

**Zeitschrift:** ZeitBild  
**Herausgeber:** Schweizerisches Ost-Institut  
**Band:** 10 (1969)  
**Heft:** 24

**Artikel:** Koexistenz 1970 3. Zur Problematik der Neutralität im Licht des Ost-West-Konflikts  
**Autor:** Kernig, C.D.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1095604>

### **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:** 18.04.2026

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

## Koexistenz 1970

3

## Zur Problematik der Neutralität im Licht des Ost-West-Konflikts

Von C. D. Kernig

I  
Bezeichnungen wie «die neutrale Schweiz» und «das neutrale Schweden» sowie «die Neutralität Indiens im Ost-West-Konflikt» werden bei ihrem häufigen Gebrauch meistens als bereits genügend erklärt vorausgesetzt. Sowohl in der allgemeinen Publizistik wie im speziellen diplomatischen Sprachgebrauch wird die Vokabel «Neutralität» heute vorwiegend so verwendet, dass sie eine Haltung zwischen den Fronten des Ost-West-Konflikts bezeichnet.

Diese Wahl des Standorts zwischen den Fronten bedeutet aber beispielsweise für die Schweiz und für Schweden nicht eine weltanschauliche Indifferenz, sondern nur eine völkerrechtliche und politische Grundorientierung bei gleichzeitiger grundsätzlicher Übereinstimmung mit dem, was man vage, aber jedenfalls immer, wie man meint, wohlverstanden, als «die Werte des Westens» bezeichnet. Qualifiziert man diese Werte des Westens als die Rechtssicherheit aller Bürger eines Staates im innerstaatlichen Konfliktfeld von Gleichheitsansprüchen und Konkurrenzansprüchen, so zählen Schweden und die Schweiz als sog. neutrale Mächte zu dem Verband der Industrienationen, in denen ein gleichartig hohes Mass solcher Rechtssicherheit wirksam ist. Eine Uebernahme oder Einführung der Rechtssicherheitskriterien sozialistischer Länder würde das geschulte Rechtsempfinden und das tradierte Rechtsbewusstsein der Bürger aller neutralen Staaten so sehr stören und verletzen, dass sie diesen Akt wahrscheinlich als einen Angriff auf die persönliche Sicherheit aller Bürger und damit als eine Bedrohung ihrer gesicherten staatlichen Existenz empfinden müssten. Für die Bürger ist die Neutralität ihrer Staaten daher nur die Kennzeichnung für ein bestimmtes Verhalten der politischen Führungen im Konfliktbereich zwischen Ost und West, nicht aber eine Neutralität im Sinn einer alle rechtlichen Belange umfassenden Indifferenz.

C. D. Kernig ist 1927 in Berlin geboren, hat Theologie und Philosophie studiert, zum Dr. phil. promoviert, anschliessend politische Wissenschaften und Nationalökonomie studiert. Er war von 1958 bis 1961 Assistent an der Universität Marburg und ist seit 1961 Herausgeber und Chefredaktor der vergleichenden Enzyklopädie «Sowjetsystem und Demokratische Gesellschaft». Seit 1968 ist er Lehrbeauftragter für Fragen des Marxismus und Kommunismus an der Universität Freiburg i. Br.

Das Beispiel Indiens zeigt demgegenüber, dass ein riesiges Entwicklungsland, welches in sich weder die Ausgewogenheit von Gleichheitsansprüchen und Wettbewerbsanstrengungen kennt, noch eine dementsprechende Rechtspflege ausgebildet hat, Neutralität nahezu ausschliesslich als aussenpolitische Grösse betrachten kann. Es ist also so, dass Neutralität in diesem Entwicklungsstadium, abgesehen von einer bestimmten Haltung der politischen Führung überdies auch noch eine Indifferenz der Bürger in bezug auf die Attraktivität der Rechtsordnungen sozialistischer Staaten und die der Rechtsordnungen westlicher Industrieländer bedeuten kann.

Die Qualifizierung der Neutralität im Sinn einer entschiedenen Fürsprache für eine bestimmte innenpolitische Struktur (Rechtsordnung und Wirtschaftsordnung) spielt zwar für die völkerrechtliche Erfassung der Neutralität eine weniger grosse, für die Betrachtung der Neutralität im Konfliktfeld zwischen kommunistischen und nichtkommunistischen Staaten aber eine ganz bedeutende Rolle. Während die Führungsmächte des Westens z. B. im Blick auf Schweden, die Schweiz und Oesterreich vom dort gegebenen Vorhandensein einer bestimmten Rechts- und Wirtschaftsordnung her grundsätzlich auf eine qualifizierte Neutralität zu ihren Gunsten schliessen (so wie das z. B. bei der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges der Fall war), geht man bei den politischen Führungen der sozialistischen Staaten davon aus, dass das Nichtvorhandensein einer Rechts- und Wirtschaftsordnung des Musters westlicher Industriestaaten grundsätzlich als positiv im Sinn des Sozialismus zu bewerten sei. Eine Erörterung des Problems der Neutralität in bezug auf die Auseinandersetzung zwischen kommunistischen und nichtkommunistischen Staaten wird daher stets sowohl die innen- wie die aussenpolitische Seite des Problems betrachten müssen, und zwar nicht als zwei aufeinanderfolgende Kapitel, denen man nach Belieben ein unterschiedliches Interesse zuwenden kann, sondern als Kehrseite ein und derselben Medaille.

