

# Geographische Aspekte der Neutralität

## Ein Beitrag zur Modellbildung in der Geopolitik

*"Es tut mir leid, meine Herren, aber wir können nichts gegen die Geographie tun" (Stalin zu den finnischen Unterhändlern 1939).*

### Einleitung

In einer Zeit rasanter technologischer Entwicklungen treten in der internationalen Sicherheitspolitik Fragen der Auf- bzw. Abrüstung strategischer Waffensysteme in den Vordergrund (SALT I und II). Dies lässt allzuleicht den Eindruck erwecken, die geographische Dimension verliere in der Konfliktforschung zunehmend an Bedeutung. Gerade die "strategischen" Waffen (Ueberwindung geographischer Hindernisse) führten aber zu einem globalen Gleichgewicht und zu einer "Reduktion" der Konflikte auf das Niveau kleinräumiger Kriege. Damit nehmen geographische Aspekte bei der Konfliktverhinderung, -ausstragung und -lösung eine wichtige Funktion ein.

Nur am Rande treten bei der Postulierung der Neutralität als Maxime der Aussenpolitik diese Aspekte in den Vordergrund, obschon sie - wie gezeigt werden soll - zu den wichtigen Ursachen politischer Entscheidungsfindung neutraler Staaten gehören. Besonders die Wahlen in Finnland zeigten - letztmals im März 1979 - deutlich, dass die Verknüpfung geographischer Faktoren mit den politischen sehr eng ist. Die Funktion dieser Faktoren wird in der "Political Geography" (1) z.T. relativiert, indem ihnen lediglich Erschwerung oder Erleichterung, nicht aber Determinierung der staatlichen Organisation zugesprochen wird (2). Diese Einschränkung trifft jedoch bei neutralen Staaten nicht zu, da sie in ihrem Handeln bestimmten, selbst nicht beeinflussbaren Bedingungen unterworfen sind. In diesem Zusammenhang und um gewisse Äusserungen in den "Beispielen neutraler Staaten" besser zu verstehen, ist es nötig, näher auf den Begriff der Neutralität einzugehen.

Die Neutralität ist rechtlich umschrieben in den verschiedenen Haager-Abkommen (Rechte und Pflichten der Neutralen) und in den Genfer-Abkommen (Schutz vor Kriegsverbrechen). Neutrale Staaten müssen sich in einem formellen Krieg neutral verhalten, während sie in einem materiellen Krieg dazu nicht verpflichtet sind (vgl. z.B. die z.T.

(1) "Political Geography" kann nicht ohne weiteres ins Deutsche übersetzt werden. Politische Geographie hat im Zusammenhang mit dem Dritten Reich oft eine andere Bedeutung. Mit dem englischen Begriff ist vor allem die Betrachtungsweise internationaler Beziehungen von der Geographie her gemeint.

(2) vgl. Hartshorne 1968, S. 27f.

heftige und einseitige antiamerikanische Parteinahme Schwedens, dessen Neutralität rechtlich zwar nirgends verankert ist, im Vietnamkrieg). Vor allem der zweite Fall dürfte in neuerer Zeit wichtig sein, werden doch heute Kriege kaum noch vorgängig mit einer Kriegserklärung angekündigt (Nahost-, Indochinakonflikt). Im Falle einer Neutralitätserklärung muss dies von anderen Staaten anerkannt werden (vgl. "Beispiele neutraler Staaten: Südafrika"). Der Neutrale hat aber eine ganze Reihe von Verpflichtungen. Davon seien diejenigen angeführt, welche den in Klammern angedeuteten geographischen Determinismus hervorrufen (vgl. Tabelle): Verteidigung der Unabhängigkeit (strategische Lage, natürliche Ressourcen), Verbot von Gebietsabtretungen (strategische Lage, Territorialerweiterungen), Nichtzulassen fremder Stützpunkte (strategische Lage, Infrastruktur), Verzicht auf Bündnisse, Allianzen und Abkommen über kollektive Sicherheit (strategische Lage); umstritten ist der Beitritt zu Zoll- und Wirtschaftsunionen (natürliche Ressourcen, Infrastruktur, strategische Lageverbesserung). Demgegenüber steht u.a. das Recht auf Respektierung der Unabhängigkeit. Hier sind nun deutlich die Aspekte herauszulesen, welche die Lage eines Staates in den Vordergrund rücken lassen (Binnenstaat, Randstaat zwischen zwei wirtschaftspolitischen Systemen, Ressourcenabhängigkeit). Politisch reiht sich an die genannten Pflichten das Gebot an, in Friedenszeiten eine Parteinahme für Zeiten erhöhter Konfliktsgefahren nicht zu präjudizieren. Generell muss jedoch irgendwo eine bestimmte Stufe eines Konflikts vorhanden sein, um den Begriff der Neutralität überhaupt anwenden zu können.

