

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Alois Riklin

Ziele, Mittel und Strategien
schweizerischer Außenpolitik

Wichard Woyke

Finnlands aktive
Neutralitätspolitik in den
siebziger Jahren

B 27/75

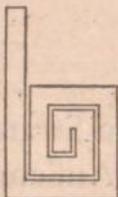
5. Juli 1975

Alois Riklin, Prof., Dr. iur., geb. 1935; seit 1970 Ordinarius für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen (Schweiz), Leiter der Forschungsstelle für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen, Herausgeber der „St. Galler Studien zur Politikwissenschaft“.

Veröffentlichungen u. a.: Selbstzeugnisse des SED-Regimes, 1963 (zusammen mit Klaus Westen); Das Berlinproblem. Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächtestatus, 1964; Weltrevolution oder Koexistenz?, 1969; Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen, 1972; Grundlegung der schweizerischen Außenpolitik, 1975; Mitherausgeber des Handbuchs der schweizerischen Außenpolitik (erscheint im Herbst 1975).

Wichard Woyke, geb. 1943 in Wollstein (Prov. Posen), 1965 bis 1969 Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaft an der FU Berlin, Akad. Rat am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Veröffentlichungen u. a.: NATO und Warschauer Pakt, Internationale Politik, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, hrsg. von Axel Görlitz, München 1970; Die Entwicklung der Parteien nach der Bundestagswahl 1969, in: Wahl '72, Bd. 1, hrsg. v. Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster, Opladen 1972; Woyke/Nieder/Görtemaker, Sicherheit für Europa? Die Konferenz von Helsinki und Genf, Opladen 1974; Frankreichs Außenpolitik seit dem Rücktritt de Gaulles, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30-31/74; zus. mit Uwe Andersen: Wahl '75 in Nordrhein-Westfalen — Landtagswahl, Kommunalwahl: Parteien, Wähler, Wahlverfahren, Opladen 1974.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Außenpolitik

I. Zielorientierte Außenpolitik

Artikel 2 der Bundesverfassung proklamiert die „Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen“ als ersten Zweck der Eidgenossenschaft und damit zugleich als Ziel der schweizerischen Außenpolitik.

Was heißt das heute: Behauptung der Unabhängigkeit? Wieweit ist das Unabhängigkeitsziel für einen Kleinstaat überhaupt realisierbar, wenn doch feststeht, daß sich die Schweiz im Spannungsfeld von Independenz, Interdependenz und Dependenz, von Unabhängigkeit, Zwischenabhängigkeit und Abhängigkeit, von Selbstbestimmung, Mitbestimmung und Fremdbestimmung befindet? In welchem Verhältnis steht das Unabhängigkeitsziel zu den außenpolitischen „Maximen“ der dauernden Neutralität, der Solidarität, Universalität und Disponibilität? Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Unabhängigkeitsziel für das

außenpolitische Verhalten der Schweiz? Ist das in der Verfassung von 1848 proklamierte Unabhängigkeitsziel noch zeitgemäß? Sind allenfalls noch andere Ziele neben das Unabhängigkeitsziel zu stellen? Das sind die Fragen, die im folgenden diskutiert werden sollen.

Um diese Fragen einer Lösung näherzubringen, wird der folgende Gedankengang eingeschlagen: Zunächst soll die Abhandlung in einen theoretischen Bezugsrahmen eingefasst werden. Sodann wird die gegenwärtige Stellung der Schweiz im internationalen System untersucht. Darauf folgt ein Ausblick in die zukünftige schweizerische Außenpolitik. Überlegungen über das Verhältnis von Realismus und Idealismus in der schweizerischen Außenpolitik beschließen die kleine „Grundlegung der schweizerischen Außenpolitik“¹⁾.

II. Theoretischer Bezugsrahmen

Der im folgenden skizzierte theoretische Bezugsrahmen dient der Entwicklung eines Leitfadens für eine zielorientierte Analyse der Außenpolitik eines Landes. Zu diesem Zweck werden fünf Bezugskategorien eingeführt: Zielsetzung, Beziehungsmacht, Beziehungsraum, Beziehungsdichte und Beziehungsbe- reich.

1. Zielsetzung:

Zieldimensionen: Die Zielsetzung der Außenpolitik eines Landes kann eindimensional (z. B. Unabhängigkeit), zweidimensional (z. B. Un-

abhängigkeit, Friede) oder mehrdimensional (z. B. Unabhängigkeit, Friede, Menschenrechte) sein.

Zielbeziehungen: Im Falle einer zwei- oder mehrdimensionalen Zielsetzung stellt sich das Problem der Zielbeziehungen. Die verschiedenen Ziele können im Verhältnis der Harmonie, der Indifferenz oder der Antinomie zueinander stehen. Auch ist denkbar, daß sich Ziele bis zu einem bestimmten Zielerreichungsgrad harmonisch, ab diesem Zielerreichungsgrad aber antinomisch verhalten. Im Fall von Antinomien müssen Prioritäten gesetzt werden.

Zieloperationalität: Die Definition der Ziele bereitet oft Schwierigkeiten. Je abstrakter die

Dieser Beitrag erscheint demnächst auch als Einleitungskapitel in dem von A. Riklin, H. Haug und H. C. Binswanger herausgegebenen ‚Handbuch der schweizerischen Außenpolitik‘, Stuttgart und Bern 1975.

¹⁾ Vgl. die ausführlichere Darstellung in: A. Riklin, Grundlegung der schweizerischen Außenpolitik, Bern 1975.

Abb. 1: Zieldimensionen



Zieldefinition, um so größer die Tendenz zur Leerformel²⁾. Die Ziele sollten operational, das heißt so definiert sein, daß sie als Anleitung zum Handeln und Maßstab des Handelns dienen können.

Ziele und Mittel: Ziele und Mittel zur Erreichung dieser Ziele sind klar voneinander zu trennen. Sind die Neutralität, die Solidarität, die Universalität, die Disponibilität Ziele oder Mittel der schweizerischen Außenpolitik?

Zielrealisierbarkeit: Es gibt wünschenswerte Ziele, deren Realisierungschance von sicher bis unmöglich reicht oder die ganz oder teilweise oder überhaupt nicht realisiert werden können. Bedingung soll sein, daß die Ziele mindestens teilweise realisierbar erscheinen. Demzufolge ist zu fragen, welche außenpolitischen und innenpolitischen Gegebenheiten die anvisierten Ziele fördern oder hemmen.

2. Beziehungsmacht:

Macht soll hier verstanden werden als die Fähigkeit einer politischen Einheit, einer oder mehreren politischen Einheiten ihren Willen aufzuzwingen (offensive Macht) oder sich dem Willen einer oder mehrerer politischen Einheiten zu widersetzen (defensive Macht). „Politische Einheiten“ können Staaten sein, aber auch nichtstaatliche Machtträger wie z. B. Staatenverbindungen, Befreiungsbewegungen, multinationale Unternehmen usw.

Macht ist also immer das Ergebnis einer Beziehung zwischen zwei oder mehreren politischen Einheiten. Diese Beziehungsmacht ist abhängig einerseits von den Machtfaktoren,

das heißt den „Kräften“³⁾, dem Machtpotential, den Ressourcen, die den beteiligten politischen Einheiten zur Verfügung stehen, andererseits von der Machtkonstellation.

Solche Machtfaktoren sind insbesondere das Wirtschaftspotential, das Militärpotential, die Leistungsfähigkeit des wirtschaftlichen und politischen Systems, die Qualität der Regierenden, die Loyalität der Regierten, die geopolitische Lage usw.⁴⁾

Zwischen der Summe der Machtfaktoren und der Beziehungsmacht besteht nun aber kein proportionales Verhältnis. Die Steigerung der Kräfte führt nicht unbedingt zu einer Erhöhung der Beziehungsmacht⁵⁾. Dieses Phänomen hängt teilweise mit dem Grenznutzen teilweise mit der Machtkonstellation zusammen. Die Machtkonstellation kann infolge von Abschreckung, „Balance of Power“, Bündnispolitik und Beziehungsdichte Disproportionalitäten bewirken, so daß eine „Großmacht ohnmächtig und ein Kleinstaat mächtig sein kann.“

Das Resultat der Beziehungsmacht ist der Einfluß einer politischen Einheit auf das eigene und das Schicksal anderer bzw. deren Abhängigkeit vom Einfluß anderer. Kein Staat ist

³⁾ Vgl. die entsprechende Unterscheidung bei R. Aron, Paix et guerre entre les nations, Paris 1962, S. 59, zwischen puissance, power, Macht einerseits und force, strength, Kraft andererseits und bei J. Galtung, Kapitalistische Großmacht Europa oder die Gemeinschaft der Konzerne?, Hamburg 1973, S. 34 ff., zwischen ressourcenbedingter und strukturbedingter Macht.

⁴⁾ Zu den Machtfaktoren vgl. R. Aron (Anm. S. 63 ff.); H. J. Morgenthau, Politics among Nations, New York 1967⁴, S. 106 ff.

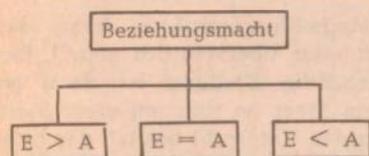
⁵⁾ H. A. Kissinger, Amerikanische Außenpolitik, Düsseldorf 1969, S. 81 ff.; S. Hoffmann, Gulliver's Troubles oder die Zukunft des internationalen Systems, Bielefeld 1970, S. 65 ff.

²⁾ H. Flohr, Parteiprogramme in der Demokratie. Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik, Göttingen 1968, S. 71 ff.

völlig unbeeinflusst. Entscheidend ist das Größenverhältnis von Einfluß und Abhängigkeit.

Drei Situationstypen sind denkbar: Entweder es besteht ein Gleichgewicht von Einflüssen (E) und Abhängigkeiten (A), oder es besteht ein Ungleichgewicht, sei es daß die Einflüsse oder sei es daß die Abhängigkeiten überwiegen.

Abb. 2: Beziehungsmacht



Diese statische, situationsbezogene Betrachtung ist zu ergänzen durch eine dynamische, prozeßbezogene: Eine Politik, die darauf abzielt, ein Übergewicht von E zu erreichen oder zu vergrößern, nennen wir imperialistisch. Eine Politik, die ein bereits bestehendes Übergewicht an E zu bewahren versucht, nennen wir imperial. Eine Politik, die der Erhaltung oder Erreichung eines Gleichgewichts von E und A dient, nennen wir symmetrisch. Die Tendenz der imperialen und imperialistischen Politik ist demgegenüber asymmetrisch⁶⁾.

3. Beziehungsraum:

Einflüsse und Abhängigkeiten einer politischen Einheit beziehen sich auf einen bestimmten Raum. Unter diesem Gesichtspunkt der räumlichen Dimension können zwei Strategien unterschieden werden: die Konzentrationsstrategie und die Streuungsstrategie.

Die Konzentrationsstrategie konzentriert die Einflüsse bzw. die Abhängigkeiten auf eine einzige politische Einheit oder auf wenige Einheiten. So kann eine Großmacht im Sinne des Prinzips der Kräftekonzentration ihren Einfluß auf einen beschränkten Raum konzentrieren, um ihn hier um so uneingeschränkter zur Geltung zu bringen. Oder es kann sich ein Kleinstaat in die Abhängigkeit eines einzigen

⁶⁾ Zum Symmetriebegriff vgl. J. Galtung, *Cooperation in Europe*, Oslo 1970, S. 18; ders., *Theorien des Friedens*, in: D. Senghaas (Hrsg.), *Kritische Friedensforschung*, Frankfurt 1971, S. 236; ders., *Europa – bipolar, bizentrisch oder kooperativ?*, in: J. Galtung/D. Senghaas (Hrsg.), *Kann Europa abrüsten? Friedenspolitische Optionen für die siebziger Jahre*, München 1973, S. 10.

INHALT

I. Zielorientierte Außenpolitik

II. Theoretischer Bezugsrahmen

1. Zielsetzung
2. Beziehungsmacht
3. Beziehungsraum
4. Beziehungsdichte
5. Beziehungsbereich
6. Zusammenfassung

III. Lagebeurteilung

1. Zielsetzung – Eindimensionalität
2. Beziehungsmacht – Starker Kleinstaat
3. Beziehungsraum – Priorität des westeuropäisch-atlantischen Raumes
4. Beziehungsdichte – Faktische Integration ohne Mitbestimmung
5. Beziehungsbereich – Sicherheitspolitische ohne wirtschaftspolitische Trennung
6. Zusammenfassung

IV. Ausblick

1. Zielsetzung – Mehrdimensionalität
2. Beziehungsmacht – Symmetrische Strategie
3. Beziehungsraum – Universelle Streuungsstrategie
4. Beziehungsdichte – Zwischen- und überstaatliche Bindungsstrategie
5. Beziehungsbereich – Politische Bindungsstrategie
6. Zusammenfassung

V. Realistischer Idealismus

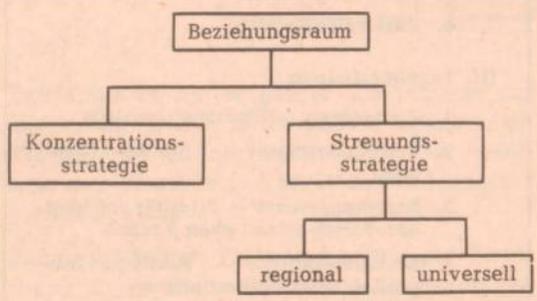
Landes begeben, um dessen Schutz zu erlangen und sich damit dem Einfluß anderer zu entziehen.

Die Streuungsstrategie verteilt Einflüsse und Abhängigkeiten auf mehrere politische Einheiten. Protagonisten der Entwicklungsländer empfehlen den entwickelten Ländern, ihre Kräfte bewußt zu verzetteln, um damit den Entwicklungsländern eine faire Chance zur Erlangung der Unabhängigkeit zu gewähren. Umgekehrt kann ein Kleinstaat versuchen, seine Abhängigkeiten so zu streuen, daß die

rivalisierenden Großmächte gerade so viel Interesse an ihm haben, um sich gegenseitig an der Einflußnahme zu hindern.

Die Streuung kann sich auf eine bestimmte Region beziehen (regionale Streuungsstrategie), oder sie kann sich im weltweiten Rahmen abspielen (universelle Streuungsstrategie).

Abb. 3: Beziehungsraum



Die Konzentrationsstrategie entspricht überwiegend einer asymmetrischen, die Streuungsstrategie meist einer symmetrischen Politik. Für einen Kleinstaat ist die Streuungsstrategie bzw. die symmetrische Politik nicht in jeder Lage die zweckmäßigste, nämlich dann nicht, wenn das Interesse des Kleinstaats am Schutz vor anderen so groß ist, daß die Abhängigkeit von einer bestimmten Großmacht als das kleinere Übel erscheint. Ein Kleinstaat kann also durchaus im wohlverstandenen Eigeninteresse eine asymmetrische Konzentrationsstrategie wählen.

4. Beziehungsdichte

In bezug auf die Beziehungsdichte, die Beziehungsintensität, sind zwei Strategien denkbar: die Trennungsstrategie und die Bindungsstrategie ⁷⁾.

Die Trennungsstrategie tendiert zur Isolation, die Bindungsstrategie zur Zusammenarbeit.

In bezug auf den Grad der Bindung sind freilich erhebliche Abstufungen möglich. Dieser

⁷⁾ Vgl. die Friedensstrategien bei Friedrich von Gentz (absolute Vereinigung, absolute Absonderung, Mittellösung) und Johan Galtung (assoziativ, dissoziativ). F. v. Gentz, Über den ewigen Frieden, in: K. von Raumer, Ewiger Friede, Freiburg 1953, S. 464; J. Galtung, Theorien des Friedens (Anm. 6), S. 237.

Bindungsgrad kann gemessen werden einerseits an der Zahl, dem Volumen, dem Ausmaß der Interaktionen im zwischenstaatlichen und transnationalen Bereich (Waren-, Dienstleistungs-, Personen-, Kapital- und Zahlungsverkehr, Brief- und Druckschriftenaustausch, diplomatische Kontakte, Verkehrsdichte auf Straßen-, Schienen-, Wasser- und Luftwegen usw.), andererseits an der Entscheidungsstruktur ⁸⁾. Das zweite bedarf der Erklärung.

Die Entscheidungsstruktur kann zwischenstaatlich oder überstaatlich sein ⁹⁾. Eine zwischenstaatliche Bindung ist dann gegeben, wenn ein Staat im Rahmen einer Staatenverbindung das Vetorecht besitzt, das heißt, nicht gegen seinen Willen zu irgendeinem Tun oder Unterlassen verpflichtet werden kann.

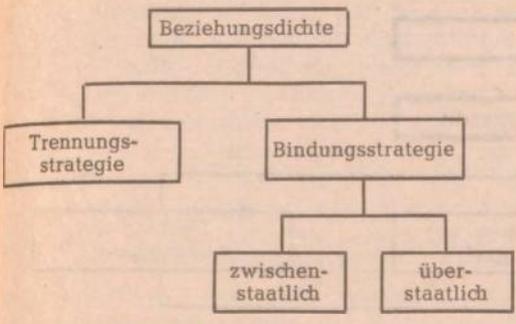
Überstaatliche Bindung bedeutet demgegenüber, daß ein Staat im Rahmen der auf eine Staatenverbindung übertragenen Kompetenzen ganz oder teilweise auf das Vetorecht verzichtet, daß er also gegen seinen Willen zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen verpflichtet werden kann. Die Überstaatlichkeit ist freilich erst dann gesichert, wenn sich der betreffende Staat einem überstaatlich zustande gekommenen Entscheid nicht durch den Austritt aus der Staatenverbindung entziehen kann; die Abschaffung des Beschlußvetos bedarf der Absicherung durch die Beseitigung des Austrittsvetos ¹⁰⁾.

⁸⁾ Zur Integrationstheorie: E. B. Haas, The Unity of Europe, Stanford 1959; L. N. Lindberg, The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford 1963; E. B. Haas, Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization, Stanford 1964; A. Etzioni, Political Unification, New York 1965; D. Mitrany, A Working Peace System, Chicago 1966⁴; L. N. Lindberg/S. A. Scheingold, Europe's Would-Be Polity, Englewood Cliffs 1970; G. Zellentin, Intersystemare Beziehungen in Europa, Leiden 1970; L. N. Lindberg/S. A. Scheingold (Hrsg.), Regional Integration, Theory and Research, Harvard University Press 1971 (mit ausgezeichnete Bibliographie); K. W. Deutsch, Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, Düsseldorf 1972; C. Pentland, International Theory and European Integration, London 1973; Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Analysen und theoretische Probleme, München 1973; F. Schlupp, S. Nour, G. Junne, Zur Theorie und Ideologie internationaler Interdependenz, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 5 (1973), S. 245 ff.; R. J. Harrison, Europe in Question: Theories of Regional International Integration, London 1974.

⁹⁾ A. Riklin, Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen, Bern 1972, S. 373 ff.

¹⁰⁾ H. C. Binswanger, Das Veto gegen das Veto recht, in: Außenwirtschaft 1 (1964), S. 33 ff.

Abb. 4: Beziehungsdichte



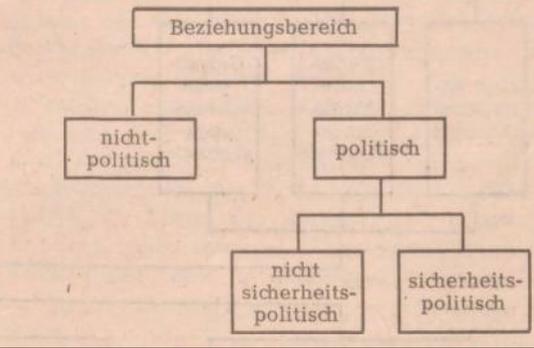
Überstaatliche Entscheidungen können durch drei Verfahren erreicht werden: 1. Das Mehrheitsentscheidungsrecht eines diplomatischen, aus Regierungsvertretern zusammengesetzten Organs, wobei die beteiligten Staaten entweder über das gleiche oder über ungleiches Stimmgewicht (Stimmwägung) verfügen; 2. das selbständige Entscheidungsrecht eines unabhängigen, aus unabhängigen Persönlichkeiten zusammengesetzten Organs; 3. das Mitentscheidungsrecht eines unabhängigen Organs. Materiell kann sich die Überstaatlichkeit auf rechtsetzende, rechtsprechende oder exekutive Kompetenzen beziehen.

Es ist nicht immer leicht, den zwischen- oder überstaatlichen Charakter einer Bindung festzustellen. Selbstverständlich wäre es irreführend, allein auf das Statut einer Staatenverbindung abzustellen. Eine zwischenstaatlich konzipierte Bindung kann in Wirklichkeit eine überstaatliche Entscheidungsstruktur haben (De-facto-Überstaatlichkeit) und umgekehrt. Ebenso wäre es irreführend, den Grad der Überstaatlichkeit beispielsweise an der Zahl der Mehrheitsbeschlüsse abzulesen. Denn das Mehrheitsprinzip kann sich indirekt auswirken, indem die Möglichkeit, überstimmt zu werden, die Kompromißbereitschaft erhöht.

5. Beziehungsbereich:

Die Bedeutung der Beziehungsdichte ist abhängig vom sachlichen Geltungsbereich, von der Reichweite, der Dimension der Beziehung. Ein Staat kann sich in unpolitischen, technischen Fragen sehr kooperations-, ja integrationswillig zeigen, in machtpolitisch relevanten Bereichen dagegen eine Trennungsstrategie befolgen. Es ist also zu unterscheiden, ob der Beziehungsbereich machtpolitisch relevant oder irrelevant¹¹⁾ ist, und — nicht zuletzt mit Blick auf das Neutralitätsrecht —, wenn machtpolitisch relevant, ob es sich um eine sicherheitspolitische Bindung handelt oder nicht.

