengänge getroffen.

Freilich vermag ein neutraler Staat mit seinem Eingreifen den Ausgang eines Konfliktes zwischen den Grossmächten in den meisten Fällen nur in ganz geringfügigem Ausmass zu beeinflussen. Überhaupt fassen die neutralen Staaten nicht in erster Linie die Möglichkeit oder Ratsamkeit ihres Einwirkens auf einen Konflikt ins Auge; vielmehr sind sie gewöhnlich darauf bedacht, ihre Neutralität in einem möglichst glaubwürdigen Licht erscheinen zu lassen. Für sie stellt die Neutralität schliesslich das Hauptmittel zur Lösung ihrer eigenen aussenpolitischen Probleme dar, und in zahlreichen heiklen internationalen Situationen werden die politischen Energien durch die Aufgabe der Bewahrung und Verteidigung der Neutralität vollauf bean-

sprucht. Dennoch müssen wir uns des Umstandes bewusst bleiben, dass gerade auch die neutralen Staaten ein ausgeprägtes Interesse an der Förderung der internationalen Stabilität haben. Würden wir diese Tatsache verkennen, so müssten wir ja zu einer derart engen und statischen Umschreibung des Neutralitätsbegriffs gelangen, wie ihn die neutralen Staaten selbst kaum je vertreten haben. Diese Schlussfolgerung glauben wir mit gutem Recht aufstellen zu dürfen, denn der Interventionsbegriff in seinem weiteren und flexibleren Sinn, wie wir ihn hier verwendet haben, umfasst wohl auch alle die Formen aufbauender Aktivität, in denen man üblicherweise die gegebenen Wirkungsmöglichkeiten der neutralen Staaten sah: nämlich Gute Dienste, Vermittlungstätigkeit und humanitäre Aktionen. Gewöhnlich wird auch eine bestimmte Art der Neutralitätsideologie entwickelt, um damit die Wünschbarkeit solcher Massnahmen zu begründen. Wir haben uns hier nun bemüht nachzuweisen, dass sich wichtige Gründe zugunsten der aussenpolitischen Aktivität der neutralen Staaten auch auf rationale Ursachen zurückführen lassen.

Finnland und Europa

Eine Analyse der Aussenpolitik Finnlands setzt am besten mit der Darstellung der Beziehungen des Landes zu seinen unmittelbaren Nachbarn ein. Der Schauplatz der finnischen Aussenpolitik im engern Sinne ist der baltische Raum. Seit jeher waren Russland, die skandinavischen Länder und Deutschland die am politischen Geschehen dieser Region unmittelbar beteiligten Staaten. Ein unmittelbarer Einfluss der Westmächte liess sich jeweils nur während kurzen Perioden nachweisen. Die Stellung eines neutralen Staates im baltischen Raum, die Finnland anstrebte, bildet die unabdingbare Voraussetzung für seine Aktivität in einem weiteren Rahmen, namentlich in dem der Vereinten Nationen.

Die finnische Neutralität in der Zwischenkriegszeit

Die Neutralität ist für Finnland nichts Neues. Während der ganzen Epoche zwischen den beiden Weltkriegen trat Finnland nie in ein formelles Bündnis mit einem andern Staat. Im Jahr 1922 unternahm die finnische Regierung den Versuch, ein politisches Vertragswerk mit Polen und den Staaten des Baltikums zustandezubringen; der Plan erlitt aber anlässlich der Abstimmung im finnischen Parlament Schiffbruch, und das Kabinett sah sich zum Rücktritt gezwungen. Von diesem Zeitpunkt an konnte Finnland nicht als Mitglied oder Zugewandter irgendeines Blocks bezeichnet werden. Anderseits betätigte es sich mitunter sehr rege im Völkerbund, wo es seine Wirk-

samkeit entfalten konnte, ohne sich zugunsten der einen oder anderen Gruppe einsetzen zu müssen.

Als der Völkerbund immer mehr versagte, bemühte sich Finnland behutsam um eine Annäherung an die skandinavischen Staaten. Im Jahr 1935 billigte das finnische Parlament eine von der Regierung abgefasste Erklärung, aus welcher hervorging, dass sich Finnland als ein der nordischen Staatengruppe zugehöriges Land betrachte und zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten beitragen wolle. Gewiss erleichterten die zwischen den nordischen Ländern bestehenden ideologischen und kulturellen Bande diese politische Orientierung. Dabei kann aber kein Zweifel bestehen, dass sich die Regierung – zum Teil beeinflusst durch Marschall Mannerheim, dem Vorsitzenden des Nationalen Verteidigungsrates – bei ihren Überlegungen vor allem von den Gesichtspunkten der nationalen Sicherheit leiten liess. In einer Welt stets wachsender Spannungen schien das Zusammengehen mit den kleinen und traditionell neutralen skandinavischen Staaten am ehesten eine Möglichkeit zu eröffnen, um sich aus den bedrohlichen Konflikten herauszuhalten. Zugleich hoffte Finnland auch auf irgendeine Art der militärischen Zusammenarbeit wenigstens mit Schweden.

Die nordische Neutralität der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zeichnete sich vor allem durch ihre aussergewöhnliche Behutsamkeit aus. Die Zeit war für den Abschluss grösserer internationaler Verbindungen nicht günstig. Die nordischen Staaten trachteten sogar danach, so weit als möglich den Verpflichtungen zu entgehen, welche der sterbende Völkerbund ihnen möglicherweise noch hätte auferlegen können. In militärischer Hinsicht erwies sich die Hoffnung auf eine nordische Zusammenarbeit als illusorisch. Ein allenfalls mögliches Zusammengehen entwickelte sich jedenfalls nie bis zu einem Verteidigungsbündnis, und im Zweiten Weltkrieg gelang es nur Schweden, seine Neutralität aufrechtzuerhalten.

Finnlands Verhältnis zur Sowjetunion

Die Aussenpolitik Finnlands in der Zwischenkriegszeit lässt nicht nur die Probleme erkennen, die sich in bezug auf die Vereinbarkeit einer Aktivität im zwischenstaatlichen Bereich mit der Stellung als neutraler Staat ergeben; sie führt uns auch vor Augen, wie schwer es fällt, diese Neutralität für den Aussenstehenden möglichst glaubwürdig erscheinen zu lassen. Den wichtigsten Faktor für die Lage Finnlands stellte sein Verhältnis zur Sowjetunion dar. Ungeachtet einiger von beiden Seiten mit wenig Nachdruck unternommener Versuche zur Verbesserung der Beziehungen trugen sowohl die ideologischen Unterschiede als auch die nationalen Gegensätze dazu bei, dass stets eine Atmosphäre des gegenseitigen Misstrauens bestand. Finnland fürchtete damals, die Sowjetunion werde die russischen Vorkriegsgrenzen

wieder herzustellen versuchen, und der Sowjetunion anderseits fehlte das Vertrauen in den Willen oder die Fähigkeit Finnlands, seine Neutralität gegenüber den Anmassungen seitens der voraussichtlichen Gegner Russlands zu behaupten. Im Jahr 1938 drängte die Sowjetunion vorerst geheim, 1939 dann ganz offen auf politische Garantien oder territoriale Berichtigungen zu ihren Gunsten. Die finnische Regierung weigerte sich, irgendwelche ins Gewicht fallende Zugeständnisse zu machen. Kurz darauf brach der Winterkrieg von 1939/40 aus, und wenig später wurde das arg bedrängte Land in Hitlers Krieg gegen die Sowjetunion mit einbezogen.

Den eben umrissenen geschichtlichen Hintergrund müssen wir im Auge behalten, wenn wir das enorme Ausmass der Veränderungen erfassen wollen, denen die gesamte finnische Aussenpolitik in den Nachkriegsjahren unterworfen wurde. Die gegenwärtige Aussenpolitik stellt gewissermassen die Fortsetzung der Vorkriegsneutralität dar. Sie wurde von zwei Persönlichkeiten geprägt, nämlich von den Präsidenten *Paasikivi* und *Kekkonen*, die beide selbst eine aktive Rolle im Rahmen der nordischen Zusammenarbeit in der Zwischenkriegszeit gespielt hatten. Vor dem Zweiten Weltkrieg bildete die Überzeugung von der unvermeidbaren Feindschaft der Sowjetunion gegenüber Finnland die «Hauptprämisse» der Neutralitätspolitik des Landes. Die heutige politische Konzeption geht dagegen von der Tatsache aus, dass Finnland das Vertrauen des sowjetischen Nachbarn zum Grundstein seiner Aktivität machen muss. Da die von Präsident Paasikivi in den ersten Nachkriegsjahren unter ausserordentlich schwierigen Verhältnisse befolgten Prinzipien heute noch die Grundlage von Finnlands Neutralität bilden, lohnt es sich, auf die wichtigsten Merkmale dieser Neutralität kurz einzugehen.

Paasikivi ging von der zentralen These aus, dass sich Russland in seiner Politik gegenüber Finnland vor allem durch die Erfordernisse seiner nationalen Sicherheit leiten lasse. Ferner setzte er voraus, dass man das berechtigte Interesse der Sowjetunion an der Sicherheit, insbesondere ihrer Nordwestflanke in Rechnung zu stellen habe. Paasikivi war überzeugt, dass sich eine Lösung finden lasse, welche die Existenz eines unabhängigen Finnland mit diesen sowjetischen Anliegen durchaus vereinbar mache.

Der sowjetisch-finnische Vertrag von 1948

Der im Jahr 1948 zwischen Finnland und der Sowjetunion abgeschlossene «Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe» wird praktisch allen diesen Bedürfnissen gerecht. Es darf als eine historisch sehr bedeutsame Tatsache gewertet werden, dass die Bedingungen dieser Übereinkunft auf der Grundlage von Gegenvorschlägen ausgearbeitet wurden, mit welchen die finnische Regierung auf Stalins Angebot eines Vertrags ant-

wortete, der nach dem Muster der zwischen der Sowjetunion und Ungarn und der Sowjetunion und Rumänien bestehenden Verträge hätte gestaltet werden sollen. Die Sicherheitsbestimmungen des finnisch-russischen Vertrages sind in doppelter Weise bemerkenswert: Die Verpflichtungen beider Partner beschränken sich ausschliesslich auf die Verteidigung des finnischen Hoheitsgebietes, und der Mechanismus der gegenseitigen Beistandsmassnahmen kann nur aufgrund von Verhandlungen zwischen den beiden Staaten in Gang gesetzt werden.