Im folgenden geht es nun darum, die geographischen Faktoren in ein System von Kriterien, welche die Beziehungen neutraler Staaten beeinflussen, einzufügen und sie zu werten. Da dieses System starken Veränderungen z.T. innert kurzer Zeit unterliegt, soll versucht werden, ein einfaches Modell zu entwickeln, womit in einer zeitlichen Abfolge die veränderte zwischenstaatliche Situation wiedergegeben werden kann. Anhand dieses Modells werden auch Ursachen für unterschiedliche Stufen der Neutralität aufgezeigt. Schliesslich soll das Modell mit Beispielen ständig neutraler Staaten zur Diskussion gestellt werden.

---

Markus Zahner, Geographisches Institut der Universität Zürich, Blüemlisalpstr.10, 8006 Zürich  
Urs Bänziger, Rebbergstr. 77, 8049 Zürich

## Einflussfaktoren

Nebst geographischen Faktoren spielen bei internationalen Beziehungen militärische, diplomatische und handelspolitische eine Rolle. Das Ausmass der Bindungen zwischen Staaten ist die Beziehungsdichte; die Beziehungsart zeigt die Relevanz solcher Bindungen. Ihre Operationalisierung ist Gegenstand laufender politologischer und soziologischer Untersuchungen. Ihre Quantifizierung drückt sich z.B. in Angaben wie Anzahl diplomatischer Interventionen, Zahl der Botschaftsangehörigen in den verschiedenen Ländern, durchgesetzte Resolutionen in UNO-Debatten, um nur die einfachsten zu nennen, aus. Militärische Potentiale sind in ihrer quantitativen und qualitativen Form hinlänglich bekannt.

Als geographische Faktoren wurden sechs gewählt, die entsprechend ihrer Reihenfolge an Bedeutung für die internationalen Beziehungen abnehmen: Lage, Topographie, Landschaftsstruktur, natürliche Ressourcen, Infrastruktur, Klima. In bezug auf die Fragestellung lassen sie sich auf zwei Faktoren reduzieren: auf die Lage und die Topographie. Die folgende Tabelle gibt in Stichworten an, was jeweils unter Lage und Topographie zu verstehen ist. Die Operationalisierung der entsprechenden Begriffe kann je nach Staat anders vorgenommen werden, drückt sich i.a. aber in Distanzen, Längen von Grenzen, Meeranstoss, Flächenverhältnissen, Transportzeiten etc. aus. Mit Lage und Topographie wurden die Faktoren verwendet, die oft für die deterministischen Grössen der Politik gemeinhin gehalten werden. Für Gottmann z.B. hängen die Konflikte von der Zugänglichkeit der Räume ab (3).

Unter "pay-off" (p) wird der Ertrag, der sich für einen Staat bei irgendeiner seiner Aktionen ergibt, verstanden. Deutliche Beispiele sind zwei Staaten, die sich in den letzten Jahren ter-

ritorial ausdehnten: Indonesien (strategisch-politischer und wirtschaftlicher Nutzen) sowie Israel (strategisch-militärischer und wirtschaftlicher Nutzen).