Abb. 5: Beziehungsbereich

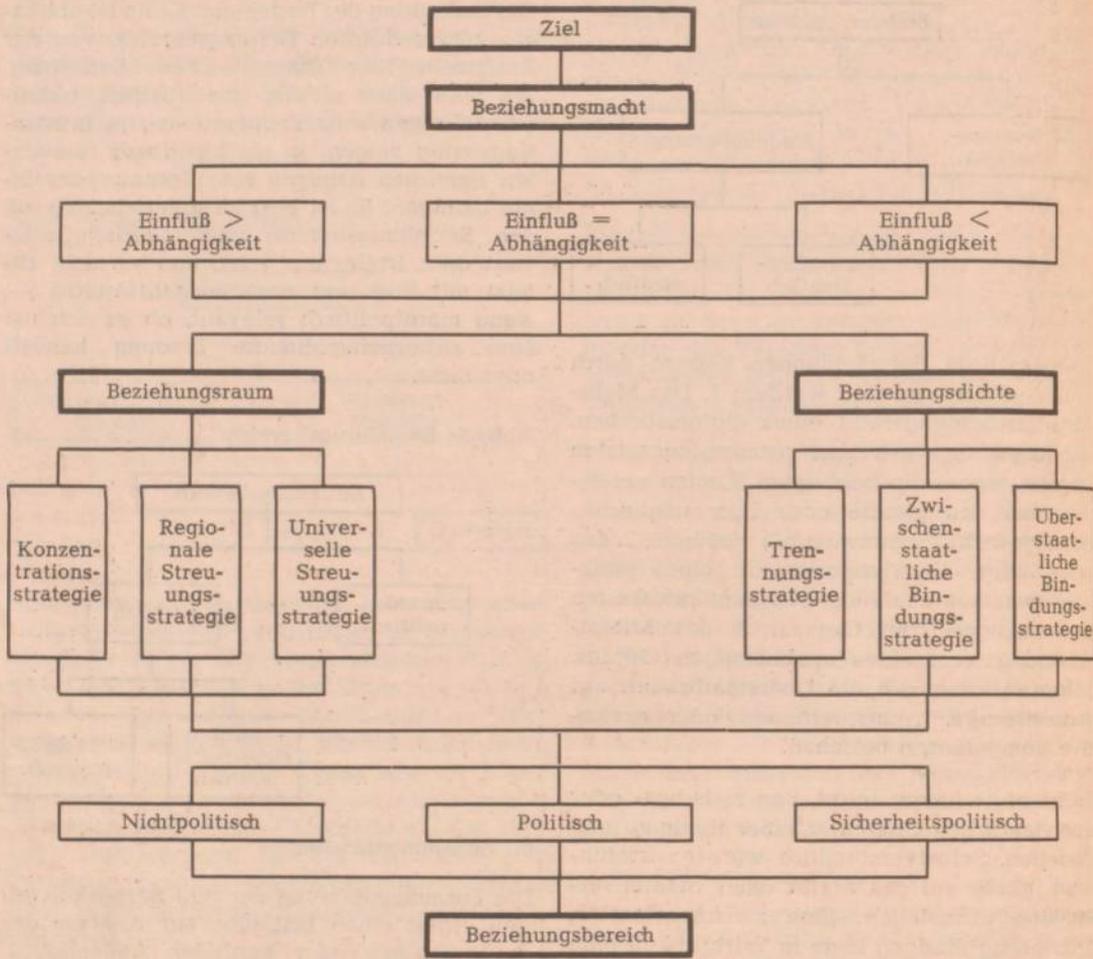


6. Zusammenfassung:

Die Zusammenfassung der fünf Bezugskategorien ergibt einen Leitfaden zur Analyse der gegenwärtigen oder künftigen Außenpolitik eines Landes (Abb. 6). Er dient als Grundlage für die folgende Lagebeurteilung und den anschließenden Ausblick in die zukünftige schweizerische Außenpolitik.

¹¹⁾ A. Riklin, Europäische Gemeinschaft (Anm. 9), S. 107 ff./337 ff.; K. Carstens, Das politische Element in den Europäischen Gemeinschaften, in: Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt 1966, S. 96 ff.

Abb. 6: Leitfaden zur Analyse der Außenpolitik



III. Lagebeurteilung

1. Zielsetzung — Eindimensionalität:

Die traditionelle Zielsetzung der schweizerischen Außenpolitik ist eindimensional. Die Verfassung von 1848/74 nennt an erster Stelle das *Unabhängigkeitsziel*. Selbst wenn man die andern Ziele des Zweckartikels der Bundesverfassung („Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt“) nicht nur als innenpolitische, sondern auch als außenpolitische Aufgaben versteht, so kennt die Verfassung doch nur die nationale Dimension¹²⁾. Missio-

narischer und solidarischer Publizistik¹³⁾ zum Trotz bewegte sich die Diplomatie des schweizerischen Bundesstaates bis heute überwiegend im Rahmen nationalegoistischer Staatsräson. Selbst in der hochgemuten Zeit der Friedenservartung unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg hielt der Bundesrat daran fest: „Un-

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1973 (BB1 1973 I, S. 897 f.). Das Motiv dieser überraschenden Neuinterpretation ist unschwer in der Umgehung einer Verfassungsergänzung und damit des Ständemehrs zu erkennen. So auch P. Saladin, Unerfüllte Bundesverfassung, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 3/4 (1974), S. 319 f.

¹³⁾ Hierzu D. Frei, Neutralität — Ideal oder Kalkül, Frauenfeld 1967.

¹²⁾ Anders die fragwürdige Umdeutung des Zweckartikels zu einem verfassungsmäßigen Auftrag der allgemeinen Friedenssicherung in der Botschaft des

ser höchstes politisches Gut ist die Unabhängigkeit.“¹⁴⁾ Diese Zielbestimmung läßt sich bis zu den jüngsten Richtlinien der Regierungspolitik verfolgen, in denen die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit als „unser wichtigster außenpolitischer Auftrag“¹⁵⁾ bezeichnet wird. Ein schweizerischer Beitrag zur internationalen Friedenssicherung wird zwar „nicht ausgeschlossen“¹⁶⁾, der Friede ist aber, im Gegensatz zur Unabhängigkeit, „für sich allein kein Ziel“¹⁷⁾. Die internationale Solidarität wurde zur „Maxime“ schweizerischer Außenpolitik erhoben, aber als „Ausdruck einer richtig verstandene Politik zur Wahrung der Unabhängigkeit“¹⁸⁾.

Die tatsächliche *Relativität der schweizerischen Unabhängigkeit*, das Geflecht wechselseitiger und einseitiger Abhängigkeiten, wird freilich je länger, je weniger verkannt. Von einer „absoluten Unabhängigkeit“ könne „nur noch mit Vorbehalt“ (!) gesprochen werden; Wahrung der Unabhängigkeit umfasse demzufolge „auch die Sicherstellung eines gewissen Gleichgewichtes in der zunehmenden Interdependenz“¹⁹⁾. Das Recht des einzelnen Staates auf Unabhängigkeit werde in der heutigen Welt durch die Bedürfnisse der Staatengemeinschaft eingeschränkt im Sinne einer gegenseitigen Abhängigkeit, welcher die Schweiz wie jeder andere Staat unterliege; obwohl sie in Ausübung ihrer Souveränität die Außenpolitik autonom gestalten, müsse sie doch häufig eine Synthese suchen zwischen dem Bestreben, unabhängig zu sein, und den politischen Realitäten, die sie veranlassen, auch der weiteren Umwelt Rechnung zu tragen²⁰⁾. Die Unabhängigkeit habe „daher nicht mehr den gleichen Sinn, der ihr früher zukam“; sie sei untrennbar mit der Zusammenarbeit verbunden und könne nur durch einen „ausgewogenen Austausch von Leistungen

aufrechterhalten werden, indem wir Dritten ebenso nützlich sind, wie es diese für uns sind“²¹⁾. Jedoch müsse alles unternommen werden, um nicht in die Abhängigkeit einer einzigen Macht oder Staatengruppe zu geraten²²⁾.

Die *Neutralität* wird demgegenüber nicht als Ziel, sondern als Mittel zum Zweck der Unabhängigkeitsbehauptung verstanden. Im Gegensatz zu den Verfassungsentwürfen von 1832/33²³⁾ findet sich die Neutralität im Zweckartikel der Bundesverfassung von 1848 nicht. Ein entsprechender Antrag wurde von der Tagsatzung mit der Begründung verworfen, man könne nicht wissen, ob die Neutralität „einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse“; sie sei ein „Mittel zum Zweck“, eine zur Zeit „angemessen erscheinende Maßregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern“²⁴⁾. Auch in den jüngsten Richtlinien der Regierungspolitik wird betont, daß die Neutralität seit 1815 „Richtlinie, aber nicht Selbstzweck der schweizerischen Außenpolitik“ gewesen sei; sie sei eines der Mittel zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit²⁵⁾. Die frühere Rolle der Neutralität als Mittel zur Wahrung des inneren Friedens und inneren Zusammenhalts der Schweiz hat heute an Bedeutung verloren.

In der Nachkriegszeit wurde die Neutralität durch die „Maximen“ „Prinzipien“, „Richtlinien“ der *Solidarität*²⁶⁾, *Universalität*²⁷⁾ und

²¹⁾ Richtlinien 1972 (Anm. 15), S. 1036.

²²⁾ Bundesrat P. Graber, Umriss der schweizerischen Außenpolitik, in: *documenta helvetica* 4 (1971), S. 80.

²³⁾ S. Kaiser, J. Strickler, Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart, Bern 1901, S. 217 f.

²⁴⁾ Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847, IV. Teil, Verhandlungen betreffend die Revision des Bundesvertrages, S. 51.

²⁵⁾ Richtlinien 1972 (Anm. 15), S. 1035 f.

²⁶⁾ Als Anstoß zur Neuorientierung der schweizerischen Außenpolitik im Zeichen von „Neutralität und Solidarität“ wird die Rede des Bundesrats Petitpierre vor dem Kongreß der Freisinnig-demokratischen Partei vom 28. Oktober 1945 genannt, abgedruckt in: L. de Meuron, *Notre neutralité*, Neuchâtel 1946, S. 161 ff. Die Solidarität als *Maxime* der schweizerischen Außenpolitik findet sich freilich schon früher, so in der Rede von Bundesrat Motta vor dem Ständerat vom 8. Januar 1936 (zitiert von C. Doka, in: *Schweizer Rundschau* 6 [1971], S. 371) und wohl erstmals in der Ansprache von Bundesrat Calonder auf dem freisinnig-demokratischen Parteitag vom 24. November 1917 (F. Calonder, *Die allgemeine Lage des Landes*, Bern 1918).

²⁷⁾ Erstmals wohl in der Ungarn-Debatte des Nationalrates durch Bundesrat Petitpierre als Prinzip der

¹⁴⁾ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, S. 94.

¹⁵⁾ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971—1975 vom 13. März 1972 (BBl 1972 I, S. 1035).

¹⁶⁾ Richtlinien 1972 (Anm. 15), S. 1042.

¹⁷⁾ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 27. Juni 1973 (BBl 1973 II, S. 117).

¹⁸⁾ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968—1971 vom 15. Mai 1968 (BBl 1968 I, S. 1208).

¹⁹⁾ Richtlinien 1968 (Anm. 18), S. 1207 f.

²⁰⁾ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1965, S. 3 f.

Disponibilität²⁸⁾ ergänzt. Auch sie haben Mittelcharakter. Wenn die Richtlinien der Regierungspolitik von 1968 noch einen Zweifel am Vorrang des Unabhängigkeitsziels offenließen, so wurde er in der Parlamentsdebatte jedoch ausgeräumt²⁹⁾. Solidarität wird definiert als „die grundsätzlich kein Land ausschließende Bereitschaft zu gegenseitigen Leistungen im ausgewogenen Interesse aller jeweils betroffenen Parteien“³⁰⁾. Universalität bedeutet die Aufnahme und Aufrechterhaltung von diplomatischen Beziehungen mit möglichst allen Staaten, ungeachtet ihres politischen Regimes und ihrer Politik³¹⁾. Disponibilität wird verstanden als Verfügbarkeit zur Leistung guter Dienste³²⁾.

Der Zusammenhang zwischen Unabhängigkeit und Neutralität ist aber mit der Erklärung als Ziel-Mittel-Beziehung nicht ausgeschöpft. Die Unabhängigkeit ist zugleich Voraussetzung der Neutralität³³⁾.

schweizerischen Außenpolitik herausgestellt (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1956, S. 758).

²⁸⁾ Erstmals wohl in der Antwort des Bundesrats Wahlen auf die Interpellationen Furgler und Hubacher vom 7. Oktober 1965, Text in: F. T. Wahlen, Dem Gewissen verpflichtet, Zürich 1966, S. 239 f.; weitere Belege bei Frei (Anm. 13), S. 127.

²⁹⁾ Intervention von Nationalrat W. Hofer, in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1968, S. 270.

³⁰⁾ Botschaft Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Anm. 12), S. 889.

³¹⁾ „Wir müssen dem Prinzip der Universalität in unseren diplomatischen Beziehungen mit anderen Ländern treu bleiben, welches auch immer ihr politisches Regime sei, welches auch immer die Kritiken der Handlungen ihrer Regierungen seien.“

³²⁾ Wahlen (Anm. 28), S. 239.

³³⁾ So die von Friedrich von Gentz verfaßte Erklärung der Alliierten vom 21. Dezember 1813 zur Rechtfertigung der Neutralitätsverletzung; Text in: Schriften von Friedrich von Gentz, Bd. 3, Mannheim 1839, S. 5: „Wahre Neutralität aber kann ohne den Besitz wahrer Unabhängigkeit nicht bestehen.“ R. L. Bindschedler, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 17 (1956/57), S. 1—37 (15): „Unabhängigkeit ist aber nicht nur die Voraussetzung der Neutralität, sondern auch deren Ziel.“ M. Hagemann, Die europäische Wirtschaftsintegration und die Neutralität und Souveränität der Schweiz, Basel 1957, S. 35 ff.; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz am Übereinkommen über ein Internationales Energieprogramm vom 5. Februar 1975: „Man darf im übrigen nicht vergessen, daß die Neutralität nicht Selbstzweck, sondern ein Mittel ist, um die Unabhängigkeit des Staates zu wahren. Im übrigen stellt die staatliche Unabhängigkeit eine grundlegende Voraussetzung der Neutralität dar.“ (BBl 1975 I, S. 784).

Aus ausländischer Sicht interessiert weniger die Unabhängigkeits- als die *Friedensfunktion* der Neutralität³⁴⁾. Der Bundesrat hat sich dieser Sicht in an das Ausland gerichteten Adressen mitunter angepaßt, insbesondere gegenüber dem Völkerbund³⁵⁾ und der EWG³⁶⁾.

2. Beziehungsmacht — Starker Kleinstaat:

Die Schweiz ist ein Kleinstaat, aber ein starker Kleinstaat. Im Vergleich zu den Welt-, Groß- und Mittelmächten hat sie wenig offensive Macht, das heißt, sie ist kaum in der Lage, anderen ihren Willen aufzuzwingen. Ihre Schwäche liegt vor allem im geringen Autarkiegrad, der zwar in „normalen“ Zeiten nicht so bedenklich ist, wohl aber in Krisen- und Kriegszeiten. Die Schweiz ist in bezug auf

Arbeitskräfte	zu 27 %
Rüstungsgüter	zu 30 %
Nahrungsmittel	zu 45 %
Fremdenverkehr	zu 50 %
Energie	zu 82 %
Rohstoffe	zu 100 % (annähernd)

auslandsabhängig (vgl. Tab. 1 und Tab. 7).

Auch wenn man berücksichtigt, daß die Importgüter in Notzeiten zum Teil rationierbar und substituierbar wären, so bleibt doch eine erhebliche Auslandsabhängigkeit und das heißt Versorgungsunsicherheit. Dieses Angewiesensein auf den Import von Rohstoffen, Energie usw. beeinflußt die Exportfähigkeit auf der unser Wohlstand maßgeblich beruht. Dabei ist zu beachten, daß der Anteil der Ausfuhr an der Inlandproduktion enorm hoch ist. Er belief sich in den Jahren 1969—1972 in der

Textil- und Bekleidungsindustrie	auf 60—95 %
Maschinen- und Apparateindustrie	auf 70 %

³⁴⁾ Die Neutralität und Unverletzlichkeit der Schweiz sowie ihre Unabhängigkeit liege „im wahren Interesse der Politik ganz Europas“ (Pariser Akte vom 20. November 1815). Die in den Verträgen von 1815 zugunsten der Schweiz abgegebene Garantien seien „internationale Abmachungen zur Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens“ (Art. 435 des Friedensvertrages vom 28. Juni 1911 und Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920).

³⁵⁾ Memorandum des Bundesrates betreffend die Neutralität der Schweiz vom 8. Februar 1919: „Dies planmäßige Friedenspolitik hat in der Geschichte ihresgleichen nicht.“

³⁶⁾ Erklärung von Bundesrat Wahlen vor dem EWG-Ministerrat vom 24. September 1962; Erklärung von Bundesrat Brugger vor dem EG-Rat vom 10. November 1970.

Tabelle 1: Auslandsabhängigkeit der Schweiz im Energiesektor im Vergleich mit anderen Industriestaaten (1968—1971)

	1968		1969		1970		1971	
	Menge	%	Menge	%	Menge	%	Menge	%
Dänemark	23	99	25	100	29	100	26	100
Finnland	15	91	16	94	18	94	19	94
Schweden	37	86	41	89	46	90	42	86
Japan	194	77	228	79	277	83	293	85
Schweiz	15	79	16	80	18	82	19	82
Belgien	37	71	41	76	48	80	51	82
Italien	97	81	104	81	118	82	119	82
Irland	6	70	6	73	6	72	7	75
Frankreich	102	62	115	65	134	70	147	74
Osterreich	11	52	12	54	14	56	14	58
Norwegen	8	52	10	56	11	67	12	51
Bundesrepublik Deutschland	105	39	124	42	142	45	144	45
Großbritannien	101	37	122	43	135	45	131	43
Jugoslawien	6	43	6	41	8	37	10	33
USA	203	10	237	11	217	10	298	13
Niederlande	24	46	23	39	17	27	3	5

Legende: Menge = Energiekonsum minus Eigenenergieproduktion
(in Mio t Kohlen-Äquivalenten)
% = $\frac{\text{Energiekonsum minus Eigenenergieproduktion}}{\text{Energiekonsum}} \cdot 100$

Quelle: United Nations: Statistical Yearbook 1972, S. 353 ff.

Chemische und pharmazeutische Industrie auf 90 %
Uhrenindustrie auf 95 %.

Die Schweiz teilt in dieser Beziehung das Schicksal aller industrialisierten Kleinstaaten. Doch ist die Selbstversorgungsfähigkeit der Schweiz — bedingt durch Binnenlage, karge Bodenbeschaffenheit, Rohstoffarmut und Arbeitskräftemangel — besonders gering. Erschwerend kommt hinzu, daß die Autarkie tendenziell sinkt. So ist der Anteil der Binnenwirtschaft am Bruttosozialprodukt von 72 % in den Jahren 1960—1962 auf 65 % in den Jahren 1968—1970 gesunken.

Auf der anderen Seite verfügt die Schweiz doch über eine gewisse politische, vor allem wirtschaftspolitische, aber auch sicherheitspolitische Defensivmacht. Verglichen mit den rund 140 Staaten der Erde steht die Schweiz zwar in bezug auf das Territorium und die Bevölkerungszahl in den hinteren Rängen, ist aber in verschiedenen anderen politisch relevanten Bereichen bis ins Spitzenfeld vorgestoßen (vgl. Tab. 2, 3 und 8²⁷):

Territorium	112. Rang
Bevölkerungszahl	67. Rang
Verteidigungsausgaben	28. Rang
Bruttosozialprodukt	23. Rang
Bildungsausgaben	22. Rang
Entsandte und empfangene Diplomaten	22. Rang
Forschungspersonal	17. Rang
Exportvolumen	12. Rang
Importvolumen	11. Rang
Wissenschaftliche Veröffentlichungen	11. Rang
EDV-Anlagen	10. Rang
Wissenschaftliche Zeitschriften	9. Rang
Diplomatische Missionen im Ausland	9. Rang
Währungsreserven	6. Rang
Lebensstandard	6. Rang
Direktinvestitionen im Ausland	5. Rang
Sitzland Internationaler Organisationen	5. Rang
Zahl der Streitkräfte im Verhältnis zur Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter	1. Rang

²⁷) Die Willkür der zusammengetragenen Indikatoren erklärt sich aus dem verfügbaren Datenmaterial. Quellenangaben in den Tabellen 2 und 3.