Den Kernpunkt des Vertrages bildet die von Finnland eingegangene Verpflichtung, sein Territorium «getreu seinen Verbindlichkeiten als unabhängiger Staat» zu verteidigen gegen jeden Angriff von seiten Deutschlands oder von seiten irgendeines Verbündeten Deutschlands, der sich gegen Finnland selbst oder durch finnisches Hoheitsgebiet hindurch gegen die Sowjetunion richtet. Wir müssen diese Bestimmung, die im Grunde genommen nur das festhält, was man von einem neutralen Staat ohnehin erwartet, vor dem Hintergrund des ausgeprägten Misstrauens der Sowjetunion gegenüber der Aussenpolitik Finnlands in der Vorkriegszeit betrachten. Die Verteidigungsmassnahmen können von Finnland allein getroffen werden. Der Vertrag sieht jedoch auch die Möglichkeit eines Zusammenwirkens Finnlands mit der Sowjetunion auf dem Gebiet der militärischen Verteidigung vor; in diesem Falle müssen die beiden Länder auf dem Verhandlungswege festlegen, auf welche Art und Weise die gegenseitige Hilfe zu leisten ist.

Schliesslich enthält der Vertrag auch noch Bestimmungen für eine militärische Zusammenarbeit zwischen Finnland und der Sowjetunion schon *vor* einem allfälligen Angriff. Die Vertragspartner verpflichten sich, einander über die Frage, ob eine militärische Bedrohung von der früher im Vertrag erwähnten Art vorliege, jeweils zu konsultieren. Entsprechend der Interpretation, die Paasikivi selbst dieser Vertragsbestimmung gab und welche die sowjetischen Behörden in der Praxis übernahmen, kann nur aufgrund von übereinstimmenden Ansichten beider Seiten festgestellt werden, ob eine solche Bedrohung besteht oder nicht.

Diese Artikel des Vertrages sind auch deshalb besonders wichtig, weil sie die heutige finnische Neutralität festlegen und definieren. Der Vertrag schafft ein «besonderes Verhältnis» zwischen Finnland und der Sowjetunion. Dabei handelt es sich aber keineswegs um ein förmliches Militärbündnis. Dies geht unter anderem auch deutlich aus der Präambel des Vertrages hervor, wo der Wunsch Finnlands, sich aus den Konflikten der Grossmächte herauszuhalten, ausdrückliche Anerkennung findet.

Zweifellos stellt die Konsultationsklausel den heikelsten Punkt des ganzen Vertragswerkes dar. Denn die Anwendung dieses Artikels könnte die Möglichkeit Finnlands, noch vor dem Ausbruch eines Krieges oder mindestens noch vor einem tatsächlichen Angriff auf sein Territorium seine Neutralität

zu bewahren, in Frage stellen. Wir können in dieser Bestimmung den rechtskräftig gewordenen Ausdruck der Tatsache sehen, dass die Sowjetunion ohnehin auf Konsultationen der einen oder andern Art bestehen würde, falls eine bedrohliche Situation eintreten sollte. Die finnische Diplomatie betrachtet es selbverständlich als eine ihrer wichtigsten Aufgaben, die Entstehung einer solchen Lage zu vermeiden.

Dies führt uns zu einigen weiteren Voraussetzungen für Paasikivis Politik. Der Schlüssel zu seiner politischen Philosophie liegt im Wort «*Vertrauen*». Dies weist auf den entscheidenden Umstand hin, den wir bereits kurz erwähnt haben: Jeder neutrale Staat muss in erster Linie seinen Willen, neutral zu bleiben, den andern Staaten glaubhaft erscheinen lassen. Das Vertrauen ist eine psychologische Tatsache; es lässt sich nur durch unermüdliche und angestrengte Arbeit gewinnen und niemals mittels juristischer Vorkehrungen allein. Für das Verhältnis zwischen der kleinen nordischen Demokratie und der führenden kommunistischen Supermacht bringt diese Notwendigkeit natürlich ganz besondere Probleme des politischen Taktgefühls und der Selbstbeschränkung mit sich.

Die dritte Voraussetzung für die finnische Aussenpolitik können wir darin sehen, dass die Beziehungen zwischen Finnland und der Sowjetunion nicht in ideologischer Weise beurteilt werden dürfen und dass der Wert oder Unwert der verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Systeme nicht in diesem Zusammenhang betrachtet werden darf. Diese Tatsache ist weiter nicht erstaunlich, denn der Gedanke der «friedlichen Koexistenz» als einer möglichen Formel für die Zusammenarbeit zwischen Ost und West trifft ja seit langem auf allgemeine Zustimmung. Dennoch lohnt es sich festzuhalten, dass diese Formel – auch wenn das Wort «friedliche Koexistenz» kaum jemals ausgesprochen wurde – für die Beziehungen zwischen Finnland und der Sowjetunion auch während der kritischsten Zeit des Kalten Krieges galt.

Fortsetzung der «Paasikivi-Linie» durch Präsident Kekkonen

Paasikivis Politik bildete den Ausgangspunkt für die von seinem Nachfolger, Präsident Kekkonen, seit 1956 befolgte Politik. Die in Europa und in der ganzen Welt eröffneten Perspektiven haben sich im Verlauf des letzten Jahrzehnts immerhin beträchtlich verändert. Aus finnischer Sicht haben die jüngsten Entwicklungen den politischen Aktionsbereich des Landes erheblich erweitert. Anderseits stellen sie das Land auch vor kompliziertere Aufgaben als je zuvor.

Präsident Kekkonen hob in seiner Politik stets deutlich sowohl die Konzeption der Neutralität als auch die der Aktivität hervor. Nach seiner Ansicht stehen beide Begriffe nicht im Widerspruch zueinander, sondern lassen sich sehr wohl miteinander vereinbaren. Als Finnland zur Zeit Paasikivis

innerhalb des durch den Vertrag mit der Sowjetunion abgesteckten Rahmens neutral blieb, bildete die Idee der Neutralität noch kaum Gegenstand der allgemeinen Diskussion. Aber im Zuge der Entspannung nach dem Kalten Krieg gelangte die Neutralität einmal mehr zu Ansehen. Es braucht nicht eigens unterstrichen zu werden, dass die Aussenpolitik Finnlands – in der viele Beobachter bis anhin so etwas wie eine Anomalie sahen – aus dieser Entwicklung grossen Nutzen gezogen hat. Offizielle sowjetische Quellen bezeichneten spätestens seit 1956 Finnland als «neutralen Staat», und aus einer ganzen Anzahl von Erklärungen seitens der massgebenden westlichen Staaten – in der Regel im Zusammenhang mit offiziellen Besuchen, die der Präsident diesen Ländern abstattete – geht das Vertrauen hervor, das diese Staaten der heutigen Aussenpolitik Finnlands entgegenbringen. Diesen Verlautbarungen kommt natürlich keinerlei rechtliche Bedeutung zu, verfügt doch Finnland nicht über eine international anerkannte Neutralität von der Art der schweizerischen oder österreichischen Neutralität. Dennoch besitzen diese Erklärungen eine grosse Bedeutung. Alle genannten Äusserungen zusammen haben nämlich das politische Klima geschaffen, welches es Finnland ermöglichte, seinen Platz in der Reihe der neutralen Staaten Europas einzunehmen, und zwar trotz der schwerwiegenden Benachteiligung, unter der das Land unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg litt.

Finnland als Brücke zwischen Ost und West

In welchem Ausmass lässt sich die neutrale Stellung eines Staates mit einer aktiven Beteiligung an internationalen Angelegenheiten vereinbaren? In seiner Rede am Neujahrstag 1961 betonte Präsident Kekkonen, Finnland – ein Land, das während Jahrhunderten als Kampfplatz zwischen Ost und West gedient habe – müsse nunmehr die Rolle des «Brückenbauers» zwischen den beiden Lagern übernehmen. Die internationale Aktivität Finnlands beruht also auf dem allgemeinen Interesse am Frieden und auf der besonderen Erfahrung Finnlands als eines typischen Grenzlandes zwischen den beiden Welten. Dieses «objektive» Interesse an einer internationalen Verständigung wird durch das nationale Interesse Finnlands noch bestärkt. Aufgrund dieser Einsicht muss das Land alles in seiner Macht Liegende tun, um einen Abbau der internationalen Spannungen herbeizuführen. Denn infolge seiner exponierten geographischen Lage und seiner besonderen Verpflichtungen müsste es ihm sehr schwer fallen, sich aus einem allfälligen Krieg herauszuhalten.

