

Es gilt das gesprochene Wort!

Neutralität gestern – heute – übermorgen

Referat gehalten von Prof. Dr. René Rhinow
vor der AOG des Kantons Zürich in Zürich, 18.9.2001

1. Einleitende Bemerkungen

Folie 1

(Anrede)

Es gibt kaum einen Aspekt der Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz, der gleichermaßen im Zentrum der Auseinandersetzungen steht wie derjenige der Neutralität. Das war früher nicht so. Erst seit dem Abstimmungskampf über den Beitritt der Schweiz zur UNO im Jahr 1986, vor allem aber nach dem Zusammenbruch des bipolaren Weltsystems und parallel zum Ringen um eine neue Sicherheitspolitik unseres Landes, wurde die Neutralität zu einem wachsenden Faktor in der politischen Debatte.

Die *Diskussion* über die Neutralität nimmt teilweise kämpferische, ja polemische Züge an, wie wir spätestens seit der Abstimmungskampagne über die Militärgesetzvorlage erfahren mussten. Während ein Grossteil der „offiziellen Politik“ – ich denke an Bundesrat und Parlamentsmehrheit, aber etwa auch an die Schweizerische Offiziersgesellschaft – von einer abnehmenden Bedeutung der Neutralität ausgeht und diese auf den sog. harten Kern, also ihre klassisch-militärische Dimension reduzieren will, resp. reduziert sieht, erblicken andere in ihr nach wie vor ein unverzichtbares Sinnbild schweizerischer Identität. Rechtsnationale Kreise deuten die gegenwärtige Entwicklung gar als Aushöhlung, ja Abschaffung der Neutralität. Nationalrat Blocher wirft den Behörden in gewohnt polarisierender Weise vor, die offizielle Haltung sei Wichtigtuerei, werde vom Volk als Rosstäuschertrick durchschaut und sei – so wörtlich – ein Zeichen „von Unreife, von Bequemlichkeit, von Grossmachtträumen“¹.

Im Volk geniesst die Neutralität nach wie vor eine grosse Zustimmung. Neueste Umfragen zeigen, dass rund 80 Prozent der Befragten nicht auf sie verzichten wollen².

Mythos?

In der Wissenschaft und von Sicherheitsexperten wird die schweizerische Neutralität zunehmend zu den *Mythen* unseres Landes gezählt. Der Altvater der Neutralitätsgeschichte der

ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts, Professor Edgar Bonjour, sprach von einem „nationalen Mythos von fast religiöser Weihe“³. Nach einem der besten Kenner des Neutralitätsrechts, dem emeritierten Zürcher Staats- und Völkerrechtler Prof. Dietrich Schindler, hat die Neutralität als Maxime der Sicherheitspolitik ihre Bedeutung weitgehend verloren. Wörtlich: „Wären ausschliesslich sicherheitspolitische Überlegungen massgebend, würden mehr Gründe für die NATO-Mitgliedschaft als für die Neutralität sprechen“⁴.

Diese wenigen Hinweise sollen belegen, dass die *Auffassungen* in unserem Land über den Stellenwert der Neutralität heute und morgen weit auseinandergehen. Und wir werden es in der bevorstehenden Abstimmung über den UNO-Beitritt unseres Landes wiederum erleben, wie das Argument der Neutralität im Vordergrund stehen wird, vor allem auf der Seite der Beitrittsgegner.

Drei Polaritäten

Warum diese grosse, *emotional aufgeladene Dissonanz*, diese Diskrepanz der Auffassungen? Ich möchte dieser Frage anhand von drei Problemkreisen nachgehen, welche miteinander verbunden sind und m.E. den Schlüssel zum Verständnis der gegenwärtigen babylonischen Neutralitätsverwirrungen in sich bergen.

Erstens: Verstehen wir unter Neutralität ein *völkerrechtliches Institut*, den besonderen Rechtsstatus eines Nationalstaates in Zeiten bewaffneter Konflikte? Oder heisst Neutralität vor allem „Stillesitzen“, sich aus allen Konflikten heraushalten, eine Haltung permanenter Unparteilichkeit?

Zweitens: Ist das, was seit Jahrzehnten in unscharfer Diktion als Maxime bezeichnet worden ist, ein *Ziel*, ja letztlich *das Ziel* unserer Aussen- und Sicherheitspolitik? Oder stellt es bloss ein Mittel, ein *Instrument* (unter anderen) dar?

Drittens schliesslich: Schreiben wir der Neutralität primär eine *sicherheitspolitische Funktion* zu? Wollen wir aus Gründen unserer eigenen Sicherheit an ihr festhalten? Dies war bis anhin die massgebliche Auffassung. Oder steht ihre aussenpolitische Tragweite voran? Wollen wir sie als *Richtschnur unseres Handelns* in der Völkergemeinschaft behalten oder entwickeln?

Ich wende mich im Folgenden zuerst der völkerrechtlichen Neutralität zu, gehe dann näher auf die schweizerische Neutralität ein, behandle in einem dritten Schritt die Problematik der Neutralität vor dem Hintergrund eines veränderten Umfeldes und untersuche dann deren aussenpolitische Tragweite. Ich schliesse mit sieben zusammenfassenden Thesen.