Im Gegensatz zu einem schwachen Kleinstaat, der weder offensive noch defensive Macht be-

Tabelle 2: Rangfolge ausgewählter Staaten im Weltvergleich (Zehnerklub, Indien, VAR, China, Sowjetunion)

Quelle	Indikator	USA	CAN	GBR	JAP	BRD	FRA	ITA	NDL	BLX	SWE	SWI	IND	VAR	CHI	SOW
1, S. 299 ff.	Territorium	4	3	71	54	69	44	61	114	115	49	112	7	29	2	1
1, S. 295 ff.	Bevölkerungszahl	4	26	11	7	9	13	12	40	49	59	67	2	20	1	3
1, S. 34 ff.	Verteidigungsausgaben	1	10	4	16	6	5	8	17	21	14	28	7	26	3	2
1, S. 306 ff.	Bruttosozialprodukt	1	10	4	6	3	5	8	18	21*	16	23	9	43	7	2
1, S. 30 ff.	Bildungsausgaben	1	8	3	4	5	6	7	14	16	12	22	15	33	9	2
1, S. 357 ff.	Entsandte und empfangene Diplomaten	1	11	2	7	5	4	6	18	10	23	22	9	8	38	3
2, S. 811 ff.	Forschungspersonal	2	14	8	3	5	7	10	11	18*	19	17	4	21	—	1
2, S. 398 ff.	Exportvolumen	1	6	4	3	2	5	7	8	10	11	12	32	50	26	9
2, S. 398 ff.	Importvolumen	1	7	3	5	2	4	6	8	9	12	11	30	49	25	10
1, S. 322 ff.	Wissenschaftliche Veröffentlichungen	1	7	2	6	4	5	9	14	18	13	11	8	30	51	3
3, S. 256	EDV-Anlagen	1	8	4	3	2	5	7	9	10	12	10	—	—	13	6
1, S. 322 ff.	Wissenschaftliche Zeitschriften	1	17	6	2	4	3	7	13	8	11	9	12	46	13	5
1, S. 357 ff.	Diplomatische Missionen im Ausland	1	21	3	8	4	2	5	6	7*	12	9	12	10	40	11
1, S. 640 ff.	Währungsreserven	3	8	4	2	1	5	7	9	10*	21	6	19	57	—	—
1, S. 314 ff.	Lebensstandard	1	4	14	29	11	10	24	18	15*	3	6	101	89	98	20
3, S. 261	Direktinvestitionen im Ausland	1	4	2	9	4	3	7	7	10	10	4	—	—	—	—
1, S. 38 ff.	Zahl der Streitkräfte im Verhältnis zur Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter	17	44	37	79	38	25	40	26	27*	11	1	79	41	65	21

* ohne Luxemburg

Quellen: 1 Charles L. Taylor/Michael C. Hudson: World Handbook of Political and Social Indicators. Yale University Press 1972

2 United Nations: Statistical Yearbook 1972. New York 1973

3 Frieder Schlupp/Saluna Nour/Gerd Junne: Zur Theorie und Ideologie internationaler Interdependenz.
In: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 5 (1973), S. 245—307

Tabelle 3: Rangfolge ausgewählter Staaten im Vergleich zueinander (Zehnerklub, Indien, VAR, China, Sowjetunion)

Quelle	Indikator	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1, S. 299 ff.	Territorium	SOW	CHI	CAN	USA	IND	VAR	FRA	SWE	JAP	ITA	BRD	GBR	SWI	NDL	BLX
1, S. 295 ff.	Bevölkerungszahl	CHI	IND	SOW	USA	JAP	BRD	GBR	ITA	FRA	VAR	CAN	NDL	BLX	SWE	SWI
1, S. 34 ff.	Verteidigungsausgaben	USA	SOW	CHI	GBR	FRA	BRD	IND	ITA	CAN	SWE	JAP	NDL	BLX	VAR	SWI
1, S. 306 ff.	Bruttosozialprodukt	USA	SOW	BRD	GBR	FRA	JAP	CHI	ITA	IND	CAN	SWE	NDL	BLX*	SWI	VAR
1, S. 30 ff.	Bildungsausgaben	USA	SOW	GBR	JAP	BRD	FRA	ITA	CAN	CHI	SWE	NDL	IND	BLX	SWI	VAR
1, S. 357 ff.	Entsandte und empfangene Diplomaten	USA	GBR	SOW	FRA	BRD	ITA	JAP	VAR	IND	BLX	CAN	NDL	SWI	SWE	CHI
2, S. 811 ff.	Forschungspersonal	SOW	USA	JAP	IND	BRD	FRA	GBR	ITA	NDL	CAN	SWI	BLX*	SWE	VAR	—
2, S. 398 ff.	Exportvolumen	USA	BRD	JAP	GBR	FRA	CAN	ITA	NDL	SOW	BLX	SWE	SWI	CHI	IND	VAR
2, S. 398 ff.	Importvolumen	USA	BRD	GBR	FRA	JAP	ITA	CAN	NDL	BLX	SOW	SWI	SWE	CHI	IND	VAR
1, S. 322 ff.	Wissenschaftliche Veröffentlichungen	USA	GBR	SOW	BRD	FRA	JAP	CAN	IND	ITA	SWI	SWE	NDL	BLX	VAR	CHI
3, S. 256	EDV-Anlagen	USA	BRD	JAP	GBR	FRA	SOW	ITA	CAN	NDL	BLX	SWI	SWE	CHI	—	—
1, S. 322 ff.	Wissenschaftliche Zeitschriften	USA	JAP	FRA	BRD	SOW	GBR	ITA	BLX	SWI	SWE	IND	CHI	NDL	CAN	VAR
1, S. 357 ff.	Diplmatische Missionen im Ausland	USA	FRA	GBR	BRD	ITA	NDL	BLX*	JAP	SWI	VAR	SOW	IND	SWE	CAN	CHI
1, S. 640 ff.	Währungsreserven	BRD	JAP	USA	GBR	FRA	SWI	ITA	CAN	NDL	BLX*	IND	SWE	VAR	—	—
1, S. 314 ff.	Lebensstandard	USA	SWE	CAN	SWI	FRA	BRD	GBR	BLX*	NDL	SOW	IND	SWE	VAR	—	—
3, S. 261 ff.	Direktinvestitionen im Ausland	USA	GBR	FRA	BRD	CAN	SWI	ITA	NDL	JAP	BLX	ITA	JAP	VAR	CHI	IND
1, S. 38 ff.	Zahl der Streitkräfte im Verhältnis zur Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter	SWI	SWE	USA	SOW	FRA	NDL	BLX*	GBR	BRD	ITA	VAR	CAN	CHI	IND	JAP

* ohne Luxemburg

Quellen: 1 Charles L. Taylor/Michael C. Hudson: World Handbook of Political and Social Indicators. Yale University Press 1972
 2 United Nations: Statistical Yearbook 1972. New York 1973
 3 Frieder Schlupp/Saluna Nour/Gerd Junne: Zur Theorie und Ideologie internationaler Interdependenz
 In: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 5 (1973), S. 245—307

sitzt, kann die Schweiz als starker Kleinstaat qualifiziert werden, der zwar kaum über offensive Macht, wohl aber über eine gewisse Defensivmacht verfügt.

3. Beziehungsraum — Priorität des westeuropäisch-atlantischen Raumes:

Versteht man unter dem Prinzip der Universalität mehr als nur die Aufnahme und Aufrechterhaltung diplomatischer Beziehungen mit möglichst allen Staaten, so ist es eine Fiktion. Denn die Intensität der Beziehungen der Schweiz ist räumlich höchst ungleichmäßig verteilt. Wirtschaftspolitisch, gesellschaftspolitisch, ideologisch, in bezug auf die Herkunft der militärischen Rüstungsgüter usw. ist die Schweiz einseitig mit einer bestimmten Mächtegruppe verbunden, nämlich den westlichen Industriestaaten. *Tabelle 4*, die einer Unter-

suchung von Daniel Frei entnommen ist³⁸⁾ und in der die Intensität des Außenhandels, der Briefkommunikation und der offiziellen Beziehungen verglichen werden, zeigt mit frappanter Deutlichkeit, daß durchweg die folgenden fünf Staaten an der Spitze der Rangfolge stehen: Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, USA, Italien und Großbritannien. 88 % aller Importe der Schweiz wurden 1973 aus den nichtkommunistischen Industriestaaten bezogen; 74 % aller Exporte der Schweiz gingen in diese Länder (*Tab. 5*). 91 % der Di-

³⁸⁾ D. Frei, Die Schweiz im internationalen System, in: J. Steiner, (Hrsg.), Das politische System der Schweiz, München 1971, S. 163—200 (167); auch wenn man die Allgemeingültigkeit der verwendeten Indikatoren bestreitet und dies durch im Ergebnis abweichende Indikatoren belegt (z. B. Herkunft ausländischer Arbeitskräfte, Rohöl-Ursprungsländer), so ist doch unbestreitbar, daß das Schwergewicht der Beziehungen im westeuropäisch-atlantischen Raum liegt.

Tabelle 4: Rangordnung der 25 wichtigsten Partner der Schweiz nach der Interaktionsdichte

<i>Außenhandel</i> (Exporte in Mio. Fr.)	<i>Kommunikation</i> (empfangene Briefsendungen in Mio.)	<i>offizielle Beziehungen</i> (Zahl der im betreffenden Land akkreditierten und dort residierenden diplomatischen und konsularischen Vertreter)
1. Bundesrepublik (2463)	1. Bundesrepublik (48)	1. Frankreich (41)
2. USA (1780)	2. Italien (23)	2. USA (40)
3. Italien (1513)	3. Frankreich (22)	3. Bundesrepublik (29)
4. Frankreich (1496)	4. Großbritannien (13)	4. Italien (29)
5. Großbritannien (1291)	5. USA (12)	5. Großbritannien (17)
6. Österreich (843)	6. Benelux (zus. 23)	6. Brasilien (11)
7. Schweden (596)	7. —	6. Kanada (11)
8. Japan (460)	8. —	8. Österreich (9)
9. Niederlande (445)	9. Österreich (8)	9. Australien (8)
10. Belgien (mit Lux. 419)	10. Spanien/Portugal (9)	10. Japan (7)
11. —	11. —	10. Niederlande (7)
12. Spanien (408)	12. Skandinavien (zus. 5)	10. Spanien (7)
13. Dänemark (367)	13. —	10. Südafrika (7)
14. Hongkong (260)	14. —	10. Ver. Arab. Rep. (7)
15. Kanada (256)	15. —	15. Argentinien (6)
16. Brasilien (250)	16. Oststaaten (zus. 4)	15. Indien (6)
17. Australien u. Ozeanien (250)		15. Jugoslawien (6)
18. Südafrika (227)		15. Türkei (6)
19. Mexiko (191)		15. UdSSR (6)
20. Norwegen (189)		20. Belgien (5)
21. Portugal (183)		20. Chile (5)
22. Jugoslawien (180)		22. CSSR (4)
23. Finnland (169)		22. Kenia (4)
24. Argentinien (163)		22. Kolumbien (4)
25. Israel (128)		22. Libanon (4)

Quellen: *Außenhandel*: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Bd. 77 (1969), Basel 1969, S. 177—179; *Kommunikation*: Schweizerische Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe — Statistik 1969, Bern 1970, S. 136; *Offizielle Beziehungen*: Verzeichnis der schweizerischen Botschaften und Konsulate, Ausgabe April 1970, Bern 1970.

Tabelle 5: Schweizerischer Außenhandel 1973 (Mrd. Fr./%)

		alle Länder	EWG	EFTA	außereurop. Industrie- staaten	Ost- länder	Entwick- lungs- länder
Importe	Fr.	36,6	25,1	3,5	3,7	0,9	3,4
	%	100	68,5	9,6	10,1	2,5	9,3
Exporte	Fr.	29,9	13,7	3,8	4,7	1,5	6,2
	%	100	45,8	12,7	15,7	5,0	20,8

Quelle: Integrationsbureau des Eidgenössischen Politischen Departments und Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements.

Tabelle 6: Faktische Integration der Schweiz in die Europäischen Gemeinschaften (Neuner-Gemeinschaft) im Vergleich mit anderen europäischen Staaten gemessen am Pro-Kopf-Warenverkehr (Jahr 1971)

Güterart	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
IMPORTE													
Nahrungs- und Genußmittel	BLX	SWI	NDL	BRD	IRL	GBR	SWE	ITA	NOR	DAN	FRA	AUS	FIN
Energie	BLX	SWI ¹	SWE	DAN	NOR	IRL	NDL	BRD	AUS	FRA	GBR	FIN	ITA
Rohstoffe	BLX	NDL	SWI	SWE	AUS	BRD	NOR	ITA	IRL	FIN	FRA	DAN	GBR
Maschinen und Fahrzeuge	BLX	SWI	NDL	SWE	NOR	AUS	DAN	IRL	FIN	FRA	BRD	ITA	GBR
Übrige Erzeugnisse	SWI	BLX	NDL	IRL	NOR	SWE	DAN	AUS	BRD	FIN	FRA	ITA	GBR
Total Importe	BLX	SWI	NDL	SWE	NOR	DAN	IRL	AUS	BRD	FIN	FRA	ITA	GBR
EXPORTE													
Nahrungs- und Genußmittel	NDL	IRL	DAN	BLX	FRA	SWI	NOR	ITA	AUS	SWE	BRD	FIN	GBR
Energie	NDL	BLX	SWI	SWE	DAN	NOR	BRD	IRL ²	AUS	FRA	GBR	ITA	FIN
Rohstoffe	SWE	FIN	NDL	NOR	BLX	AUS	DAN	IRL	FRA	SWI	BRD	GBR	ITA
Maschinen und Fahrzeuge	BLX	SWE	SWI	NDL	BRD	NOR	DAN	FRA	ITA	AUS	GBR	IRL	FIN
Übrige Erzeugnisse	BLX	NDL	SWI	NOR	SWE	BRD	FIN	IRL	AUS	FRA	ITA	DAN	GBR
Total Exporte	BLX	NDL	SWE	SWI	NOR	IRL	DAN	BRD	FIN	FRA	AUS	ITA	GBR
Total Importe und Exporte	BLX	NDL	SWI	SWE	NOR	IRL	DAN	BRD	AUS	FIN	FRA	ITA	GBR

¹ Das Rohöl aus den arabischen Staaten wird zum Teil im Raum der Europäischen Gemeinschaften raffiniert; die OECD-Statistik berücksichtigt die Ursprungsländer nicht, was in bezug auf die effektive Erdölabhängigkeit falsche Vorstellungen wecken könnte.

² ohne Elektrizität

Quellen: OECD, Statistics of Foreign Trade, Series B 2—5, January—December 1971, Paris 1972. — Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Luxemburg 1971. — Die Tabelle ist ein Zusammenschluß der Ergebnisse der Diplomarbeit von *Rolando Lardelli* über „Die faktische Integration der Schweiz in die Europäischen Gemeinschaften“ (Hochschule St. Gallen, Frühjahr 1973).

rektionen des Auslandes in der Schweiz stammten 1968 laut Angaben des Integrationsbüros der Bundesverwaltung aus dem EWG-Raum (53 % bzw. 2,1 Mrd. Fr.) und den USA (38 % bzw. 1,5 Mrd. Fr.).

4. Beziehungsdichte — Faktische Integration ohne Mitbestimmung:

Zwei Unterschiede zwischen der heutigen Stellung der Schweiz und der Situation zur Zeit der Verfassungsgründung müssen besonders hervorgehoben werden. Erstens war die Schweiz zwar auch im 19. Jahrhundert alles andere als autark, aber die Interdependenz ist seither gewachsen. Zweitens vollzieht sich die internationale Entscheidungsbildung immer weniger im bilateralen, sondern zunehmend im multilateralen Rahmen organisierter Staatenverbindungen. Als Nichtmitglied wichtiger Staatenzusammenschlüsse riskiert die Schweiz, von den Beschlüssen dieser Organisationen mitbetroffen zu werden, ohne auf deren Formulierung Einfluß nehmen zu können. Die faktische Interdependenz tendiert damit zur Dependenz mangels Mitbestimmung.

Das gilt in besonders hohem Maß für die Beziehungen der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften. 1973 bezog die Schweiz 78 %

aller Importe aus dem EWG/EFTA-Raum, während 58 % der schweizerischen Exporte von dieser Ländergruppe aufgenommen wurden (Tab. 5). Die Schweiz ist stärker in die Europäischen Gemeinschaften integriert als die meisten ihrer Mitgliedstaaten. Tabelle 6 belegt diese These in bezug auf den Warenverkehr. Aber auch der schwerer zu ermittelnde Dienstleistungs- und Kapitalverkehr dürfte ein ähnliches Bild ergeben. Ganz besonders eng ist die Verflechtung des Personenverkehrs. Abgesehen von Luxemburg beschäftigt kein Land der Europäischen Gemeinschaften, gemessen an der einheimischen Bevölkerung, so viele ausländische Arbeitskräfte wie die Schweiz. 27 % der Erwerbsbevölkerung der Schweiz sind Ausländer, während der entsprechende Anteil in allen EG- und EFTA-Staaten mit Ausnahme Luxemburgs (34 %) unter 11 % liegt (Tab. 7). Dazu kommt, daß fast drei Viertel der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz aus dem EG-Raum stammen; in den EG-Staaten ist demgegenüber der Anteil auf ein Fünftel zurückgegangen³⁹⁾.

³⁹⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Arbeitsmärkte in der EWG 1970, Juni 1970; Mitteilung der Kommission an den Rat betreffend die Beschäftigung von Arbeitskräften aus Drittländern und die Arbeitskraftreserven der Gemeinschaft, 13. November 1970.

Tabelle 7: Beschäftigte ausländische Arbeitskräfte in % der beschäftigten Arbeitnehmer insgesamt in der Schweiz und in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften

Länder	1969	1970	1971	1972
Luxemburg	29	30	33	34
Schweiz ¹		27	27	27
Bundesrepublik	6,4	8,3	9,7	10,5
Frankreich	7,6	7,5	7,4	7,3
Belgien	6,6	6,7	6,9	7,2
Großbritannien	4,5	5,0	5,4	5,5
Niederlande	2,8	2,9	3,0	3,0
Dänemark ²	1,2	1,3	1,9	
Irland ³	0,4	0,3	0,3	0,3
Italien	0,3	0,3	0,3	

¹ Inkl. Saisonarbeiter und Grenzgänger

² Ohne nordischen Arbeitsmarkt

³ Ohne Großbritannien und Commonwealth

Quellen: Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahre 1973. Anlage zum 7. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel 1974, S. 226 f. — Für die Schweiz: 1970: mündliche Angabe der Eidgenössischen Fremdenpolizei beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. 1971: Die Volkswirtschaft, Heft 4, 1972, S. 204. 1972: Die Volkswirtschaft, Heft 4 1973, S. 230.

Tabelle 8: Rangfolge der Länder, in denen sich die größte Anzahl der Haupt- und Nebensitze Internationaler Organisationen befinden (Stand Ende 1971)

Frankreich	645
Belgien	583
Großbritannien	442
USA	351
Schweiz	346
Niederlande	183
Bundesrepublik Deutschland	172
Italien	134
Schweden	66
Dänemark	55
Osterreich	54
Indien	49
Argentinien	42
Kanada	36
Mexiko	34
Japan	32
Ägypten	31
Norwegen	28
Philippinen	25
Thailand	25

Quelle: Eidgenössisches Politisches Departement, Direktion für internationale Organisationen

5. Beziehungsbereich — Sicherheitspolitische ohne wirtschaftspolitische Trennung:

Die Schweiz verfolgt eine Politik der sicherheitspolitischen Trennung bei gleichzeitiger faktischer Wirtschaftsintegration in die Gruppe der nichtkommunistischen Industriestaaten. Im Ost-West-Konflikt steht sie auf der Seite des Westens, im Nord-Süd-Konflikt auf der Seite des Nordens und im Energie-Konflikt auf der Seite des Nordwestens. Die Neutralitätskonformität dieser einseitigen Bindungen wird mit der Unterscheidung von „Wirtschaft“ und „Politik“ begründet. In der offiziellen Neutralitätskonzeption von 1954⁴⁰⁾ wird die schweizerische Teilnahme an internationalen Konferenzen und Organisationen davon abhängig gemacht, ob sie vorwiegend wirtschaftlichen oder vorwiegend politischen Charakter haben. Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen vorwiegend politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höchstens in Frage, wenn sie eine „gewisse Universalität“ aufweisen. Wirtschaftliche Bindungen sind dagegen auch dann zulässig, wenn sie nicht universell sind. Ähnlich wird in den Richtlinien der Regierungspolitik argumentiert: „Diese Öffnung nach außen kennt kaum eine Ein-

schränkung auf den Gebieten der Wirtschaft und der Kultur; sie ist begrenzt im politischen Bereiche, wo sie keinerlei ausschließliche und privilegierte Beziehungen zu bestimmten Mächten erlaubt, und sie ist nicht vorhanden im militärischen Sektor, wo einzig gewisse Übereinkünfte mit anderen neutralen Staaten denkbar sind.“⁴¹⁾

Dieser Versuch der Trennung von Wirtschaft und Politik kommt auch institutionell zum Ausdruck, indem die Außenwirtschaftsdiplomatie vom Volkswirtschaftsdepartement und die „nichtwirtschaftliche“ Diplomatie vom Politischen Departement wahrgenommen wird. Die erste ist aktiv und dynamisch, die zweite eher defensiv und zurückhaltend.

6. Zusammenfassung:

Die Zielsetzung der gegenwärtigen schweizerischen Außenpolitik beruht nach wie vor auf dem Vorrang der Unabhängigkeitsbehauptung. Die schweizerische Beziehungsmacht ist asymmetrisch, insofern die Auslandsabhängigkeit größer ist als der eigene Einfluß. Das Schwergewicht des Beziehungsraums liegt im westeuropäisch-atlantischen Bereich (nichtuni-

⁴⁰⁾ Text in: Verwaltungsentscheide 24 (1954), S. 9 ff.

⁴¹⁾ Richtlinien 1972 (Anm. 15), S. 1036.

verselle Streuung); wir unterhalten mit vielen lockere und mit wenigen enge Beziehungen⁴²⁾. Die Beziehungsdichte ist im Rahmen dieser Schwergewichtsbildung hoch, das Mitbestimmungspotential jedoch gering. Der Beziehungs-

bereich ist durch Dynamik im „nichtpolitischen“, insbesondere „wirtschaftlichen“ Bereich gekennzeichnet, während im „politischen“, insbesondere „sicherheitspolitischen“ Bereich vorsichtige Zurückhaltung geübt wird.