Der Eintrittspreis (E) ist der Aufwand, der eine entsprechende Aktion erfordert, auch unter Berücksichtigung späterer Folgen. Z.B. gehört zu den dauernden Krisen das Verhältnis zwischen Syrien und dem Irak. Der Irak ist mit seiner Trinkwasserversorgung stark von Syrien abhängig. Jede missgünstige Aktion seinerseits gegenüber Syrien kann einen nicht verantwortbaren hohen Eintrittspreis fordern.

Der "home-strength" (s) stellt die Ausstrahlung eines Landes dar - ein Machtpotential aus wirtschaftlicher, militärischer, diplomatischer, politischer und kultureller Stärke.

Pay-off, Eintrittspreis und home-strength sind insofern voneinander abhängig, als sie die jeweilige Selbsteinschätzung und die Beurteilung der anderen Staaten zeigen. Als historisches Beispiel stellte das Réduit für die Schweiz im Zweiten Weltkrieg einen hohen home-strength, für die kriegführenden Staaten einen hohen Eintrittspreis und als Alpentravese für die Achsenmächte ein hohes pay-off dar. Im Vietnamkrieg galten die Vegetationsverhältnisse als hoher Eintrittspreis für die fremden Armeen, während sie für den Vietcong den grossen home-strength bedeuteten, welcher gewisse Offensiven zu verhindern oder unwirksam zu machen vermochte.

## Modell

Das nun folgende, für die Darstellung internationaler Beziehungen entwickelte Modell enthält die Grundidee eines Transportkostenmodells in der Oekonomie oder des "loss-of-strength"-Modells, welches in der Politologie für die Konfliktsfor-

	Lage	Topographie
pay-off	natürliche Ressourcen Territorialerweiterung strategische Lageverbesserung Infrastruktur	→ Energiegewinnung → Kontrolle von Pässen, Meerengen etc.
Eintrittspreis	Distanz Meere Länge der gemeinsamen Grenzen Inseln	Relief                      Landschaft Berge                      Gewässer Grabenbrüche            Wälder usw.                        Wüsten Sümpfe
home-strength	natürliche Ressourcen strategische Lage Infrastruktur Dezentralisation (Siedlungen, Wirtsch.) Meere Grenzen Distanzen	Relief                      Landschaft vgl. Eintrittspreis

(3) vgl. Gottmann 1964.

schung entwickelt wurde (4). Beim letzteren wird die Macht eines Staates in Abhängigkeit der Distanz dargestellt. Sie nimmt dabei mit wachsender Entfernung Pol-Peripherie ab. Für die Neutralität und in zunehmendem Masse für die internationalen Beziehungen müssen diese Modelle modifiziert werden (Fig.1). Da sich militärische "nachbarliche" Beziehungen an der Grenze mit der Distanz Null manifestieren können, wird die Distanz durch die Anordnung der Staaten (A, B, C) bzw. Bündnisblöcke in gleichen beliebigen Abständen ersetzt (Abszisse), die lediglich innerhalb eines Modells durch die drei Grössen "Eintrittspreis", "pay-off" und "home-strength" der jeweils Beteiligten bestimmt werden. Die Ordinate stellt Macht und Einfluss dar.  $g$  ist die Gerade mit der Steigung, welche durch zwei Katheten bestimmt wird, welche den Eintrittspreis und das pay-off jeder Handlung eines Staates angeben.  $g$  zeigt damit auch das Verhältnis zwischen  $E$  und  $p$  auf. Vom Verhalten der Politiker wird nun erwartet, dass der Eintrittspreis  $E$  stets kleiner als das pay-off gehalten wird. Eine Aktion lohnt sich ja nur, wenn der Gewinn ausgewiesen ist.  $p$  sollte also mindestens die Länge von  $E$  haben. Als weiteres Merkmal tritt im Modell die Strecke  $UG$  auf, die das Ungleichgewicht zweier Staaten an einem bestimmten Punkt (im Modell der Staat B) darstellt. Der Verlauf der Geraden  $g$  ist insofern idealisiert, als das Verhältnis zwischen  $E$  und  $p$  für einen Staat an jedem Punkt der Erdoberfläche anders aussieht. Daraus ergäbe sich eine unregelmässige Kurve. Darin liegt ein weiterer Grund, anstelle der Distanzen die Reihenfolge der Staaten zu wählen. So interessieren nur die Verhältnisse über einem Punkt - über dem Staat B, während die Distanz im Eintrittspreis berücksichtigt wird.