2. Neutralität im Völkerrecht

Bis zum Ende des zweiten Weltkrieges war unbestritten, dass sich der Inhalt der schweizerischen Neutralität nach dem völkerrechtlichen Neutralitätsrecht bestimmt. Die allgemeinen Regeln des Neutralitätsrechts wurden – für den Land- und Seekrieg – 1907 an der Haager Friedenskonferenz vertraglich kodifiziert, unter aktiver Mitwirkung der Schweiz (die sich allerdings vorher für eine Kodifizierung nicht begeistern konnte, um ihren Handlungsspielraum nicht zu verlieren⁵). Heute stützt sich das Neutralitätsrecht im Wesentlichen immer noch auf diese durch ungeschriebenes Völkerrecht ergänzten Abkommen ab. Es wird jedoch in der Wissenschaft nicht mehr gepflegt, weil es seit dem 2. Weltkrieg in der internationalen Staatengemeinschaft keine Bedeutung mehr genießt. Es darf oder muss denn auch festgestellt werden, dass heute nur noch die Schweiz in diesem strikten Sinn als neutral angesehen werden kann, was das mangelnde Interesse an der Fortbildung dieses Statuts erklären mag. Staaten, die sich – aus welchen Gründen auch immer – nicht an Kriegen beteiligen oder beteiligt haben, pflegen ihr Verhalten nicht auf das Neutralitätsrecht abzustützen.

Was ist der Inhalt dieses Neutralitätsrechts?

Erstens: Neutralität bedeutet *Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten*. Sie bezieht sich also ausschliesslich auf Kriege oder bewaffnete Konflikte zwischen Staaten oder Staatengruppen. Sie gilt auch nur für die Zeit einer kriegerischen Auseinandersetzung. Das Neutralitätsrecht ist – der Zeit seiner Schaffung entsprechend – ein Kind der wachsenden Nationalstaaten und ihrer Konflikte. Seine Blüte erlebte es denn auch im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

Pflichten

Zweitens: Das Neutralitätsrecht beinhaltet eine Reihe von Rechten und Pflichten. So darf der Neutrale im Kriegsfall die kriegsführenden Parteien nicht unterstützen, also keine Streitkräfte oder eine Operationsbasis zur Verfügung stellen, keinen Durchmarsch fremder Truppen oder Überflüge gestatten, kein Kriegsmaterial liefern, keine militärischen Nachrichten übermitteln, etc. Es obliegt ihm eine Pflicht zur Verteidigung seines Territoriums in zumutbarem Umfang. Von daher stammt denn auch der – problematische – Begriff der „bewaffneten Neutralität“. Aus seiner Pflicht zur Unparteilichkeit ergibt sich auch, Regelungen über die Ausfuhr kriegswichtiger Güter auf alle Kriegführenden gleichmässig anzuwenden. Davon abgesehen umfasst das Neutralitätsrecht keine Wirtschaftsneutralität.

Rechte

Diesen Pflichten entsprechen Rechte. Dazu gehören das Recht auf bewaffnete Abwehr von Neutralitätsverletzungen, auf Gewährung von Asyl und auf Erlaubnis des Durchzugs von Verwundeten und Kranken der Kriegführenden, also auf humanitäre Aktionen jeglicher Art,

sowie das Recht auf diplomatischen Verkehr mit den Kriegführenden, insbesondere auch auf Vermittlung und sog. Gute Dienste.

Aber: Der Neutrale besitzt trotz Anerkennung seiner Neutralität *kein Recht auf Hilfe*, also keinen Anspruch, bei Verletzung seiner Neutralität von einem Drittstaat unterstützt zu werden. *Er riskiert den vernichtenden Alleingang*. Schliesslich bleibt die Meinungsäusserungsfreiheit der Menschen im neutralen Staat unangetastet, was oft in die Worte gekleidet worden ist, es gebe keine Gesinnungsneutralität.

Dauernde Neutralität

Drittens: Der dauernd Neutrale übernimmt die Pflicht, in allen kriegerischen Konflikten, auch in noch unbekanntem künftigen, das Neutralitätsrecht anzuwenden. Er hat bereits vor dem Ausbruch kriegerischer Handlungen eine sog. Neutralitätspolitik zu führen, die seine Neutralität unter allen Umständen als glaubwürdig erscheinen lässt. Namentlich darf er nichts unternehmen, was ihm die Wahrung der Neutralität im Kriegsfall erschwert oder verunmöglicht, also keine Kriege auslösen, keine Bündnisse eingehen und keine Stützpunkte zulassen. Umgekehrt hat er für eine ausreichende Rüstung zu sorgen.

Rechte nach Neutralitätsverletzungen

Viertens: Was bei der Darstellung der Rechte und Pflichten des Neutralen oft vergessen wird, ist dessen Recht, bei Verletzung seiner Neutralität resp. seiner Unabhängigkeit die ihm richtig erscheinenden Massnahmen zu treffen, um Land und Volk zu schützen. So ist völlig unbestritten, dass der Neutrale Bündnisse eingehen kann oder fremde militärische Hilfe in Anspruch nehmen darf, wenn er selbst in den Krieg gezogen wird. Seine Neutralitätspflichten gehen unter, wenn die Neutralität ihre Funktion nicht erfüllt hat.