IV. Ausblick

1. Zielsetzung — Mehrdimensionalität:

Zieldimensionen oder das magische Polygon der schweizerischen Außenpolitik: Ist der Vorrang der Unabhängigkeitsbehauptung heute noch legitim? 1848, als es um die nationale Einigung ging, war diese Zielsetzung verständlich. Heute würden wir den Zweckparagrafen der Bundesverfassung wohl anders formulieren. Vor allem würden wir wohl die national-egoistischen Schranken öffnen. Wir wollen nicht nur an unsere Unabhängigkeit, unsere Freiheit, unsere Rechte und unsere Wohlfahrt denken, sondern einen Beitrag zur Förderung dieser Ziele im größeren Rahmen der Völkergemeinschaft leisten. In zahlreichen Vernehmlassungen zur Totalrevision der Bundesverfassung kommt dieser Wille zur außenpolitischen Neuorientierung zum Ausdruck. Und in diesem Sinne hat die Wahlen-Kommission anstelle des bisherigen Zweckartikels der Bundesverfassung die folgende Präambel vorgeschlagen: „Das Volk und die Stände der schweizerischen Eidgenossenschaft, entschlossen, die Unabhängigkeit, Freiheit und Einheit in der Vielfalt des Schweizervolkes zu erhalten, die Würde und die Rechte der Menschen zu wahren, bestrebt, einen dauernden Beitrag an die Förderung der Wohlfahrt und des Friedens im Lande und in der Völkergemeinschaft zu leisten, haben nachstehende Bundesverfassung angenommen.“⁴³⁾

Die künftige schweizerische Außenpolitik sollte einer mehrdimensionalen Zielsetzung folgen, die dem Unabhängigkeitsziel das Friedensziel und das Menschenrechteziel gleichrangig zur Seite stellt. Oberstes Ziel der schweizerischen Außenpolitik soll der Friede in Unabhängigkeit unter Wahrung der Menschenrechte sein.

⁴²⁾ H. Dechmann und D. Frei, *Der Platz der Schweiz im internationalen System. Eine deskriptive Studie, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 27/28, Zürich 1974.*

⁴³⁾ Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bd. 6, Bern 1973, S. 61.

Die Solidarität kommt darin zum Ausdruck, daß wir diese Ziele nicht nur für die Schweiz anstreben, sondern uns im Rahmen unserer Möglichkeiten für den Frieden in der Welt, für die Verwirklichung der Menschenrechte und für die Achtung der Unabhängigkeit anderer Staaten, insbesondere der Kleinstaaten, einsetzen.

Zieloperationalität: Die drei Ziele des magischen Polygons bedürfen der unmißverständlichen Definition, damit sie sich von bloßen politischen Schlagworten abheben.

Unabhängigkeit sei hier verstanden als die größtmögliche Selbst- und Mitbestimmung des eigenen staatlichen Schicksals unter weitestmöglicher Zurückdrängung der Fremdbestimmung.

Frieden sei verstanden als Abwesenheit von Krieg, Krieg aber als die Anwendung physischer Gewalt durch eine politische Einheit mit dem Zweck, einer anderen politischen Einheit den Willen aufzuzwingen oder sich dem Willen einer anderen politischen Einheit zu widersetzen.

Das Menschenrechteziel umfaßt die Dreierheit von individuellen Freiheitsrechten, politischen Teilnahmerechten und Sozialrechten, wie sie in den Konventionen des Europarates und der Vereinten Nationen konkretisiert sind. Es ist nicht in einem engen juristischen Sinne zu verstehen, sondern als ein politisches Programm, das die gesamte Politik zu durchdringen vermag.

Zielbeziehungen: Entsprechend dem magischen Polygon der Nationalökonomie verhalten sich diese drei Ziele zueinander teils harmonisch, teils indifferent, teils antinomisch.

Unabhängigkeit und Frieden: Unabhängigkeit bedarf des Friedens; Krieg gefährdet die Unabhängigkeit. Umgekehrt bedarf der Friede der Unterkammerung der Welt in autonome, staatliche und regionale Einheiten; der Föderalismus gewährleistet — einem Wabenbau vergleichbar —, daß Konflikte auf begrenzte Räume

eingedämmt werden können, ohne das ganze zu gefährden. Einseitige Betonung der Unabhängigkeit auf Kosten des Friedensziels führt zu Nationalismus oder gar imperialistischer „Sicherung des Lebensraums“; eine wirksame Friedensstruktur ist nur möglich, wenn die Staaten zu Unabhängigkeitseinbußen bereit sind. Die entscheidende Frage ist, wieviel Unabhängigkeit geopfert werden soll und darf, um diese Unabhängigkeit zu sichern. Übermäßige Betonung des Friedensziels unter Mißachtung der Unabhängigkeit bedeutet einseitige Appeasement-Politik, Entspannung um jeden Preis und ebnet den Weg zur imperialen oder hegemonialen Pax. Imperialismus legitimiert den Unabhängigkeitskrieg.

Unabhängigkeit und Menschenrechte: Die Unabhängigkeit nach außen ist abhängig von der Loyalität der Bürger zum politischen System, von der Verteidigungswürdigkeit, der Legitimität der Staatsordnung; Loyalität, Verteidigungswürdigkeit und Legitimität gründen aber letztlich in der Achtung und Sicherung der Menschenrechte. Die Sicherung der Menschenrechte, der individuelle und demokratische Handlungsraum ist nur in dem Maße möglich, wie die übergeordnete kollektive Einheit tatsächlich nach außen unabhängig ist. Auch aus der Sicht der Menschenrechte ist die Unterkammerung großer Einheiten, großer Räume, großer Gesellschaften in kleinere, also der Föderalismus und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, unerlässlich. Einseitige Betonung der Unabhängigkeit auf Kosten der Menschenrechte hat die Totalisierung des öffentlichen Lebens zur Folge. Die Frage ist, wieviel individuelle Freiheit geopfert werden soll und darf, um diese Freiheit zu sichern. Einseitige Betonung der individuellen Bedürfnisse unter Mißachtung der Bedürfnisse der staatlichen Gemeinschaft führt zu verantwortungslosem Egoismus.

Frieden und Menschenrechte: Der Friede ist wie die Unabhängigkeit kein Selbstzweck, sondern am Wohl aller Menschen orientiert. Die optimale Entfaltung der Persönlichkeit des Menschen bedarf des Friedens. Einseitige Betonung des Friedens auf Kosten der Menschenrechte bedeutet Totalisierung des öffentlichen Lebens. Überbetonung der Menschenrechte unter Vernachlässigung der Friedenssicherung setzt genau das aufs Spiel, was zu schützen vorgegeben wird.

Die Menschenrechte sind in sich selbst dem Spannungsverhältnis von Freiheit und Gleichheit ausgesetzt: Ein Minimum an Gleichheit

ist notwendig, um überhaupt die Früchte der Freiheit genießen zu können. Umgekehrt ist ist ein gewisses Maß an Freiheit ebenfalls notwendig, um den Leistungswillen zu fördern und damit die Chancengleichheit aller auf möglichst hohem Niveau zu ermöglichen; Freiheit beinhaltet das Recht auf Ungleichheit. Schrankenlose Freiheit bevorzugt den Stärkeren. Überbetonung der Gleichheit schwächt die Initiative des einzelnen, bläht die staatliche Bürokratie auf und führt zur Unterjochung des einzelnen unter den Leviathan eines anonymen Staatsmolochs.

So bedingen und beschränken sich Unabhängigkeit, Frieden und Menschenrechte wechselseitig. Aufgabe der Außenpolitik ist es, die zum Teil widersprüchlichen Ziele in einem ständigen Optimierungsprozeß im Gleichgewicht zu halten.

Ziele und Mittel: Universalität, Disponibilität und Neutralität sind keine Ziele, sondern Mittel zur Verwirklichung des Friedens in Unabhängigkeit unter Wahrung der Menschenrechte.

Im Gegensatz zum Unabhängigkeitsziel besteht keine verfassungsmäßige Verpflichtung der schweizerischen Außenpolitik zur Neutralität, Disponibilität oder Universalität. Die letzteren sind in der Verfassung überhaupt nicht zu finden. Die Neutralität wird in der Verfassung zwar erwähnt, aber im Sinne von Kompetenznormen, die Bundesversammlung (BV Art. 85 Ziff. 6) und Bundesrat (BV Art. 102 Ziff. 9) zu Maßnahmen im Hinblick auf die Wahrung der Neutralität berechtigen, aber den Neutralitätsverzicht nicht verbieten.

Auch völkerrechtlich besteht keine Verpflichtung zur Universalität oder Disponibilität. Dagegen ist die Schweiz vertraglich zur dauernden Neutralität verpflichtet.

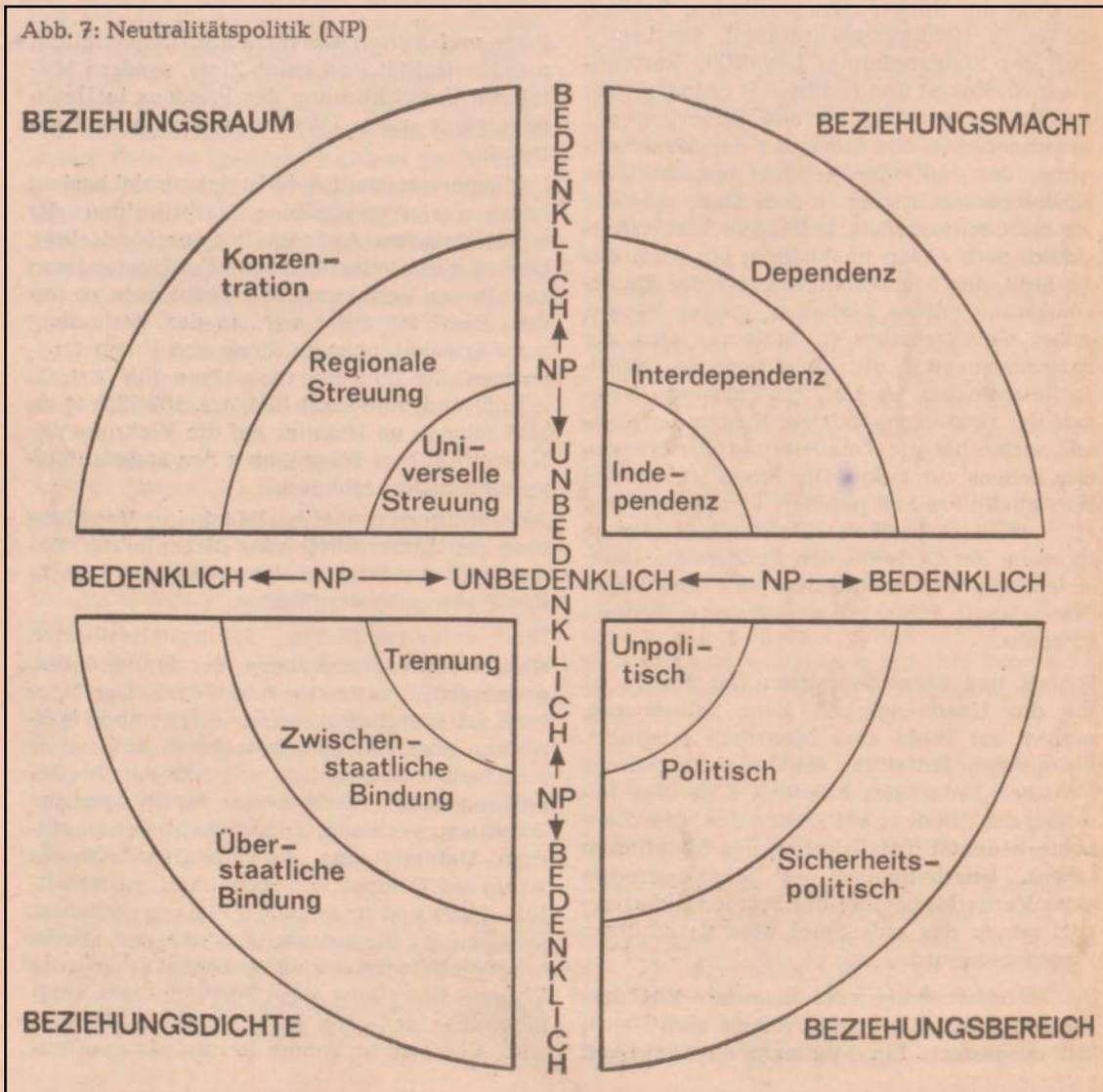
Die völkerrechtlichen Neutralitätspflichten sind, als Einschränkungen der Souveränität, grundsätzlich restriktiv auszulegen. Der Neutrale ist verpflichtet, weder direkt noch indirekt an einem Krieg teilzunehmen, solange er nicht selber angegriffen wird. Er hat die Benutzung seines Territoriums für kriegerische Zwecke zu verhindern. Er muß sich der staatlichen Unterstützung der Kriegführenden in bezug auf Truppen, Kriegsmaterial, wirtschaftliche Hilfe und finanzielle Anleihen enthalten. Dagegen ist die private Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial, überhaupt der private Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr mit den kriegführenden Parteien nach Völkerrecht keinen Beschränkungen un-

terworfen. Falls der neutrale Staat Verbote oder Beschränkungen hinsichtlich der privaten Wirtschaftsbeziehungen erläßt, muß er die kriegführenden Parteien zumindest in bezug auf die Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial gleich behandeln.

Der dauernd Neutrale ist bereits im Frieden verpflichtet, eine Außenpolitik zu führen, die ihm im Kriegsfall die Einhaltung der Neutralitätspflichten ermöglicht. Demzufolge darf er insbesondere keiner militärischen Allianz beitreten. Im übrigen ist der dauernd Neutrale in der Gestaltung seiner Außenpolitik nach Völkerrecht frei. Insbesondere ist er nicht zu einer gleichmäßigen Streuung seiner Außenbeziehungen verpflichtet.

Eine andere Frage ist die Glaubwürdigkeit der Neutralität. Allgemein kann gesagt werden, daß die neutralitätspolitische Bedenklichkeit im Maße der Abhängigkeit, der räumlichen Konzentration der Beziehungen, der Überstaatlichkeit und der sicherheitspolitischen Relevanz der Bindungen wächst. Umgekehrt sinkt die neutralitätspolitische Bedenklichkeit im Maße der Unabhängigkeit, der universellen Streuung der Beziehungen, der minimalen Beziehungsdichte und der machtpolitischen Bedeutungslosigkeit der Bindungen. Dieser Zusammenhang zwischen den vier Bezugskategorien Beziehungsmacht, Beziehungsraum, Beziehungsdichte und Beziehungsbereich wird in der Abbildung 7 verdeutlicht.

Abb. 7: Neutralitätspolitik (NP)



Zielrealisierbarkeit: Die Realisierung der vorgeschlagenen mehrdimensionalen Zielsetzung stößt auf außen- und innenpolitische Hindernisse.

Außenpolitisch ist die Zielrealisierung beschränkt durch den geringen Einfluß des Kleinstaats Schweiz. Die Feststellung im Bericht der Studienkommission für strategische Fragen, „daß die Sicherheit unseres Landes in weit höherem Maß von den internationalen Konstellationen und von der Sicherheitspolitik unserer Umwelt ... abhängig ist ... als von unseren eigenen Mitteln und Vorkehrungen“⁴⁴⁾, gilt für die Außenpolitik überhaupt. Immerhin werden gleiche und ähnliche Ziele auch von anderen Staaten und Staatengruppen verfolgt. Durch eine dauernd präsente, aktive, initiative, informierte, sachkundige, flexible, kooperative Diplomatie ist es auch dem Kleinstaat möglich, die wechselnden internationalen Konstellationen im Sinne seiner Ziele zu nutzen.

Innenpolitisch ist die Zielrealisierung beschränkt durch die direktdemokratischen und konkordanzdemokratischen Elemente des schweizerischen politischen Systems. Die direkte Demokratie begünstigt einen eigenartigen *Circulus vitiosus* in der außenpolitischen Willensbildung⁴⁵⁾: Die Regierung ist sich der Notwendigkeit einer aktiven und kooperativen Außenpolitik bewußt; sie ist für Neuerungen offen. Das Volk neigt aber eher zu einer zurückhaltenden, isolationistischen Außenpolitik und ist gegenüber Neuerungen skeptisch. Regierung und Parlament nehmen „realistischerweise“ auf die „Volksmeinung“ Rücksicht und stecken ihre Ziele kürzer, als eigene Einsicht nahelegen würde. Aber indem sie das tun, stützen sie selbst wiederum die isolationistische Einstellung weiter Kreise der Stimmbürgerschaft.

Hinzu kommt die Behinderung einer konzeptuellen Außenpolitik durch die Konkordanzdemokratie. Das Konkordanzsystem unterscheidet sich vom Konkurrenz- und Koalitionssystem⁴⁶⁾ dadurch, daß alle großen Parteien

in der Regierung vertreten und alle organisierten Interessen in den Willensbildungsprozeß integriert sind. Aufgrund der heterogenen Regierungszusammensetzung fehlt ein verbindliches Regierungsprogramm. Die Willensbildung vollzieht sich durch Kompromißfindung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner möglichst aller großen Parteien und Verbände. Das Ergebnis ist in der Regel eine Politik der kleinsten Schritte am Rande des Status quo.

Dennoch wäre es falsch, vor diesen Hindernissen zu kapitulieren. Eine Regierung und eine Diplomatie, die nicht weiß, was sie will, oder von der man nicht weiß, was sie will, wird erst recht zum Spielball innen- und außenpolitischer Kräfte.

2. Beziehungsmacht — Symmetrische Strategie:

Paradoxerweise läßt sich eine realistische Unabhängigkeitspolitik nicht mehr definieren ohne Bezug zur wachsenden Interdependenz und Dependenz⁴⁷⁾. Treffend charakterisiert François Perroux die Unabhängigkeit als „modalité forte de l'interdépendance“ und die Abhängigkeit als „modalité faible de l'interdépendance“⁴⁸⁾.

In Anbetracht der Kleinstaatlichkeit, des schwachen Autarkiegrades, der fehlenden Offensivmacht, der beschränkten Defensivmacht, des Einflußdefizits im Verhältnis zur Abhängigkeit und der starken faktischen Umweltbindung kann Unabhängigkeitspolitik heute nicht mehr bedeuten als die Verwirklichung eines optimalen, bestmöglichen Gleichgewichts von Einflüssen und Abhängigkeiten. Die Schweiz sollte also eine tendenziell symmetrische Politik betreiben.

Diese Strategie ergibt sich auch aus dem Friedens- und Menschenrechteziel; denn eine an den Menschenrechten orientierte Friedensordnung bedingt den Abbau hegemonial-imperialer Machtstrukturen.

Das Gleichgewicht der gegenseitigen Abhängigkeit ist indessen für einen Kleinstaat nur teilweise realisierbar. Deshalb bedarf die erste Zielkonkretisierung der Ergänzung durch die zweite: die Streuung der Abhängigkeiten.

⁴⁴⁾ Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, Zürich 1971, S. 30.

⁴⁵⁾ H. Mayrzedt, Probleme einer zukunftsgerichteten Neuorientierung des außenpolitischen Konzepts eines dauernd neutralen Staates am Beispiel der Schweiz, in: *Wirtschaft und Recht* 2 (1974), S. 91 bis 101 (97).

⁴⁶⁾ A. Meier und A. Riklin, Von der Konkordanz zur Koalition. Überlegungen zur Innovationsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 3/4 (1974), S. 507—526.

⁴⁷⁾ Zur Interdependenz: F. Perroux, „Indépendance“ de l'économie nationale et interdépendance des nations, Paris 1969; Schlupp/Nour/Junne (Anm. 8); G. Junne, S. Nour, Internationale Abhängigkeiten. Fremdbestimmung und Ausbeutung als Regelfall internationaler Beziehungen, Frankfurt 1974.

⁴⁸⁾ F. Perroux (Anm. 47), S. 134.

3. Beziehungsraum — Universelle Streuungsstrategie:

Eine Konzentrationsstrategie scheidet nicht nur deshalb aus, weil sie dem Postulat einer tendenziell symmetrischen Politik widerspricht, sondern auch deshalb, weil ganz einfach der Partner fehlt. Kleinstaatliche Konzentrationsstrategie führt unvermeidlicherweise zu einer Verstärkung des Ungleichgewichts in der gegenseitigen Abhängigkeit, zu einer „modalité faible de l'interdépendance“, zu einem Mißverhältnis von Einfluß und Abhängigkeit, zu einem Satelliten-, Vasallen- oder Protektorsverhältnis (Beispiele: CSSR/Sowjetunion, Dominikanische Republik/USA oder — abgeschwächt — Finnland/Sowjetunion). Sie widerspricht zudem der Neutralität.

Der schwächere Partner wird in der Regel zweckmäßigerweise versuchen, seine Abhängigkeiten auf verschiedene Mächte zu verteilen.

Gegenwärtig sind unsere Beziehungen schwergewichtig regional gestreut. Nach den Vorstellungen von Jacques Freymond und Gérard Bauer sollte die Schweiz künftig ihre westeuropäische Verankerung zugunsten der gesamteuropäischen und universellen Bindungen lockern.

Freymond: „Unsere geographische Lage auferlegt uns am Ende dieses Jahrhunderts wie in den vorangegangenen Jahrhunderten einen historischen Auftrag der Öffnung gegenüber ganz Europa, gegenüber den zwei Europas. Daran sind wir übrigens nicht nur interessiert, um unsere Sicherheit zu verstärken, sondern auch aus wirtschaftlichen Überlegungen. Uns in einer westlichen Welt einschließen zu lassen, wo die Konkurrenz immer erbitterter wird, wo neue Schlagbäume sich erheben können an Stelle derer, die man niederreißt, wo selbst die Fundamente des wirtschaftlichen und sozialen Systems immer mehr untergraben werden, hieße Gefahr laufen, unsere Unabhängigkeit preiszugeben. Unser Interesse erfordert systematischere Versuche, unsere wirtschaftlichen Beziehungen zu den sozialistischen Ländern zu entwickeln, was Risiken mit sich bringt, eine große Vorstellungskraft und das Studium einer Anzahl wirtschaftlicher und juristischer Probleme erfordert.“⁴⁹⁾

Bauer: „Man kann keine klare und saubere Scheidung von Politik und Wirtschaft vorneh-

men. Da Interdependenzen zwischen diesen beiden Kategorien bestehen, muß unsere Außenhandelspolitik ihre Autonomie wahren als Garant der Glaubwürdigkeit unserer Neutralität. Die Berufung der Schweiz in bezug auf die Außenhandelspolitik und die Außenpolitik ist universell und nicht bloß europäisch. Sie muß ihre universelle Präsenz in den Dienst der Entwicklung friedlicher wirtschaftlicher und politischer Beziehungen stellen. In diesem Sinne muß sie jederzeit bereit sein für neue Formen und Objekte der universellen und regionalen Kooperation. Jedem regionalen Übereinkommen wie dem Freihandelsvertrag mit den erweiterten EG muß eine entsprechende Öffnung der Schweiz in ihren außereuropäischen Beziehungen folgen. Die Eidgenossenschaft muß gleichzeitig eine schweizerische, eine europäische und eine universelle Politik führen.“⁵⁰⁾

Dem ist zuzustimmen. Und zwar nicht nur aus der Sicht des Unabhängigkeitsziels, das in den beiden Voten dominiert. Denn auch vom Friedensziel her ist die Auflockerung der Blöcke zweckmäßig.

