

# Neutralität - quo vadis?

René Rhinow<sup>1</sup>

## I

Es mag wie eine Binsenwahrheit klingen, dass wir uns in einer Zeit des Umbruchs befinden. Ein Umbruch "bricht ab", er verändert alte, gewohnte Einstellungen und Sichtweisen unserer Gesellschaft und ihrer Probleme. Ein Umbruch "bricht aber auch auf" - zu neuen Fragestellungen und Lösungsansätzen. Diese Veränderungen gehen nicht schmerzlos über die politische Bühne. Die Auseinandersetzung über die künftige Bedeutung der Neutralität unseres Landes kann als Beispiel dafür angeführt werden.

Curt Gasteyer hat schon früh erkannt, dass mit einer Änderung der globalen Machtverhältnisse auch eine Änderung des Stellenwerts der europäischen Neutralen einhergehen musste. So schrieb er bereits 1985, "dass ihr Status Folge und Funktion dieses ost-westlichen Gleichgewichts ist. Das eine bedingt das andere" ("Europa und die Versuchung der Neutralität", in: *Europa Archiv*, 1985, S. 285). Drei Jahre später verlangte er, dass bei der Diskussion der Neutralität auch über deren Aufgabe offen nachgedacht werden darf und soll: "What counts, after all, is not the preservation of neutrality at all costs. What counts is to preserve the identity of the country in face of the manifold challenges of the future" ("Swiss Neutrality: Obsolete or Obstinate? The Challenge of the Future", in: *Neutrals in Europe; Switzerland*. Stockholm 1988, S. 55).

Eine Studiengruppe des Bundes ist 1992 zum Schluss gekommen, die Neutralität sei zwar nicht abzuschaffen, aber auf ihren militärischen Kern zu reduzieren, um so der Schweiz mehr aussenpolitischen Handlungsspielraum zu verschaffen. Eine Aufgabe der Neutralität sei dann denkbar, ja geboten, wenn die Sicherheit der Schweiz durch künftige gemeinsame Sicherheitsstrukturen in Europa besser gewährleistet werde als durch Abseitsstehen (*Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand - Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel*, Bericht der Studiengruppe zu Fragen der Schweizerischen Neutralität, Bern, Anfang März 1992).

---

<sup>1</sup> Ich danke meinem Assistenten, Herrn lic. iur. Adrian Schaub, für die kompetente Mitarbeit.

Eine vorurteilslose Diskussion über unsere Neutralität tut dringend not. Dabei gilt es in erster Linie, mit kühlem Kopf zu den Fakten vorzustossen (oder zurückzukehren). Ist unsere Neutralität - nicht zuletzt dank ihrer unbestrittenen, jahrzehntelangen Verdienste - nicht zu einem Mythos geworden, einem Sinnbild schweizerischer Existenz schlechthin? Es ist deshalb unausweichlich, zuerst in Erinnerung zu rufen, was unter Neutralität überhaupt zu verstehen ist.

## II

Neutralität bedeutet Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten. Grundsätzlich hat jeder Staat das Recht, sich neutral zu erklären (*ius ad neutralitatem*). Entsprechend den Haager Abkommen von 1907 beinhaltet das Neutralitätsrecht (*ius in neutralitate*) im wesentlichen das Abwehrrecht gegen jegliche Verletzungen der Neutralität, notfalls mit militärischen Mitteln, sowie das Recht, Kriegsflüchtlingen Asyl zu gewähren. Das Neutralitätsrecht umfasst jedoch weder die Pflicht, gleichmässige wirtschaftliche Beziehungen mit den Kriegführenden zu pflegen (keine wirtschaftliche Neutralität), noch das Gebot, sich jeglicher Kritik gegenüber den kriegführenden Parteien zu enthalten oder gar deswegen diese Grundrechte der Bürger, insbesondere die Meinungsäusserungs- oder die Pressefreiheit, zu beschränken (keine Gesinnungsneutralität). Das Neutralitätsrecht auferlegt dem Neutralen jedoch auch bestimmte Pflichten. So ist es dem Neutralen insbesondere untersagt, sich direkt oder indirekt am Krieg zu beteiligen (Enthaltungspflicht). Weiter besteht die Pflicht, sich gegen Verletzungen seiner Neutralität zur Wehr zu setzen (Abwehrpflicht), sowie eventuelle Beschränkungen der Kriegsmaterialausfuhr auf die kriegführenden Parteien gleichmässig anzuwenden (Unparteilichkeitspflicht).