## II

Aussenpolitisch kann Neutralität im Ost-West-Konflikt nur die Bemühung eines Staates bedeuten, sich aus dem Konflikt herauszuhalten. Zuweilen wird dabei der Ost-West-Konflikt so gesehen, als sei er eine Folge des Zweiten Weltkrieges, dessen spezifisches Ergebnis die Teilung Deutschlands darstelle, auf deren Hintergrund und mit deren Verfestigung sich erst die Teilung Europas und die Verfestigung dieser Teilung in Militärblocke ergeben habe. Diese Darstellungsweise tauchte über viele Jahre hinweg vornehmlich in sowjetischen Quellen auf. Die ebenfalls weitgehend von der sowjetischen Publizistik in-

spirierte Formulierung, eine Bewältigung der Probleme, die mit dieser spezifisch deutsch verschuldeten Folge des Zweiten Weltkrieges, nämlich der deutschen Teilung, verbunden seien, wäre nicht nur der Schlüssel zur Entspannung in Europa, sondern auch zur Entschärfung bzw. zur gänzlichen Ausräumung des Ost-West-Konflikts, ist mit dem Zusatz, dass es dazu vor allem und zuerst einer deutschen (man sagte: «innerdeutschen») Versöhnungsleistung bedürfte, auch zum Bestandteil von Ueberlegungen im Westen gemacht worden, und es hat nicht selten als Ausweis für eine neutrale Haltung im Ost-West-Konflikt gegolten, wenn man diese Meinung übernahm.

Die sowjetische Argumentation hat drei Phasen durchlaufen. In der ersten Phase verlangte man eine spezifisch deutsche Leistung zur Ueberwindung der sog. westdeutschen bzw. Bonner Separationsbestrebungen. In der zweiten Phase verlangte man (nach Gründung der BRD und der DDR) paritätisch zu erbringende Bemühungen zur Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands (man sprach von «Teilstaaten»). In der dritten Phase schliesslich verlangte man die völkerrechtliche Anerkennung der DDR als einen selbständigen deutschen Staat. War dies die gegenüber der BRD vorgetragene Position, so hat man in Verhandlungen mit den Westmächten zusätzlich den Standpunkt vertreten, die Regelung der deutschen Frage sei eine Angelegenheit der Deutschen selbst. Auf westlicher Seite hat man demgegenüber stets betont, dass weder eine Behandlung des deutschen Problems ohne gleichzeitige Verhandlung über die Gesamtlage Europas, noch eine Behandlung der allgemeinen Sicherheitsprobleme ohne Berücksichtigung der deutschen Frage erfolgen könne. Ob man nun den Konfliktkern Deutschland an den Anfang der Diskussion und den Konfliktrahmen der Spannung zwischen den Supermächten an deren Ende stellte oder umgekehrt zu verfahren gedachte, das erwies sich zwar in zahlreichen Runden des Meinungsaustauschs als langwieriger Diskussionsstoff, trug aber letztlich zur Lösung des Problems nichts bei. Die Standpunkte ergaben letztlich zwei Modelle; der sowjetische: erst Truppenabzug, dann Sicherheitsverhandlungen; der amerikanische: erst Sicherheitsverhandlungen, dann Truppenabzug. Neutrale Beobachter hatten es bei Beurteilung der Lage und Einschätzung der wahren Absichten der Beteiligten nicht leicht. Jede Stellungnahme zu irgendeinem Detailproblem konnte jederzeit von jedem Konfliktbeteiligten in eine bestimmte Argumentationskette eingereiht und dementsprechend beifällig oder kritisch bewertet werden. Wahrung der Neutralität erforderte daher Zurückhaltung in bezug auf alle Aspekte des gesamten Konfliktstoffs. Auf diese Weise erhielt die Propagierung der Zurückhaltung als System als Propagierung eines besonderen dritten Modells der Konfliktlösung, nämlich die Anpreisung eines Modells der Neutralisierung besonderen Auftrieb. Denn wenn es etwas gab, was die Entschärfung des Ost-West-Konflikts erlaubte, dann war das, so schien es, die Neutralität als internationales politisches System. In diesem Sinn sind zahlreiche

Vorschläge zur Wiedervereinigung Deutschlands durch *Neutralisierung plus Entmilitarisierung* gemacht worden. Der Rapackij-Plan ist das am meisten ausgearbeitete, Konfliktkern und Gesamtkonflikt gleichermassen berücksichtigende und wohl auch am meisten diskutierte Neutralisierungsmodell dieser Art gewesen. Der Staatsvertrag mit Oesterreich war dementsprechend die am meisten zu solchen Vorschlägen stimulierende politische Tat — der einzige Fall der Aufhebung einer Nationenteilung in der Nachkriegszeit (wobei es sich hierbei nicht einmal um eine Nationenteilung mit Umstrukturierung der Teile wie in Korea, Vietnam und Deutschland handelte).

Die Problematik einer Neutralisierung Deutschlands liegt nicht nur darin, dass die politischen Führungen in der BRD und in der DDR keine Neigung gezeigt haben, sich aus dem Schutzbereich ihres jeweiligen Militärbündnisses herauszugeben, sondern resultiert — selbst wenn die Deutschen in Ost und West darüber zu einer Binnenverständigung kommen könnten — daraus, dass die deutschen Potentiale zu stark erscheinen, um unkontrolliert neutral sein zu dürfen. Die Anrainer Deutschlands, die weniger potenten z. T. noch mehr als die Supermächte im Hintergrund, sind — nach den Erfahrungen der Vergangenheit — daran interessiert, dass Deutschland politisch und militärisch ein gefahrloser Bereich, zumindest aber ein Bereich von kontrollierbarer Gefahr bleibt.

Bei der Betrachtung der Möglichkeit einer Neutralisierung und/oder Entmilitarisierung Deutschlands ergibt sich eine interessante Problematik aus dem Zusammenhang von Kontrolle und Souveränität. Das Interessante dieser Problematik liegt nicht, wie leicht vermutet werden könnte, darin, dass die Neutralisierten sich gegen eine Kontrolle von beiden Seiten unter Berufung auf ihre Souveränität wehren, sondern ergibt sich erst aus einer Zustimmung der Betroffenen zur Inspektions- und Kontrollmacht der Supermächte.