Das hört sich freilich einfacher an als es ist. Aus vielen Stabsübungen ist mir noch in Erinnerung, wie schwierig es unter modernen Kriegsbedingungen sein kann, den Moment zu bestimmen, in welchem das Recht auf eine Verteidigung mit Erfolgsaussichten die Neutralitätspflichten ablösen kann und muss. Oder konkreter formuliert: wie lange müssen die Kriegsvorbereitungen einer fremden Macht hingenommen werden, wenn sich diese – zumindest auch – gegen den neutralen Staat richten, ohne aber dessen Gebietshoheit zu tangieren? Oder grundsätzlicher: Welche Vorbereitungshandlungen und Absprachen darf der Neutrale mit befreundeten Nationen oder Organisationen vor Ausbruch von Kampfhandlungen treffen, um die Chancen seiner Verteidigungsanstrengungen zu erhöhen?

Recht auf Aufgabe der Neutralität

Fünftens schliesslich: Jeder Staat hat das Recht, neutral zu werden und auch wieder auf seine Neutralität zu verzichten. Dies gilt auch für den dauernd Neutralen, der allerdings sei-

nen Verzicht nicht zur Unzeit, d.h. unter Verletzung von Vertrauensgesichtspunkten, erklären darf. Dies gilt selbstverständlich auch für die Schweiz. Niemand kann uns verbieten, die Neutralität aus eigenem Willen aufzugeben.

3. Neutralität der Schweiz

Folie 3

Die Schweiz hat ihre Neutralität seit der Niederlage von Marignano 1515, vor allem aber seit dem 30-jährigen Krieg, also seit der Mitte des 17. Jahrhunderts, als flexibles, anpassungsfähiges Mittel ihrer Sicherheitspolitik aufgefasst und angewandt. Dank dieser Neutralität wurde sie vom 16. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts von den Religions- und Erbfolgekriegen verschont⁶. Nach der französischen Revolution wurde unser Land aber zum Kriegsschauplatz; die Neutralität wurde nicht beachtet. Am Wiener Kongress und in den Pariser Akten von 1815 erreichte die Schweiz aber ihre völkerrechtliche Anerkennung als neutraler und, erstmals auch, als dauernd neutraler Staat.

Bei der Gründung des Bundesstaates 1848 und der Schaffung der ersten Bundesverfassung wurde bewusst darauf verzichtet, die Neutralität als rechtliche Verpflichtung in die neue Verfassung aufzunehmen.

Historische Dokumente

Ich möchte an dieser Stelle auf zwei historische Dokumente hinweisen, die für das Verständnis der Neutralität sehr aufschlussreich sind. In den *Pariser Akten* von 1815 heisst es ausdrücklich, die dauernde Neutralität der Schweiz werde anerkannt, weil sie „im wahren Interesse der Politik ganz Europas“ liegt. Ist nicht bereits daraus – und der Geschichte allgemein – zu schliessen, dass eine wirksame Neutralität immer auf 2 Säulen ruht: einem Interesse des Neutralitätswilligen und einer korrespondierenden Interessenlage derjenigen, welche diese Neutralität anerkennen und respektieren?

Das andere Dokument stammt von der *Tagsatzung*, welche die neue Verfassung 1847 ausgearbeitet hat. Hier finden wir die Begründung, warum die Aufrechterhaltung der Neutralität nicht in den Zweckartikel der Bundesverfassung aufgenommen worden ist. Die „Neutralität sei kein konstitutioneller Grundsatz, sondern ein Mittel zum Zweck, sie „sei eine dermassen angemessen erscheinende politische Massregel, welche die Unabhängigkeit der Schweiz sichern solle“. Die Eidgenossenschaft müsse sich das Recht vorbehalten, unter gewissen Umständen im Interesse der eigenen Selbständigkeit die Neutralität zu verlassen“⁷.

Spricht es nicht für die Weisheit unserer Verfassungsväter, dass sie die dienende und bedingte Funktion der Neutralität erkannt haben – eine Weisheit, die sich von der gegenwärtig zu beobachtenden Sakralisierung der Neutralität durch gewisse Kreise wohltuend abhebt?

Erfolgsrezept

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des 2. Weltkrieges erwies sich die Neutralität als eigentliches Erfolgsrezept für die Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz. Allerdings wurde sie immer wieder flexibel gehandhabt und wohl auch – im eigenen Interesse – nicht immer hundertprozentig eingehalten. Während der Zeit des Völkerbundes wurde sie auf eine sog. differenzielle Neutralität zurückgestutzt, welche die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen des Völkerbundes ermöglichte.

Nach den treffenden Worten von Alois Riklin war die Neutralität eine *legitime Schlaumeierei des Kleinstaates* gegenüber Grossmächten⁸, und – so muss man beifügen – eine Schlaumeierei, die den europäischen Mächten in einer bestimmten historischen Konstellation entgegenkam – was im Frankreich Napoleons gerade nicht der Fall war! – und deshalb auch anerkannt war und blieb.