Der dauernd neutrale Staat verpflichtet sich, in jedem künftigen Konflikt abseits zu stehen. Ihm obliegen zusätzliche Pflichten im Sinne von sogenannten Vorwirkungen im Frieden: Bündnisverbot, Stützpunktverbot und Rüstungsverbot.

Bei der integralen Neutralität finden alle Regeln des Neutralitätsrechts vollumfänglich Anwendung. Demgegenüber ist bei der differentiellen Neutralität die Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen einer kollektiven Sicherheitsgemeinschaft mit der Neutralität vereinbar. In diesem Jahrhundert hat sich die Schweiz nahezu immer zur integralen Neutralität bekannt. Einzige Ausnahme bildete die Zeit des Völkerbunds. In der Londoner Erklärung (13.2.1920) bekannte sich die Schweiz zur

differentiellen Neutralität. Nach dem Abessinien-Krieg (1935) kehrte sie wieder zurück zur integralen, an der seither offiziell festgehalten wird. In jüngster Zeit ist jedoch in der Haltung der Schweiz zu den UN-Sanktionen (z.B. Golfkrieg 1990/1991) wieder eine Annäherung an die differentielle Neutralität festzustellen.

Im Gegensatz zum soeben dargelegten Neutralitätsrecht umfasst die Neutralitätspolitik dagegen alle Massnahmen, die ein dauernd neutraler Staat in Friedenszeiten trifft, um seiner Neutralität ein möglichst hohes Mass an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz zu verleihen. Sie liegt im freien Ermessen des jeweiligen Landes und orientiert sich am internationalen Umfeld, dem sie sich laufend anpasst.

### III

Die schweizerische Neutralität findet ihre Ursprünge im 15. Jahrhundert. Die zunehmende Zahl heterogener Bundesglieder erschwerte die Konsensfindung sowohl in der Innen- als auch in der Aussenpolitik. Die Niederlage bei Marignano (1515) stellte denn auch das Ende schweizerischer Machtpolitik dar. Die erste schriftlich überlieferte Neutralitätserklärung der Tagsatzung datiert vom 28. März 1674.

Unsere Verfassungsväter lehnten 1848 die Verankerung der Neutralität in der Bundesverfassung ab. Oberstes Ziel der Aussenpolitik sollte die Behauptung der Unabhängigkeit der Schweiz sein. Die Neutralität stellt bloss ein (allerdings für den Kleinstaat lange Zeit hervorragend geeignetes) Instrument hiezu dar, "eine dermalen angemessen erscheinende politische Massregel, welche die Unabhängigkeit der Schweiz sichern solle; allein die Eidgenossenschaft müsse sich das Recht vorbehalten, unter gewissen Umständen, sofern sie es für zuträglich erachte, aus ihrer neutralen Haltung herauszutreten" (zitiert nach Edgar Bonjour: *Geschichte der Neutralität*, 2. Auflage, Bern 1965, S. 304). Teilweise wird aber heute die Auffassung vertreten, dass die Neutralität zum Bestandteil des materiellen Verfassungsrechts geworden sei, so dass deren Abschaffung der Zustimmung von Volk und Ständen bedürfe - eine Auffassung, die ich nicht teilen kann.

Weitere Instrumente der Aussenpolitik stellen neben der Neutralität die Universalität der Beziehungen, die Disponibilität (d.h. das Zurverfügungstellen Guter Dienste) und die Solidarität dar. Während herkömmlicherweise der Neutralität die Stellung des *primus inter pares* unter diesen Instrumenten zukam, so erscheint es doch bedenkenswert, dies in Anbetracht der geänderten geopolitischen Lage neu zu überprüfen.