Kontrollen-Duldung ist ohne Zweifel partieller Souveränitätsverzicht. Das Denkwürdige ist aber, dass partieller Souveränitätsverzicht unter den heute in den Industrieländern gegebenen wirtschaftlich-technischen, technologischen und wirtschafts-, währungs- und handelspolitischen Umständen ganz auf der Linie der derzeitigen Entfaltung der internationalen Beziehungen liegt. Würden sich die von einer Neutralisierung Mitteleuropas betroffenen Staaten auf Kontrollen von aussen einlassen, so ergäbe sich von deren ökonomischer und militärischer Grössenordnung her zwangsläufig die Frage nach der Kontrolle der Kontrolleure. Es müsste z. B. geprüft werden, ob nicht die eine oder die andere Seite unter dem Vorwand der Kontrolle de facto infiltrierend, okkupierend und also entneutralisierend handelt. Die Supermächte würden also genau in diejenige internationale Kontroll- und Inspektionsverflechtung hineingezogen werden, gegen die sich die UdSSR in allen Abrüstungsverhandlungen mit dem Beharren auf unangetasteter Souveränität (nota bene zumindest ihres eigenen Bereichs) gewehrt hat. Die Literatur, die auf sowjetischer Seite zur Verteidigung staatlicher Souveränitätsrechte erschienen ist, steht in einem seltsamen Kontrast zu dem Faktum, dass die herrschende Ideologie im kommunistischen Bereich eine des Internationalismus und der Aufhebung staatlicher Gewalt ist. Sieht man aber sogar da-

von ab, so bleibt doch ein Tatbestand: Die Kehrseite der Neutralisierungspolitik in bezug auf Grossregionen ist eine Einschränkung von Souveränitätsrechten bei allen Beteiligten, d. h. den Kontrollierten ebensowohl wie den Kontrollierenden (wegen der in einem Grossraum notwendig werdenden Kontrolle der Kontrolleure).

Dieser Tatbestand muss aus zwei Blickwinkeln heraus gewürdigt werden, bei denen jeweils ein «einerseits» und ein «andererseits» abzuwägen ist. Zum ersten Gesichtspunkt ist folgendes zu sagen: *Einerseits* ist die Neutralität als völkerrechtliche Institution überhaupt nur im Blick auf Staaten in ihrer Eigenschaft als souveräne Handlungsträger in internationalen Beziehungen sinnvoll und vollziehbar, *andererseits* scheint aber die Neutralisierung einer strategisch bedeutsamen Grossregion mit Einschränkungen von Souveränitätsrechten verbunden zu sein, die die Vermutung nahelegen, dass es sich hierbei gar nicht um eine Neutralisierung, sondern um eine durch wechselseitige Kontrollen abgemilderte Simultanokkupation handelt. Will man dieses nicht annehmen, so wäre man gezwungen, den Begriff der Neutralität und damit notwendigerweise auch den der Souveränität neu zu bestimmen. Diese Konsequenz berührt sich mit dem, was vom zweiten Blickwinkel her anzuvisieren ist.

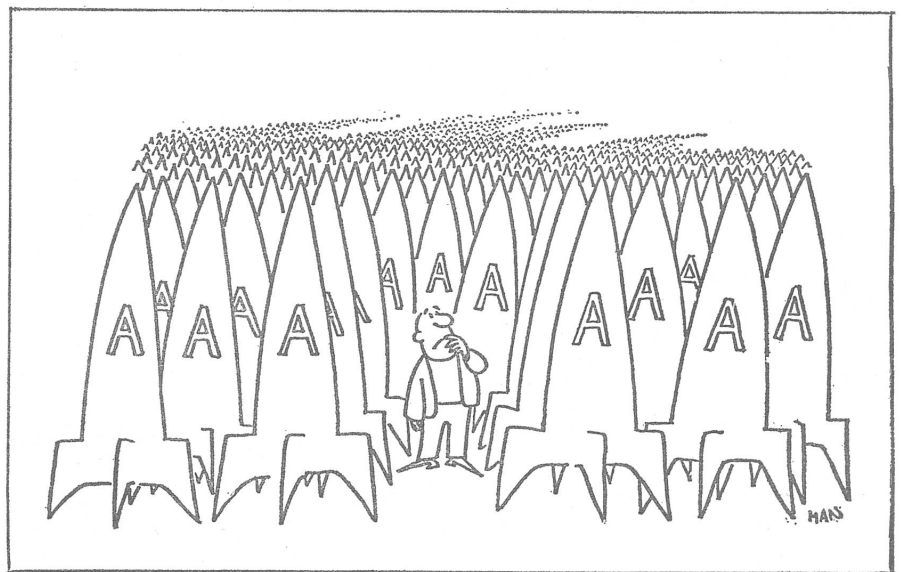
*Einerseits* ist die Entwicklungstendenz der internationalen Beziehungen, insbesondere zwischen den Industrienationen, die eines wachsenden Abbaus von Souveränitätsmerkmalen zugunsten zunehmender internationaler Kooperation, Assoziation und Verflechtung.

Die Kapitalverflechtung, die wirtschafts-, währungs- und handelspolitische Verflechtung der Industrienationen ist in einem solchen Ausmass gediehen, dass eine Fehleinschätzung dieser Entwicklung seitens einzelner politischer Führungen mit enormen wirtschaftlichen Einbussen belastet sein kann. Grossbritannien, mit seinem verspäteten Entschluss, zur EWG zu stossen, und Frankreich, mit seinem anachronistischen Souveränitätsmanierismus, sind dafür beredete Beispiele. In den heutigen internationalen Beziehungen sind die Staaten nicht mehr alleinige und uneinge-