Allerdings ist die Realisierbarkeit der gesamteuropäischen und universellen Streuung der Beziehungen aus drei Gründen beschränkt. Erstens ist es nur natürlich, daß wir mit unseren Nachbarstaaten besonders eng verbunden sind. Zweitens liegt es nicht in der Macht der Behörden, in einem relativ freien marktwirtschaftlichen System die außenwirtschaftlichen Beziehungen zu lenken. Drittens entsprechen Angebot und Nachfrage der Staaten Osteuropas und der „Dritten Welt“ nur in beschränktem Maße unseren Bedürfnissen.

Dennoch sollte die Schweiz einer tendenziell universellen Streuungsstrategie folgen, sich aber bewußt bleiben, daß die universelle Streuung nur sehr beschränkt realisierbar ist und die schwergewichtige Verankerung im westeuropäischen Raum, wenn auch gemildert, bleiben wird.

4. Beziehungsdichte — Zwischen- und überstaatliche Bindungsstrategie:

So wie die beiden ersten Postulate des Gleichgewichts von Einfluß und Abhängigkeit und der universellen Streuung der Abhängigkeiten nur beschränkt realisierbar sind, so auch das dritte: Das Postulat des Gleichgewichts von faktischer Integration und Mitbestimmung.

⁴⁹⁾ J. Freymond, *L'Europe dans le système mondial*, 24. Februar 1972 (vervielfältigt), S. 11.

⁵⁰⁾ In: *Europa, Schweizerische Zeitschrift für europäische Fragen* 11/12 (1972), S. 8.

Theoretisch kann das Ungleichgewicht beseitigt oder gemildert werden, indem entweder die faktische Integration gelockert (Trennungsstrategie) oder die Mitbestimmung erhöht (Bindungsstrategie) wird.

Die beiden Alternativen entsprechen zwei Richtungen der Unabhängigkeits- und Friedenspolitik. Die eine Richtung sucht die Wahrung der Unabhängigkeit oder des Friedens durch mehr oder weniger ausgeprägte Trennung, Absonderung, Isolierung von der Umwelt. Sie besteht auf der integralen nationalen Selbstbestimmung. Sie betont den „Sonderfall“ des betreffenden Staatswesens. Voraussetzung für den Erfolg dieser Politik ist heute ein relativ hoher Autarkiegrad.

Die andere Richtung der Unabhängigkeits- und Friedenspolitik sucht die Zielverwirklichung gerade umgekehrt in der Verbindung, Zusammenarbeit, Integration mit anderen Staaten. Sie kompensiert die Einbußen an nationaler Selbstbestimmung durch die internationale Mitbestimmung und entgeht damit zum Teil der Fremdbestimmung. Sie betont die Solidarität. Sie verzichtet auf Autarkie bzw. findet sich mit der fehlenden Autarkie ab und akzeptiert die Interdependenz. Sie setzt die Karte auf die internationale Friedenssicherung.

Die traditionelle schweizerische Außenpolitik entspricht — abgesehen von der Zeit vor und nach dem Ersten Weltkrieg — der Trennungsstrategie. Es gibt Persönlichkeiten, die der Schweiz die Fortsetzung der Trennungsstrategie empfehlen. So fordert Botschafter Weitnauer die Aufrechterhaltung einer „integralen“ Unabhängigkeitspolitik, die bewußt die historische Gegenläufigkeit und scheinbare Unzeitgemäßheit des schweizerischen Standorts in die Zukunft fortführt: „Europäische Integration und schweizerische Unabhängigkeit sind die beiden Pole, zwischen denen sich, wie ich es sehe, die Auseinandersetzung über die europäischen Probleme für uns bewegen ... Die Schweiz ist ein Programm, ein politisches Programm in Aktion, und dieses Programm heißt: Unabhängigkeit. Aus dem Wunsche nach Unabhängigkeit ist sie geworden zu dem und geblieben, was sie ist. Bemerkenswert ist dabei, daß sich durch die ganze Schweizergeschichte wie ein roter Faden das Charakteristikum der scheinbaren Unzeitgemäßheit zieht ... Kein Zweifel somit, daß die Schweiz während ihrer ganzen Geschichte ein politisches Programm verkörpert hat, eine ‚Willensnation‘ ist, die sicher in sich selbst nur

solange ruht, als sie ihren Willen zur Unabhängigkeit integral gegen jedermann aufrechterhält ... Aus dem Gesagtem ergeben sich zwei einfache Schlußfolgerungen: 1. Soll die Schweiz ihre traditionelle Rolle weiterspielen, so müssen ihre Unabhängigkeit, Neutralität und Souveränität uneingeschränkt bleiben; sie können nicht durch politische Hypotheken belastet oder limitiert werden. 2. Eine Beteiligung der Schweiz an der politischen Integration Europas — oder was immer ‚Europa‘ genannt werden mag — kommt nicht in Betracht; die Schweiz kann nur an Bestrebungen der wirtschaftlichen Integration mitwirken ... Es ist die europäische Berufung der Schweiz, nicht in Europa aufzugehen, sondern sich für ihre Funktionen des Ausgleichs und der Versöhnung im Interesse der ganzen Welt freizuhalten.“⁵¹⁾

Andere maßgebliche Vertreter der schweizerischen Außenpolitik neigen eher zur Bindungsstrategie, so Botschafter Jolles mit seinem vielzitierten Ausspruch: „Nur wenn die Schweiz mitwirkt, kann sie auf ihr Schicksal einwirken.“

Vor dieser schicksalshaften Neuorientierung steht die schweizerische Außenpolitik heute. Sie gilt es bewußtzumachen. Denn der Pragmatismus verdeckt einstweilen die Tatsache, daß sich die schweizerische Außenpolitik sehr langsam und sehr vorsichtig von der traditionellen, im wesentlichen isolationistischen, defensiven, auf die Igel- und Réduit-Mentalität abgestützten Außenpolitik wegbewegt und sich einer solidarischeren, kooperativeren, diplomatisch offensiveren Außenpolitik zuwendet. Diese Umstellung scheint im Zeichen der wachsenden Interdependenz unerläßlich. Denn je schwächer die Autarkie und je interdependenter das internationale Beziehungsgeflecht, um so notwendiger die Mitwirkung in der multilateralen Zusammenarbeit.

Das gilt ohne Einschränkung für universelle Staatenverbindungen wie den Vereinten Nationen. Mit Recht hat Bundesrat Spühler festgestellt, daß die Vereinten Nationen mehr und mehr Recht setzen, „dem wir unterworfen sind, ohne sein Entstehen beeinflussen zu können. Wir gelangen damit als Nichtmitglied in eine nicht unbedeutende Abhängigkeit, eine Abhängigkeit, die wir eben dadurch vermeiden wollten, daß wir auf einen Beitritt ver-

⁵¹⁾ A. Weitnauer, Europäische Integration und schweizerische Unabhängigkeit, in: Schweizer Monatshefte 41. Jg. (1961/62), S. 600—614.

zichteten.“⁵²⁾ Bei regionalen Staatenverbindungen wie den Europäischen Gemeinschaften liegt das Problem differenzierter. Hier kann sich ein Konflikt zwischen dem Unabhängigkeitsziel und dem Friedensziel aufbauen. Einerseits befindet sich die Schweiz nach einem Wort von Bundesrat Brugger im „magnetischen Kraftfeld“⁵³⁾ des sie umgebenden Wirtschaftskolosses der Europäischen Gemeinschaften. Wenn die Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Gemeinschaften vorankommt, wenn ihnen der Sprung von der partiellen zur generellen Wirtschaftsunion und Politischen Union gelingt, so könnte sich vom Unabhängigkeitsziel her der Beitritt aufdrängen, weil die Unabhängigkeitseinbuße durch Kompetenzübertragung geringer ersiene als der Unabhängigkeitsgewinn durch Mitbestimmung. Aus der Sicht des Friedensziels indessen könnte der Beitritt unzumutbar erscheinen, weil die nochmalige Ausweitung der Europäischen Gemeinschaften auf bisher neutrale Staaten die unsicheren Ansätze der Entspannung im Ost-West-Konflikt unter Umständen stören würde.

Die pauschale Ablehnung der Bindung des Kleinstaates an eine überstaatliche Gemeinschaft, wie sie noch in einer Stellungnahme Bundesrat Petitpieres⁵⁴⁾ zum Ausdruck kommt, muß endlich einer differenzierten Analyse weichen. Dabei sind aus der Sicht des Kleinstaates etwa die folgenden Fragen zu stellen:

a) Wie ist die Ausgangslage des betreffenden Kleinstaates? Welchen Stellenwert hat er gegenüber dem internationalen Rahmen als Nichtmitglied der betreffenden überstaatlichen Gemeinschaft? Befindet er sich im Kraftfeld einer Großmacht oder gar der betreffenden überstaatlichen Gemeinschaft, als Satellit, Protektorat oder Gefangener eines sonstwie gearteten Hegemonialverhältnisses? Ist er der Spielball im Machtkampf der Großmächte? Oder befindet er sich als Profiteur des Machtgleichgewichts mehr oder weniger außerhalb des Machtkampfes der Großmächte? Kann der Kleinstaat oder eine Kleinstaatengruppe als Vermittler oder als „Zünglein an der Waage“ wirken, so daß der faktische Einfluß das recht-

lich zugemessene Stimmgewicht übersteigt? Wie stark ist die faktische Integration zwischen dem Kleinstaat und der betreffenden überstaatlichen Gemeinschaft? Besteht aufgrund dieser faktischen Integration die Gefahr, daß er als Nichtmitglied mangels Mitbestimmungsmöglichkeit zunehmend von den Entscheidungen der überstaatlichen Gemeinschaft abhängig wird? Welche Alternativen bestehen als Ersatz für die Mitgliedschaft in der betreffenden überstaatlichen Gemeinschaft? Welches sind die Zukunftsperspektiven? Was verpaßt der Kleinstaat, wenn er mit dem Beitritt zuwartet? Werden ohne ihn wichtige Weichenstellungen vorgenommen, die er als Mitglied jetzt mitbestimmen könnte, bei einem späteren Beitritt aber nicht mehr ändern kann?

b) Welche Stellung hat der Kleinstaat als Mitglied innerhalb der betreffenden überstaatlichen Gemeinschaft? Dominiert innerhalb der Gemeinschaft eine einzige Großmacht oder eine Großmachtgruppe? Oder ist in jenen Bereichen, in denen die Macht nicht durch das Recht gebündelt ist, eine Gleichgewichtspolitik zwischen zwei oder mehreren Großmächten möglich, welche die Unabhängigkeit und die Einflußmöglichkeit des Kleinstaates begünstigt? Sind die Interessen der beteiligten Mächte gleichgerichtet, divergierend oder überschneidend? Ist aufgrund ähnlicher Interessenlagen die Bildung eines Kleinstaatblocks möglich? Haben alle Mitgliedstaaten die gleichen Rechte oder besteht eine Abstufung der Rechte? Ist diese Abstufung willkürlich oder nach objektiven Kriterien am Organisationszweck ausgerichtet? Haben alle Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen das Vetorecht oder nur die Großmächte? Wie ist die Stimmabgabe ausgestaltet? Wieviele Kleinstaaten zusammen besitzen eine Sperrminorität? Sind in den diplomatischen Organen alle Mitgliedstaaten oder nur ein Teil vertreten bzw. ständig vertreten? Gibt es unabhängige Organe und, wenn ja, mit welchen Kompetenzen und welchem Grad faktischer Unabhängigkeit von nationalen Interessen? Wie ist das Verhältnis von relativer Unabhängigkeitseinbuße durch Kompetenzabtretung und relativem Unabhängigkeitsgewinn durch Mitbestimmung?

c) Wie ist die Machtkonstellation der überstaatlichen Gemeinschaft im regionalen und globalen Rahmen? Wird die Stellung des Kleinstaates gegenüber Dritten durch den Zusammenschluß gestärkt? Kann er durch den Zusammenschluß den imperialistischen oder

⁵²⁾ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1968, S. 241.

⁵³⁾ Vortrag anlässlich des 12. Ferienkurses der Schweizerischen Staatsbürgerlichen Gesellschaft in St. Moritz, 12. Juli 1972.

⁵⁴⁾ M. Petitpierre, La neutralité de la Suisse est-elle encore justifiée? in: Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1963, Bern 1963, S. 59 f.

hegemonialen Aspirationen von Drittmächten entgehen? Gilt etwa für alle Mitglieder der überstaatlichen Gemeinschaft mit Einschluß der Mittel- und Großmächte, daß sie sich nur noch mit vereinter Macht dem Kraftfeld der Weltmächte entziehen können? Ist die Sicherung der Unabhängigkeit gegenüber der Hegemonie der Weltmächte nurmehr durch die Vereinigung mit anderen Staaten der gleichen Region möglich?

d) Werden den demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern der Mitgliedstaaten Kompetenzen entzogen? Wenn ja, gibt es entsprechende demokratische Institutionen auf überstaatlicher Ebene?

e) Insgesamt: Fördert oder schwächt die Existenz und die Politik der überstaatlichen Gemeinschaft die Zielsetzung des Friedens in Unabhängigkeit unter Wahrung der Menschenrechte? Fördert oder schwächt die überstaatliche Gemeinschaft die Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten und von Drittstaaten? Fördert oder schwächt die überstaatliche Gemeinschaft den Frieden zwischen den Mitgliedstaaten und mit Dritten? Fördert oder schwächt die überstaatliche Gemeinschaft den internationalen Menschenrechtsschutz?

5. Beziehungsbereich — Politische Bindungsstrategie:

Die Trennung von Wirtschaft und Politik ist heute eine Fiktion. Zur Zeit des Nachwachstumsstaates mag diese Trennung zutreffend gewesen sein. Denn damals gab es keine staatliche Wirtschaftspolitik und demzufolge war die Wirtschaft neben dem souveränen Staat „soverän“. Heute gehört die Wirtschaftspolitik zum eigentlichen Kernbereich der Innen- und Außenpolitik. Auch Wirtschaftspolitik ist Politik. Es gibt keine „politique pure“. Die Trennung von Außenwirtschafts- und Außenpolitik ist willkürlich. Entscheidend ist die machtpolitische Relevanz. Es gibt keinen plausiblen Grund, in der nichtwirtschaftlichen Außenpolitik mehr Zurückhaltung zu üben als in der wirtschaftlichen Außenpolitik. Beide sind machtpolitisch relevant.

Ebenso wirklichkeitsfremd ist die Unterscheidung zwischen der „technischen“ und der

„politischen“ UNO⁵⁵⁾. Die sogenannten technischen Spezialorganisationen der Vereinten Nationen sind auch politisch, und die sogenannten politischen Hauptorgane der Vereinten Nationen wirken auch „technisch“. Es gibt keinen plausiblen Grund, sich von der Hauptorganisation fernzuhalten, wenn man die Mitwirkung in den Nebenorganisationen für zweckmäßig hält.

Auch die Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich kann nicht von vornherein ausgeklammert werden. Durch unsere Rüstungseinkäufe arbeiten wir bereits de facto zusammen, allerdings einseitig. An der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sind wir an den Verhandlungen über vertrauensbildende militärische Maßnahmen beteiligt. Der Bundesrat hat die Ratifikation des Atomsperrvertrages beantragt. Nicht jede sicherheitspolitische Zusammenarbeit ist neutralitätswidrig. Eine aktive Mitwirkung an Verhandlungen und Maßnahmen der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung kompromittiert den Neutralen nicht und entspricht der Zielsetzung des Friedens in Unabhängigkeit, sofern die Sicherheit nicht vermindert wird.

Die bisherige Richtlinie: Handlungsfreiheit im wirtschaftlichen, technischen und kulturellen Bereich, Handlungsbeschränkung im politischen Bereich, Handlungsblockierung im sicherheitspolitischen Bereich — diese Richtlinie ist schon heute durchlöchert, willkürlich und für die Zukunft nicht tragfähig.

6. Zusammenfassung:

Im Sinne der neuen Zielsetzung „Frieden in Unabhängigkeit unter Wahrung der Menschenrechte“ sollte die schweizerische Außenpolitik in Zukunft das Defizit an Einfluß, Universalität und Mitbestimmung durch eine symmetrischeren politischen Bereich — diese Richtumständen überstaatliche Strategie auch in machtpolitisch relevanten Bereichen abschwächen.

⁵⁵⁾ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969 (BBl 1969 I, S. 1563).

V. Realistischer Idealismus

Dem Pragmatiker mag all dies Suchen nach tragfähigen Werten, Zielen, Zielgewichtungen, Zielbeziehungen und Zielkonkretisierungen unnütz erscheinen. Aber auch der Pragmatiker wertet, freilich ohne es zuzugeben. Denn alles politische Entscheiden und Handeln steht, bewußt oder unbewußt, im Dienste bestimmter Ziele. Jedes Tun oder Unterlassen setzt Prioritäten zugunsten bestimmter Werte auf Kosten anderer. So wie der militärische Führer die Absicht formuliert und gestützt darauf die Aufträge erteilt, so wie der Unternehmer die Ziele der Unternehmenspolitik bestimmt und daraus Maßnahmen ableitet, so wie der Gesetzgeber die abstrakteren Verfassungsnormen auf Gesetzesstufe konkretisiert, so gilt es auch in der Außenpolitik, Ziele zu formulieren, bewußtzumachen, zu konkretisieren und Prioritäten zu setzen. Diese Ziele dürfen aber nicht Leerformel-Charakter haben, sondern müssen operational gefaßt werden, damit sie als Anleitung zum Handeln und Maßstab des Handelns dienen können. Auch muß man sich bewußt bleiben, daß die Zielkonkretisierung nie nur simples Ableiten bedeutet, sondern immer mehr oder weniger ein schöpferischer Akt bleibt, eine Wahl zwischen verschiedenen Alternativen, eine Beschränkung an sich zielkonformer Möglichkeiten.

Die Ziele, wie sie hier formuliert worden sind, haben alle, an sich und in ihren Beziehungen zueinander, relativen Charakter, sind Ideale mit beschränkter Realisierbarkeit. Der sogenannte Realist, der in Wirklichkeit ein Pessimist ist, hält nichts von Idealen in der Politik. Für ihn ist Politik identisch mit Machtpolitik und Macht an sich böse. Ideale sind nur Täuschungen, auch Selbsttäuschungen, Deckmäntel der Machtpolitik. Aber ist nicht Machtpolitik, so wie der Mensch, gut und böse zugleich? Und wird die Geschichte tatsächlich nur durch

nackte Machtpolitik vorangetrieben oder nicht vielmehr durch die Verbindung von Idee und Macht? Können nicht Ideen selbst mächtig sein und haben nicht Ideale selbst Macht über menschliches Handeln?

Eine andere Gruppe sogenannter Realisten hält die weltpolitische Zieldiskussion nicht grundsätzlich für nutzlos, wohl aber bezogen auf die schweizerische Außenpolitik. Angesichts der beschränkten Einflußmöglichkeiten des Kleinstaats empfehlen sie der Schweiz eine reaktive Politik der nationalegoistischen Interessenwahrung. Diese Selbstdispensation vom permanenten Kampf um eine bessere Welt ist letztlich antidemokratisch und unverantwortlich zugleich. Auch der Einfluß des einzelnen Individuums und der kleinen Gruppe ist im Rahmen der Demokratie gering. Trotzdem bedarf die Demokratie der Mitwirkung und Mitverantwortung von Individuen und Gruppen. Ähnlich verhält es sich im zwischenstaatlichen Bereich. Nur ist der Einfluß der Schweiz auf die europäische und Weltpolitik immerhin erheblich größer als derjenige des einzelnen Individuums auf die schweizerische Politik.

Letztlich beruht die Haltung der Selbstdispensation auf einer kontraproduktiven Kurzschlußhandlung, auf einem Alles-oder-Nichts-Denken. Wahrscheinlich ist diese Haltung psychisch leichter durchzustehen. Anspruchsvoller ist es, die Spannung der unaufhebbaren Dialektik von Realismus und Idealismus auszuhalten.

Max Frisch hat einmal geschrieben: „Man ist nicht realistisch, wenn man keine Ideen hat.“

Dem wäre mit Blick auf die schweizerische Außenpolitik hinzuzufügen: Man ist nicht realistisch, wenn man keine Ideale hat.

Finnlands aktive Neutralitätspolitik in den siebziger Jahren

Möglichkeiten und Grenzen der Außenpolitik eines neutralen Staates

„Finnlandisierung“ ist ein in der Bundesrepublik Deutschland viel gebrauchtes Wort, um den Zustand des Landes zu kennzeichnen, das durch seine enge Nachbarschaft mit der Sowjetunion gute nachbarliche Beziehungen zwischen zwei Staaten mit unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Systemen unterhält. „Finnlandisierung“ wird in der Bundesrepublik aber meistens abwertend als eine Neutralität bezeichnet, die von der „Gnade“ der UdSSR abhängt. Sie wird als politische Abhängigkeit trotz formaler Unabhängigkeit in der Außenpolitik angesehen. Wenn man sich aber einmal die finnische Außenpolitik etwas genauer vergegenwärtigt, wird man sehr bald zu der Feststellung kommen, daß Finnlands „aktive Neutralitätspolitik“ sich jedoch von der bei uns üblichen Deutung unterscheidet.