Wenn wir nun untersuchen, wie Finnland diese politische Konzeption auf dem europäischen Schauplatz in die Praxis umgesetzt hat, so stellen wir fest, dass sich der komplexe Zusammenhang von Neutralität und Aktivität nach zwei Richtungen hin auswirkte: Einerseits hat Finnland bis heute davon

abgesehen, einer Organisation wie dem Europarat beizutreten, denn diesem gehören ausschliesslich westeuropäische Länder an. Der OECD schloss es sich erst kürzlich an. Die Frage eines Beitritts zum Gemeinsamen Markt mit seinen supranationalen Institutionen und seiner ausgesprochen politischen Zielsetzung wurde in Finnland bis jetzt noch nicht in allen ihren Aspekten und in ihrer vollen Tragweite diskutiert. Es scheint jedoch Klarheit darüber zu bestehen, dass sich Finnland der EWG nicht als Vollmitglied anschliessen kann. 1961 trat Finnland auf der Grundlage besonderer Vereinbarungen der EFTA bei; gleichzeitig räumte es der Sowjetunion die gleichen Handelsvorteile ein, wie sie den Mitgliedstaaten der EFTA zustehen. Wie wir aus diesen Beispielen ersehen, stellt es ein wichtiges Element der finnischen Aussenpolitik dar, ein angemessenes Gleichgewicht seiner Beziehungen zu Ost- und Westeuropa zu beachten, indem es sich entweder gewisser Aktionsmöglichkeiten enthält oder irgendeinen ausgleichenden Mechanismus zu finden sucht, durch welchen sich einseitig ausgerichtete Verbindlichkeiten vermeiden lassen. Das auffälligste Beispiel für diese abwägende Politik bildet wohl die von Finnland gegenüber der deutschen Frage eingenommene Haltung: Finnland anerkennt offiziell keinen der zwei deutschen Staaten, unterhält aber in beiden Teilen Deutschlands Handelsvertretungen, die in Wirklichkeit fast die Funktionen von Botschaften ausüben.

Der für einen wirksamen «Brückenschlag» in Europa verfügbare Spielraum erscheint natürlich beschränkt, denn die noch immer unverkennbare Spaltung des Kontinents schliesst irgendwelche weitreichenden Initiativen aus. Das Interesse, welches Finnland der Tätigkeit der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) entgegenbrachte, mag hier als ein Beispiel positiver Teilnahme erwähnt sein. Ganz allgemein wird heute ungeachtet aller Rückschläge die Notwendigkeit, in Europa zwischen Ost und West neue Beziehungen herzustellen, von allen Seiten anerkannt, so dass sich zur Zeit die finnische Stellung bei weitem nicht mehr so einzigartig ausnimmt, wie dies gegen Ende des letzten und zu Beginn dieses Jahrzehnts der Fall war.

Das nordische Gleichgewicht

Unter diesem Gesichtspunkt halten wir als besonders wichtige Tatsache fest, dass es sich bei Nordeuropa – dem Teil Europas, dem Finnland angehört und dem es den grössten Teil seiner Aktivität zuwendet – um eine typische Region mit geringen Spannungen handelt. Infolgedessen sahen sich die nordischen Staaten in der Lage, ungeachtet ihrer von Land zu Land unterschiedlichen politischen Ausrichtung eine sehr weitreichende gemeinsame Tätigkeit auf den meisten Gebieten des Alltagslebens herbeizuführen.

Der Wunsch der nordischen Staaten, eine Verschärfung der Situation in Nordeuropa zu verhüten, kommt auch in ihren Sicherheitsvereinbarungen

zum Ausdruck. Dänemark und Norwegen sind zwar Mitglieder der NATO, haben aber die Stationierung von Kernwaffen auf ihrem Hoheitsgebiet nicht zugelassen. Finnland seinerseits geht in seinen Sicherheitsverpflichtungen gegenüber der Sowjetunion nicht über die durch den Vertrag von 1948 auferlegten Bestimmungen hinaus. Im Jahr 1963 schlug Präsident Kekkonen in einer Rede vor, der gegenwärtigen Lage im nordischen Raum solle durch den Abschluss eines Nordischen Vertrages, der die Lagerung von Atomwaffen in diesem Gebiet unter allen Umständen verbietet, eine vertragliche Form gegeben werden. Dieser «Kekkonen-Plan», den wir als eine aus dem nationalen Interesse Finnlands und aus dem allgemeinen Wunsch auf einen Abbau der Spannungen hervorgegangene Initiative bezeichnen können, blieb inoffiziell. Die Regierungen der übrigen nordischen Staaten stimmten ihm nicht zu, wollten sie sich doch ihre Entscheidungsfreiheit auf dem Gebiet der nuklearen Politik nicht nehmen lassen. Wie dem auch immer sei – die heutige militärstrategische Lage im nordischen Raum ist durch ein wohlausgewogenes Gleichgewicht gekennzeichnet, das sich nicht ohne gefährliche Rückwirkungen auf die ganze Region verändern liesse. Anlässlich seiner Besprechung mit Chruschtschew in Nowosibirsk im Jahr 1961 vermochte Präsident Kekkonen auch auf die Tatsache hinzuweisen, dass eine Anwendung der Konsultationsklausel des finnisch-russischen Vertrages von 1948 zu einer erhöhten Spannung in Skandinavien führen könnte; es würde nämlich dadurch das ganze politische Gleichgewichtssystem in Nordeuropa in Mitleidenschaft gezogen.

So erscheint uns denn Finnlands Rolle als neutraler europäischer Staat in recht mannigfaltigem Licht. Einerseits zeigt das Land eine ausgesprochene Abneigung gegen Aktionen, von denen die osteuropäischen Staaten ausgeschlossen sind und die deshalb als «einseitig» ausgelegt werden könnten. Anderseits fühlt es sich dazu gedrängt, seine Tätigkeit auf allen jenen Gebieten zu entfalten, wo sich eine Verminderung der Spannungen zwischen den beiden Hälften Europas herbeiführen lässt.

Im grossen ganzen können wir in Finnlands Aussenpolitik einen Ausdruck seines nationalen Interesses sehen; dieses Interesse lässt sich aber sehr wohl mit den umfassenderen und allgemeineren Anliegen in Übereinklang bringen. Selbstverständlich bedeuten die von einem neutralen Staat unternommenen Initiativen immer ein gewisses politisches Risiko. So tritt ab und zu der Fall ein, dass einer der beiden Machtblöcke einer Anregung zustimmt, die der andere aber als nachteilig empfindet und deshalb ablehnt. Daher können solche Initiativen nie sehr weitreichende Ziele anvisieren. Sonst müsste nämlich der gute Ruf eines neutralen Staates mit der Zeit Schaden nehmen. Wir haben eingangs auf die Interventionsmöglichkeiten eines neutralen Staates in einem bestehenden Konflikt hingewiesen und festgehalten, dass die Einflussnahme nur soweit geführt werden darf, als sie nicht zu einem

neuen Zwiespalt zwischen dem neutralen Staat und einer der am ursprünglichen Konflikt beteiligten Parteien führt. Diese Tatsache gilt auch für die besondere Situation Finnlands. Der allenfalls bestehende Aktionsbereich muss aber von Fall zu Fall neu abgegrenzt werden.

Die finnische Aussenpolitik im weiteren weltpolitischen Rahmen

Finnland und die Politik der Vereinten Nationen

Finnland sah seine Bemühungen, aus der politischen Vereinsamung der Nachkriegszeit auszubrechen, durch seine Aufnahme in die UNO im Jahr 1955 belohnt. Dennoch blickte Finnland nicht ganz ohne Bedenken der Aufgabe entgegen, an der Arbeit der Weltorganisation teilnehmen zu müssen. Eine solche Teilnahme hätte nämlich ungünstige Auswirkungen auf das andere wichtige Anliegen der Aussenpolitik des Landes – die Anerkennung der Neutralität – mit sich bringen können. Denn gewisse Kreise sahen in der UNO nichts anderes als einen Kampfplatz im Kalten Krieg. Nach ihrer Meinung konnte dort der Wunsch der Kleinstaaten, sich aus den Konflikten der Grossmächte herauszuhalten, kaum respektiert werden.

Das Ungarn-Problem, das im Jahre 1956 während der elften Session der Generalversammlung – der ersten Session, an welcher Finnland teilnahm – zur Sprache kam, konnte solche Befürchtungen nur bestätigen. Zwar verlieh der finnische UNO-Vertreter der Hoffnung Ausdruck, Ungarn und die Sowjetunion möchten zu einem Übereinkommen betreffend den Rückzug der sowjetischen Truppen aus dem besetzten Land gelangen; bei allen Abstimmungen über die Resolutionsentwürfe, welche die sowjetische Handlungsweise verurteilten, enthielt sich Finnland aber der Stimme. Gewiss hegte man in Finnland ausgeprägte Sympathien für das ungarische Volk. Es hätte sich aber mit dem nationalen Interesse Finnlands kaum vereinbaren lassen, durch eine antisowjetische Stimmabgabe in der UNO den Zorn des mächtigen Nachbarn auf sich zu ziehen. Zur gleichen Zeit brach auch die Suez-Krise aus. Die Massnahmen, welche die UNO für die Zeit unmittelbar nach der Krise vorsah, eröffneten für Finnland die Möglichkeit, sich eher im Sinn der schöpferischen Rolle, die es ja spielen wollte, zu betätigen: Ein finnischer General wurde zum militärischen Berater des UNO-Generalsekretärs Hammarskjöld ernannt, und eine finnische Truppeneinheit wirkte bei der Befriedung der Grenzen im Nahen Osten mit.

Seit dieser Zeit hat sich Finnland an den friedenserhaltenden Operationen der UNO im Libanon, in Kaschmir, auf Zypern und wiederum im Nahen Osten nach den Ereignissen von 1967 beteiligt. Zwar haben einzelne Politiker manchmal der Meinung Ausdruck gegeben, die Teilnahme an

UNO-Massnahmen dieser Art stehe im Widerspruch zur Neutralität Finnlands. Die überwiegende Mehrheit des finnischen Volkes teilt aber solche Ansichten nicht. Vielmehr besteht heute die weitverbreitete Meinung, gerade die Tatsache, dass die UNO jeweils Finnland in solchen Situationen um seine Mitwirkung ersuche, zeige, wie gross das Vertrauen in die Neutralität des Landes sei. Überdies muss darauf hingewiesen werden, dass die finnische Teilnahme an Massnahmen der UNO in Krisengebieten alles andere als eine unzulässige Einmischung in einen Konflikt bedeutet, da ja Finnland in den betreffenden Gebieten nicht seine eigenen Interessen wahrnimmt, sondern im Namen des kollektiven Interesses der Friedensorganisation auftritt. Sollte eine Grossmacht ihre Interessen in einem solchen Fall als verletzt betrachten, so kann sie die Vorwürfe nur gegen die UNO insgesamt richten und nicht gegen einen der an den friedenserhaltenden Operationen beteiligten Staaten.