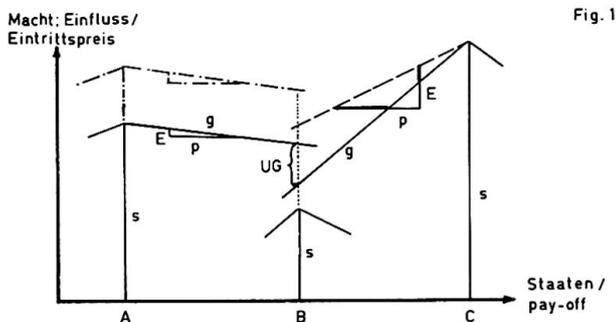


Fig. 1

Somit lassen sich nun dynamische Vorgänge simulieren. Vergrössert sich der home-strength des Landes A, so wird dessen Einfluss mindestens auf das Land B grösser, dadurch verschiebt sich das Ungleichgewicht  $UG$  zugunsten von A (----). Möchte jedoch der Staat C das Ungleichgewicht beheben, so kann er dies einerseits durch Vergrösserung des home-strength wie der Staat A erreichen (Bsp.: Rüstungseskalation); andererseits kann er den Eintrittspreis erhöhen, wobei sich auch das pay-off vergrössert (----). Ein Beispiel dafür ist das diplomatische Engagement der USA im Nahen Osten, womit sich deren Einfluss entsprechend verstärkt. Das pay-off ist eine subjektive Grösse, welche auch innenpolitische Fak-

(4) vgl. Boulding 1963, wo auch der Begriff des home-strength erklärt ist.

toren enthält (Prestige des amerikanischen Präsidenten bei den Friedensbemühungen im Nahen Osten).

Es ist natürlich nicht nur "modellbedingt", dass das pay-off jeweils stärkeren Veränderungen unterliegt als der Eintrittspreis, was gleichsam subjektiv für die Entscheidungsträger ist. In einem Kriegsfall wird ja das pay-off stets höher eingeschätzt als der Eintrittspreis!

Das Modell soll an einem Beispiel verifiziert werden, das sich auf den topographischen Faktor abstützen kann ohne das komplexe System von Wirtschaft, Diplomatie etc. berücksichtigen zu müssen. Es handelt sich dabei nicht um neutrale Staaten.

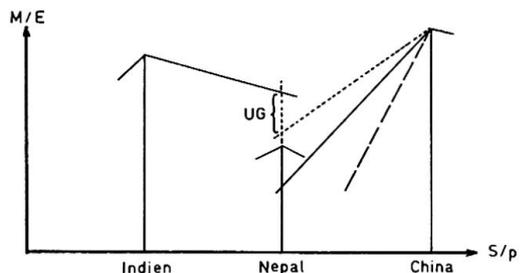


Fig. 2

Die topographischen Verhältnisse trennten vorerst Nepal stärker von China als von Indien ab. Bei beiden Ländern wäre der Eintrittspreis bei einer konkreten Einflussnahme relativ hoch (steile Gerade  $g$ ). Er kann grösser als das pay-off sein oder den home-strength von Nepal gar nicht schneiden (----), was bedeuten würde, dass der Einfluss Chinas (im Beispiel) nicht vorhanden wäre. Damit ist bezüglich Nepal ein  $UG$  zugunsten Indiens vorhanden. Dem versuchte China aus verschiedenen Gründen mit dem Bau einer Verbindungsstrasse zu begegnen (.....), was in der gegenwärtigen politischen Situation wieder an Aktualität verloren hat.

### Formen der Neutralität

Anhand der Modelle lassen sich bezüglich der Neutralität drei Fälle internationaler Beziehungen unterscheiden.