Dieser Beitrag setzt es sich zur Aufgabe, die Außenpolitik Finnlands nicht nur zu kennzeich-

nen — was hier natürlich nur schwerpunktartig geschehen kann —, sondern auch die besonderen Motive der finnischen Außenpolitik aufzuzeigen, die sich als Forschungsgebiet vor allem deshalb hervorragend eignen, weil die Außenpolitik einen hohen Stellenwert für die Stabilisierung des finnischen Regierungssystems besitzt. Da das politische System Finnlands bei uns weitgehend unbekannt ist, soll zunächst kurz der außenpolitische Entscheidungsprozeß aufgezeigt werden, um dann die besonderen finnischen Voraussetzungen für die Außenpolitik zu kennzeichnen. Die Darstellung erstreckt sich auf die drei Phasen der Nachkriegsaußenpolitik — zunächst die Konsolidierung von 1945 bis 1961, dann die Öffnung nach Westen von 1961 bis 1969 und schließlich die aktive Neutralitätspolitik ab 1969 — wobei das Schwergewicht auf die jüngste Entwicklung gelegt wird.

I. Politisches System und außenpolitischer Entscheidungsprozeß

Seit Dezember 1917 ist das bis dahin als autonomes Großfürstentum zum russischen Zarenreich gehörende Finnland unabhängig und erklärte sich zu einer selbständigen Republik, die 1919 ihre erste und noch heute gültige Verfassung erhielt. Wenn der politisch interessierte Bürger auf Finnlands Außenpolitik angesprochen wird, so fällt ihm meistens der Name Kekkonen ein. Der Bekanntheitsgrad dieses Politikers — auch über die nationalen Grenzen hinaus — deutet bereits an, daß wir es in Finnland mit einem politischen System zu tun haben, in dem der Präsident auf dem Gebiet der Außenpolitik eine außerordentlich starke Position besitzt. Wenn auch von der Verfassungstheorie Finnland als ein parlamentarisches System bezeichnet wird, so muß man jedoch feststellen, daß in der Verfas-

sungswirklichkeit die finnische Regierungsform mehr dem politischen System der V. Republik Frankreichs entspricht. Sie tendiert formal ebenso wie die V. Republik zwar in die Richtung eines parlamentarischen Systems, muß jedoch auf Grund der Handhabung des Präsidentenamtes eher als präsidentielle Demokratie bezeichnet werden. Das finnische System ist in der Verfassungswirklichkeit ein Mischsystem, in dem die Gesetzgebung bei dem aus einer Kammer bestehenden Reichstag (Eduskunta) liegt. Die Regierungsgewalt wird vom Staatsrat ausgeübt, der aus dem Ministerpräsidenten und einer Reihe von Fachministern besteht, also dem Bundeskabinett entspricht. Jedoch sind die Eingriffsmöglichkeiten des Präsidenten zu groß, als daß man von einem reinen parlamentarischen Regierungs-

system sprechen könnte: „Der Staatspräsident kann mit seinem Vetorecht Gesetze des Parlaments zu Fall bringen und so massiv in den Prozeß der Gesetzgebung eingreifen; er hat laut Verfassung zudem das bedeutsame Recht, Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten zu entscheiden, kann sich also unmittelbar in die Regierungsarbeit einschalten und sie maßgebend beeinflussen.“¹⁾

Die hervorgehobene Stellung des Präsidenten im Bereich der Außenpolitik wird institutionell durch den Artikel 33 der Verfassung abgesichert, der folgendermaßen lautet: „Der Präsident bestimmt die Beziehungen Finnlands zu den auswärtigen Staaten; Verträge mit auswärtigen Staaten bedürfen jedoch insoweit der Zustimmung des Reichstags, als sie Vorschriften enthalten, die der Gesetzgebungskompetenz des Reichstags unterfallen oder gemäß der Verfassung auf sonstige Weise die Zustimmung des Reichstags erfordern. Über Krieg und Frieden entscheidet der Präsident mit Zustimmung des Reichstags ...“

Neben der verfassungsrechtlich stark abgesicherten Stellung waren es noch zwei weitere Faktoren, die die Position des Präsidenten dominierend machten: Erstens die Existenz eines Vielparteiensystems und zum anderen die Persönlichkeiten der Nachkriegspräsidenten Paasikivi und Kekkonen: Das Vielparteiensystem — bei der Reichstagswahl 1970 waren die Sozialdemokraten mit 23,8 % die stärkste Partei vor der Nationalen Sammlungspartei, der Zentrumsparterie und den Kommunisten, die alle jeweils 18 % Wählerstimmen erhielten — erlaubt keine stabilen Regierungen und stärkt so wiederum die Position des Präsidenten, der als Garant der Kontinuität angesehen wird. Es ist leicht einsehbar, daß der Handlungsspielraum des Präsidenten bei einem heterogen zusammengesetzten Staatsrat noch zusätzlich erweitert wird. Der zweite Faktor liegt in der Amtsführung. J. K. Paasikivi, der von 1946 bis 1956 als Präsident amtierte, und Urho Kekkonen haben die Außenpolitik Finnlands nachhaltig durch ihre „Gipfeldiplomatie“ bestimmt und damit ihre jeweilige Position als Staatspräsident gestärkt. Indem sie die Außenpolitik sehr stark personalisierten und die jeweiligen Ministerpräsidenten und Außenminister zu Exekutoren

ihrer Außenpolitik machten, sicherten sie sich weitere Handlungsfreiheit. Finnlands heutiger Präsident Kekkonen regiert seit 1956 ununterbrochen und wurde erst am 1. 3. 1974 aufgrund eines Ausnahmegesetzes in einem Sonderverfahren für weitere vier Jahre als Präsident bestätigt. Nach den Vorstellungen der regierenden Sozialdemokraten und der Bauernpartei soll Kekkonen auch 1978 für weitere sechs Jahre zum Präsidenten gewählt werden²⁾.

Die von der Verfassung vorgesehene Institution des Parlamentes hat zwar begrenzte außenpolitische Rechte, doch beschränkt sie sich auf die Zustimmung zu internationalen Verträgen wie z. B. zum UNO-Beitritt. „Im finnischen Parlament gibt es, anders als in den Parlamenten größerer Nationen, keine außenpolitischen Diskussionen ... Der außenpolitische Teil der Regierungserklärung wird gewöhnlich ohne große Aussprache angenommen“³⁾, obwohl in der Verfassungstheorie durchaus Mitbestimmungsrechte in der Außenpolitik vorgesehen sind⁴⁾. Es ist deshalb auch nicht erstaunlich, daß in den Parteiprogrammen die Außenpolitik einen untergeordneten Rang einnimmt. Lediglich in Situationen, in denen von der Bevölkerung und den Parteien eine nationale Bedrohung angenommen wurde, fand sich auch die Außenpolitik des Landes im Mittelpunkt der Diskussion. Alle Parteien erklärten und erklären auch heute noch ihre Unterstützung für die finnische Neutralitätspolitik. Allein die Kommunisten fordern eine engere Anlehnung an die „sozialistische Staatwelt“.

Der entscheidende Faktor der Außenpolitik ist aber nach wie vor der Staatspräsident, der auch die Unterstützung der Bevölkerung besitzt. So sprachen sich bei einer Meinungsumfrage im Jahr 1964 mehr als 80 % der Finnen dafür aus, daß Finnlands Außenpolitik in den letzten Jahren sehr oder ziemlich gut gehandhabt worden ist⁵⁾.

²⁾ Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 26./27. April 1975, S. 2.

³⁾ Jaako Nousiainen, *The Finnish Political System*, Cambridge 1971, S. 361.

⁴⁾ Bengt Broms, *The Parliament of Finland and Foreign Policy Decision-Making*, in: *Essays on Finnish Foreign Policy* (Hrsg. Finnish Political Science Association), Vammala 1969, S. 95—111.

⁵⁾ Vgl. Nousiainen, a. a. O.

¹⁾ Theo Stammen, *Regierungssysteme der Gegenwart*, Stuttgart/Berlin 1969, S. 55 f.

II. Grundzüge der finnischen Außenpolitik

Oberstes außenpolitisches Ziel eines jeden Staates ist die Gewährleistung der territorialen Integrität und die Erhaltung seiner Unabhängigkeit, d. h. den Fortbestand des politischen Systems und seiner sozio-ökonomischen Strukturen zu sichern sowie eine gewisse Optionsbreite außenpolitischer Entscheidungen zu bewahren⁶⁾. Als Finnland 1917 ein unabhängiger und selbständiger Staat wurde, versuchte es seine Sicherheit sowie die Sicherheit seiner nordischen Nachbarn durch eine Neutralitätspolitik zu erreichen. So war der 1932 abgeschlossene Nichtangriffspakt mit der Sowjetunion der erste klar erkennbare Meilenstein auf dem Wege der finnischen Neutralitätspolitik. Dennoch kam es 1939 zum Eingreifen seitens der Sowjetunion gegenüber Finnland, die für sich eine Art „Monroe-Doktrin“ geltend machte, d. h., die Sowjetunion sah sich berechtigt, im Namen der eigenen Sicherheit Finnland daran zu hindern, unter deutschen Einfluß zu gelangen⁷⁾.

1. Die Paasikivi-Kekkonen-Linie

Seit dem Abschluß des deutsch-russischen Vertrages von 1939 hatte Finnland erkannt, daß es auf niemanden mehr zählen konnte. Die Kriegsergebnisse führten zu dem Ergebnis, daß Finnland eine andere Neutralitätspolitik als gemeinhin betreiben mußte. Während eine streng legalistische Neutralitätspolitik bedeutet, daß sich ein Land an Bündnissen nicht beteiligen darf — wie z. B. von der Schweiz und Schweden seit Jahrhunderten praktiziert — ist man in Finnland davon abgewichen und von der besonderen finnischen Situation ausgegangen.

Finnland hat mit der Sowjetunion eine mehr als 1000 km lange gemeinsame Grenze, bildet aber aufgrund der Lebensweise und Denkungsart seines Volkes sowie seines westlich orientierten Regierungssystems einen „Vorposten des Westens“. Durch diese Doppelbelastung wurde Finnland ständig von den immer wechselnden Strömungen der Machtpolitik beeinflusst. Dieser Zustand verhinderte aber gleich-

zeitig die Schaffung vertrauensvoller Beziehungen zur Sowjetunion. Wenn Finnland jedoch von diesen Entwicklungen unabhängig werden wollte, so mußte es sich in den Stand setzen, seine Politik selbst zu bestimmen, d. h., es mußte die Sowjetunion davon überzeugen, daß ihre Sicherheit auf keinen Fall durch Finnlands Verhalten gefährdet würde. Deshalb beteiligte Finnland sich auch nicht an der Marshalplanhilfe und trat auch nicht politischen Organisationen bei, die zum „westlichen Block“ zählten. Andererseits lehnte Finnland aber ebenso einen sowjetischen Vorschlag aus dem Jahr 1955 ab, der ein gemeinsames europäisches Sicherheitssystem vorsah. Finnland suchte eine eigene Neutralitätspolitik zu betreiben, in dem es primär alles tat, was das sowjetische Sicherheitsinteresse befriedigte. Diese sogenannte Paasikivilineie der finnischen Außenpolitik wurde vom ersten Nachkriegspräsidenten folgendermaßen begründet: „Obwohl sich die Geschichte nicht immer wiederholt, trotz allem was man glauben mag, ist es jedoch eine Tatsache, daß alle bewaffneten Konflikte, die Finnland seit mehr als 250 Jahren mit Rußland gehabt hatte, unglücklich für unser Land verliefen, während wir dagegen bei den Treffen mit den Russen am Verhandlungstisch viele gute Ergebnisse erreichten. In unserer Geschichte ist es notwendig geworden für die Feder anzuerkennen, was das Schwert geschaffen hat ... Gute Beziehungen mit Rußland sind nun — und werden es immer bleiben — am wichtigsten für Finnland. Dieses wird durch die Geographie und die Geschichte bestimmt. Wir müssen in unserer Außenpolitik geographisch denken.“⁸⁾ Die Paasikivilineie geht von der Prämisse aus, daß die Sowjetunion als Großmacht nicht am 4,5 Millionen Einwohner-Volk Finnland interessiert ist — und die nun 30jährige Unabhängigkeit Finnlands im Gegensatz zu den baltischen Staaten Estland, Litauen und Lettland scheint die Richtigkeit dieser Annahme zu bestätigen — sondern daß die Sowjetunion vor allem an ihrer eigenen Sicherheit interessiert ist, zu der wiederum die finnische Neutralität beiträgt. Deshalb ist die sowjetische Sicherheit auch in gewisser Weise von der finnischen Sicherheit abhängig. Das bedeutet wiederum, daß in den finnisch-sowjetischen Beziehungen ein großes Maß an Vertrauen

⁶⁾ Vgl. Helga Haftendorn, Abrüstungs- und Spannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung — Zur Außenpolitik der BRD 1955—1973, Düsseldorf 1973, S. 353.

⁷⁾ Vgl. Max Jacobsen, Finnlands Neutralitätspolitik zwischen Ost und West, Düsseldorf 1969, S. 28 ff.

⁸⁾ Dagens Nyheter vom 31. Juli 1955, zitiert nach Nousiainen, a. a. O., S. 369.

aufgebaut werden muß. Die Sowjetunion mußte also seitens Finnlands überzeugt werden, daß das finnische Territorium niemals als Vorbereitungsfeld oder als Durchmarschgebiet für einen Angriff auf die Sowjetunion genutzt wird, d. h., daß Finnland bereit ist, in einem Konfliktfall seine eigenen Grenzen zu verteidigen und somit mögliche Angriffe auf die Sowjetunion von finnischem Boden aus zu verhindern.

Die Paasikivilinie führte 1948 konsequenterweise zum Abschluß des „Vertrages über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand“ mit der Sowjetunion. Wenngleich der Anstoß für diesen Vertrag von der Sowjetunion ausging — sie hatte vor allem die Sicherung Leningrads und den Schutz der Murmansk-Bahn im Auge — paßte der Vertrag in das neue finnische außenpolitische Konzept der Politik der guten Beziehungen zum Nachbarn Sowjetunion. Der Vertrag befriedigt nach finnischer Ansicht die legitimen Sicherheitsinteressen der Sowjetunion und erlaubt somit Finnland die Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung. Kernstück des Vertrages, der in der Präambel die finnische Neutralitätspolitik anerkennt (in Anbetracht des Strebens Finnlands, den Gegensätzen zwischen den Großmächten fernzubleiben) ist der Artikel 1, der folgendermaßen lautet: „Falls Finnland oder die Sowjetunion über das Territorium Finnlands zum Gegenstand einer militärischen Aggression seitens Deutschlands oder eines mit Deutschland verbundenen Staates werden sollte, so wird Finnland, seiner Pflicht als selbständiger Staat getreu, kämpfen, um die Aggression abzuwehren. Finnland wird dabei alle ihm zu Gebote stehenden Kräfte für die Verteidigung der Untastbarkeit seines Gebietes zu Lande, zur See und in der Luft einsetzen, indem es innerhalb seiner Grenzen operieren wird, gemäß seinen Verpflichtungen laut dem vorliegenden Vertrag, nötigenfalls mit der Sowjetunion oder zusammen mit ihr. In den oben erwähnten Fällen wird die Sowjetunion Finnland die notwendige Hilfe erweisen, über deren Gewährung die Partner übereinkommen werden.“⁹⁾

Mit diesem Vertrag wurde natürlich die außenpolitische Handlungsfreiheit Finnlands eingengt, aber gleichzeitig wurde dem Land auch eine Sicherheitsgarantie seitens der Sowjetunion gegeben, die aber erst dann wahr-

genommen werden sollte, wenn die Finnen dies wünschten. Allerdings mußte Staatspräsident Kekkonen alle Mühe aufwenden, um den sowjetischen Parteichef Chruschtschow 1961 militärische Konsultationen auszureden¹⁰⁾. In allen militärischen Konflikten, in denen finnisches Territorium nicht verletzt oder bedroht wird, bleibt das Land neutral. Der Vertrag wurde für einen Zeitraum von zehn Jahren geschlossen und 1955 für weitere zwanzig Jahre verlängert. Gleichzeitig erhielt Finnland 1955 den Marinestützpunkt Porkkala von der Sowjetunion zurück. Dieser Vorgang zeigte nicht nur eine Verbesserung der finnisch-sowjetischen Beziehungen, sondern er öffnete auch gleichzeitig den Weg zur internationalen Anerkennung der finnischen Neutralitätspolitik.

2. Die Zusammenarbeit mit den Nordischen Staaten

Aufgrund geographischer und historischer Entwicklungen ist es für Finnland natürlich, daß seine zweite außenpolitische Blickrichtung Skandinavien sein muß. Jedoch bilden die fünf Staaten Norwegen, Schweden, Dänemark, Island und Finnland keine homogene politische Gruppe, denn Norwegen, Dänemark und Island sind NATO-Mitglieder, während Schweden seit mehr als 150 Jahren seine Unabhängigkeit und Neutralität bewahrt hat. So ist die skandinavische Region eine halb neutrale, halb losgelöste, „weder völlig neutral noch unzweideutig angeschlossen — die nach und nach außerhalb der unmittelbaren Reichweite internationaler Spannungen geblieben ist“¹¹⁾. Die Sicherheit dieser Region hängt jedoch von der Aufrechterhaltung ihres augenblicklichen Zustands ab, denn eine Veränderung im Status oder in der Politik eines zu dieser Region gehörenden Landes muß notwendigerweise Rückwirkungen auf die anderen Länder haben. Ende der vierziger Jahre wurde die Möglichkeit, ein skandinavisches Bündnis zu schaffen, von Dänemark, Norwegen und Schweden — aber ohne Finnland — diskutiert, das jedoch nicht zustande kam und zweifellos den Anschluß Finnlands an die skandinavische Integration erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht hätte.

Die institutionelle Zusammenarbeit der skandinavischen Staaten vollzieht sich in dem

¹⁰⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 8. September 1972.

¹¹⁾ Jacobsen, a. a. O., S. 174.

⁹⁾ Europa-Archiv, Mai 1948, S. 1350.

1952 gegründeten „Nordischen Rat“. Er ist ein beratendes Organ, das aus Mitgliedern der Parlamente und Regierungen der skandinavischen Staaten besteht¹²⁾. Der Rat beschäftigt sich mit Wirtschafts-, Verkehrs-, Sozial-, Kultur- und Rechtsfragen; für Verteidigungsfragen ist er jedoch nicht zuständig. Der Nordische Rat unterzeichnete während seiner 10. Tagung am 23. März 1962 in Helsinki das „Grundgesetz“ des Nordischen Rats, das zwar formell nicht bindend, die bestehenden Formen der Kooperation kodifiziert und die zukünftige Zusammenarbeit auf kulturellem, rechtlichen und sozialem Gebiet festlegt.

Finnland trat aufgrund seiner exponierten Stellung erst 1955 dem Nordischen Rat bei, nachdem es sowjetisches Mißtrauen über die Ziele des Rates hatte beseitigen können. In diesem Beitritt sieht auch Präsident Kekkonen die Paasikivilinie erfüllt, denn im Zeichen gegenseitigen Vertrauens — Verlängerung des finnisch-sowjetischen Vertrages von 1955 mit gleichzeitiger Rückkehr Porkkalas — konnte sich Finnland weiter nach Westen orientieren¹³⁾. Die Mitarbeit Finnlands im Nordischen Rat gilt heute ebenso als Selbstverständlichkeit wie die von Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland gebildete Paßunion.

III. Finnlands aktive Neutralitätspolitik

Nachdem zu Beginn der fünfziger Jahre Finnland vor allem seine Beziehungen zu der Sowjetunion auf eine vertrauensvolle Basis stellen mußte — und dadurch tatsächlich größeren Handlungsspielraum erreichte — begann Anfang der sechziger Jahre mit der Öffnung nach Westen die zweite Phase der finnischen Nachkriegsaußenpolitik, die aber wiederum erst durch das verbesserte Verhältnis zur Sowjetunion möglich geworden war. Präsident Kekkonen machte zu Beginn der sechziger Jahre offizielle Besuche in Großbritannien, den Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich, um wenige Zeit später seine politische Aktivität auf die führenden Länder der Dritten Welt — Jugoslawien, Vereinigte Arabische Republik und Indien — auszudehnen. „Kekkonen konnte es als Ergebnis seiner Westreisen bezeichnen, daß alle Großmächte explizit die Neutralität Finnlands anerkannt hatten. Premierminister Harold Macmillan drückte im Mai 1961 sein Verständnis für Finnlands Neutralitätspolitik aus. Präsident John F. Kennedy ging im Oktober 1961 noch weiter und konstatierte, die USA würden ‚den von Finnland gewählten Kurs gewissenhaft respektieren‘. Ein Jahr später gab Präsident de Gaulle eine ähnliche Erklärung. Bei der Einstufung des Wertes solcher Deklarationen ist vielleicht ihre Wirkung auf die öffentliche Meinung das primäre Kriterium. Sie halfen in den westlichen Ländern die weit verbreitete Vorstellung zu zerstreuen, Finnland wäre nur ein Satellit der UdSSR. In Finnland, wo die Men-

schen zwanzig Jahre lang am Gefühl der Isolierung gelitten hatten, schufen diese Äußerungen Selbstvertrauen und Zukunftsglauben“¹⁴⁾, schreibt der finnische UN-Botschafter Max Jacobson. Diese alles in allem doch recht erfolgreiche Neutralitätspolitik — nämlich primär das Heraushalten aus den Konflikten der Großmächte — führte auch zu einer Politik, der man die Überschrift geben könnte: Die Neutralität muß mit Leben erfüllt werden. In keinem Dokument wurde je von der finnischen Neutralität gesprochen, sondern in allen Verträgen, Kommunikatons und Erklärungen wird immer wieder die finnische Neutralitätspolitik unterstützt. Ausgangspunkt aller dieser Bemühungen bildet aber nach wie vor das Verhältnis zur Sowjetunion. Hiervon muß die gesamte finnische Außenpolitik abgeleitet werden.