Nach dem 2. Weltkrieg

Nach dem 2. Weltkrieg herrschte in der offiziellen schweizerischen Neutralitätsdoktrin eine sehr restriktive Haltung vor, die von einer aussenpolitischen Selbstbeschränkung geprägt war. Immerhin musste unser Land beispielsweise auf Druck der USA ab 1951 an wirtschaftlichen Embargomassnahmen gegen die kommunistischen Staaten teilnehmen. Erst nach dem weltpolitischen Umbruch Ende der 80er Jahre und im Zusammenhang mit dem Golfkrieg fand eine Rückbesinnung auf den flexiblen und instrumentalen Charakter der Neutralität statt, um der Schweiz – angesichts der epochalen Veränderungen in ihrem Umfeld – wieder mehr aussenpolitische Handlungsspielräume zu öffnen⁹:

Die aktuelle Neutralitätspraxis kann folgendermassen umrissen werden:

- Das Neutralitätsrecht findet bei *Zwangsmassnahmen der UNO* als Weltgemeinschaft grundsätzlich keine Anwendung. Dies entspricht der herrschenden Auffassung im Völkerrecht und der Staatenpraxis. Ein Konflikt zwischen der UNO und einem Rechtsbrecher stellt keine kriegerische Auseinandersetzung zwischen Staaten im Sinne der Haager Abkommen dar.
- Bei *nicht-militärischen UNO-Sanktionen* kann sich die Schweiz beteiligen, wenn sie vom Sicherheitsrat beschlossen und von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen mitgetragen werden. Bereits im Irak/Kuweit-Krieg 1990 hatte sich die Schweiz zum ersten Mal in ihrer Geschichte autonom umfassenden Wirtschaftssanktionen angeschlossen. Sie tat dies aus Gründen der internationalen Solidarität, in ihrem eigenen Interesse an der Durchsetzung grundlegender Normen des Völkerrechts und weil ein Abseitsstehen der Schweiz allein einer Parteinahme für den Aggressor gleichgekommen wäre. Die-

se Politik fand bei späteren UNO-Beschlüssen ihre Fortsetzung (zB. Jugoslawien 1992, Libyen 1992, Haiti 1993, Sierra Leone 1993, Angola 1998, Afghanistan/Taliban 2000).

- *Wirtschaftssanktionen ausserhalb der UNO* sollen grundsätzlich mitgetragen werden, wenn es sich um Massnahmen einer regional relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher handelt. So beteiligte sich die Schweiz an Sanktionen, welche von der Europäischen Union ohne entsprechende UNO-Resolution gefasst wurden (Jugoslawien 1998, Myanmar 2000).
- Bei *militärischen UNO-Sanktionen* soll die Unterstützung in der einen oder anderen Form möglich sein. Jedenfalls sollen militärische Aktionen nicht behindert werden. Dies drängt sich schon allein deshalb auf, weil eine Behinderung unter Umständen eine indirekte Unterstützung des Friedensbrechers bedeuten kann. So gestattet die Schweiz ausländischen Streitkräften die Benützung ihres Hoheitsgebietes, wenn es sich um einen friedensunterstützenden Einsatz handelt, und zwar ungeachtet der Abstützung auf Kapitel VI oder VII der UNO-Charta. Die Aktion muss aber auf einem Mandat resp. einer Autorisierung des UNO-Sicherheitsrates beruhen, was bei den Überflugbewilligungen für militärische Überwachungsflugzeuge im Auftrag der UNO für Jugoslawien (Unprofor 1993), bei der OSZE-Mission in Kosovo 1998 sowie für die IFOR/SFOR (Bosnien und Herzegowina 1995) und KFOR (Kosovo 1999) der Fall war, nicht aber bei den NATO-Militäraktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien 1999.

Neutralität als „Stillesitzen“

Dieser offiziellen Neutralitätsdoktrin steht nun ein anderes, vom Völkerrecht losgelöstes Neutralitätsverständnis gegenüber. Es sieht in der Neutralität der Schweiz eine Politik der Abstinenz, die von Nichtteilnahme, Nichteinmischung in „fremde Händel“ und Erfüllung humanitärer Aufgaben geprägt ist. Diese weitgehend negative Neutralität knüpft an eine der Traditionslinien der früheren Schweizer Geschichte an, das „Stillesitzen“. Dieses wurde einerseits den neu aufgenommenen Bundesgliedern in der alten Eidgenossenschaft bei internen Auseinandersetzungen auferlegt und später in einem Europa der konfligierenden Grossmächte zur Losung der Aussenpolitik schlechthin.