- Ein Land kann nicht neutral sein; dann nämlich, wenn ein Ungleichgewicht vorhanden ist, wobei mindestens eine Gerade  $g$  über dem home-strength des Staates B liegt.

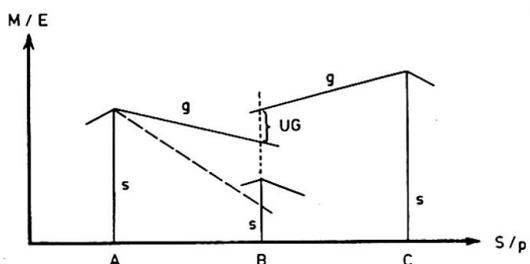


Fig. 3

b. Ein Land kann neutral sein, wenn die beiden Geraden  $g$  der Staaten A und C dessen home-strength  $s$  schneiden.

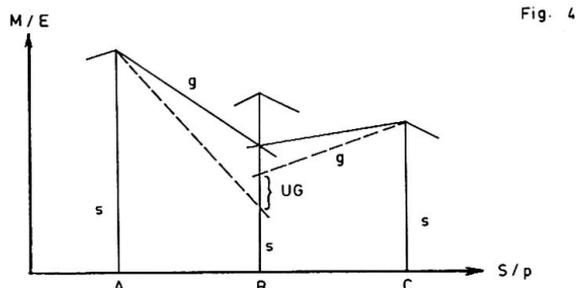


Fig. 4

c. Ein Land ist gezwungen, neutral zu sein, wenn sich die Geraden  $g$  der Länder A und C über dem home-strength  $s$  des Staates B schneiden.

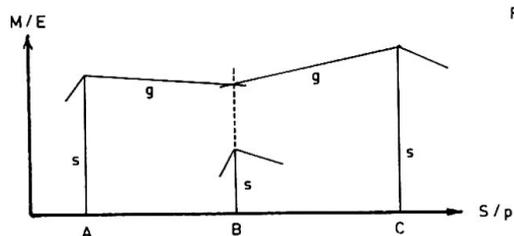


Fig. 5

Im Fall c. handelt es sich um eine Art "geographischer Abrüstung" (5), also um ein Gebiet, welches neutralisiert wurde.

#### Beispiele neutraler Staaten

Der Sinn dieses Modells liegt nicht darin, eine objektive Analyse der Beziehungen eines Neutralen mit anderen Staaten und deren gegenseitige Einflüsse darzustellen. Das Modell wäre ohne subjektive Einschätzung der Faktoren sogar falsch, wie bei der Beschreibung der Einflussfaktoren bereits gezeigt wurde. Mit den folgenden Beispielen sollen vielmehr politische Abläufe unter Berücksichtigung der geographischen Verhältnisse so zur Diskussion gestellt werden, wie sie von den Autoren empfunden werden. Auf eine Quantifizierung kann aus verschiedenen, z.T. bereits erwähnten Gründen an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

#### Finnland

Das folgende Modell zeigt die Situation der "Finnlandisierung". Dieser Spezialfall der Neutralität beruht auf der Lage Finnlands gegenüber der Sowjetunion und auf Folgen des Pariser Friedensvertrags (1947), der Russland Stützpunkte auf dem finnischen Territorium zur Pacht überlässt (Ablauf 1997). Damit widerspricht die finnische Neutralität den eingangs erwähnten Grundsätzen der Neutralität, wobei es aber seine heutige Situation nicht selbst gewählt hatte. Aus diesen Verhältnissen resultiert auch eine enge wirtschaftliche Beziehung zwischen Russland und Finn-

(5) vgl. Frei 1970, S. 183f.

land, die - wie die Handelsstatistiken vermuten lassen - vor allem zum Vorteil der UdSSR ausfällt. Vom militärisch-strategischen und wirtschaftlichen Standpunkt aus - und hier dürften die geographischen Aspekte relevant sein - kann Finnland nicht neutral sein. Es besteht ein Ungleichgewicht zugunsten der Sowjetunion. Aus dem gleichen Standpunkt heraus muss der home-strength Finnlands niedrig eingestuft werden.