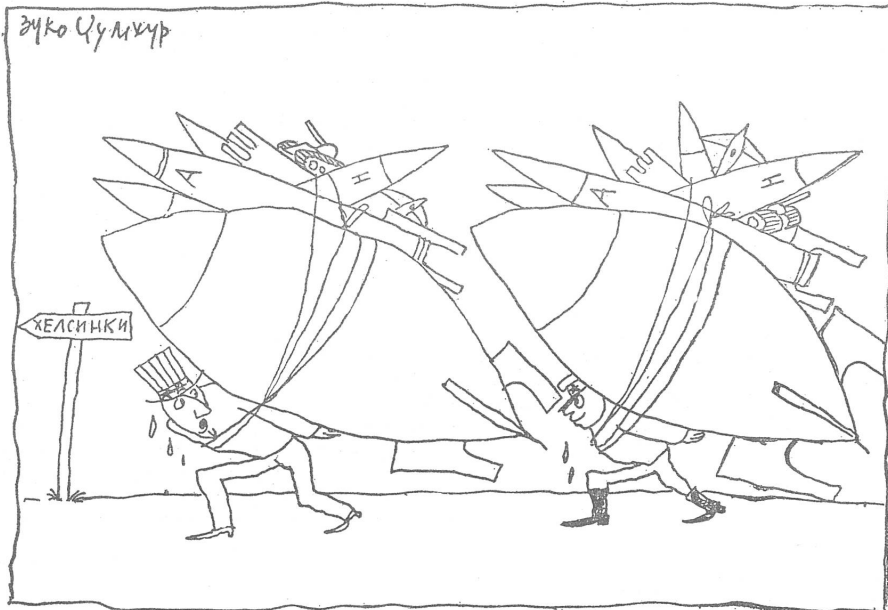
schränkt souveräne Handlungsträger. In der Skala der internationalen Beziehungen, die von intellektuellen, kulturellen, nachrichtemässigen, telekommunikativen, technischen, wirtschaftlichen, erziehungsmässigen bis hin zu militärischen reichen, spielen die politischen Faktoren nur noch eine Rolle unter anderen, und es kann keineswegs mehr als ausgemacht gelten, dass die politischen Gesichtspunkte im Zweifelsfall als die entscheidenden zum Tragen gebracht werden können, und Neutralität ist daher im Rahmen der heutigen und der sich weiterhin entwickelnden internationalen Beziehungen ohnehin nur ein Verhalten von sehr beschränktem Aktionsradius, d. h. die Neutralitätspositionen werden in dem Mass eingeschränkt, in dem eine Nation an der wachsenden internationalen arbeitsteiligen Verflechtung Anteil nimmt. *Andererseits* kann man diese Situation aber auch so beschreiben, dass man sagt, der zunehmende Abbau der Souveränitätsmerkmale in den internationalen Beziehungen führe zu einer Neutralisierung der internationalen Beziehungen überhaupt. Will man dieses ebenfalls nicht annehmen, so ist man auch von hier aus gezwungen, den Begriff der Neutralität neu zu definieren.

Eine Entschärfung des Ost-West-Konflikts nach dem Modell der Neutralität stösst selbst dann, wenn man die passive Kontrollbereitschaft von Staaten einer zu neutralisierenden Grossregion unterstellt, auf zwei Hindernisse.

Von sowjetischer Seite wird das System der internationalen arbeitsteiligen Verflechtung westlicher Mächte im Zusammenhang mit dem Abbau von Souveränitätsmerkmalen als ein kapitalistisches Phänomen, insbesondere als ein solches des staatsmonopolistischen Kapitalismus, interpretiert, ein Phänomen, welches implizit Inspektions- und Kontrollwirkung des mächtigsten kapitalistischen Landes über die weniger mächtigen hat. Jede Ausdehnung des Inspektions- und Kontrollbereichs auf militärischem und militärpolitischem Gebiet mittels politischer Abkommen über die Blockgrenzen hinweg wird daher im gleichen Sinn gewertet, nämlich als eine untergründige, infiltrativ und subversiv wirksame,



Die Verlorenen dieser Erde. («Delo», Ljubljana)



Auf dem Weg nach Helsinki (zu den Abrüstungsgesprächen USA—UdSSR): «Ach, Kamerad, wo sind die guten alten Zeiten, als man einander noch mit Stecken bekriegte.» («Politika», Belgrad)

indirekte Ausdehnung des kapitalistischen Herrschaftsbereichs. Aus westlicher Sicht wäre tatsächlich die Neutralisierung einer Grossregion zwar de iure, aber kaum de facto etwas anderes als die Einbeziehung dieser Region in den per se durch Souveränitätsverzichte abgesicherten Bereich der internationalen Beziehungen und damit die Einschränkung von Teilbereichen der Machtentfaltung der konkurrierenden Supermacht. Denn während Kontrolle für den Westen Sicherheit bedeutet, ist sie für den Osten identisch mit Unsicherheit. Ein Ausklammern wechselseitiger Kontrollmechanismen, d. h. zum Beispiel des Kontrollierens der Kontrolleure, stellt aber aus westlicher Sicht das Lebensprinzip dar, das sich im Westen entfaltenden internationalen Beziehungen in Frage. Dieses Lebensprinzip heisst: höhere Sicherheit durch grössere wechselseitige Abhängigkeit. Wechselseitige Abhängigkeit ist aber nur ein anderer Ausdruck für gegenseitige Kontrolle. Dieses Prinzip lässt daher Neutralitätsabkommen, die der sowjetischen Souveränitätsvorstellung entsprechen, nicht zum Gegenstand internationaler Beziehungen und Vereinbarungen werden. — Es scheint mir von der Würdigung dieser beiden Aspekte her sehr bemerkenswert, dass die Frage nach der Neutralitätsbereitschaft Deutschlands nur eine sehr vordergründige, politisch nicht sonderlich bedeutsame ist, wenn man sie im Zusammenhang der Problematik von Kontrolle und Souveränität würdigt. Diese Problematik hat zudem 1968 noch eine Verschärfung durch die Breschnew-Doktrin im Zusammenhang mit der CSSR-Besetzung und das Beharren der UdSSR auf der Feindstaatenklausel der UN-Satzung gegenüber Deutschland erfahren.

### III

Eine sinnvolle Beschäftigung mit der Frage der Neutralität im Hinblick auf den Ost-West-Konflikt verlangt angesichts der sowohl westlichen wie sowjetischen Infragestellung des Neutralisierungsmodells nach einer Rückbesinnung auf die

ursprüngliche Bedeutung des Begriffs der Neutralität. Die hohe Zeit der Neutralität war das 19. Jahrhundert. In ihm galt Neutralität als das gleichartig abstinent Verhalten eines Staates gegenüber anderen Staaten als kriegführenden Parteien. Neutralität war also nur im Geltungsbereich des Satzes von Clausewitz, wonach Krieg die Fortführung der Politik mit anderen Mitteln ist, entfaltbar. Nur in bezug auf mögliche oder wirkliche kriegerische Verwicklungen, die als solche als normale Erscheinung in den internationalen Beziehungen bzw. Verwicklungen angesehen wurden, war Neutralität aktualisierbar.