Diese sog. Integrationsfunktion der schweizerischen Neutralität basierte auf der Einsicht, dass ein mehrkonfessioneller, mehrsprachiger und plurikultureller Kleinstaat mitten in Europa, dessen Landesteile in die grösseren Kulturbereiche der umliegenden Staaten ragen und mit diesen schicksalhaft verknüpft sind, nur überleben kann, wenn er sich aussenpolitische Enthaltensamkeit auferlegt. Interne Friedenserhaltung vor der Gründung des Bundesstaates verband sich mit der Funktion der Neutralität, die Unabhängigkeit des Landes gegenüber nationalistischen Grossmachtansprüchen zu sichern. Aussenpolitische und sicherheitspoliti-

sche Aspekte der Neutralität gingen Hand in Hand. Aufgrund der geschilderten Neutralitätsphilosophie betrieb die Schweiz bis vor kurzem – ausserhalb der Aussenwirtschaftspolitik – gar keine eigentliche Aussenpolitik, die über die Vorsorge für die Wahrung der Neutralität im sog. Ernstfall hinausging. Oder mit anderen Worten: Aussenpolitik war im Wesentlichen immer und nur Neutralitätspolitik. Und Sicherheitspolitik war identisch mit Verteidigungsvorsorge im Binnenbereich.

Mythenbeladener Kampfbegriff

Diese rein national geprägte Neutralitätsvorstellung entfernte und entfernt sich indessen immer mehr von der völkerrechtlichen Ausgangslage. Sie findet im internationalen Bereich keine Entsprechung mehr und wird unter den gegenwärtigen Bedingungen in der Völkergemeinschaft auch nicht mehr verstanden. Trotzdem hält sie sich als Element unserer Identität, und in Abstimmungskämpfen wird sie vom rechtsnationalen Spektrum der politischen Landschaft genährt und immer wieder neu belebt. In schroffer Abgrenzung zur offiziellen Neutralitätsauffassung wird sie zur einzig richtigen Deutung emporstilisiert, ja zum Dogma und Heiligtum mit Ewigkeitswert umfunktioniert, und dies in Verkennung der seit dem 2. Weltkrieg eingetretenen Entwicklungen.

Der Neutralitätsbegriff wird so zum mythenbeladenen *Kampfbegriff* denaturiert, mit dem trefflich gegen Blauhelme, gegen die Bewaffnung unserer Armeeangehörigen im ausländischen Friedensdienst, gegen den EWR, gegen den UNO-Beitritt und gegen einen künftigen EU-Beitritt angetreten werden kann. Mit einer so zugeschnittenen Neutralität lässt sich gegen jedwede Öffnung unseres Landes, gegen jede Kooperation mit sicherheitspolitischen Auswirkungen fechten.

Folie 4

Nun könnte eingewendet werden, es sei der *Schweiz freigestellt*, ihre Neutralität zu definieren wie sie will. Das kann sie zweifellos, wenn sie sich nicht auf das Verhalten der anderen Staaten ausrichten will. Der spezifische Schutzgewinn der Neutralität tritt aber, wenn überhaupt, nur unter drei Voraussetzungen ein: nämlich wenn die *völkerrechtlichen Regeln* eingehalten werden, die so verstandene Neutralität *von der Staatenwelt anerkannt* wird und zudem auch *im Interesse kriegführender Staaten* liegt. Und das trifft höchstens für eine völkerrechtlich verankerte Neutralität, sicher nicht für ein helvetozentriertes Eigengewächs zu.

Neutralität im 2. Weltkrieg

Die Zeit reicht nicht, kritische Fragen zur Funktion der Neutralität während des 2. Weltkrieges und in der Zeit des kalten Krieges zu stellen. Immerhin müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass die Neutralität im Krieg nur Bestand hatte, weil sie offensichtlich nicht nur in unserem, sondern *auch im Interesse der Kriegsparteien* lag. Und dass unser Land vom Krieg verschont blieb, ist auf weitere, entscheidende Faktoren zurückzuführen, vor allem auch auf den

Blutzoll der Alliierten und wohl auf ein gehörig Mass an Glück. Es ist erstaunlich, wie fest, ja immer fester der Glaube nach 1945 an diese früher flexibel gehandhabte Neutralität gedieh. Müssen wir aber nicht davon ausgehen, dass es vor allem der Schutzschild der heute von links und rechts zum Feindbild gestempelten NATO war, und weniger die Bekenntnisse zur Neutralität, welche die westliche Staatengemeinschaft, mit Einschluss der Schweiz, vor einer Aggression des Warschauerpaktes bewahrt hat? Rufen wir uns doch in Erinnerung, dass nach den später bekannt gewordenen Aufmarschplänen des Warschauerpaktes auf die Neutralität der Schweiz in keiner Weise Rücksicht genommen worden wäre!

4. Neutralität vor dem Hintergrund eines veränderten Umfeldes

In der schweizerischen Neutralitätsgeschichte war seit jeher unbestritten, dass der Neutralität die Funktion zukam, die Unabhängigkeit des Landes zu schützen. Der früher geläufige Terminus „Neutralitätsmaxime“ sowie die allgegenwärtige Frage, ob ein bestimmter aussenpolitischer Schritt mit der Neutralität vereinbar sei, hat allerdings diese Ziel-/Mittel-Relation oft verdunkelt.