Stellungnahmen in der UNO-Generalversammlung

In der Generalversammlung hat Finnland häufiger als alle andern neutralen Staaten in Europa von der Möglichkeit der Stimmenthaltung Gebrauch gemacht. Dieses Verhalten lässt sich zum Teil auf den im Zusammenhang mit der Ungarn-Krise eingetretenen Präzedenzfall zurückführen: Von diesem Zeitpunkt an vermied es nämlich Finnland ganz bewusst, angesichts von Problemen, bei denen sich die Ansichten der Grossmächte diametral entgegenstanden, Partei zu ergreifen. Gewöhnlich übernahmen alle Neutralen diese Handlungsweise. Überdies brachte Finnland seit jeher durch konsequente Stimmenthaltung seine völlig desinteressierte Einstellung gegenüber gewissen Traktanden, die Kolonial- oder Rassenfragen betrafen und die nach seiner Ansicht nicht in den Zuständigkeitsbereich der Generalversammlung fielen, zum Ausdruck.

Obwohl Finnland ohne Zweifel der skandinavischen Staatengruppe in der Generalversammlung angehört, stimmt es doch über bestimmte Vorlagen häufig anders als die übrigen Mitglieder dieser Gruppe. Die statistische Auswertung der Abstimmungsergebnisse der Generalversammlung zeigt auch, dass Finnland einer absoluten Neutralität gegenüber den Ostwest-Problemen näher kommt als irgendein anderer europäischer Staat.

In seiner Rede vor der Generalversammlung vom Oktober 1961 erklärte Präsident Kekkonen, die finnische Haltung gegenüber den vor die UNO-Organe gebrachten Problemen entspreche nicht der eines Richters, sondern vielmehr der eines Arztes. Der scheinbare Mangel an Interesse kommt in Tat und Wahrheit eher der behutsam distanzierten Haltung eines Menschen gleich, der die Wunden lieber heilen als sie aufreissen möchte. Nun wurden aber in jüngster Zeit Stimmen laut, die eine aktivere UNO-Politik befür-

worteten. Dies lässt sich zwar kaum auf eine Unzufriedenheit mit der finnischen Haltung gegenüber den zwischen den Grossmächten bestehenden Meinungsverschiedenheiten zurückführen. Dennoch kann man heute schon feststellen, dass sich die Ansichten in dieser Sache zu wandeln beginnen; dies ging deutlich aus der Reaktion der öffentlichen Meinung hervor, als sich letztes Jahr die Frage stellte, ob Finnland eine Wahl in den Sicherheitsrat annehmen solle. Trotz der Warnungen der hartnäckigen Skeptiker sah die gesamte Presse des Landes einer solchen Möglichkeit mit Freude entgegen. Die Wahl Finnlands in dieses Gremium für die Amtsdauer 1969/70 bezeichnet den endgültigen Sieg der Überzeugung, dass der finnischen Neutralität aus einer möglichst umfassenden Teilnahme des Landes an der Tätigkeit der UNO mehr Vorteile als Nachteile erwachsen[4].

So können wir denn abschliessend festhalten, dass der allgemeine Trend in Finnlands Verhalten auf dem weltweiten Schauplatz der Politik in Richtung einer immer bereitwilligeren Übernahme von Verpflichtungen im Dienst der internationalen Stabilität verläuft oder – um den gleichen Gedanken mit den im einleitenden Abschnitt gebrauchten Ausdrücken wiederzugeben – in Richtung einer wachsenden Bereitschaft, alle annehmbaren Möglichkeiten der Einflussnahme wahrzunehmen. Allerdings bedeutet das Streben nach Anerkennung seiner Neutralität eine gewisse Beschränkung der Handlungsfreiheit Finnlands gegenüber den zwischen den Grossmächten bestehenden Divergenzen. Dies geht beispielsweise aus dem vorsichtigen Verhalten Finnlands bei Abstimmungen in der UNO-Generalversammlung hervor. Aber innerhalb des freibleibenden Aktionsbereiches dürften die bis heute gewonnenen Erfahrungen Finnland in seinem Willen bestärken, sich auch weiterhin an den von allen Staaten gemeinsam unternommenen Anstrengungen zur Sicherung des Weltfriedens zu beteiligen.

[1] Vgl. Francis Low-Beer, «The Concept of Neutralism», in: American Political Science Review, Band 58 (1964), S. 383–391. – [2] Siehe zum Beispiel Karl Zemanek, «Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens», in: Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht, Band 28 (1968), S. 20–33. – [3] Diese Definition und der ihr zugrunde liegende Gedankengang wurde erstmals von Jaakko Kalela in einer an der Universität Helsinki eingereichten Lizentiatsarbeit mit dem Titel «Finland in the General Assembly» vorgelegt. – [4] Für eine kurze und prägnante Darstellung der finnischen Mitgliedschaft bei der UNO unter dem Gesichtspunkt der finnischen Neutralität siehe Max Jakobson: Finnish Neutrality, A Study of Finnish Foreign Policy since the Second World War, London 1968, S. 102–108; siehe auch Kalela a.a.O.

Jugoslawien

Die Politik des «Nonalignment» und ihr Beitrag für Frieden und Fortschritt

LEO MATES

Konflikt mit beiden Seiten: der Ursprung des jugoslawischen «Nonalignment»

Ehe wir die Bedeutung der Politik des «Nonalignment» an sich oder die von Jugoslawien befolgte Politik der Nichtverpflichtung im besonderen besprechen, gilt es, einen kurzen Blick auf Ursprung und Inhalt dieser Politik zu werfen. Jugoslawien formulierte seine aussenpolitischen Richtlinien unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg. Damals zielte seine Aussenpolitik vor allem auf die Veränderung einiger Abschnitte der Grenzen des Landes, wie sie nach dem Ende des Ersten Weltkrieges festgelegt worden waren. Ein Hauptproblem in diesem Zusammenhang bildete dabei der *Verlauf der jugoslawisch-italienischen Grenze.* Nach 1945 bildete diese Frage das weitaus wichtigste Anliegen der von der ersten Nachkriegsregierung geführten Aussenpolitik. Bezeichnenderweise traf Jugoslawien mit seinen Ansprüchen nur bei der Sowjetunion auf Verständnis. Diese Tatsache führte ohne Zweifel zu einer Vertiefung der Beziehungen zur russischen Weltmacht. Wegen des sozialistischen Charakters der zur Kriegszeit in Jugoslawien durchgeführten Revolution bestanden ohnehin schon sehr enge Bande zwischen den beiden Staaten. Die Spannungen, die sich im Zusammenhang mit der Diskussion des Vertrages mit Italien und infolge der Zwischenfälle in und um Triest entwickelten, trugen in hohem Masse dazu bei, dass sich die bis anhin freundlichen *Beziehungen zu den westlichen Alliierten verschlechterten.* Folglich führten die Lehren, die Jugoslawien aus seinen Beziehungen mit dem Westen und dem Osten zog, zusammen mit der Affinität der politischen Systeme, zu einer ausgeprägten Ostorientierung seiner Aussenpolitik.

Eine genaue Überprüfung des politischen Geschehens im genannten Zeitraum würde zeigen, dass das Verhalten Jugoslawiens nicht als das Ergebnis eines ihm von aussen aufgezwungenen Willens gesehen werden kann. Vielmehr beschritt dieses Land in seinen zwischenstaatlichen Beziehungen einen nach eigenem Ermessen festgelegten Weg. Es orientierte seine Aussenpolitik ausschliesslich am selbständig entwickelten Verständnis seiner wesentlichen Interessen. Ereignisse aus späterer Zeit, ganz besonders der im Jahr 1948 erfolgte Bruch mit der Sowjetunion, beweisen zur Genüge den unabhängigen Charakter der nichtverpflichteten Politik Jugoslawiens in den Jahren 1945 bis 1947.

Im März 1948 setzte ein scharfer *Konflikt mit der Sowjetunion* ein – und gleichzeitig verschlechterten sich auch die Beziehungen Jugoslawiens zum Westen. Die drei westlichen Grossmächte, nämlich die Vereinigten Staaten, Grossbritannien und Frankreich, veröffentlichten damals ihre Londoner Erklärung, worin sie die Ansicht vertraten, dass die Stadt Triest mitsamt ihrer näheren Umgebung Italien zugeteilt werden solle. Diese neue Krise war erst ausgebrochen, nachdem alle Versuche, die mit Italien vereinbarten Vertragsbedingungen in die Tat umzusetzen und einen Gouverneur für das Freie Territorium von Triest zu ernennen, gescheitert waren.

Folglich sah sich Jugoslawien im März 1948 mit beiden Lagern des Kalten Kriegs in einen Konflikt verwickelt. Das Land zog es vor, beiden Seiten gegenüber fest auf seinem Standpunkt zu beharren; es nahm lieber eine vorübergehende politische Isolierung in Kauf, als dass es sein Recht auf einen eigenen Weg der inneren Entwicklung oder seine territorialen Ansprüche gegenüber Italien preisgegeben hätte. Für die folgenden Jahre und Jahrzehnte war damit der Gang der Aussenpolitik des Landes festgelegt.

Ausbruch aus der Isolierung

In den frühen fünfziger Jahren nahm Jugoslawien engere Verbindung mit anderen nichtverpflichteten Staaten auf. Es bedeutete dies das Ende der politischen Vereinsamung, in der sich das Land seit dem Ausbruch des doppelten Konfliktes von 1948 befunden hatte.