Die Institution der Neutralität hat sich gleichzeitig mit der Ausbildung der Souveränitätsmerkmale der modernen Staaten und im gleichen Zug mit den Versuchen der völkerrechtlichen Einhegung des Krieges ausgeformt.

Neutralität setzte also dreierlei voraus:

1. *Souveräne Staaten als Handlungsträger der internationalen Beziehungen,*
2. *Kriege oder bewaffnete Konflikte als anerkannte oder üblich gewordene Mittel der Politik,*
3. *das Nichtvorhandensein von internationalen Verflechtungen und Verpflichtungen, die bei Kriegsausbruch automatisch einen Kriegseintritt aller gegenseitig Verpflichteten nach sich ziehen.*

Die im 19. Jahrhundert gehandhabte Neutralitätspolitik einzelner Staaten konnte auf diese drei Tatbestände aufbauen und vermochte durch eine bereits im Frieden gehandhabte, vorbeugende Neutralitätspolitik die eigentliche Neutralität, nämlich die im Krieg, zu sichern. Die vorbereitenden Massnahmen erstreckten sich auf Staatsverträge einerseits und auf wirtschaftliche, speziell handelspolitische Vorsorgemassnahmen andererseits. Von diesen Voraussetzungen her gesehen scheint die Neutralität kaum mehr zu sein als die natürliche Position eines strategisch un-

interessanten Partners in der Strategie der internationalen Beziehungen. Will ein strategisch interessanter Partner (wie es z. B. die Benelux-Länder gegenüber den Mittelmächten in der Vergangenheit waren) Neutralität wahren, so kann er es eigentlich nur unter der Voraussetzung enormer Stärke und Abwehrbereitschaft, um unter Umständen die Verletzung seiner Neutralität abwehren zu können. Nun zeigt freilich die Erfahrung, dass der Starke selten der Neutrale und der Neutrale selten der Starke ist. Gilt dieser Zustand dennoch als gegeben, so bezeichnet er meist nur den vorübergehenden Zustand, der im Rahmen der Balance-of-power-Politik einer Grossmacht notgedrungen ab und zu auftauchen muss. Neutralität ist daher unter den gegebenen drei Voraussetzungen als eine Verhaltensmöglichkeit zweit- und dritrangiger Mächte in Konflikten untereinander oder in Konflikten von Weltmächten zu definieren, eine Verhaltensmöglichkeit, deren Erfolg nicht von der dabei verfolgten Absicht und dem eigenen Tun allein abhängt.

Im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts ist gegenüber einer solchen Definition zu konstatieren, dass die Voraussetzungen, an die sie gebunden scheint, nur noch partiell existieren. Neutrales Verhalten ist, so gesehen, daher auch nur noch partiell möglich. Die Voraussetzungen haben sich in den letzten hundert Jahren folgendermassen geändert:

#### 1. *Souveräne Staaten sind nur unter anderem Handlungsträger der internationalen Beziehungen.*

Durch die Fülle der heute gegebenen internationalen Beziehungen sind eine ganze Reihe früherer staatlicher Funktionen an internationale Institutionen und zum Teil auch in privat organisierte internationale Verbände übergegangen. Die Ausdehnung des internationalen Privatrechts, dem sich bezeichnenderweise die meisten Staaten der Welt auch über die Block- und Bündnisgrenzen hinweg verpflichtet fühlen, ist hierfür charakteristisch. Die Aufgabe von Souveränitätsmerkmalen zugunsten wechselseitiger international wirkender Kontrollmechanismen wird durch internationale Verflechtungen, die Kooperation mit sich bringen, wie zum Beispiel die internationalen Organisationen, und solche, die Koordination und Assoziation erzwingen, wie zum Beispiel die EFTA und der Weltwährungsfonds, und schliesslich durch Zusammenschlüsse vom Rang der Integration, wie zum Beispiel die EWG, vorangetrieben. Die entscheidende Rolle spielt freilich die internationale kommunikative und technische Liaison. Eine Begleiterscheinung des Schwundes der Souveränitätsmerkmale ist eine Aenderung der Qualifikationsstruktur von Persönlichkeiten innerhalb politischer Führungen. Das Innehaben von Regierungssämtern erfordert heute nicht mehr jene umfassende Kombination von Führungseigenschaften, die noch vor hundert Jahren notwendig waren, um die Fülle der einer Staatsführung auflastenden Aufgaben bewältigen zu können. Mit dem Uebergang grundlegender technischer, handels- und währungspolitischer Entscheidungsbefugnisse in Privathand und mit der Verlagerung entsprechender Risiken auf die grossen Kapitalgesellschaften (die freilich in gewissen Transportsektoren und in Bereichen der Rüstungsproduktion mit staatlicher Unterstützung oder in staatlicher Abhängigkeit arbeiten) verringerten sich die Risiken, welche von Regierungen zu

übernehmen sind. Von dieser Qualifikationsverlagerung her ist es nicht verwunderlich, dass sich seit der Mitte des 20. Jahrhunderts in den Staatsführungen ein Hang zur Mittelmässigkeit herausgebildet hat. Der Umstand, dass zum Beispiel Generalsqualifikationen zur Staatsführung genügen, ist Anzeige genug dafür, dass die Regierungsapparate im Zug ihrer enormen Ausweitung eine Arbeitsteilung entfaltet haben, in deren Rahmen das Verwalten wichtiger geworden ist als das Entscheiden. Mit dem Rückgang des Entscheidungsvolumens ist natürlich auch ein Rückgang des Konfliktvolumens verbunden —, nicht aber unbedingt auch ein solcher des möglichen Fehlentscheidungsvolumens. Wenn Neutralitätsbestrebungen Bestrebungen sind, sich aus Konflikten herauszuhalten, so kann man also von dem Strukturwandel der Regierungsapparate sagen, dass er insgesamt gesehen die Folge eines umfassenderen Neutralisierungsvorganges darstellt. Dieser Neutralisierungsvorgang ist aber so geartet, dass er gerade das, was früher die Neutralität ausmachte, seines Wesens entkleidet, und zwar merkwürdigerweise gerade durch Verallgemeinerung der Neutralitätsstrukturen.