Da eine glaubwürdige Neutralität, wie erwähnt, zumutbarer Verteidigungsanstrengungen bedarf, sprach und spricht man zudem von „bewaffneter Neutralität“, ein eigenartiges Begriffspaar, denn bewaffnet ist eigentlich das Land, sowie andere Länder ebenfalls mit grösster Selbstverständlichkeit über Streitkräfte verfügen, ohne je neutral gewesen zu sein. Das Junktim – wie übrigens auch andere Begriffe, so z.B. derjenige des Neutralitätsschutzes – zeigen anschaulich auf, wie Landesverteidigung und Neutralität als unauflösbar gedacht wurden.

Aussenpolitische Ziele in der Bundesverfassung

Folie 5 Heute lässt sich die aussenpolitische Finalität der Eidgenossenschaft nicht mehr auf die Unabhängigkeit reduzieren. Die neue Verfassung enthält ein Ensemble von Zielsetzungen und relativiert damit die im Zeitalter der Globalisierung ohnehin prekär gewordene Vorstellung einer „Unabhängigkeit“.

So spricht die Präambel vom Bestreben, „den Bund zu erneuern, um Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken“. Im Zweckartikel (Art. 2 BV) wird der Eidgenossenschaft aufgegeben, Freiheit und Rechte des Volkes zu schützen, die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes zu wahren, sich für eine dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung einzusetzen.

Folie 6

In einer den Zielen der Aussenpolitik gewidmeten Bestimmung (Art. 54 Abs. 2 BV) heisst es: „Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“.

In Art. 58 Abs.2 wird der Armee unter anderem der Auftrag erteilt, zur Erhaltung des Friedens beizutragen.

Ob die Neutralität als Instrument ebenfalls *verfassungsrechtlichen Gehalt* aufweist, ist umstritten. Persönlich bin ich nicht dieser Auffassung, jedenfalls nicht nach der neuen Bundesverfassung. Die Frage ist aber wohl von untergeordneter Bedeutung, weil ein Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft oder zu einer Organisation für kollektive Sicherheit nach Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV ohnehin nur im Verfahren der Verfassungsrevision erfolgen darf.

Wesentlicher ist die Frage, ob denn die Neutralität heute und morgen – erst recht übermorgen (!) – zur Erreichung der zitierten aussenpolitischen Ziele beizutragen vermag. Werfen wir zuerst einen Blick auf die gewaltigen Veränderungen, die sich im letzten Jahrhundert, vor allem aber seit 1945 in der Staatenwelt, insbesondere in Europa, abgespielt haben. Es sind namentlich *sechs Faktoren*, welche die Neutralität heute in einem völlig anderen Licht erscheinen lassen:

Folie 7

Diffuses Kriegsbild

Erstens hat sich die Natur der gewaltsamen Auseinandersetzungen stark verändert. Die Mehrzahl der Konflikte finden heute nicht mehr zwischen Nationalstaaten, sondern innerhalb von Staaten, oft als Bürgerkriege, statt. Wo noch eigentliche Kriege geführt werden, handelt es sich um Kriege, die alle Sektoren mit einbeziehen, auch Gesellschaft und Wirtschaft. Die Zunahme der sog. kleinen Kriege, der „low-intensity conflicts“ und der asymmetrischen Kriege, die wachsende Schwierigkeit, sowohl militärische und zivile Ziele auseinanderzuhalten als auch Kombattante und Nichtkombattante, das Auftreten nichtstaatlicher Akteure in der internationalen Politik und als Konfliktverursacher, das Ineinanderfliessen von Formen des Terrors, des gewalttätigen Extremismus und der organisierten Kriminalität: alle diese Erscheinungen, die in Amerika aufs Grässlichste bestätigt wurden, haben zur einer epochalen Transformation des Krieges geführt. Krieg und Frieden, bei Clausewitz noch klar unterscheidbar, lassen sich immer weniger trennen, innere und äussere Sicherheit auch nicht. Das veraltete Neutralitätsrecht kennt keine Antwort auf diese Entwicklung.

Die grauenhaften Attacken in den USA belegen doch: *Terror kennt keine Neutralität!* Der Terror kann zuschlagen, wo sich politische, wirtschaftliche, finanzielle oder/und militärische Macht befindet. Wer wollte denn behaupten, die Schweiz oder Teile davon könnten nicht Objekte der Erpressung und von Terroranschlägen bilden? Wenn nun Stimmen laut werden, die Schweiz müsse sich heute erst recht auf ihre Neutralität besinnen, so erachte ich dies als Ausdruck von sicherheitspolitischer Blindheit und für unser Land absolut verhängnisvoll. Gerade hier verspricht nur internationale Zusammenarbeit und Solidarität Erfolg. Die Schweiz muss m.E. rasch, unzweideutig und nachhaltig die internationalen Bemühungen zur Terrorbekämpfung unterstützen, im eigenen Interesse und um nicht in eine gefährliche Aussenseiterrolle zu gelangen.

Ist es im Übrigen nicht bezeichnend, dass in Österreich nach diesen Attacken eine Abkehr von der Neutralität postuliert wird?