Wie aus einem Blick auf die Geschichte der Jahre 1945 bis 1948 klar hervorgeht, hatte Jugoslawien seine Politik des «Nonalignment» nicht etwa im Bemühen entwickelt, möglichst beiseitezustehen und nicht in einen Konflikt zwischen den zwei gegnerischen Seiten im Spannungsfeld der internationalen Beziehungen hineingezogen zu werden. Vielmehr stellte seine Politik der Nichtverpflichtung zunächst einfach das Ergebnis des Konflikts mit beiden Seiten dar. Nicht etwa Neutralität oder Neutralismus bildeten die Voraussetzungen für sein aussenpolitisches Verhalten – diesem lag vielmehr der Wunsch zugrunde, Ziele von nationaler Bedeutung zu verwirklichen, und zwar ungeachtet der von den beiden Machtblöcken jeweils befolgten Politik. Von allem Anfang an handelte es sich dabei um eine aktive Aussenpolitik. Gewiss strebte diese Politik danach, Spannungen beizulegen. Sie ging aber nicht darauf aus, einem Konflikt um jeden Preis auszuweichen, besonders dann nicht, wenn er sich nur noch hätte vermeiden lassen, indem übergeordnete Werte oder Anliegen, die für das Land von lebenswichtigem Interesse erschienen, preisgegeben worden wären.

Diese Stellungnahme brachte dem Land grosses Ungemach und beanspruchte das Durchhaltevermögen seines Volkes aufs höchste. Überdies

handelte es sich um ein defensives Verhalten; es sollte damit verhindert werden, dass sich ähnliche schwierige Situationen künftig wiederholten. Dies liess sich freilich nur erwarten, wenn sich die internationalen Beziehungen auf eine Weise entwickelten, welche ein friedfertiges Verhalten der Staaten untereinander herbeiführte und förderte.

Eine aktive Teilnahme am politischen Geschehen in der weiten Welt lag damit im Interesse der Erhaltung der staatlichen Unabhängigkeit Jugoslawiens. Stets fühlte sich dieses Land dazu gedrängt, tatkräftig bei der Lösung der meisten wichtigen weltpolitischen Probleme mitzuwirken und zur Beilegung gefährlicher Streitfragen beizutragen. Sein Verhalten gründete auf dem eingangs kurz umrissenen Verständnis der ureigenen Interessen des Landes. Dies führte im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte verschiedentlich dazu, dass sich die Beziehungen Jugoslawiens zur einen oder andern der Grossmächte verschlechterten.

Da Jugoslawien eine ausgesprochen aktive Aussenpolitik befolgte, konnte es jeweils nicht in allen Fällen eine versöhnende oder vermittelnde Rolle spielen. Die Politik des «Nonalignment» bedeutete, dass dieses Land sich nicht an die Interessen eines der grossen Machtblöcke gebunden fühlte; sie schloss aber nicht aus, dass es sich für begründete Wünsche und Anliegen einzelner Staaten einsetzte. In vielen Fällen unterstützte Jugoslawien die *gerechte Sache* anderer Länder oder *Befreiungsbewegungen* und stand ihnen bei, soweit es dazu in der Lage war. In Übereinstimmung mit der von den übrigen nichtverpflichteten Ländern vertretenen Ansicht glaubte auch Jugoslawien, dass sich eine Streitfrage nicht ohne gebührende Rücksicht auf die von allen beteiligten Seiten vorgebrachten Gesichtspunkte beilegen lasse.

Im grossen und ganzen kann diese Einstellung Jugoslawiens als repräsentativ für das von den andern nichtverpflichteten Ländern beobachtete Verhalten gelten. Die Fähigkeit dieser Staaten, einen Beitrag zum Weltfrieden zu leisten, lässt sich aufgrund der oben dargelegten Richtlinien beurteilen. Selbstverständlich wird sie sich von Land zu Land verschieden äussern. Ja, das gleiche Land wird sich in seinem Auftreten auf der internationalen Bühne nicht einmal immer streng an irgendeine Definition seiner Aussenpolitik halten. Der Antwort auf die Frage nach dem Beitrag für Frieden und Fortschritt in der Welt kommt daher keine endgültige Bedeutung zu. Sie muss vielmehr ein Versuch bleiben. Auch lässt sie sich für den einzelnen Fall jeweils nur annäherungsweise anwenden.

Eine nicht streng neutrale, sondern im Hinblick auf die grossen Probleme und Konflikte in der Welt verpflichtete Haltung ruft nach einem aktiven politischen Verhalten. Dies kann unter Umständen recht grossen Einfluss auf den Gang des Geschehens haben. Aber es führt mitunter auch zu Fehlurteilen und verzerrten Ansichten, da die betreffenden Staaten unvermeidlich auch ihre eigenen, enger umgrenzten nationalen Anliegen in Rechnung

stellen. Daher fällt es schwer, ein ganz allgemein und überall gültiges Werturteil über den Einfluss der Politik der nichtverpflichteten Länder auf den Gang des Weltgeschehens auszusprechen. Die Antwort wird nicht nur von Fall zu Fall verschieden lauten; selbst angesichts ein und desselben Sachverhaltes wird sie, je nach Vorurteilen und Wertmassstäben des Betrachters, immer wieder anders ausfallen.

Der dreifache Beitrag des «Nonalignment» für Friede und Fortschritt

Es drängt sich daher auf, einige allgemeine Anliegen und Zielsetzungen der Politik des «Nonalignment» festzuhalten und dementsprechend die Auswirkungen dieser von den nichtverpflichteten Ländern praktizierten Politik zu beurteilen. Gesamthaft lässt sich feststellen, dass dieser aussenpolitische Kurs von allem Anfang an bis heute die Verwirklichung der folgenden drei Hauptanliegen anstrebte:

— Abbau der Spannungen und Ersetzung des bipolar-antagonistischen Schemas der internationalen Beziehungen durch ein *System weltweiter Zusammenarbeit*; zu diesem Anliegen gehört auch eine allgemeine Rüstungsbeschränkung;
— Abschluss der *Entkolonialisierung* der ganzen Welt, Respektierung der Gleichheit aller Nationen, Verzicht auf jede Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten und auf Anwendung von Gewalt in internationalen Beziehungen ganz allgemein;
— internationale Zusammenarbeit mit dem Ziel, die heute noch bestehenden *Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsstand* der einzelnen Staaten zu überwinden und Voraussetzungen für alle fruchtbaren Wirtschaftsbeziehungen in der ganzen Welt zu schaffen.

Unter der Voraussetzung, dass diese übergeordneten Anliegen und Ziele allgemeine Annahme finden, lässt sich in der Politik der nichtverpflichteten Länder ein Beitrag für Frieden und Fortschritt sehen.

Letztlich wird die Wirksamkeit dieser Politik aber von der Fähigkeit der genannten Staaten abhängen, ihre Absichten durchzusetzen und dementsprechend auf den Gang der Ereignisse in der Welt einzuwirken. Allerdings vermögen die nichtverpflichteten Staaten weder überwältigende materielle Macht noch besondere technische Fertigkeiten in die Waagschale zu werfen. Erfolge können sie vor allem durch die *Beeinflussung der öffentlichen Meinung* erreichen. Gemessen an den Kriterien und Massstäben, wie sie noch für die internationalen Beziehungen des 19. Jahrhunderts galten, müsste man diese Länder als politisch machtlos bezeichnen. Selbst heute gehen viele Beobachter über die Rolle der nichtverpflichteten Länder mit der leicht-

fertig geäusserten Bemerkung hinweg, es fehlten ihnen eben die Machtmittel, um ihre politischen Ziele in die Tat umzusetzen.

Immerhin bildeten die internationalen Beziehungen seit dem Ende des Ersten Weltkrieges je länger je mehr Gegenstand der öffentlichen Diskussion, und die öffentliche Meinung beeinflusst in allen Teilen der Welt das Verhalten der Regierungen in stets zunehmendem Masse. Daraus ergeben sich zahlreichere und günstigere Gelegenheiten, um die Politik des «Nonalignment» mit Aussicht auf Erfolg führen zu können. Die begrenzte Wirksamkeit aller materiellen, besonders der militärischen Machtmittel wurde der Welt erst kürzlich wieder in Vietnam deutlich vor Augen geführt. Somit bildet nicht die materielle Macht die wichtigste Voraussetzung für die Wirksamkeit der nichtverpflichteten Politik; ausschlaggebend bleibt vielmehr die von möglichst vielen Ländern gemeinsam und folgerichtig durchgeführte und auf realistisch festgesetzte Ziele gerichtete Aktion. Nach meinem Ermessen – und es handelt sich hier nur um ein persönliches Werturteil – haben die nichtverpflichteten Länder sehr viel zur Verwirklichung ihrer Ziele tun können, obwohl ihr Einfluss in letzter Zeit etwas zurückgegangen ist.

Neutralität und Aktivität

Einige theoretische Erwägungen

DANIEL FREI

Dieser abschliessende Beitrag möchte nicht etwa herausarbeiten, inwieweit die fünf vorgestellten Konzeptionen über das Verhältnis von «Neutralität» und «Aktivität» voneinander abweichen und was sie gemeinsam haben – das Urteil hierüber darf dem Leser überlassen bleiben. Hingegen soll aus theoretischer Sicht ein Überblick über die verschiedenen Seiten des Problems gegeben werden.

Ganz grundsätzlich betrachtet schliessen sich «Neutralität» und «Aktivität» gegenseitig aus; denn neutrale Politik treiben heisst ja in erster Linie von den Konflikten anderer Abstand nehmen, sich ihnen gegenüber passiv verhalten. Nun pflegen aber alle neutralen Staaten ihre Aktivität oder wenigstens ihren Willen zur Aktivität stets hervorzuheben. In der Schweiz ist die Devise

«Neutralität und Solidarität» geprägt worden, in den Kreisen des «Non-alignment» spricht man gerne von «positiver Neutralität». Durchweg lässt sich dabei beobachten, dass der Neutrale seine Aktivität im Dienste der Völkergemeinschaft als Ganzem, im Dienste des Friedens, verstanden haben will. Die Neutralität wird als Voraussetzung für eine friedenserhaltende oder friedenstiftende Tätigkeit aufgefasst und so als ein aussenpolitisches Verhalten gedeutet, das durch die Aktivität erst seinen Sinn erhält.