1. Die finnisch-sowjetischen Beziehungen

Grundlage der finnisch-sowjetischen Beziehungen bildet der 1948 abgeschlossene und 1955 um zwanzig Jahre verlängerte Freundschafts-, Zusammenarbeits- und Beistandspakt. Im Januar 1970 schrieb dazu der finnische Außenminister Karjalainen: „Der Vertrag hat auf bemerkenswerte Weise die gegenseitigen Beziehungen zwischen zwei verschiedenen Gesellschaftssystemen zugehörigen Ländern nicht nur auf staatlicher Ebene, sondern auf vielen anderen Sektoren des Lebens aktiviert. Die

¹²⁾ Vgl. Politische, Militärische, Wirtschaftliche Zusammenschlüsse und Pakte der Welt, zusammengestellt von Hanswilhelm Haefs und Heinrich von Siegler, 1969⁹, Bonn/Wien/Zürich, S. 63.

¹³⁾ Vgl. Tuomas Vilkuna (Hrsg.), *Neutrality: The Finnish Position — Speeches by Dr. Urho Kekkonen*, London 1970, S. 87 ff.

¹⁴⁾ Jacobson, a. a. O., S. 96.

vom Vertrag geschaffenen guten Beziehungen kann man wohl in vieler Hinsicht als Musterbeispiel dafür ansehen, wie man eine internationale Partnerschaft im positiven Sinne unabhängig von ideologischen Schranken und verschiedenen Gesellschaftssystemen aufbauen kann.“¹⁵⁾

Diese guten Beziehungen führten — in der internationalen Diplomatie nicht üblich — bereits zum zweiten Mal zu einer vorzeitigen Verlängerung des Freundschaftsvertrages im Juli 1970. Anlässlich des Besuches von Präsident Kekkonen im Juli 1970 in Moskau wurde der finnisch-sowjetische Vertrag um weitere 20 Jahre — also bis 1990 — verlängert, ein Akt, der von beiden Staaten angesehen wurde als „ein Ausdruck des aufrichtigen Strebens der Sowjetunion und Finnlands nach weiterer beidseitiger Entwicklung gutnachbarschaftlicher Beziehungen zwischen ihnen auf der Grundlage der Bestimmungen des Vertrages. Beide Seiten trafen erneut die Feststellung, daß die Friedenspolitik der Neutralität Finnlands und seine freundschaftlichen Beziehungen zu allen Ländern die Entwicklung des internationalen gegenseitigen Verstehens und damit den Weltfrieden fördern.“¹⁶⁾ Die enge Zusammenarbeit mit der Sowjetunion wurde nicht nur an den zahlreichen Besuchen Kekkonens in Moskau oder sowjetischer Führer in Helsinki deutlich — ganz besonders zum 25. Jahrestag des finnisch-sowjetischen Beistandspaktes, der mit großen Feiern begangen wurde —¹⁷⁾ sondern machte sich auch in einer Intensivierung des Handels zwischen beiden Ländern bemerkbar. Im Unterschied zu den anderen skandinavischen Ländern sowie den Staaten Westeuropas mit Ausnahme Österreichs ist der Handel mit der sozialistischen Ländergruppe für Finnland besonders wichtig¹⁸⁾. Sowohl 1971 wie auch im September 1974 wurden Handelsverträge mit der Sowjetunion abgeschlossen, denen auch ein auf zehn Jahre befristetes Abkommen über wirtschaftliche, technische und industrielle Zusammenarbeit hinzugefügt wurde.

Die Sowjetunion ist durch den 1974 abgeschlossenen Handelsvertrag, der für die Jahre 1976 bis 1980 ein Volumen von ca. 9 Mrd. Ru-

bel vorsieht, zum größten Handelspartner Finnlands vor Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland geworden¹⁹⁾. „Finnland bezieht zwei Drittel seines Energiebedarfs und 75 % der Einfuhren an Ölprodukten aus der Sowjetunion. Da die Sowjets ihr Erdöl zu Weltmarktpreisen verkaufen, mußten auch die Finnen tief in die Tasche greifen. Moskau ist im vergangenen Jahr (1974 d. V.) zum größten Handelspartner Finnlands aufgestiegen. Die Hälfte des vorjährigen finnischen Außenhandelsdefizits von 4,5 Milliarden Finnmark entstand im Handel mit der Sowjetunion. Um dieses Defizit abzutragen, muß sich Finnland noch mehr als bisher nach dem sowjetischen Markt orientieren, wie umgekehrt die sowjetische Stellung auf dem finnischen Markt gestärkt wurde. Die wirtschaftliche Abhängigkeit Helsinkis von Moskau ist größer geworden.“²⁰⁾

So sind vor allem zwei Faktoren für die finnisch-sowjetischen Beziehungen ausschlaggebend: die Sicherheits- und die Handelspolitik. Um aber gerade die besondere finnische Neutralitätspolitik zu gewährleisten, ist Finnland an der Aufrechterhaltung der guten Beziehungen zu Moskau fundamental interessiert. Max Jacobsen hat diese Situation einmal treffend mit einem Strafgefangenen auf Bewährung verglichen. Auf Finnland übertragen bedeutet das, daß Finnland seine Außenpolitik entsprechend der Linie Moskaus entwickeln muß. Um aber in dieser Situation die größtmögliche Freiheit zu erreichen, vollzieht Finnland bereits freiwillig außenpolitische Schritte, die genau in das außenpolitische Konzept der Sowjetunion passen, andererseits aber auch wieder die selbständige finnische Position erkennen lassen. So lag der Kekkonenplan der Denuklearisierung Skandinaviens ebenso auf der sowjetischen außenpolitischen Linie wie der finnische Vorschlag zur Einberufung der Europäischen Sicherheitskonferenz in Helsinki. Diese Position birgt natürlich auch einige Gefahren in sich. Da Finnland nun in einer doppelten Abhängigkeit von der Sowjetunion steht, ist auch die Einmischung in innere finnische Angelegenheiten seitens der UdSSR möglich. Aber auch hier zeigt sich bereits, daß die finnischen Behörden sowjetischen Einmischungen zuvorkommen, indem sie z. B. den sozialdemokratischen Tammi-Verlag an seiner Absicht hinderten, Solschenizyns „Archipel

¹⁵⁾ Athi Karjalainen, Finnlands Anteil am Aufbau der europäischen Sicherheit, in: Europa-Archiv 2/1970, S. 45.

¹⁶⁾ So das finnisch-sowjetische Communiqué, in: Archiv der Gegenwart (AdG) vom 20. Juli 1970, S. 15602.

¹⁷⁾ Vgl. Europa-Archiv Nr. 10/1973, D 238 ff.

¹⁸⁾ Jacobson, a. a. O., S. 120 f.

¹⁹⁾ Vgl. AdG vom 26. September 1974, S. 18959.

²⁰⁾ Josef Riedmiller, Von der „Finnlandisierung“ zur Hauptstadt der Entspannung, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 28. Januar 1975, S. 4.

Gulag“ in finnischer Übersetzung herauszubringen. Weitere behördliche Maßnahmen lassen darauf schließen, daß in jüngster Zeit die finnische Innenpolitik stärker durch Versuche sowjetischer Einflußnahme gekennzeichnet ist²¹⁾.

Dennoch wäre es falsch, Finnland als Sprachrohr der Sowjetunion anzusehen, dessen Innenpolitik der Sowjetunion unterstellt ist. Selbst bei der Kommunistischen Partei Finnlands, die bis 1971 noch in einer Volksfrontregierung mitwirkte und die die Suprematie der KPdSU anerkennt, ist es der Sowjetunion bisher nicht gelungen, „die beiden miteinander in bitterster Fehde liegenden Flügel der finnischen Kommunisten zu versöhnen, um ihre Parlamentsfraktion wieder koalitionsfähig zu machen. Daß Moskau die Kommunisten wieder in der Regierung sehen möchte, ist unzweifelbar. Aber so lange sich ‚Revisionisten‘ und ‚Stalinisten‘ nicht auf eine Politik einigen können, muß sogar Moskau einsehen, daß mit ihnen keine Politik in einer Regierungskoalition zu machen ist.“²²⁾

Die Sowjetunion ist an einer weiteren engen Zusammenarbeit mit Finnland vor allem deshalb interessiert, weil sie

1. ihre eigenen strategischen Gebiete (Leningrad, Murmansk-Bahn, Halbinsel Kola) durch die finnische Neutralität gesichert weiß;
2. in Finnland einen Verbündeten hat, der als international anerkannter neutraler Staat außenpolitische Initiativen ergreift, die auch mit dem außenpolitischen Konzept der Sowjetunion übereinstimmen;
3. der Welt ein Modell liefern kann, wie ‚friedliche Koexistenz‘ zwischen zwei Staaten mit unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Systemen praktiziert wird.

2. Finnlands Beziehungen zu den anderen RGW-Staaten

Entscheidend für die Beziehungen Finnlands zu den RGW-Staaten sind: „1. langfristige bilaterale Zusammenarbeit zwischen Finnland und der Sowjetunion auf dem kommerziellen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichem und technologischem Gebiet, 2. bilaterale kommerzielle

und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Finnland und den anderen sozialistischen Ländern Europas sowie 3. die Zusammenarbeit, die sich auf der Grundlage des Abkommens zwischen Finnland und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), der der Zusammenarbeitsorganisation der sozialistischen Länder, entwickeln wird“²³⁾, meint der finnische Ministerpräsident Kalevi Sorsa. Finnland hat im Jahr 1973 sowohl mit den EG-Staaten als auch mit den RGW-Staaten seine Wirtschaftsbeziehungen auf eine vertragliche Grundlage gestellt. In der Gleichzeitigkeit des Abschlusses der Verträge wird erneut das finnische Bemühen deutlich, die im finnisch-sowjetischen Vertrag postulierte Neutralitätspolitik mit Leben zu erfüllen.

Im Februar 1972 wurden die ersten exploratorischen Gespräche mit dem RGW begonnen, denen die offiziellen Verhandlungen im März 1973 folgten²⁴⁾. Das Abkommen mit dem RGW, das am 16. Mai 1973 unterzeichnet wurde²⁵⁾, enthält keine zoll- und handelspolitischen Bestimmungen, sondern hat „eine multilaterale-wirtschaftliche und technisch-wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe und der Republik Finnland“ (Art. 1) zum Ziel. Das Abkommen legt also nur den äußeren Rahmen einer Zusammenarbeit fest, d. h. es enthält keine Bestimmungen über deren Inhalt und Formen. Dennoch ist dieses Abkommen nicht nur für die finnische Außenpolitik von fundamentaler Bedeutung. Zum ersten Mal wurde in den Ost-West-Beziehungen ein multilateraler Zusammenarbeitsvertrag zwischen einem Marktwirtschaftsland und sozialistischen Staaten geschlossen. Die ‚friedliche Koexistenz‘, innerhalb der letzten drei Jahrzehnte im politischen Verhältnis zwischen der Sowjetunion und Finnland nach Ansicht beider Staaten exemplarisch durchgeführt, sollte nun außerdem im ökonomischen Bereich vorgeführt werden²⁶⁾. Die Sowjetunion erzielt aus diesem Abkommen keine wirtschaftlichen Vorteile, da sie in den bilateralen Verträgen früherer Jahre mit Finnland bereits die Handelsschranken abgebaut hatte.

²³⁾ Kalevi Sorsa, Finnland zwischen EWG und RGW, in: Europa-Archiv, Nr. 14/1974, S. 461.

²⁴⁾ Vgl. Jermu Laine, The Finnish Model for Foreign Trade Policy, in: Yearbook of Finnish Foreign Policy, 1973, S. 21.

²⁵⁾ Text in: Europa-Archiv, Nr. 5/1974, D 99 ff.

²⁶⁾ Vgl. Laime, a. a. O., S. 23 und auch Taneli Kekkonen, Finnlands CMEA Policy, in: Yearbook ... 1973, S. 31.

²¹⁾ Vgl. Günther Gillissen, Finnland und seine Neutralitätspolitik, in: FAZ vom 6. Februar 1975, S. 10 und auch SZ vom 28. Januar 1975.

²²⁾ Riedmiller, a. a. O.

**Der finnische Handelsaustausch mit einigen Wirtschaftsgebieten und Ländern
in den Jahren 1953, 1961 und 1973 ¹⁾**

	1953		1961		1973	
	Aus- tausch Mill. Fmk	vH	Aus- tausch Mill. Fmk	vH	Aus- tausch Mill. Fmk	vH
Insgesamt	2 534	100	7 064	100	31 208	100
EFTA-Länder ²⁾	153	6	851	12	7 585	24
— davon						
Schweden	85	3	569	8	5 138	17
EWG-Länder ²⁾	1 045	41	3 383	54	13 522	43
— davon						
Großbritannien	431	17	1 219	17	4 494	14
die Bundesrepublik	188	7	1 214	17	4 200	14
RGW-Länder	816	32	1 300	18	4 724	15
— davon						
die UdSSR	541	21	904	13	3 785	12

¹⁾ Import (cif) nach Ursprungsländern, Export (fob) nach Verbraucherländern.

²⁾ Mitgliedsländer nach der Lage im Jahre 1974.

Quelle: Europa-Archiv, Nr. 14/1974, S. 464.

Jedoch wurde durch dieses Abkommen die Zusammenarbeit Finnlands mit den anderen sozialistischen Ländern verbessert. So unterzeichnete Finnland im ersten Halbjahr 1974 Verträge mit Ungarn und Bulgarien über die gegenseitige Beseitigung der Handelsschranken. Im Dezember 1974 folgte ein Abkommen mit der Volksrepublik Polen über wirtschaftliche, wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit ²⁷⁾. Trotz aller formellen Vereinbarungen hat Finnland nicht verhindern können, daß der Osthandel mit den sozialistischen Ländern einem ständigen anteilmäßigen Rückgang unterworfen war, wie aus nachstehender Tabelle deutlich hervorgeht.

Das bedeutete gleichzeitig für die finnische Außenpolitik, daß auch die Beziehungen zu den westlichen Staaten aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung — und hier insbesondere zu den EWG-Staaten — auf eine qualitative andere Stufe gestellt werden mußten.

3. Finnlands Verhältnis zu der Europäischen Gemeinschaft

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat zwar zunächst mit dem Ziel einer Zollunion begonnen, jedoch sich als Endziel die politische

²⁷⁾ Vgl. AdG vom 4. Dezember 1974, S. 19096.

Integration Westeuropas gesetzt. Aufgrund dieser Zielsetzung war es für das auf Neutralität bedachte Finnland nicht möglich, sich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft anzuschließen, wenngleich es „kraft seiner wirtschaftlichen und sozialen Struktur und Anschauung, seines Lebensstandards und seiner Lebensart, seiner Neigungen und Bestrebungen ... ein westliches Land“ ist.

„Mehr als die meisten Nationen ist Finnland vom Export abhängig, der über ein Viertel seines Nationaleinkommens ausmacht, und Westeuropa ist ein natürlicher Markt für die Masse der finnischen Waren — nicht zuletzt für die Erzeugnisse der Holzveredelnden und Holzindustrie.“ ²⁸⁾ Jedoch hatte es sich im Lauf der Zeit herausgestellt, daß Finnland 80 % seines Handels mit OECD-Ländern abwickelte ²⁹⁾, und daß allein der Handel mit den EWG-Ländern wie aus vorstehender Tabelle zu ersehen ist, 1961 noch 54 % und 1973 immerhin noch 43 % betrug, d. h. zwar prozentual sich verringerte, jedoch absolut stark anstieg. „Die in der Folge der EWG-Gründung entstehende Europäische Freihandelszone (EFTA) konnte Finnland nicht mehr abseits stehen lassen, weil die wichtigsten Konkurrenzländer, die

²⁸⁾ Jacobson, a. a. O., S. 118.

²⁹⁾ Vgl. Börsen- und Wirtschaftshandbuch, Frankfurt 1974, S. 270.

skandinavischen Nachbarn, in den Genuß wesentlicher Wettbewerbsvorteile gerieten und die größten finnischen Absatzmärkte hiervon tangiert wurden.“³⁰⁾ So schloß Finnland 1961 mit der EFTA ein Sonderabkommen, das sogenannte FIN-EFTA, das ihm die gleichen Rechte wie den anderen EFTA-Staaten zusicherte. Finnland konnte wegen eventueller sowjetischer Einsprüche nicht der EFTA beitreten.

Im Jahr 1969 schlug der damalige dänische Ministerpräsident Hilmar Baunsgaard eine engere ökonomische Kooperation der vier nordischen Staaten Dänemark, Schweden, Norwegen und Finnland vor, um angesichts der europäischen Stagnation Mittel und Wege zu finden, die vier Staaten für eine spätere Mitgliedschaft bzw. Assoziation der EWG besser vorzubereiten³¹⁾. Nach anfänglicher Zustimmung und Mitarbeit³²⁾ erklärte jedoch der finnische Staatspräsident Kekkonen, daß Finnland das geplante Abkommen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit — unter dem Namen NORDEK bekannt — nicht unterzeichnen könnte. Kekkonen machte vor allem die finnische Neutralitätspolitik geltend, die durch diese Wirtschaftsunion nach finnischer Ansicht nicht mehr gewährleistet schien. Aber andere Gründe, die letztlich im Verhältnis zur EWG zu suchen sind, wurden von ihm auch genannt: „Unser Wunsch, unsere Wirtschaftsinteressen zu verfolgen, ist natürlich nicht allein auf Skandinavien begrenzt. Er setzt die Aufrechterhaltung und Verbesserung unserer Konkurrenzfähigkeit überall und in allen Richtungen voraus. Er läuft tatsächlich parallel mit der Verwirklichung unserer Neutralitätspolitik und ist in Wahrheit eine wichtige Bedingung für den Erfolg dieser Politik. Das Hauptgewicht des finnischen Außenhandels liegt bei der EFTA, der EWG und den sozialistischen Ländern ... Die Frage einer Ausweitung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft konfrontiert uns mit der Möglichkeit einer Veränderung in der europäischen Marktsituation. In dieser Lage müssen wir unsere Konkurrenzposition in dieser Richtung ebenfalls sichern.“³³⁾ Obwohl handelspolitisch gesehen

Finnland wesentlich stärker mit dem Westen verbunden war, mußte es durch seine aktive Neutralitätspolitik nach Sonderregelungen gegenüber der EWG suchen, um nicht das Mißtrauen der Sowjetunion zu wecken und eventuell Gefahr zu laufen, seitens der UdSSR Sanktionen hinnehmen zu müssen. So suchte Finnland eine spezielle Regelung mit der EWG und brauchte deshalb auch nicht den Umweg über NORDEK zu nehmen. „Finnlands Ziel war ein Abkommen, das nach einer Übergangsperiode die völlige Abschaffung der Zölle für Industrieprodukte im Außenhandel sichern würde“³⁴⁾, erklärte der finnische Ministerpräsident Sorsa. Da 1970 die finnischen Exporte ein Viertel des Bruttosozialprodukts ausmachten, und zwei Drittel der Exporte in die Länder der EWG und der EFTA gingen, war Finnland bemüht, wettbewerbsfähig zu bleiben. Helsinki brauchte auch recht bald einen Vertrag, „weil die bis Ende Oktober 1973 wirksame Zwischenlösung der Gemeinschaft für Norwegen und Finnland nur die Ursprungsregeln bestimmte und Finnland es zu spüren bekommt, daß es außerhalb der Zollabwicklung der EWG mit Ländern wie Schweden steht, wodurch sich Finnlands Konkurrenzvermögen verschlechtert“³⁵⁾. Finnland erreichte tatsächlich ein reines Zollabkommen mit der EWG, das seine Neutralitätspolitik unangefochten läßt. In diesem Abkommen ist die stufenweise Abschaffung der Einfuhr- und Fiskalzölle bis zum 1. Juli 1977 vorgesehen³⁶⁾. Das Abkommen enthält aber auch eine Anzahl von Schutzklauseln, die es den Vertragsparteien ermöglichen — und hier ist natürlich zuerst an Finnland gedacht — unilaterale Maßnahmen zu treffen.

Durch den Vertrag mit der EWG hat die Republik Finnland einen weiteren Schritt ihrer aktiven Neutralitätspolitik unternommen, der ihr unbestreitbare ökonomische Erfolge bringt, der aber auch gleichzeitig das besondere finnisch-sowjetische Verhältnis erneut zutage treten läßt. Anders als Island, Österreich, Portugal, Schweden und die Schweiz hatte Finnland nicht am 22. Juli 1972 das zwischen der EG und den nicht beitragswilligen EFTA-Staaten ausgehandelte Freihandelsabkommen unterzeichnet, sondern sich eine weitere Prüfung vorbehalten. Die Prüfung lag aber insbesondere in dem Bemühen, die Sowjetunion zu

³⁰⁾ Ulrich Wagner, Finnlands Neutralität — Eine Neutralitätspolitik mit Defensivallianz, Hamburg 1974, S. 60.

³¹⁾ Vgl. J. Niels Haagerup, Politische Aspekte des Projekts einer nordischen Wirtschaftsunion (NORDEK), in: Europa-Archiv 17/1969.

³²⁾ Vgl. AdG vom 12. November 1969, S. 15051 und AdG vom 12. Januar 1970, S. 15183.

³³⁾ AdG vom 7. April 1970, S. 15390.

³⁴⁾ Sorsa, a. a. O., S. 464.

³⁵⁾ FAZ vom 5. April 1973: Moskau und Helsinki preisen Beistandspakt, S. 4.

³⁶⁾ Text in Europa-Archiv, Nr. 5/1974 D 105 ff.

überzeugen, daß Finnlands Abkommen mit der EG keine Nachteile für die Sowjetunion, die die EG zu jener Zeit nicht anerkannte, bringen würde. Präsident Kekkonen selbst hatte eine persönliche Haftung übernommen und darüber hinaus öffentlich versichert, daß Finnland das EG-Abkommen kündigen werde, falls der Vertrag die Ausweitung des Handels mit der Sowjetunion behindern sollte³⁷⁾.