**2. Kriege oder bewaffnete Konflikte gelten nicht mehr als anerkannte Mittel zur Durchsetzung nationaler politischer Zielvorstellungen.**

Die Charta der Vereinten Nationen regelt, dass derjenige, der einen Krieg oder Angriff eröffnet, von den Vereinten Nationen zu verurteilen ist und dass gegen den Angriffskriegführenden Sanktionen bis zum militärischen Eingreifen der Vereinten Nationen zu verhängen sind. Diese Regelung macht für alle Mitglieder der Vereinten Nationen Neutralität de iure unmöglich. Dies ist zum Beispiel der Grund, warum die Schweiz den Vereinten Nationen nicht beigetreten ist, denn theoretisch können alle Mitglieder der Vereinten Nationen zur Durchführung von Sanktionen herangezogen und verpflichtet werden.

Das gesamte Malaise des Ubergangszustandes, in dem sich die internationalen Beziehungen derzeit befinden, wird von dieser Regelung her deutlich. Die Ohnmacht der Vereinten Nationen als einer internationalen Exekutivorganisation liess die Diskussion über Kriegs- und Kriegsverhinderungsmöglichkeiten zwischen den Weltmächten, zwischen Grossmächten und ehemals abhängigen Gebieten sowie zwischen Entwicklungsländern untereinander nicht nur nicht sinnlos erscheinen, sondern seit Ende des Zweiten Weltkriegs haben auch in ununterbrochener Reihenfolge bewaffnete Auseinandersetzungen ein Element der internationalen Beziehungen dargestellt. Von der Faktizität der Kriege her ist natürlich auch den Neutralitätsbemühungen einzelner Staaten eine faktische Relevanz eingeräumt. In derselben Weise, wie es aber sinnvoll geworden ist, von begrenzten Kriegen zu sprechen, muss man nun auch von einer begrenzten Neutralität ausgehen.

**3. Die internationalen Verflechtungen und Verpflichtungen sind heute so gewartet, dass sie de iure weit mehr, als dies früher der Fall war beim Ausbruch bewaffneter Konflikte, automatisch den Kriegseintritt von vielen Nationen erzwingen.**

Die weltumspannenden Bündnissysteme sind so angelegt, dass gerade mit der Drohung des automatischen Kriegseintritts vieler Nationen ein potentieller Angreifer so geschreckt werden soll, dass er seine Angriffsabsichten von vornherein als aussichtslos betrachtet. Insofern dieses System

tatsächlich abschreckend funktioniert, ist nicht die Zurückhaltung gegenüber solchen Bündnissystemen, sondern nur das parteiiche Engagement für sie von friedenssichernder Kraft. Neutralitätsbemühungen können also gerade im Blick auf dieses Funktionsgefüge konfliktfördernd wirken, weil sie durch Ausklammerung von Nationen aus solchen Bündnissystemen potentiellen Angreifern das Risiko erleichtern und weil sie der öffentlichen Meinung insinuiert, der Abschreckungsmechanismus der Bündnissysteme sei möglicherweise nur von ungenügend hoher Verlässlichkeit.

Die drei für eine in herkömmlicher Weise sinnvolle Definition der Neutralität gegebenen Voraussetzungen sind heute nicht mehr erfüllt. Ihre partielle Erfülltheit lässt nur noch von partiellen Neutralitätsmöglichkeiten sprechen.

#### IV

Der im vorigen Jahrhundert als Internationalismus sein Debüt gebende Kommunismus hat, seitdem er seit 1917, insbesondere aber seit 1945 seine Verfestigung in einem Staatensystem gewonnen hat, keinen wesentlichen Beitrag zur Förderung der universellen Ausbreitung wechselseitiger internationaler Verflechtungen und Verpflichtungen geleistet. Seitdem sich die internationalistische Gesinnung der in sozialistischen Parteien organisierten Arbeiterschaft zu Beginn des Ersten Weltkriegs entgegen der Prognose von Karl Marx und entgegen der Erwartung vieler prominenter Arbeiterführer als nicht stark genug erwiesen hat, um die Regierungen am Kriegseintritt zu hindern bzw. die Armeen in der Kriegsführung zu lähmen, ist das politische Handlungsprinzip der kommunistischen Staaten ein betont nationalstaatliches. Die Fixierung auf Wirtschaftssysteme, in denen zentrale Planbürokratien die entscheidende Rolle spielen, hat überdies verhindert, dass die sozialistischen Staaten

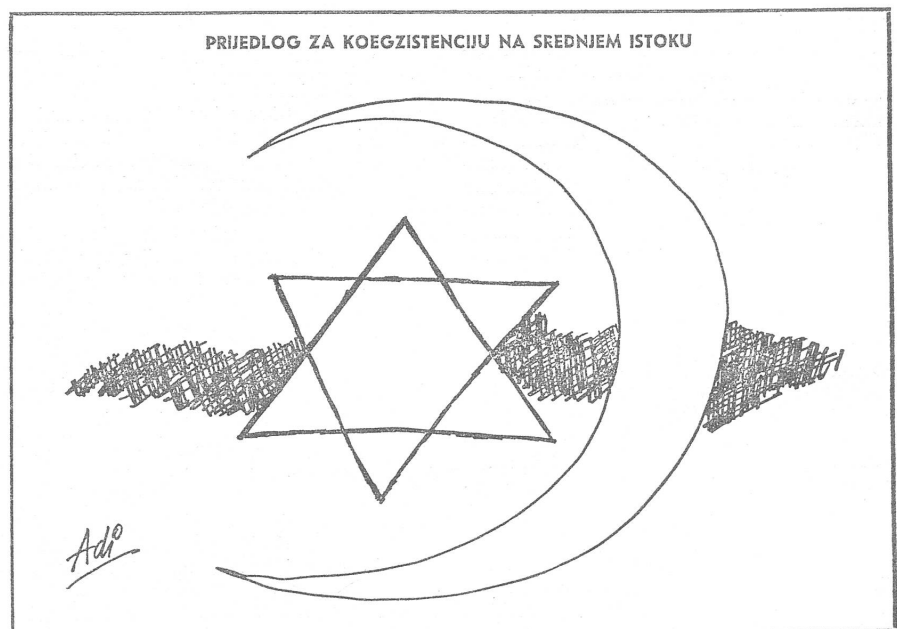
untereinander wenigstens zu einer wirtschaftlich-technisch gleich hohen internationalen arbeitsteiligen Verflechtung hingefunden haben, wie dies in den Industrienationen des Westens heute der Fall ist. Die Gesinnung des Internationalismus ist primär klassenbezogen und erst sekundär staatsbezogen. Das Zweigleisige der sowjetischen Politik besteht gerade darin, dass sie ideologisch internationalistisch angelegt ist, praktisch aber nie über den Horizont nationalstaatlichen Handelns hinausgekommen ist. Die internationale Politik der Sowjets befindet sich von daher gesehen in demselben Malaise, das den allgemeinen Ubergangszustand in der Entwicklung der internationalen Beziehungen kennzeichnet.