Bevor man sich diese Meinung vorbehaltlos zu eigen macht, tut man gut daran, sich die übrigens in allen neutralen Staaten immer wieder hervorgehobene Tatsache in Erinnerung zu rufen, dass die neutrale Aussenpolitik in der Regel nie Selbstzweck ist, sondern als verhältnismässig bestes Mittel zur Verfolgung der allgemeinen Interessen des betreffenden Staates dient. Darum wird ja die Neutralität auch in keinem Fall als absolutes Prinzip aufgefasst, auf das hin *jede* aussenpolitische Handlung auszurichten wäre. «Neutral» bezieht sich vielmehr immer auf die Nichtteilnahme an einem allfälligen bewaffneten Konflikt und auf die Massnahmen, die schon vorher zu treffen sind, um ein Hineingerissenwerden in den bewaffneten Konflikt zu vermeiden.

Selbst wenn die neutrale Politik und die aktiven Bemühungen zweier Staaten fast identisch scheinen, so mag es sich dabei folglich doch um etwas Grundverschiedenes handeln, weil die dahinterstehenden Interessen voneinander abweichen können. So ist es wichtig, sich beim Blick auf die Aktivität der Neutralen zunächst über die Motive der Aktivität Klarheit zu verschaffen und erst dann die Möglichkeiten und die Formen zu betrachten, die ein Neutraler überhaupt hat, wenn er aussenpolitisch aktiv werden möchte.

Vielfalt der Motive

Sicherheitspolitische Motive

Die wichtigsten Motive aussenpolitischer Aktivität entspringen derselben Quelle wie die Wahl der Neutralität: nämlich dem *Bedürfnis nach Sicherheit.* Dieses ist oft grösser, als dass es durch die neutrale Aussenpolitik bereits vollauf befriedigt werden kann. Glaubt der Neutrale durch seine Neutralität allein vor den für ihn schädlichen Nebenwirkungen des Konflikts der anderen nicht hinreichend geschützt zu sein, so bleibt ihm noch die Möglichkeit, seine gefährliche Lage durch den Versuch zu verbessern, den Konflikt selber in der Weise zu beeinflussen, dass er für ihn weniger gefährlich wird.

Am besten fährt er, wenn der Konflikt an Intensität abnimmt oder überhaupt gelöst werden kann: Also muss der Neutrale versuchen, *zwischen den Konfliktsparteien zu vermitteln.* Bei einer vergleichenden Betrachtung der

Politik neutraler Staaten fällt sogleich auf, wie konstant die Wahl der Neutralität als aussenpolitisches Mittel mit dem Willen zu schiedsrichterlicher Tätigkeit verknüpft ist. In der Schweiz entwickelte sich diese Idee zu einem eigentlichen nationalen Sendungsgedanken, in den nordischen Ländern gibt es eine lange Tradition des «Brückenbau»-Denkens, und auf den bisherigen Konferenzen der nichtverpflichteten Nationen Afrikas und Asiens wurde die Ausarbeitung konkreter Vorschläge zur Entschärfung weltpolitischer Spannungen stets als wichtigstes Traktandum betrachtet.

Es sind jeweils gerade die am stärksten gefährdeten neutralen Länder, die sich am meisten anstrengen, um zwischen den Konfliktsmächten eine Entspannung herbeizuführen. Als im August 1939 die Spannung in Europa wuchs, richteten die in Brüssel versammelten Vertreter der sogenannten «Oslo-Staaten» einen dringenden Appell an die europäischen Grossmächte, Wege der Verständigung zu suchen. Und die holländische Königin versuchte gemeinsam mit dem belgischen König noch in einem Moment, da der Überfall auf Belgien und Holland unmittelbar bevorstand, in fieberhaften diplomatischen Schritten den Kriegführenden ihre Guten Dienste anzubieten. Dies zeigt deutlich, dass der Drang zu aussenpolitischer Aktivität zunächst einfach aus einer sicherheitspolitischen Notlage hervorgeht.

Die Bemühungen um Streitschlichtung im akuten Konfliktsfalle bilden somit eine logische Ergänzung der militärischen Neutralität, und entsprechend findet die neutrale Aussenpolitik, die jenen Zustand militärischer Neutralität im Kriegsfall vorbereiten soll, ihr Komplement in einem allgemeinen Bemühen um Entspannung und Völkerverständigung: Dies gebietet dem Neutralen sein Sicherheitsbedürfnis – nicht weil er neutral ist, sondern weil er offenbar mit niemandem in Konflikt steht und in den Konflikten anderer nichts gewinnen kann oder will. Für ihn stellt, wie Jacques Freymond sagt, die Arbeit für die Stabilisierung des Friedens und den Aufbau einer internationalen Gemeinschaft ein Mittel zur Verteidigung seiner Unabhängigkeit dar.

Zum Wesen der Vermittlung und der Leistung Guter Dienste gehört die Behandlung der beiden Konfliktsparteien ohne Rücksichtnahme auf Recht oder Unrecht ihres Anliegens. Daneben kann aber auch noch in anderer Weise auf die Intensität des Konflikts dämpfend einzuwirken versucht werden: nämlich durch Ausrichtung der Aktivität auf eine bestimmte Idealvorstellung der internationalen Ordnung und durch entsprechende *Verurteilung oder Bestrafung des «Rechtsbrechers» oder «Ruhestörers»*, der gegen diese Ordnung verstossen hat und am Konflikt «schuldig» ist. Das ist es, was beispielsweise die jüngsten, umstrittenen Äusserungen der Neutralitätspolitik Schwedens kennzeichnet und was auch in Gestalt der von nichtverpflichteten Staaten meist recht freigiebig ausgeteilten Zensuren über das Verhalten der Grossmächte in Erscheinung tritt. Auch der schweizerische

Bundesrat pflegt jeweils in dramatischen Situationen, wie anlässlich der sowjetischen Intervention in der Tschechoslowakei, seiner «Bestürzung» Ausdruck zu geben und nicht zu verhehlen, welche Partei nach seiner Meinung im Unrecht steht.

Gelingt es nicht, den für den Neutralen gefährlichen Konflikt selbst zu lösen oder zu dämpfen, so kann der Neutrale seine Aktivität darauf anlegen, Übergriffen der Konfliktsparteien vorzubeugen. Negativ tut er das durch militärische und wirtschaftliche Rüstung, die für eine Konfliktsmacht Übergriffe verhältnismässig kostspielig machen kann; positiv erfolgt dies durch Massnahmen, die seine neutrale Unangetastetheit für die Konfliktsmächte *möglichst wertvoll machen.* Dazu verhilft zum Beispiel die Leistung Guter Dienste, insbesondere durch Aufrechterhaltung eines Minimums an diplomatischer Kommunikation zwischen den Konfliktsmächten, durch Mithilfe bei der Organisation von Verwundeten- und Gefangenenaustauschen; ferner kommen auch humanitäre Leistungen in Frage, die den Konfliktsparteien mehr nützen als gewaltsame Übergriffe auf den Neutralen. Diese Form einer Verbindung von Neutralität und Aktivität ist vor allem durch die Schweiz im Zweiten Weltkrieg erfolgreich angewendet worden; wie kürzlich veröffentlichte Dokumente über die internen Diskussionen der amerikanischen Regierung anfangs 1945 eindeutig zeigen, sind der Schweiz in der Schlussphase des Kriegs noch härtere alliierte Druckmassnahmen vor allem deshalb erspart geblieben, weil den Alliierten die Tätigkeit des auf Schweizer Boden domizilierten Internationalen Komitees vom Roten Kreuz wichtig war – wichtiger jedenfalls als allfällige der Schweiz durch massiven Druck aufgezwungene einseitige Massnahmen gegen Deutschland.

Bedürfnisse innenpolitischer Natur

Oft stellt die Aktivität eines Neutralen oder vielmehr der Ruf nach einer solchen vielleicht einfach eine Antwort auf die im Verlauf eines Konflikts fast regelmässig auftretenden *Absolutheitsansprüche der Konfliktsmächte* dar. Für den Neutralen bedeuten diese Ansprüche eine schwere Anfechtung, weil sie seine Indifferenz gegenüber der Konfliktsangelegenheit als unmoralische Lauheit gegenüber einer «gerechten» Sache anprangern. Die Rolle eines über den Konflikt der anderen erhabenen, viel weiseren Schiedsrichters, das Gefühl, im Grunde ja doch etwas Besseres zu vertreten als die Streitparteien: all das vermag dagegen die durch die Ansprüche der Konfliktsmächte erzeugten Zweifel an sich selbst und die inneren Krisen des Neutralen, das «schlechte Gewissen», weitgehend wieder wettzumachen.

Im 20. Jahrhundert braucht es nicht einmal mehr eigens einen akuten Konflikt, um dieses kompensatorische Bedürfnis nach Aktivität zu wecken: Die mit Völkerbund und UNO geschaffenen Systeme kollektiver Sicherheit

verlangen die unbedingte Solidarität aller. Das lässt die Neutralität suspekt, ja verpönt erscheinen – Grund genug für die Neutralen zu zeigen, dass sie der Völkergemeinschaft doch irgendwie zu nützen imstande sind.

Oft ist freilich aus ganz anderen Gründen eine innere Krise schon da, bevor die Konfliktsmächte ihre moralischen Appelle in die innere Diskussion eines Neutralen schleudern. Aber auch dann vermag das Bewusstsein, den andern überlegen zu sein und den andern Lehren erteilen zu können, innere Spannungen in willkommener Weise zu überbrücken. Bekenntnis und aktive Schritte zur Entspannung und Schlichtung von Streitigkeiten bilden dann ein Mittel zur *Stärkung der nationalen Integration.* In der Schweiz wurde zur Überbrückung der Spannungen zwischen Welsch und Deutsch die Sendungsidee einer die Völker versöhnenden und friedenstiftenden «Helvetia mediatrix» entwickelt; diese Idee entsprang nicht weniger dem Bedürfnis nach Festigung des eher prekären nationalen Zusammenhalts als heute der Aktivitätsdrang der afrikanischen und asiatischen Vertreter des «Nonalignment».