Die finnische Regierung mußte aber auch gleichzeitig — um ihren Anspruch auf eine aktive Neutralitätspolitik aufrechtzuerhalten — in die Prüfung des EG-Abkommens Finnlands Verbindungen zum RGW einbeziehen. Das Abkommen mit dem RGW im Mai 1973 muß in diesem Zusammenhang gesehen werden.

4. Der Prüfstein der finnischen Neutralität: die deutsche Frage

Im Friedensvertrag von 1947 verpflichtete sich Finnland, sich aus den Konflikten der Großmächte herauszuhalten. Diese Grundhaltung wurde auf die geteilten Länder ausgeweitet. Solange diese Länder ihre Konflikte untereinander nicht beseitigt hatten, sollten zwar Beziehungen entwickelt und ausgebaut werden, jedoch unterhalb der diplomatischen Anerkennung. So unterhielt bis zu Beginn der siebziger Jahre Finnland mit der Bundesrepublik wie mit der DDR Beziehungen nur auf der Ebene von Handelsvertretungen. Jacobson gibt dafür folgende treffende Begründung: „Natürlich findet von den beiden deutschen Seiten keine die finnische Politik voll befriedigend. Aber keine hat sich ihr widersetzt. Für die Bundesrepublik, anerkannt von der Mehrheit aller Staaten in der Welt, ist Anerkennung durch Finnland weniger wichtig als Finnlands Weigerung, den ostdeutschen Staat anzuerkennen. Für die DDR, eifrig bemüht um Anerkennung von Ländern außerhalb des sozialistischen Blocks, wäre eine Anerkennung Finnlands offensichtlich eine wertvolle Trophäe, und die DDR kämpft weiterhin aktiv darum ... Für Finnland ist Nichtanerkennung der deutschen Staaten mehr als nur ein bequemer Weg, einem lästigen Problem zu entgehen. Sie gibt dem finnischen Neutralitätsanspruch eine machtvolle Unterstützung. Präsident Kekkonen hat wiederholt die finnische Position in der deutschen Frage als Beweis für Finnlands Entschlossenheit herangezogen, sich aus den Konflikten der Großmächte herauszuhalten ...

Offizielle finnische Verlautbarungen haben zur Bestätigung von Finnlands Standpunkt in der deutschen Frage auch auf den finnischen Friedensvertrag hingewiesen. Sein Artikel 10 verpflichtet Finnland, alle zukünftigen Friedensverträge oder andere Regelungen anzuerkennen, welche die alliierten Mächte eventuell in Hinblick auf Deutschland treffen. Dies ist so interpretiert worden, daß es die finnische Teilnahme an einseitigen Regelungen der deutschen Frage ausschließt. Nur ein Vertrag, der von allen betroffenen Mächten geschlossen wird, könnte von Finnland akzeptiert werden.“³⁸⁾

Nachdem am 3. September 1971 das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin unterzeichnet wurde — es wird von der finnischen Regierung als ein unter diese Kategorien fallender Vertrag gesehen — ergriff Präsident Kekkonen am 10. September 1971 seine sogenannte Deutschlandinitiative³⁹⁾, die die Herstellung diplomatischer Beziehungen und Vereinbarungen über die noch vom Zweiten Weltkrieg herührenden Probleme zum Ziel haben sollte. Kekkonen wandte sich an beide deutschen Staaten und bot ihnen förmliche Verhandlungen zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen an. In der Gleichbehandlung beider Staaten — auch diesmal wieder optisch sehr deutlich praktiziert — hat Finnland immer einen Prüfstein seiner Neutralitätspolitik gesehen. In einer Rundfunkansprache am 11. September 1971 erklärte Kekkonen dazu u. a.: „Der jetzt von uns unternommene Schritt bedeutet eine Neuordnung, aber gleichzeitig eine logische Fortsetzung unserer bisherigen Deutschlandpolitik ... Jetzt ist die finnische Regierung zu der Schlußfolgerung gekommen, daß die gesamtpolitische Entwicklung es möglich gemacht hat, die Verhandlungen über die diplomatische Anerkennung der beiden deutschen Regierungen zu beginnen. Nach dem Grundsatz der finnischen Deutschlandpolitik werden auch diese Maßnahmen so durchgeführt, daß die beiden deutschen Staaten gleichbehandelt werden.“⁴⁰⁾

Damit vollzog sich zu Beginn der siebziger Jahre eine Umkehr der Nichtanerkennungs doktrin, die im Zusammenhang mit der aktiven Neutralitätspolitik gesehen werden muß, die Finnlands außenpolitischen Handlungsspielraum vergrößern sollte. Finnland, das seine Neutralität um so stärker sichert, je weniger

³⁸⁾ Jacobson, a. a. O., S. 111 f.

³⁹⁾ Vgl. Wagner, a. a. O., S. 236 f.

⁴⁰⁾ Ebenda, S. 238.

³⁷⁾ Vgl. FAZ vom 24. November 1972.

Spannungen in Europa existieren, sah durch das Berlin-Abkommen die letzte von der NATO aufgestellte Vorbedingung für die Abhaltung der KSZE erfüllt und wollte nur als Motor der europäischen Entspannung durch Einberufung dieser Konferenz seine Sicherheit und Unabhängigkeit weiter erhöhen. Da jedoch die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit für Europa nur über die Anerkennung der DDR möglich war, mußte Finnland sich beeilen, wollte es noch einen Preis für die Anerkennung der auf diesen Vorgang so viel Wert legenden DDR erzielen. Gleichzeitig geriet Finnland aber in das Dilemma, die Glaubwürdigkeit seiner Neutralitätspolitik zu verlieren, wenn es einseitig mit der DDR in Verhandlungen eingetreten wäre. Die logische Konsequenz war die gleiche und gleichzeitige Behandlung beider deutscher Staaten. „Vom Grundsatz der Gleichbehandlung wich Helsinki mit der Aufnahme und Paraphierung zweier Verträge mit der DDR im Sommer (1972 d. V.) ab, weil Finnland nicht mehr länger warten zu können glaubte, ohne zu riskieren, von der internationalen Anerkennungswelle überrollt zu werden, was die Bereitschaft der DDR zum Entgegenkommen auf finnische Wünsche zum Anerkennungspreis verhindert hätte.“⁴¹⁾

So konnten bereits am 6. September 1972 zwischen Finnland und der DDR zwei Verträge über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen sowie über die souveräne Gleichberechtigung geschlossen werden. Im ‚Gemeinsamen Kommuniqué‘ erklärte sich die DDR bereit, „daß sie das Bestreben Finnlands, die Neutralitätspolitik durchzuführen, und die daraus für Finnland entstehenden Verpflichtungen respektiert.“⁴²⁾ Dennoch konnten die Verträge mit der DDR nicht in Kraft treten, weil Finnlands aktive Neutralitätspolitik eine entsprechende Abmachung mit der Bundesrepublik voraussetzte und damit die Bundesrepublik in eine günstige diplomatische Position versetzte. Die Gespräche zwischen Finnland und der Bundesrepublik wurden am 8. November 1972, also zwei Tage nach Abschluß der Finnland-DDR-Verträge aufgenommen. Am 19. November 1972, also am Tag der Wahlen zum 7. Deutschen Bundestag, sprach Finnland die Anerkennung der Bundesrepublik und der DDR aus, nachdem der Abschluß des Grundlagenvertrages zwischen beiden Staaten zehn Tage vor dem Wahltag zustande gekommen war.

⁴¹⁾ Claus Genrich, Finnlands Deutschland-Politik ist verkrampt, in: FAZ vom 23. November 1972.

⁴²⁾ Wagner, a. a. O., S. 244.

Der Beginn der Vorkonferenz der KSZE am 22. November 1972 machte deutlich, daß die DDR ein nun international anerkannter Partner im europäischen Staatensystem geworden war und daß Finnland, wollte es nicht diplomatische Gepflogenheiten allzu sehr verletzen, die paraphierten Verträge mit der DDR ratifizieren mußte. Da aber die Verhandlungen mit der Bundesrepublik noch zu keinem Abschluß gekommen waren, Finnland aber nicht von der Gleichbehandlung beider deutscher Staaten abweichen wollte, half sich die finnische Regierung mit dem Ausweg, daß sie am 7. Januar 1973 mit beiden deutschen Staaten diplomatische Beziehungen aufnahm, obwohl mit der Bundesrepublik noch kein Vertrag ausgehandelt war. Erst 1974 wurde zwischen diesen beiden Staaten ein Vertrag abgeschlossen und mit dem Besuch Außenministers Karjalainens im September desselben Jahres — dem ersten eines finnischen Außenministers in der Bundesrepublik — wurden die Beziehungen zwischen Finnland und der Bundesrepublik normalisiert. Finnland erreichte in der deutsch-finnischen gemeinsamen Erklärung ebenso die Anerkennung seiner Neutralitätspolitik wie mit den anderen Staaten. Unter Bezugnahme auf den erklärten Willen Finnlands, außerhalb der gegensätzlichen Interessen der Großmächte zu bleiben, erklärte die Bundesrepublik Deutschland, daß sie Finnlands Absicht respektiert, seine Neutralitätspolitik zu verfolgen⁴³⁾. Außerdem spricht Bonn in diesem Dokument einen Gewaltverzicht aus, der — von Finnland ursprünglich gewünscht — für die Bundesrepublik nur als konsequente Fortsetzung der Gewaltverzichtsverträge mit den osteuropäischen Staaten gesehen werden kann. Dieses Gewaltverzichtsabkommen, das auch im Vertrag zwischen der DDR und Finnland seinen Niederschlag findet, hat für die finnische Neutralitätspolitik eine kaum zu unterschätzende Bedeutung. Denn durch das Abkommen wird der Artikel 1 des finnisch-sowjetischen Vertrages von 1948 zur bloßen Theorie, wonach die Sowjetunion bzw. Finnland sich bei einer evtl. deutschen Aggression zur Hilfe kommen müßten. Die finnische Position ist nicht — wie manche Beobachter meinen⁴⁴⁾ — durch die praktizierte Deutschlandpolitik geschwächt, sondern im Gegenteil: Finnland ist, zumindest was die Vertragsbedingungen mit Moskau angeht, freier gegenüber der UdSSR geworden.

⁴³⁾ Vgl. AdG vom 19. September 1974, S. 18927.

⁴⁴⁾ Z. B. Siegfried Löffler, Finnlandisierung aktuell, in: Die politische Meinung, Nr. 144, September 1972, S. 73—75.

Finnland konnte jedoch seine ursprüngliche Absicht, die Kriegsfolgeschäden von der Bundesrepublik begleichen zu lassen, nicht durchsetzen. Im Teil V des finnisch-deutschen Abkommens heißt es dazu: „Ein Teil der rechtlichen und finanziellen Fragen, die am Ende des 2. Weltkrieges zwischen Finnland und Deutschland offen waren und für die die Haf-

tung der BRD in Betracht kommt, ist in Übereinstimmung mit dem Abkommen über Deutsche Auslandsschulden vom 27. Februar 1953 abschließend geregelt. Etwaige weitere finnische Forderungen sind entsprechend den Bestimmungen dieses Abkommens zu regeln, sofern die Anspruchsgrundlagen gegeben sind.“⁴⁵⁾

IV. Die dritte Phase der finnischen Neutralitätspolitik: Die aktive Teilnahme an der internationalen Politik

„Der Mangel eines Status der Neutralität mit gleichmäßigen Verpflichtungen nach allen Seiten wurde zum Hauptantrieb dafür, daß alle finnischen Regierungen bemüht waren, mit allen Kräften Merkmale der Neutralität nachträglich zu beschaffen, vor allem durch eine betriebsame Aktivität in allseits anerkannten internationalen Organisationen, wie den Vereinten Nationen, und allseits gebilligten Projekten, wie der Europäischen Sicherheitskonferenz“⁴⁶⁾, meint Günther Gillessen. Wenngleich diese Wertung die finnischen Möglichkeiten überspitzt einseitig aufzeigt, so wird doch bereits deutlich, daß Finnland durch eine aktive Mitarbeit in der UNO und im Zustandekommen der KSZE Vorteile für seine Neutralitätspolitik sah. Finnlands Rolle in den Vereinten Nationen wird in einer Beteiligung an der Errichtung einer Weltfriedensgemeinschaft gesehen, zu der Finnland nicht nur durch die Teilnahme im Sicherheitsrat (1969/70) beiträgt, sondern auch mit seinem Engagement für die Friedensbemühungen der Vereinten Nationen in den Krisenherden der Welt als Mitglied der UNO-Truppen. Finnland sucht aber darüber hinaus nach weiteren Möglichkeiten, seine Neutralitätspolitik anerkennen zu lassen. So schaltete sich die politische Führung Finnlands immer dann in die internationale Politik ein, wenn es um die Ausräumung potentieller Konfliktsituationen ging. So unterstützte Finnland das Zustandekommen der Gespräche über die Begrenzung der strategischen Abrüstung (SALT) zwischen den beiden Supermächten und bot Helsinki als Verhandlungsort an. Indem Finnland damit international die Rüstungssteuerung unterstützte, erhielt es auf nationaler Ebene gleichzeitig eine erneute Anerkennung seiner Neutralitätspolitik durch die beiden Supermächte und stärkte damit auch wiederum seine außenpolitische Position.

Noch deutlicher wird die Nutzung des Eigeninteresses im Sinn einer aktiven Neutralitätspolitik am Beispiel der Europäischen Sicherheitskonferenz. Den von beiden Supermächten auf bilateraler Ebene eingeleiteten Entspannungsprozeß machte sich die finnische Regierung zu eigen und trat in die 3. Phase der Nachkriegspolitik ein, als sie am 5. Mai 1969 ein Memorandum unterbreitete, in dem sie die Einberufung der KSZE unterstützte und Helsinki als Verhandlungsort vorschlug. Nach Ansicht von Staatspräsident Kekkonen „besitzt Finnland eine ganz besondere Voraussetzung, das Zustandekommen der Konferenz zu fördern und sowohl in der Anfangsphase als auch während der Konferenz selbst als Gastgeberland aufzutreten. Diese Voraussetzungen sind unsere gleichmäßigen und neutralen Beziehungen zum Herzgebiet der Probleme in Europa, zu den beiden Erben des ehemaligen Deutschen Reiches.“⁴⁷⁾

Mit dem Zusammentritt der KSZE in Helsinki hat Finnland sein ständiges Bemühen als Neutraler bestätigt bekommen; eine Leistung, die angesichts der im Westen verbreiteten Vorstellung einer „Finnlandisierung“ und der besonderen Problematik der sowjetisch-finnischen Beziehungen besonders beachtet werden muß. Der Erfolg war aber auch nur möglich, weil Finnland sich an die im Friedensvertrag geforderte Maxime hielt, sich außerhalb der Konflikte der Großmächte zu halten. Finnland suchte nach einem günstigen Zeitpunkt des Zusammentretens der Konferenz und wollte vor allem Berührungspunkte zwischen Ost und West schaffen, damit den Entspannungsprozeß fördern und somit gleichzeitig seine eigene Sicherheit und Unabhängigkeit stärken.

⁴⁵⁾ AdG vom 19. September 1974, S. 18927.

⁴⁶⁾ FAZ vom 6. Februar 1975.

⁴⁷⁾ AdG vom 27. März 1972, S. 16989.

Dieser Prozeß konnte natürlich nur gelingen, wenn die finnische Regierung tatsächlich eine Politik der Neutralität betrieb, die sowohl im Westen als auch im Osten als solche anerkannt wurde. Bei dieser Politik ließ sich die finnische Regierung von folgenden drei Prinzipien leiten: „1. Alle in Frage kommenden Regierungen sollten teilnehmen, d. h. neben den beiden deutschen Staaten auch die USA und Kanada; 2. die KSZE, die ohne Vorbedingungen abgehalten werden muß, soll ‚angemessen‘ vorbereitet werden, was verständlicherweise nur die jeweiligen Regierungen selbst bestimmen können; und 3. Finnland enthält sich jeder Stellungnahme zu Fragen im Zusammenhang mit der Tagesordnung der Konferenz.“⁴⁸⁾

⁴⁸⁾ Hans-Adolf Jacobson, Wolfgang Mallmann, Christian Meier, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Köln 1973, S. 62.

Die Einhaltung dieser Prinzipien hat Finnland bei allen europäischen Staaten Vertrauen eingebracht. Die Abhaltung der ersten Runde der KSZE — d. h. der Außenministerkonferenz vom 3. bis 7. Juli 1973 in Helsinki — machte Helsinki zur Hauptstadt der Entspannung und bestätigte Finnlands Bemühungen um eine Neutralitätspolitik. Die dritte und abschließende Phase der KSZE — die Zusammenkunft der Staatsschefs, Regierungschefs und Parteichefs soll ebenfalls — wahrscheinlich im Herbst 1975 — in Helsinki stattfinden. Wenngleich das Ergebnis, das auf dieser Konferenz erzielt werden dürfte, die hochgesteckten Erwartungen mehrerer Teilnehmerstaaten kaum erfüllen wird, hat aber der Abschluß dieser Konferenz in Helsinki mehr als symbolische Bedeutung: Finnland kann sich in seinen Bemühungen nach mehr Unabhängigkeit durch eine aktive Neutralitätspolitik bestätigt fühlen.

Alois Riklin: Ziele, Mittel und Strategien schweizerischer Außenpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/75, S. 3—26

Ausgangspunkt ist ein theoretischer Bezugsrahmen, der am Beispiel der schweizerischen Außenpolitik erprobt wird, jedoch auch zur Analyse der Außenpolitik anderer Länder Verwendung finden kann. Dieser Analyse-Leitfaden umfaßt fünf Bezugskategorien: 1. Die Zielsetzung kann ein-, zwei- oder mehrdimensional sein. 2. Die „Beziehungsmacht“ umfaßt den Einfluß eines Landes auf das eigene Schicksal und das Schicksal anderer sowie die Abhängigkeit des betreffenden Landes vom Einfluß anderer. Drei Situationen sind denkbar: Gleichgewicht von Einfluß und Abhängigkeit, Übergewicht des Einflusses und Übergewicht der Abhängigkeit. 3. Einflüsse und Abhängigkeiten beziehen sich auf einen bestimmten Raum („Beziehungsraum“). Sie können konzentriert, regional gestreut oder universell gestreut sein. 4. Die Kategorie „Beziehungsdichte“ erfaßt die Intensität der Einflüsse und Abhängigkeiten. Das Spektrum reicht von der Trennung über die zwischenstaatliche Bindung zur überstaatlichen Bindung. 5. Schließlich wird der sachliche Geltungsbereich in die Kategorie „Beziehungsbereich“ eingefangen, wobei drei Stufen (unpolitisch — politisch — sicherheitspolitisch) unterschieden werden.

Die traditionelle schweizerische Außenpolitik beruht auf der eindimensionalen Zielsetzung der Unabhängigkeitsbehauptung. Die Beziehungsmacht des Kleinstaats ist durch ein Einflußdefizit gekennzeichnet. Das Schwergewicht der Beziehungen liegt im westeuropäisch-atlantischen Raum. Die Beziehungsdichte in diesem Raum ist relativ hoch. Der Beziehungsbereich ist durch Dynamik im „wirtschaftlichen“ und Zurückhaltung im sicherheitspolitischen Bereich gekennzeichnet.

Die künftige schweizerische Außenpolitik sollte einer mehrdimensionalen Zielsetzung folgen: Frieden in Unabhängigkeit unter Wahrung der Menschenrechte. Die Solidarität kommt darin zum Ausdruck, daß sich die Schweiz im Rahmen der beschränkten Möglichkeiten des Kleinstaates für den Frieden in der Welt, für die Verwirklichung der Menschenrechte und für die Achtung der Unabhängigkeit anderer Staaten, insbesondere der Kleinstaaten, einsetzt. Neutralität, Universalität und Disponibilität sind keine Ziele, sondern Mittel im Dienste dieser mehrdimensionalen Zielsetzung. Das Einflußdefizit der Schweiz sollte möglichst verringert, mindestens nicht vergrößert werden. Die regionale Streuung sollte durch eine tendenziell universelle Streuungsstrategie korrigiert werden. Die Kooperationsbereitschaft sollte verstärkt werden durch zwischenstaatliche und überstaatliche Bindungen, unter Umständen auch in machtpolitisch relevanten Bereichen.

Wichard Woyke: Finnlands aktive Neutralitätspolitik in den siebziger Jahren. Möglichkeiten und Grenzen der Außenpolitik eines neutralen Staates

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/75, S. 27—39

Als Staat mit einem ‚westlichen‘ Regierungssystem, der jedoch eine über 1 000 km lange Grenze mit der Sowjetunion besitzt, hat Finnland nach dem Zweiten Weltkrieg den Versuch unternommen, eine eigene Neutralitätspolitik zu betreiben. Grundlage dieser Politik ist die sogenannte Paasikivi-Kekkonen-Linie, nach der ein freundschaftliches Verhältnis zwischen der UdSSR und Finnland angestrebt wird. Durch die Befriedigung des legitimen sowjetischen Sicherheitsbedürfnisses, wie es im finnisch-sowjetischen Freundschafts- und Beistandspakt von 1948 anerkannt wurde, soll die finnische Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit gewährleistet werden. Nach dieser ersten Phase der finnischen Nachkriegsaußenpolitik — Konsolidierung und Gewinnung der Handlungsfreiheit — begann unter Urho Kekkonen ab 1961 die zweite Phase mit der Öffnung nach Westen, die Ende der sechziger Jahre mit Finnlands aktiver Neutralitätspolitik in die dritte Phase übergegangen ist. Von nun an versucht Finnland vor allem, seine Neutralitätspolitik international abzusichern, indem es aktiv in der UNO mitarbeitet, die KSZE forciert und das Verhältnis zu beiden deutschen Staaten — als Prüfstein der finnischen Neutralität angesehen — normalisiert.