Weiteres breites Gefahrenspektrum

Zweitens sehen sich die modernen Gesellschaften einer Reihe von weiteren existentiellen Gefahren und Bedrohungen gegenüber, auf die das Neutralitätsrecht nicht anwendbar ist. Ich nenne nur Stichworte¹⁰: Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Waffensystemen von grosser Reichweite, Einschränkungen des freien Wirtschaftsverkehrs und wirtschaftlicher Druck, wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklungen, sicherheitspolitisch relevante technologische Entwicklungen, Bedrohung der Informatik- und Kommunikationsinfrastruktur, Spionage, demografische Entwicklungen, Migrationen sowie natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen.

Veränderungen von Völkerrecht und Staatengemeinschaft

Drittens haben sich das Völkerrecht und die Staatengemeinschaft fundamental verändert. Kriegerische Handlungen sind nicht nur den Neutralen, sondern nach der UNO-Charta allen Staaten untersagt. Das Neutralitätsrecht ist veraltet und steht nicht mehr im Bewusstsein der Staatengemeinschaft. *Internationale Sicherheitsstrukturen*, vor allem die UNO und die OSZE, aber auch die NATO und die EU, versuchen mit wechselndem Erfolg, aber immerhin mit mehr Erfolg als dies je zuvor in der Geschichte der Menschheit der Fall war, die internationale Sicherheit global oder regional zu gewährleisten, zu fördern oder wieder herzustellen.

Die *Menschenrechte* sind zum rocher de bronze des Völkerrechtes geworden. Elementare Grundrechte gelten als zwingendes, für alle und weltweit geltendes Recht, dem die Souveränität von Nationalstaaten nicht entgegengehalten werden kann. Und: *Gegenüber Massnahmen der UNO oder der OSZE gibt es keine Neutralität.*

Überhaupt: Jeder freiheitliche Staat muss ein Interesse daran haben, dass die Ursachen von Aggressionen und Migrationen bekämpft werden. In diesem Sinn könnte sich eine Neutralität zwischen der Völkergemeinschaft und Staaten, welche sich der Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig machen, moralisch nie rechtfertigen lassen. Sie würde sich zudem zu einem massiven Glaubwürdigkeitsverlust gegenüber dem Neutralen auswirken.

Es ist deshalb auch unhaltbar, mit Neutralitätsargumenten einem *Beitritt der Schweiz zur UNO* entgegenzutreten. Der Eiertanz um die Frage, wo und wie dem Beitrittsge-such ein Neutralitätsvorbehalt anzuhängen sei, wirkt anachronistisch und droht uns der Lächerlichkeit preiszugeben: Ist noch nicht erkannt worden, dass alle Staaten dieser Welt, auch die Neutralen, Mitglied der UNO sind? Oder soll die UNO gar auf den helvetozentrierten Neutralitätsbegriff verpflichtet werden, den ausserhalb der Schweiz ohnehin niemand versteht?

Geopolitische Lage in Europa

Viertens hat sich auch die geopolitische Lage in Europa stark verändert. Wir sind von lauter Freunden „umzingelt“: im Rahmen der Europäischen Union, und damit wohl bald in ganz Europa mit Ausnahme von Südosteuropa, sind Kriege praktisch undenkbar geworden. Der Warschauer Pakt ist auseinandergefallen, was zwar keine Garantie für den ewigen Frieden vermittelt, aber zur Verschiebung einer allfälligen Konfliktlinie nach Osten geführt hat. Damit ist das „klassische“ Bezugsfeld der schweizerischen Neutralität – und damit deren Gleichgewichtsfunktion – weggefallen, nämlich der „Grundkonflikt“ zwischen mächtigen Nachbarn, die kulturell mit unseren Landesteilen verbunden sind.

Die europäischen Staaten und die EU als Ganze haben kein eigenes Interesse an unserer Neutralität mehr – im Gegenteil: sie erwarten eine solidarische Mitwirkung bei der Bewältigung der gemeinsamen Sicherheitsrisiken. Eine militärisch ausgerichtete Neutralität findet kein Verständnis mehr, weil sie bei einem wenig wahrscheinlichen, aber nie auszuschliessenden Angriff auf Europa ohnehin nicht zum Tragen kommen kann, und weil sie bei aussereuropäischen Konflikten, deren Bewältigung im sicherheitspolitischen Interesse Europas liegt, als mangelnde Solidarität und Trittbrettfahrerei angesehen wird.

Wirtschaftliche Abhängigkeit

Fünftens: Wachsende wirtschaftliche Verflechtungen, insbesondere mit der EU, haben uns – *auch* uns – in ein Stadium der Integration geführt, das sich im Krisen- oder gar Kriegsfall als faktische Abhängigkeit erweisen muss. Jedenfalls ist unsere wirt-

schaftliche Autarkie gering. Diese wechselseitigen Interdependenzen wirken sich tendenziell auf alle oder doch die meisten politischen Sektoren aus. Damit wächst die Gefahr der Erpressbarkeit und schwinden die faktischen Grundlagen einer glaubwürdigen Neutralität in Europa – und dies unabhängig davon, ob wir Mitglied der EU sein werden oder nicht.