Als eine Spielart davon gibt es einen Aktivitätsdrang, der einem Bedürfnis eines politischen Führers antwortet, seine eigene, unsichere innenpolitische Stellung durch aussenpolitische Ablenkung zu stärken. Wenn ein Staatschef als internationaler Vermittler und Friedensstifter im Rampenlicht der Weltöffentlichkeit erscheint, so kann dies sein *Prestige und seine Macht im Innern* nur fördern. Und was für den einzelnen Staatsmann gilt, trifft auch auf die Parteien und anderen Gruppen zu, die miteinander um die Macht im Staate rivalisieren; auf solche Weise dürften gewisse kühne aussenpolitische Postulate und Motionen schweizerischer Parlamentarier und auch die neuesten Initiativen der schwedischen Aussenpolitik motiviert sein.

Aussenpolitik im Dienst nichtnationaler Interessen

Doch muss man sich bei der Betrachtung solcher psychologischer und innenpolitischer Motive vor übereilten Schlüssen hüten: Das «nationale Interesse» steht ja nicht einfach als objektiv gegebene Tatsache fest, auf die sich dann die Suche nach «nationaler Sicherheit» in klarer Weise ausrichten liesse. Oft wurzelt der Einsatz für die Schlichtung von Konflikten und für eine weltweite Friedensordnung tatsächlich in einer echten *Identifikation mit der universalen Gemeinschaft* und keineswegs bloss in einem aufgeklärten, auf den Weltfrieden an sich ausgerichteten Sicherheitsstreben im Dienste des nationalen Interesses. Und auch die mehr oder weniger parteilichen Stellungnahmen Neutraler gegen «Friedensbrecher» brauchen keineswegs immer ausschliesslich sicherheitspolitischen Befürchtungen vor weiteren Folgen des Konflikts zu entspringen, sondern sie können sehr wohl durch eine ernst gemeinte *Solidarität mit einer der beiden Parteien* motiviert sein.

Gerade heute bildet eine Ausrichtung des aussenpolitischen Handelns auf rein «nationale Interessen» eher die Ausnahme als die Regel. Die Loyalitäten der einzelnen Individuen sind nicht mehr in so kompakter Weise gebündelt, dass die Nationen wie festumrissene «Kugeln» ein «Staatensystem» bilden, sondern die Loyalitäten überkreuzen und durchdringen einander: Ein Staat ist nicht mehr einfach ein Staat an sich, sondern er steht notwendigerweise in einer bestimmten Beziehung zu ideologischen und wirtschaftlichen Blöcken und Gruppierungen. Das schafft Raum für viele zusätzliche, aber schwierig zu erfassende Motive einer die Neutralität ergänzenden aussenpolitischen Aktivität. Wenn also ein Land wie Jugoslawien die Entkolonialisierung als zweitwichtigstes Anliegen auf seine Fahne schreibt und aussenpolitisch entsprechend handelt und wenn Schweden sich weltweit für ein bestimmtes Ideal sozialer Gerechtigkeit einsetzen möchte, so hat es keinen Sinn zu streiten, ob das in bezug auf das nationale Sicherheitsinteresse «richtig» oder «falsch» sei: Denn offenbar gibt dieses nationale Interesse in solchen Fällen gar nicht den alleinigen Massstab ab.

Dies zu übersehen, hiesse eine totalitäre Auffassung vom Staat und von dessen Aussenpolitik haben: Gerade in neutralen Staaten herrscht ja ein ausserordentlich stark entwickelter Sinn dafür, dass «Neutralität» keinerlei «Gesinnungsneutralität» verlangt und dass, mit andern Worten, die offizielle Aussenpolitik des Staates ein anders orientiertes Denken und Fühlen des einzelnen Bürgers nicht ausschliessen darf. Die beiden Bereiche lassen sich freilich in der Praxis nicht so einfach trennen wie in der Theorie, denn es sind ja lebendige Menschen, die die Aussenpolitik eines Staates gestalten oder auf sie Einfluss nehmen.

Der Aktionsspielraum des Neutralen

Versucht man grundsätzlich abzuklären, welchen Spielraum der Neutrale überhaupt hat, falls er aus irgendeinem Grunde eine aussenpolitische Aktivität entfalten möchte, so zeigt sich sogleich, dass diese Frage im Hinblick auf wenigstens drei Kriterien abgeklärt werden muss:

Macht und Ohnmacht des Neutralen

Wieviel Erfolg einem Neutralen beschieden ist, wenn er entweder einen Konflikt durch schiedsrichterliche Aktivität dämpfen oder einen «Rechtsbrecher» und «Ruhestörer» bestrafen möchte, hängt vor allem von seiner *Macht* ab. Wenn die Vereinigten Staaten mit ihrer Sechsten Flotte dafür sorgen, dass der Konflikt zwischen Griechenland und der Türkei um Zypern

nicht über ein gewisses Mass hinaus eskaliert, und wenn die Sowjetunion in Taschkent zwischen Indien und Pakistan vermittelt, so vermögen sie das kraft ihrer unbestrittenen Autorität und vor allem dank der Tatsache, gegen jene Konfliktspartei, die mit dem Vermittlungsvorschlag nicht einverstanden ist, gegebenenfalls gewisse *Sanktionen* ergreifen zu können.

Doch anders verhält es sich, wenn Staaten einen Konflikt lösen oder dämpfen wollen, die keine Möglichkeit zu Sanktionen haben. In dieser Lage befinden sich ja gerade die hier betrachteten neutralen Kleinstaaten; ihre Neutralität wird meist durch ihre *Schwäche* motiviert, und diese Schwäche ist es ja ferner meistens auch, die sie dazu veranlasst, ihre Sicherheit über die Flucht in die Neutralität hinaus noch zusätzlich durch mässigende Einwirkung auf den Konflikt zu fördern. Diese Schwäche schränkt ihre Möglichkeiten offensichtlich ein: Versuchen sie jene Partei zu bestrafen, die in ihrer Sicht im Konflikt nicht «recht» hat oder die Ordnung und das Gleichgewicht «stört», so ist ihre Intervention in der Regel zu leichtgewichtig, um überhaupt irgend etwas am Konflikt zu ändern.

Dem könnte man – wie Leo Mates und die Theoretiker des Neutralismus in der «Dritten Welt» – freilich entgegenhalten, dass es in einer Zeit, wo die Gefahr eines Nuklearkriegs die grossen Konfliktsparteien zwingt, in ihrer Auseinandersetzung auf den Einsatz militärischer Mittel weitgehend zu verzichten, gar nicht mehr auf das militärische Potential eines Neutralen ankomme; man könnte sagen, dass heute, wo sich die Rivalität der Grossmächte hauptsächlich in Form eines Buhlens um die Gunst der Nichtverpflichteten und um die Weltmeinung überhaupt abspielt, der Neutrale bereits kraft seiner «moralischen Autorität» hinreichend Gewicht habe, um einen Konflikt mässigend zu beeinflussen. Dies scheint übrigens unter anderem die Überlegung zu sein, die den neueren Entwicklungen der schwedischen Aussenpolitik zugrunde liegt. Es wäre falsch, diese Überlegung von vornherein als unrichtig abzutun; anderseits lassen aber die bisherigen Erfahrungen in diesem Zusammenhang noch kaum einen positiven Schluss zu.

Versuchen neutrale Kleinstaaten dagegen völlig unparteiisch in einem Konflikt zu vermitteln, so wird ihnen das nur soweit gelingen, als bei den Konfliktsparteien Neigung vorhanden ist, auch ohne Androhung von Sanktionen einen *Kompromiss* zu schliessen: Das trifft nur auf Konflikte geringer Intensität zu – auf Konflikte also, die dem Neutralen ohnehin kaum sehr schaden dürften. Anders gesagt: je intensiver der Konflikt, desto geringer sind die Chancen des Neutralen, diesen Konflikt durch seine Aktivität zu lösen oder zu entspannen. Desto dringender wird jedoch fatalerweise gerade sein sicherheitspolitisches Bedürfnis nach Entspannung.

Da muss man sich denn die Frage stellen, ob dem neutralen Kleinstaat vielleicht ein nicht im Alleingang erfolgendes Vorgehen einen Ausweg aus diesem Dilemma böte. Es gibt die Möglichkeit, dass sich verschiedene neu-

trale Kleinstaaten in diesem Sinne miteinander verbünden. Allein es darf dabei nicht vergessen werden, dass *Kleinstaatenbünden* sehr vielfältige und auseinanderstrebende Motive zugrunde liegen können; auf diese Lösung kann allenfalls kurzfristig, jedoch kaum mittel- und langfristig abgestellt werden. Ausserdem sind Kleinstaatenverbindungen als Weg zu vermehrter Sicherheit auch noch aus weiteren Gründen fragwürdig, wie kürzlich der amerikanische Politologe Robert L. Rothstein festgestellt hat[1].

Als letzter Weg, um auf einen Konflikt mässigend einzuwirken, bleibt folglich noch die Mitwirkung des neutralen Kleinstaates in der universalen Organisation für kollektive Sicherheit, also in den *Vereinten Nationen*. Das ist die Methode, für die sich Österreich, Schweden und Finnland entschieden haben. Ihre Wirksamkeit wird eingeschränkt durch die Tatsache, dass trotz des zahlenmässigen Überwiegens kleinstaatlicher Mitglieder der UNO diese Organisation durch die Grossmächte kontrolliert wird, sobald sie in einem grossen Konflikt in Aktion treten soll: Die Grossmächte können ja durch ihr «Veto» das Eingreifen der UNO im Sinne der kollektiven Sicherheit verhindern. Daran ändern auch die «Uniting for Peace»-Resolution oder die im Zusammenhang mit den «friedenserhaltenden Aktionen» entwickelten Vorgehensweisen des Generalsekretariates kaum etwas. Diese juristischen Finessen sind hier im übrigen nicht zu untersuchen – fest steht jedenfalls, dass die Kleinen die UNO nicht als eine Art «Verstärker» für ihre machtpolitische Aktivität zwischen den Konfliktsmächten benützen können. Dagegen stellt sich die Frage, ob die Kleinen wenigstens auf der Ebene der Weltöffentlichkeit ihren Einfluss mit Hilfe der UNO verstärken können; die Meinungen über das Gewicht eines in Abstimmungsblöcken ausgeübten kollektiven moralischen Drucks gehen freilich auseinander.