Die bewaffnete Neutralität lag nicht nur in unserem Interesse, sondern auch im geopolitischen Interesse Europas, das jahrhundertlang durch ein Nebeneinander rivalisierender Grossmächte gekennzeichnet war. Die Bewaffnungspflicht der Schweiz ergibt sich aus den Haager Abkommen von 1907. Sie ist dort zwar nicht direkt erwähnt, folgt jedoch implizit aus der Abwehrpflicht und dem Verständnis der damaligen Zeit.

Der Neutralität kam innenpolitisch auch eine Integrationsfunktion zu, indem sie ein mögliches Auseinanderbrechen des Landes in seine Sprachregionen verhinderte. Im Rahmen der aussenpolitischen Dimension werden der Neutralität (etwa von Alois Riklin) vier weitere Funktionen zugesprochen: die Unabhängigkeits-, die Freihandels-, die Gleichgewichts- und die Dienstleistungsfunktion. Aufgrund der jüngsten Entwicklungen in Westeuropa, insbesondere durch das Entstehen des Binnenmarktes und die zunehmend stabilisierende Rolle der EG, haben die drei erstgenannten Funktionen deutlich an Bedeutung verloren. Auch beim Erbringen Guter Dienste durch die Schweiz wird immer häufiger deren Erfahrung und Zuverlässigkeit als wichtiger eingestuft als die Neutralität, so dass auch die Dienstleistungsfunktion der Neutralität zunehmend an Bedeutung zu verlieren scheint.

Das Instrument Neutralität ist von der Schweiz frei gewählt worden; es kann von ihr auch wieder aufgegeben werden. Dies wird dann aktuell, wenn die aussenpolitischen Ziele zu ändern sind - oder wenn andere Instrumente geeigneter erscheinen, diese Ziele zu erreichen. Aus dem völkergewohnheitsrechtlichen Charakter der schweizerischen Neutralität ergibt sich jedoch, dass diese nicht zur Unzeit und nicht ohne Vorankündigung aufgegeben werden darf. So stellt sich etwa die Kardinalfrage, wie lange ein Kleinstaat - angesichts der wirtschaftlichen Verflechtung und der technologischen und kostenmässigen Entwicklung von Waffensystemen - überhaupt noch in der Lage sein wird, seine Existenz und Verteidigungsfähigkeit autonom sicherzustellen.

Die Glaubwürdigkeit der Neutralität bemisst sich nicht nur nach unserem eigenen Willen, sondern auch nach der Akzeptanz durch etwaige kriegführende Staaten und die Völkergemeinschaft. Mit anderen Worten: Verlieren diese ihr Interesse an unserer Neutralität, wird diese bald einmal wertlos, und dieser Prozess ist in vollem Gang.

#### IV

In unserem strategischen Umfeld haben gewaltige Veränderungen stattgefunden: Ein grossräumiger Krieg in Europa ist unwahrscheinlich

geworden. In Westeuropa strebt die EG im Vertrag von Maastricht sogar den Schritt zu einer politischen Union mit einer gemeinsamen Sicherheits- und Aussenpolitik an. Wenn zur Zeit auch die endgültige Form der EU noch ungewiss erscheint, so ist es doch eine Tatsache, dass bereits der aktuelle Stand der europäischen Integration einen Krieg in Westeuropa auf absehbare Zeit höchst unwahrscheinlich macht.

Neue Konfliktpotentiale sind aber im Osten Europas, im Nahen Osten und in Nordafrika entstanden. Krieg ist (leider) wieder zu einer Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln geworden, was den Generalsekretär der WEU kürzlich zu der treffenden Aussage motivierte: "Clausewitz is back". Ebenso sind wir neuen Formen der gewaltsamen Konfliktführung ausgesetzt. Die Abrüstungsprozesse schreiten zwar voran, dennoch sind nach wie vor beträchtliche Militärpotentiale (auch in Europa) vorhanden. Zudem vermögen sie nur beschränkt die Entwicklung von der Quantität zur Qualität aufzuhalten bzw. dem erneuten Rüstungswettlauf im asiatischen Raum und in den Dritt-weltstaaten Einhalt zu gebieten.