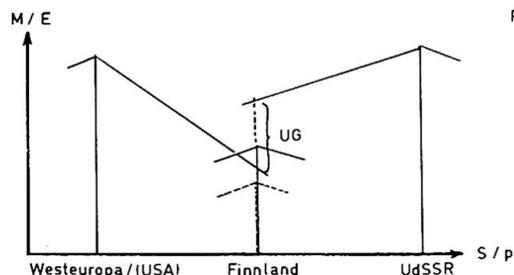


Fig. 6

Die geographischen Lagenachteile und das Interesse Russlands an gewissen Rohstoffen (Bsp.: Holz) versucht Finnland auf diplomatischem Weg (KSZE-Engagement), aber auch auf wirtschaftlichem Gebiet (EG-Handelsintensivierung) zu kompensieren. Finnland ist somit ein Beispiel dafür, wie die Politik neutraler (!) Staaten ohne weiteres von den geographischen Faktoren determiniert werden kann und zwar soweit, dass die Neutralität als aussenpolitische Maxime gewünscht, aber nicht verwirklicht werden kann. Es muss in diesem Fall eher von einer Blockfreiheit als von Neutralität gesprochen werden.

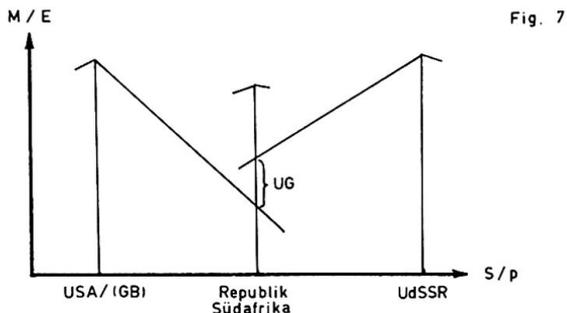
#### Südafrika

Südafrika ist im Zusammenhang mit der Namibiafrage und seiner Apartheidpolitik diplomatisch und wirtschaftlich unter internationalen Druck geraten. Umsoweniger überraschten die Neutralitätsüberlegungen anfangs dieses Jahres. Völkerrechtlich könnte es damit die fremden Staaten aus der Namibiafrage verdrängen. Damit käme den geographischen Faktoren wieder verstärkte Bedeutung zu. Als Kap hat es nur eine - allerdings grosse - ländliche Front; es ist reichlich mit Ressourcen versorgt und nimmt eine strategische Schlüsselposition ein. Die wirtschaftliche Funktion Südafrikas in der Region erlaubt ihm nach seinen Einschätzungen einen Alleingang. Ein gutes Beispiel für seine Lagevorteile ist die Verkehrsinfrastruktur, welche auch für die Nachbarländer wichtig ist. Damit sind die Grenzen zu "Schwarzafrika" weit weniger dicht, als dies aus der politischen Situation erwartet würde.

Diese Gründe und die für Südafrika periphere Lage der entscheidenden Grossmächte drücken sich in einem grossen home-strength und den steilen Geraden  $g$  anderer Staaten aus.

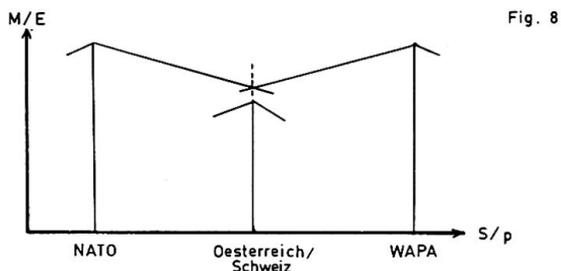
Als vereinfachtes Beispiel seien die USA und die UdSSR gewählt. Das Ungleichgewicht rührt daher, dass die UdSSR über die Frontstaaten eine ständige Präsenz in dieser Region aufweist, während sich der Einfluss der USA auf die diplomatische

Ebene beschränkt und sie wirtschaftlich z.T. sogar von Südafrika abhängen.