Während aber im Westen eine ideologische Basis für den hier praktisch um so mehr entfalten Internationalismus fehlt, fördert die ideologische Basis bei den Sowjets noch das nationalstaatliche Moment in der praktischen Politik, indem man den Sowjetstaat zum Hüter der Klasseninteressen aller Werktätigen in allen Ländern der Erde erklärt.

Die Sowjetunion hat sich ideologisch schon seit eh und je ein universelles Interventionsrecht zugebilligt, und zwar längst und bevor dieses mit der Deutlichkeit der Breschnew-Doktrin im Anschluss an die Okkupation der CSSR formuliert wurde.

Die Theorie von der kollektiven Souveränität bedeutet in dem Mass, in dem sie eine Einschränkung der Souveränität einzelner Länder des Ostblocks mit sich bringt, eine Steigerung der Souveränitätsrechte der sowjetischen Führung, wie sie höher kaum vorstellbar ist. Der proletarische Internationalismus, der in der Gestalt des sozialistischen Internationalismus zum Richtmass der Beziehungen zwischen den sozialistischen Staaten geworden ist, stellt sich de facto

(Fortsetzung auf Seite 14)



Vorschlag zur Koexistenz im Mittleren Osten. («Osiobodenje», Sarajevo.) Der arabische Halbmond und der israelische Stern fügen sich zu einem andern Emblem, das normalerweise allerdings einen fünfzackigen Stern aufweisen sollte.

Eine exemplarische Erscheinung am Beispiel Schwedens

## «Aktive Neutralität»

Von Oskar Angelus

Die Bolschewiken haben seit Beginn ihrer Herrschaft in Russland westliche Begriffe benutzt und ihren Inhalt gefälscht. Unter Demokratie verstehen sie die Diktatur, Kriege teilen sie, abhängig davon, ob sie für die Sowjets nützlich oder schädlich sind, in gerechte und ungerechte ein, und Ähnliches geschieht mit dem Terminus Neutralität. Laut Moskau unterscheidet man zwischen aktiver und passiver Neutralität.

Solange sich die UdSSR nicht selbst am Zweiten Weltkrieg beteiligte, beflissigte sie sich der «aktiven Neutralität» und unterstützte Hitler, wie es Roosevelt mit England tat. So überliess Moskau den in der Nähe von Murmansk gelegenen «Seestützpunkt Nord» der deutschen Kriegsmarine, rüstete einen deutschen Hilfskreuzer auf einer sowjetischen Werft aus, erklärte sich bereit, als Käufer von Metallen und Rohstoffen für das Dritte Reich im Auslande aufzutreten usw. Deutschland wurde unterstützt, weil der Kreml ganz richtig annahm, es sei der schwächere Teil. Der Krieg sollte in die Länge gezogen werden, um den Westen zu schwächen.

Die Sowjetunion betreibt im Bedarfsfall nicht allein selbst eine Neutralitätspolitik geschilderter Art, sondern verlangt dasselbe auch von ihren Freunden und denen, die sich um ihr Wohlergehen bemühen. Zu diesen Ländern gehört, bedingt durch seine geographische Lage, heute Schweden. Das macht seinen schweren Stand in der Aussenpolitik aus, um so mehr als es sich oft um heikle Fragen handelt, über die man nicht in aller Offenheit diskutieren kann.

In diesen Wochen und Monaten geht es um die Vietnamfrage.

Schon zu Beginn dieses Jahres hatte Schweden als bis jetzt einziges nichtkommunistisches Land Nordvietnam anerkannt. Anfang Oktober erklärte der schwedische Aussenminister Torsten Nilsson auf dem sozialdemokratischen Parteitag in Stockholm, Nordvietnam werde Finanzhilfe in Höhe von 200 Millionen Kronen (etwa 40 Millionen Dollar) erhalten. Als Folge dieser Ankündigung annullierten amerikanische Unternehmen im Laufe von 24 Stunden Aufträge an die schwedische Industrie in Höhe von 57 Millionen Dollar, wobei die Stora Kopparbergs Bergslags AB mit 35 Millionen der grösste Leidtragende war.

In einem kurzen Telefongespräch wurde der schwedischen Firma mitgeteilt, man wolle nicht in geschäftlicher Verbindung mit einem Lande stehen, das einen mit den USA kriegführenden Staat unterstützt. Aus demselben Grunde, erklärte ein Sprecher des Aussenministeriums in Washington, würde die amerikanische Export- und Importbank Schweden möglicherweise keine weiteren Kredite gewähren. Diesen Massnahmen drohen sich die amerikanischen Hafnarbeiter anzuschliessen und schwedische Schiffe zu boykottieren. Amerikanische Zeitungen haben einen «Krieg gegen die Wikinger», gemeint sind die Schweden, proklamiert und zum Teil begonnen, und der Senator William Scherle (Iowa) hat die Rückzahlung von 104 Millionen Dollar gefordert, die Schweden den USA schuldet.