Nicht machtpolitisch bedingte Gefahren erhalten ein steigendes Gewicht. Gegenüber diesen neuartigen "äusseren" Bedrohungen stellt die Neutralität keine Antwort dar - denken wir etwa an Erpressungen mit ABC-Waffen, Terrorismus und organisiertes Verbrechen, Migration und Flüchtlingsströme, ökologische Gefährdungen und Katastrophen, aber auch an die wieder zunehmenden "innerstaatlichen" Minderheitenkonflikte sowie die neuerwachten Nationalismen.

Zusätzlich erscheinen die modernen Gefahren immer vernetzter. Sie können einzeln oder zusammen auftreten, aber auch in schwer voraus-schaubarer Weise einander ablösen. So vermögen militärische Operationen ökologische Katastrophen auszulösen, die ihrerseits wieder Anlass zu neuen gewaltsamen Auseinandersetzungen bilden können.

## V

Internationale Sicherheitsstrukturen sind im Aufbau begriffen oder werden neu definiert. Im Mittelpunkt dieser Sicherheitsarchitektur steht die UNO. Ihre Kernaufgabe besteht in der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sie an Handlungsfähigkeit gewonnen und auch wiederholt demonstriert, dass sie willens ist, dies auszunützen - z.B. durch den Erlass einschlägiger Resolutionen während des Golfkrieges 1990/1991, im Rahmen der Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien bis hin

zur Schaffung eines Kriegsverbrecher-Tribunals. Die UNO hat aber auch mit Schwierigkeiten zu kämpfen: Einmal abgesehen davon, dass ihre Strukturen (insbesondere seitens der Entwicklungsländer) nicht unbestritten sind, besteht weiter die Gefahr, dass sie durch den stetig steigenden Bedarf an *peace-keeping* (bzw. *peace-enforcing*)-Operationen (nicht zuletzt auch finanziell) überfordert wird. In Anbetracht der fragilen Weltlage schwebt zudem das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nach wie vor wie ein Damoklesschwert über dieser neuen Handlungsfähigkeit. Die Mitgliederzahl der UNO beträgt mittlerweile 184 Staaten, umfasst also nahezu alle Staaten der Welt. Ein Beitritt der Schweiz drängt sich auf und wäre mit dem Status der dauernden Neutralität vereinbar, da das traditionelle, auf zwischenstaatliche Kriege zugeschnittene Neutralitätsrecht auf Sanktionen der UNO nach herrschender Meinung nicht anwendbar ist.

Die KSZE - das einzige sicherheitspolitische Forum, in dem die Schweiz vertreten ist - hat seit ihrer Gründung (1975) einen wertvollen Beitrag zur Verständigung zwischen Ost und West geleistet. Ihre Stärke, die grosse Mitgliederzahl, droht ihr jedoch zunehmend zum Verhängnis zu werden, muss sie doch mit 53 Staaten und einem nur leicht modifizierten Einstimmigkeitsprinzip Entscheidungen fällen. Bei gleichbleibenden Strukturen wird sich ihre Tätigkeit wohl künftig auf den Bereich der Präventivdiplomatie, der Streitschlichtung und Konfliktverhütung konzentrieren.

Die NATO hat sich 1991 der geänderten sicherheitspolitischen Lage angepasst und sich folgende vier Kernaufgaben gestellt: Sie will ein Fundament bilden für ein stabiles und demokratisch strukturiertes Europa, als transatlantisches Konsultationsforum dienen, vor Angriffen auf seine Mitglieder abschrecken sowie das strategische Gleichgewicht in Europa wahren. Die NATO hat sich 1992 bereit erklärt, friedenserhaltende Massnahmen von UNO und KSZE mit ihren Ressourcen, einschliesslich Truppen, zu unterstützen. Aus Gründen der Legitimität ist sie zur Zeit nicht entschlossen, derartige Operationen ohne Mandat durchzuführen.

Der NATO-Kooperationsrat (NACC) stellt ein wichtiges Forum für Konsultationen der NATO mit den osteuropäischen Staaten dar und befasst sich vorwiegend mit Fragen aus dem politischen und sicherheitspolitischen Bereich. Eine NATO-Mitgliedschaft der Schweiz wäre wohl mit dem Status der dauernden Neutralität nicht zu vereinbaren. In Anbetracht der Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit des Kleinstaates Schweiz werden sich jedoch zusehends gewisse Formen der Zusammenarbeit aufdrängen, soll nicht der ursprüngliche Zweck der

Neutralität - die Erhaltung der Unabhängigkeit - in sein Gegenteil verkehrt werden. Mit der dauernden Neutralität kompatibel wäre beispielsweise ein Beobachterstatus beim NACC - ein Weg, wie er auch vom neutralen Finnland gewählt wurde.