Oesterreich/Schweiz

Es scheint, dass in der heutigen sicherheitspolitischen Situation die Frage der Neutralität der Schweiz und diejenige Oesterreichs nicht mehr getrennt betrachtet werden dürfen. Historisch sind sie unterschiedlich zu neutralen Gebieten geworden. Beide Länder bilden einen Riegel, durch den die meisten Alpen traversen kontrolliert werden und der nach Osten und Westen offen ist. Bezüglich der Interessenlage der militärischen Bündnisse NATO und WAPA herrscht in dieser Region ein Gleichgewicht. Besonders für die WAPA dürfte jedoch ein engerer Kontakt mit Oesterreich im Zusammenhang mit einem weiteren Zugang zu Jugoslawien und zum Mittelmeer von Interesse sein. Für die Erhaltung eines Gleichgewichts würde sicher der Einfluss der NATO im westlichen Bereich des Riegels verstärkt. Für die Schweiz stellt sich die Frage, ob eine "kann-Formulierung" der Neutralität überhaupt noch möglich ist. Denn jede Anlehnung einer der beiden Staaten an ein Bündnis müsste von diesem wiederum abgelehnt werden, da zu erwarten wäre, dass das andere Bündnis im restlichen Teil der neutralen Region seinen Einfluss ebenfalls verstärken würde. Damit müssen die Schweiz und Oesterreich als neutralisiert betrachtet werden, wie dies für Oesterreich auch rechtlich schon immer der Fall war (Modellfall c, Fig.5).



Diese Neutralität ist von geographischen Aspekten geprägt, von denen zum grossen Teil auch das wirtschaftspolitische Verhalten abhängt, während die Aussenpolitik beider Staaten mangels Eigeninitiativen gar nicht auf ihre Neutralität geprüft werden kann und weil sie sich im Fahrwasser internationaler Bündnisschliessungen bewegen.

Schlussbemerkungen

Es wäre falsch, an ein Modell im allgemeinen und an das beschriebene im speziellen Anforderungen der Objektivität zu stellen. Damit würden die unterschiedlichen Perzeptionen der Betrachter nicht berücksichtigt, die jedoch eine Politik der internationalen Beziehungen überhaupt begründen. Das hauptsächliche Problem besteht nun darin, genügend in jedem Staate erfassbare Grössen zu definieren, operationalisieren und zu quantifizieren. Werden anschliessend alle möglichen und politisch realistischen Beziehungen zwischen Ländern und Bündnissen mit einem solchen Modell erfasst, führt dies zu beliebigen Simulationen politischer Abläufe. Aus diesen Simulationsmöglichkeiten wurden die Verhältnisse neutraler Staaten hervorgehoben. Diese unterscheiden sich von den übrigen dadurch, dass sie nicht direkt Gegenstand internationaler Spannungen sind. Sie besitzen aufgrund ihres Status' auch nicht die nötigen Freiheitsgrade, um jeden politischen und wirtschaftspolitischen Vorgang mitbeeinflussen zu können. Gerade darin liegt wiederum der Grund, den geographischen Aspekten grössere Aufmerksamkeit zu schenken; denn rein nach politischen und erst recht wirtschaftlichen Mechanismen könnten sich neutrale Staaten, die meistens bezüglich aller wichtigen Dimensionen der internationalen Beziehungen kleine bis mittelgrosse Staaten sind, nicht aus den Konflikten heraushalten.

Literatur

BOULDING, K.E.: Conflict and Defense. New York 1963.  
 FREI, D.: Kriegsverhütung und Friedenssicherung. Frauenfeld, Stuttgart 1970.  
 GOTTMANN, J.: Geography and international relations. In: Politics and geographic relationships. Englewood Cliffs 1964, S. 20-34.  
 GYGER, W.B.: Neutralität, Neutralitätsrecht, Neutralitätspolitik. SAD-Arbeitsheft S 8. Zürich 1973.  
 GYGER, W.B.: Schweizerische Neutralität in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. SAD-Arbeitsheft S 9. Zürich 1974.  
 HARTSHORNE, R.: Morphology of the state area: significance for the state. In: Essays in political geography. London 1968, S. 27-32.