Hinzu kommen einige Fakta, die das Ganze noch verschärfen. Die amerikanischen Astronauten mieden bei ihrer Europareise Schweden, über den schwedischen Alleingang ärgerten sich Dänemark und Norwegen, die nicht einmal rechtzeitig informiert wurden, und — last, not least — die UdSSR und Nordvietnam unterzeichneten am 15. Oktober ein Abkommen, demzufolge Hanoi neben militärischer auch finanzielle Hilfe zugesichert wurde.

Die Frage der schwedischen Finanzhilfe rief einen Sturm der Entrüstung in den USA und Missbehagen in anderen Ländern, selbst in Schweden, hervor. Das schwedische Aussenministerium erklärte, ein neutrales Land sei keineswegs zur politischen Passivität in der Aussenpolitik verurteilt, und Neutralität sei nicht zugleich eine Neutralität der politischen Ansichten. Der neue schwedische Ministerpräsident Olof Palme sprach von einem Missverständnis, das sich teilweise durch Unkenntnis der Hintergründe der geplanten Aktion erklären lasse. Wenn man ausserdem, fügte er hinzu, in Betracht ziehe, was Torsten Nilsson früher gesagt hat, sei es klar, was er meinte. Der Minister selbst betonte auf einer improvisierten Pressekonferenz, es handle sich um ein Missverständnis, das immer möglich sei, wenn Journalisten ihre Mitteilungen in Verkürzungen kabela. Ein neues Missverständnis soll dann in Amerika eingetreten sein, und Arne Geijer, der Vorsitzende des aussenpolitischen Ausschusses und zu-

gleich Chef des schwedischen Gewerkschaftsbundes, der nach den USA gereist war und von dort nach Kanada, soll gesagt haben, die 200 Millionen seien sowohl für Nord- als auch Südvietnam vorgesehen als dreijährige Wiederaufbauhilfe nach Kriegsende. Gleich zwei Presseagenturen — AP und UPI — seien dem Missverständnis zum Opfer gefallen. Als Resultat weiss nun der gewöhnliche Zeitungsleser — wenigstens in Schweden selbst — nicht, worum es sich eigentlich handelt, bloss dass 200 Millionen Kronen gezahlt werden, aber wann, wem und vor allem wofür, ist unklar.

Torsten Nilsson, der seinen amerikanischen Kollegen William Rogers besuchte, erklärte ihm persönlich den ganzen Sachverhalt, und die Angelegenheit dürfte schliesslich zu den Akten gelegt werden. Der Sprecher des amerikanischen Aussenministeriums sprach von «sehr konstruktiven Überlegungen» der beiden Staatsmänner; viel mehr Positives scheint die Begegnung nicht ergeben zu haben. Es steht aber zu hoffen, dass die USA-Regierung die tatsächlich schwierige Position des schwedischen Aussenministers anerkennt, der immer stark mit dem Kreml rechnen muss. Hinzu kommt seine Stellung in der eigenen Partei. In der Stockholmer Arbeiterschaft, deren Vorsitzender er ist, wehen scharfe prokommunistische Winde. Um dem linken Flügel dieses wichtigen Teils der schwedischen Sozialdemokratie den Wind aus den Segeln zu nehmen, muss Nilsson hin und wieder Zugeständnisse machen. Deshalb sind in Schweden Stimmen laut geworden, die seinen Rücktritt aus der Regierung oder der Leitung der Arbeiterkommune fordern. «Auf zwei Stühlen zugleich kann er nicht sitzen.»



Der Beitrag unseres Skandinavien-Korrespondenten über die Neutralität Schwedens im Schatten der Sowjetunion interessiert die Schweiz als klassisches Land der Neutralität ganz besonders. Der Umstand, dass Schweden selbst — übrigens neben Russland — zu den Garanten der schweizerischen Neutralität von 1815 gehört, verleiht der heutigen Problematik einen eigenen Reiz.

Vorab einige Feststellungen über die Neutralität. Völkerrechtlich werden vorübergehende (ad hoc) und dauernde Neutralität unterschieden, erstere als Massnahme einer Regierung, einem bestimmten Krieg fernzubleiben, letztere als Willensäusserung einer Regierung, allen militärischen Konflikten fernzubleiben.

Das Recht, an einem Krieg nicht teilzunehmen, überbindet der Regierung des betreffenden Landes auch einige Pflichten: zunächst setzt die Notwendigkeit, einen Angreifer abweisen zu können, die Möglichkeit militärischer Landesverteidigung voraus; sodann muss die Glaubwürdigkeit der Neutralität durch Nichtteilnahme an militärischen Bündnissen in der Friedenszeit und durch die Bereitschaft zur Friedensvermittlung während der Kriegszeit nachgewiesen werden. Das bedeutet: die Neutralitätspolitik verlangt überparteiliche Aussenpolitik.

(Fortsetzung auf Seite 16)

## Koexistenz heute

(Fortsetzung von Seite 13)

als sozialistischer Nationalismus dar, und insofern ist er das reine Gegenteil des zwischen den westlichen Industrieländern praktizierten Internationalismus kapitalistischer Prägung.

Angesichts dieses Gegensatzes ist Neutralismus weder eine konfliktreduzierende noch eine durch die Stärke der sich als neutralistisch klassifizierenden Staaten konfliktunterdrückende Position. Es ist eine Position der Schwäche, der eigenen sowohl wie eine der Schwächung des Funktionsgefüges der internationalen Beziehungen. Neutralismus im Ost-West-Konflikt ist wie der Ver-

such, diesen Konflikt auf einen Mächtekonflikt klassischer Prägung zurückzuführen —, ein verfehlter Versuch, den die zivilisatorische, technische und kommerzielle Realität bereits überholt hat. Herrschende Mittelmässigkeit in den politischen Führungen hindert daran, herkömmliche Neutralismuspositionen als anachronistische Souveränitätsbedürfnisse zu entlarven und die eigenen Souveränitätsbedürfnisse als Hindernisse einer universellen Neutralisierung aller internationalen Beziehungen zu durchschauen. Dies setzte freilich auch eine Neubestimmung des Begriffs «Neutralismus» voraus, Neutralismus nämlich verstanden als Versuch der Regierung eines neutralen Staates, die Neutralität den Staatsangehörigen als politische Haltung zu überbinden. ■