Die WEU sieht ihre künftige Rolle einerseits als europäischer Pfeiler der NATO und andererseits als sicherheitspolitischer Arm der EU. Eine Mitgliedschaft der Schweiz ist m.E. aufgrund der unbedingten Beistandsverpflichtung (Art. 5) nicht mit der Neutralität vereinbar.

Die EG bzw. die EU erhält im Vertrag von Maastricht im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) auch ihre eigene sicherheitspolitische Identität. Deren Ausarbeitung und Vollzug erfolgt durch die WEU (Art. J 4). Die Vereinbarkeit eines EG-Beitritts (auch im Hinblick auf die GASP) mit der Neutralität wird in der Lehre unterschiedlich beurteilt. Nach Dietrich Schindler ist ein EG-Beitritt mit der dauernden Neutralität zwar grundsätzlich vereinbar; er verweist jedoch auf gewisse mögliche Schwierigkeiten rechtlicher und politischer Natur ("Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität", in: *Beiheft zur ZSR*, Heft 10, 1989). Die Studiengruppe des Bundesrates erachtet die dauernde, bewaffnete Neutralität als mit der EU vereinbar. Nach anderer Ansicht lässt sich eine differentielle Neutralität *de iure* mit einer Mitgliedschaft in der EU vereinbaren (Mauro Mantovani: "Neutralität und europäische Sicherheitskonzeption", in: *Neutralität der Schweiz - ein Sonderfall Schweiz?*, Beilage ASMZ Nr. 7&8 1993, S. 10ff., insb. S. 11).

## VI

Welche Folgerungen sind für die Schweiz zu ziehen? Wir brauchen angesichts des veränderten Umfeldes neue Ziele unserer Aussenpolitik, denn wir lösen "unsere" Probleme nicht mehr allein, weil es vielfach auch nicht allein "unsere" Probleme sind. Auch stossen wir zunehmend an die Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit. Als Kleinstaat sind wir existentiell auf Frieden und Sicherheit in Europa angewiesen.

Was bedeutet dies für unsere Neutralität? Einmal liegt sie nicht mehr im geopolitischen Interesse Europas. Sie ist zudem keine Voraussetzung mehr für die traditionellen Guten Dienste. Auch kann sie den UNO-Sanktionen nur noch bedingt entgegengehalten werden, und sie wird überdies im Ausland immer weniger verstanden.

Sie verliert an Bedeutung, wenn andere Staaten nicht mehr an ihr interessiert sind und sie unseren aussen- und sicherheitspolitischen Zielen nicht mehr dient. Und sie wirkt kontraproduktiv, wenn sie der

Integration und Solidarität entgegengehalten wird und die sicherheitspolitische Kooperation verhindert.

Schliesslich ist festzuhalten, dass unsere Neutralität unsere Integrationsbemühungen nicht behindert. Sie steht schon gar nicht einem UNO-Beitritt entgegen. Sie gestattet Wirtschaftssanktionen und ist auch keine Voraussetzung für das Wirken des IKRK.

Was ist zu tun? Unsere Neutralität soll vorläufig weiterhin als Instrument der Aussenpolitik, nicht aber als eigenständige "Maxime" aufgefasst werden. Sie steht nicht mehr im Zentrum unserer Aussen- und Sicherheitspolitik und ist auf den militärischen Kerngehalt zu reduzieren. Wir haben uns bereitzuhalten, sie in einer späteren Phase aufzugeben, wenn dies aussenpolitisch und sicherheitspolitisch angezeigt erscheint.

Wichtig und dringlich ist jedoch die Aufnahme eines Dialoges über Stellenwert und Entwicklung der Neutralität - im Rahmen einer neu definierten Aussenpolitik und jenseits aller Versuche, aus ihr ein Heiligtum mit Ewigkeitscharakter zu machen.