Symmetrie und Asymmetrie

Abgesehen von der Wirksamkeit einer solchen Politik stellt sich für manchen Neutralen auch die Frage der Opportunität: Oft ist er im Konfliktsfalle allfälligen Übergriffen der einen Konfliktspartei in stärkerem Mass ausgesetzt als Übergriffen der anderen Seite. Dann muss er sich um seiner Sicherheit willen vor jedem Schritt hüten, der von einer Konfliktspartei als «unfreundlicher Akt» aufgefasst werden könnte. Sehr interessant ist in dieser Beziehung die finnische Übung, bei diametral entgegengesetzten Standpunkten der Grossmächte auf die Teilnahme an Abstimmungen in der Generalversammlung zu verzichten. Das scheint uns vom schweizerischen Entschluss, zur Umgehung von Stellungnahmen in Grossmachtskonflikten der UNO überhaupt fernzubleiben, nur graduell verschieden zu sein. (Etwas anderes ist freilich die Frage, inwieweit ein Kleinstaat in der UNO auf nicht die kollektive Sicherheit im engeren Sinn betreffenden Aktionsgebieten aktiv

werden kann, insbesondere auf dem Gebiet der «präventiven Diplomatie» und durch Übernahme anderer Spezialaufgaben.) Die Grenzen der Aktionsmöglichkeit des Neutralen ergeben sich in jedem Fall durch die Notwendigkeit, den Anschein der *Parteilichkeit* zugunsten oder zu ungunsten einer bestimmten Konfliktspartei zu vermeiden.

Es gibt also offenbar nebst der relativen Macht des Neutralen in seinem Aktionsspielraum noch eine zweite Dimension: nämlich seine *Lage in bezug auf die Symmetrieachse* zwischen den beiden Konfliktsmächten. Wenn ein kleiner, schwacher Staat seine Sicherheit weder in der Verbündung mit der einen noch im Eingehen eines Bündnisses mit der anderen Konfliktsmacht, sondern grundsätzlich mit einem neutralen Kurs zu suchen sich entschieden hat, so muss er, wie Nils Andrén zeigt, darnach streben, in den Augen der potentiellen Konfliktsmächte eine möglichst grosse *Glaubwürdigkeit* zu erlangen. «Glaubwürdigkeit» kann wohl nichts anderes bedeuten als die Überzeugung der Konfliktsmächte, dass der Neutrale eine symmetrische Stellung einnehme und auch in einem späteren Ernstfall einnehmen werde. Diesen Eindruck der Symmetrie kann der Neutrale sowohl durch strenge Enthaltsamkeit – so im Fall Finnlands – als auch durch kühne, aber im Gesamtergebnis symmetrische Aktivität erzeugen: Das zweite Verfahren kann unter anderem im schwedischen Versuch erkannt werden, «Glaubwürdigkeitslücken» nach der einen Seite durch Hiebe gegen die andere Seite zu füllen. Dieses Verfahren besitzt zweifellos den Vorzug eines fast schockierend nüchternen Realismus – ob es aber die Glaubwürdigkeit der Neutralität eines Staates *langfristig* steigern kann, wird man erst später beurteilen können.

Die relevanten Handlungsebenen

Wenn eine Konfliktsmacht in ihrem Streit mit der anderen Konfliktsmacht den Neutralen unangetastet lässt oder ihn unter Druck setzt und gegen ihn Übergriffe sich erlaubt, so tut sie dies im Hinblick auf ihre Einschätzung der «politischen Kosten» das heisst in bezug auf die Bilanz der Vor- und Nachteile, die ihr die Respektierung oder Nichtrespektierung des Neutralen zu bieten scheint. Welche *Kategorien von Handlungen* des Neutralen aber eine Konfliktsmacht in ihre politische Kostenrechnung einbezieht, steht keineswegs von vornherein fest, sondern unterscheidet sich je nach Epoche und je nach Konfliktsmacht. Nach dem heute gültigen, im wesentlichen im 19. Jahrhundert entwickelten Neutralitätsrecht gilt nur das militärische Verhältnis und die Lieferung von Kriegsmaterial und kriegswichtigen Gütern durch den Staat als relevant. Natürlich pflegen die Konfliktsmächte weit mehr Handlungen des Neutralen in ihre politische Kostenrechnung einzubeziehen als diese, und so muss der Neutrale noch «Neutrali-

tätspolitik» treiben, das heisst, völkerrechtlich gesehen, freiwillige Massnahmen in einem rechtsfreien Raum treffen.

Je weniger Handlungsbereiche die Konfliktsmächte in ihrer Auseinandersetzung als relevant betrachten, desto grösser ist natürlich die Aktionsfreiheit des Neutralen. Die Erfahrungen seit 1914 haben aber gezeigt, dass die Konfliktsmächte immer mehr und im totalen Krieg schliesslich sämtliche Handlungsbereiche, sogar das Verhalten von Presse und Radio, in ihre Kostenrechnung einbezogen haben. Damit schrumpft der freie Ermessensspielraum des Neutralen zusammen, denn als der Schwächere kann dieser die Ausdehnung des Bereichs der als relevant betrachteten Kategorien von Handlungen durch die Konfliktsmächte nicht einfach ignorieren, da er sonst schon sehr bald die Folgen zu spüren hätte. Und was für den Kriegsfall gilt, trifft infolge der Notwendigkeit, für jenen Fall Glaubwürdigkeit zu erwerben, bereits auch auf politische Spannungen nichtkriegerischen Grades zu. Anderseits mag die Komplexität der für die Machtbeziehungen relevanten Kategorien von Handlungen auch einen gewissen Vorteil bieten, indem eine Asymmetrie auf einer Ebene durch eine gegenläufige Asymmetrie auf einer andern Ebene ausgeglichen werden kann, so lässt sich das Vorgehen Schwedens verstehen, das als demokratisch organisiertes Staatswesen ideologisch zum Westen gehört und durch die asymmetrische, für den Westen unvorteilhafte Behandlung der Konfliktsparteien in Vietnam auf diplomatischer Ebene wieder einen Ausgleich zu schaffen versucht.

Folgerungen

Wenn in einem neutralen Land eine Diskussion über die Frage in Gang kommt, ob und in welcher Weise eine verstärkte aussenpolitische Aktivität zu entfalten sei, so sollte man diese Tatsache als ein untrügliches Zeichen dafür betrachten, dass sich etwas an den Grundvoraussetzungen der neutralen Aussenpolitik verändert hat, was diese in ihrer bisherigen Gestalt nicht weiterzuführen erlaubt. Sind nicht die äusseren Bedingungen, die Gegebenheiten im Aktionsspielraum, anders geworden, so haben sich auf jeden Fall die Motive gewandelt – und diese müssen nicht weniger ernst genommen werden als jene.

Ernst nehmen heisst hier: in der Diskussion die verschiedenen Kräfte und Motive sich aneinander reiben lassen, bis eine Klärung erfolgt, welches Motiv und welches Interesse nun letztlich den Richtpunkt des aussenpolitischen Handelns bilden soll. Eine von widersprüchlichen Interessen getriebene und hin- und hergerissene Betriebsamkeit könnte einem Neutralen, der ja in der Regel gerade infolge seiner Schwäche neutral ist, äusserst verhängnisvoll werden. Kleine, schwache Staaten dürfen sich darum eine Politik des «Durch-

wurstelns» viel weniger gestatten als Grossmächte. Man pflegt heute den Grossmächten eine Politik des «crisis management» – den sorgsam und mit höchster Rationalität dosierten Einsatz aussenpolitischer Mittel – zu empfehlen; diese Forderung hat aber für den Kleinstaat und dessen aussenpolitische Aktivität im Grunde schon immer gegolten. Vor allen Dingen muss hier ein *Konsens über das Ziel* gewonnen werden, auf das hin diese Aktivität ausgerichtet werden soll. Dies ist eine wichtige Aufgabe für die Träger der öffentlichen Meinung.

Eine zweite Aufgabe gebietet der stete Wandel in den Gegebenheiten des Aktionsspielraums: nämlich die laufende und gründliche, von Vorurteilen des Herkommens und bisher bewährter Tradition freie *Prüfung der Möglichkeiten und Grenzen* dessen, was man als Neutraler überhaupt tun kann. Hier liegt die Aufgabe all derer, die auf den Prozess der aussenpolitischen Entscheidungsbildung irgendeinen Einfluss haben.

Nur wenn die «decision makers» ihren Aktionsspielraum klar überblicken und wenn innerhalb der nationalen Gemeinschaft insgesamt ein Konsensus über die wünschbaren Ziele besteht, vermag eine aussenpolitische Aktivität die Neutralität überhaupt sinnvoll zu ergänzen. Andernfalls täte man besser, es bei einer rein negativen Neutralität, bei einem dem Isolationismus nahen Rückzug in die vollständige aussenpolitische Enthaltsamkeit zu belassen. Das hiesse aber gegebene Chancen ungenutz zu lassen und schlimmer noch: seine eigene aussenpolitische Unfähigkeit einzugestehen.

[1] Siehe die Besprechung seines Buches «Alliances and Small Powers» in diesem Heft S. 98. – Der vorliegende Aufsatz beruht auf einer grösseren Studie des Verfassers, die unter dem Titel «Dimensionen neutraler Politik» demnächst in der Reihe «Etudes et travaux de l'Institut universitaire de hautes études internationales», Genf, erscheint.