Neutrale in der EU

Es kommt sechstens hinzu, dass alle anderen neutralen Staaten Europas Mitglied einer supranationalen Gemeinschaft, der EU, sind und ihren Neutralitätsstatus behalten, aber in der einen oder anderen Form modifiziert haben. Die Schweiz hat oder hätte Mühe zu begründen, warum gerade sie, im Herzen Europas gelegen, auf einen besonderen Neutralitätsstatus angewiesen sein soll. Jedenfalls dürfte es ein Ding der Unmöglichkeit sein, Anerkennung für eine weltweit einzigartige schweizerische Eigenheit zu finden.

Neutralität ohne sicherheitspolitische Bedeutung

Folie 8

Ich komme deshalb zum Schluss, dass die schweizerische Neutralität ihre sicherheitspolitische Bedeutung eingebüsst hat, weil deren klassische Voraussetzungen entfallen sind. Gegenüber EU-Staaten kann sie keine Rolle mehr spielen. Bei Konflikten ausserhalb Europas ist die Sicherheit der Schweiz kaum tangiert, jedenfalls nicht mehr als diejenige der EU. Ich stimme der zurückhaltend formulierten Schlussfolgerung im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe des Bundes über die Neutralitätspraxis zu:

„Wenn wie im Falle der Schweiz sämtliche Nachbarn des neutralen Staates in friedlicher Koexistenz und in einem gemeinsamen Rahmen sehr eng zusammenarbeiten und gemeinsam Massnahmen zur Erhöhung ihrer Sicherheit beschliessen, fällt es ... schwer einzusehen, inwieweit der Neutrale mit seiner eigentümlichen Haltung tatsächlich noch zur eigenen Sicherheit beitragen kann“¹¹.

Diese Feststellung relativiert, ja widerlegt überzeugend die immer wieder von offizieller Seite zu lesende These, es sei an der Strategie der dauernden Neutralität solange festzuhalten, bis europäische Sicherheitsstrukturen existierten, welche unsere Sicherheit ebensogut wie die Neutralität gewährleisten würden¹².

Dies bedeutet freilich nicht, dass die Schweiz künftig bei allen Konflikten Partei ergreifen müsste. Sie hätte auch ohne Neutralitätsstatut das Recht, occasionell unparteiisch zu bleiben, über ihr Engagement von Fall zu Fall zu entscheiden. Ebenso drängt sich deswegen nicht unbedingt ein Beitritt zur NATO auf. Ich plädiere für die

(Wieder-)Erlangung einer Handlungsfreiheit, welche sich an den Zielen der Aussen- und Sicherheitspolitik, wie sie in unserem Grundgesetz niedergeschrieben sind, ausrichtet – ohne stets nach der Übereinstimmung mit einer sicherheitspolitisch obsolet gewordenen Neutralität zu fragen.

Nun könnte eingewendet werden, ein Krieg im Europa der EU sei zwar unwahrscheinlich geworden, aber nicht auf alle Zeiten völlig ausgeschlossen. Das ist richtig. Nur: eine realistische Sicherheitspolitik auf der Basis begrenzter Ressourcen hat sich auf wahrscheinliche Bedrohungen auszurichten, jedenfalls nicht auf den unwahrscheinlichsten Fall in einer undefinierbaren Zukunft. Und ob mit der alten Neutralität in einer nicht absehbaren Konfliktsituation überhaupt ein Sicherheitsgewinn erzielt werden könnte, ist mehr als unwahrscheinlich.

5. Neutralität als sicherheitspolitisches Risiko?

Bei der Feststellung, die Neutralität leiste heute ihre sicherheitspolitische Funktion nicht mehr, darf es freilich nicht sein Bewenden haben. Vielmehr ist zu fragen, ob das Festhalten an der Neutralität nicht sogar ein sicherheitspolitisches Risiko nach sich ziehen kann (oder gar schon nach sich gezogen hat). Diese Frage ist in unserem Land tabu. Wer sie stellt, droht ins Sperrfeuer selbst ernannter Neutralitätswächter zu gelangen und als heimatmüder Geselle apostrophiert zu werden. Auch Bundesrat und Bundesversammlung haben sie bis heute nicht klar beantwortet.

Dabei ist doch offenkundig, dass ein Kleinstaat, ja dass die meisten Staaten dieser Welt nicht mehr in der Lage sind, sich autonom zu verteidigen. Militärtechnologische Entwicklungen, grenzüberschreitende strategische Nachrichten- und Aufklärungsbedürfnisse, Rüstungskosten, Formen der modernen Luftkriegsführung, insbesondere die Bekämpfung von Abstandswaffen mit ihren Trägersystemen, machen das Ziel einer autonomen Landesverteidigung immer mehr illusorisch. Es ist heute weltweit zur Binsenwahrheit geworden, dass die eigene Sicherheit auch, ja unter Umständen massgeblich von der Sicherheit des Umfeldes abhängt, und dass auch wir ein eminentes Interesse an der Sicherheit in Europa haben.

Unausweichliche Kooperationsbedürfnisse

Folie 9

Damit stellt sich die Frage, welche sicherheitspolitischen Schritte sich zur Gewährleistung der Sicherheit unseres Landes über die autonome Landesverteidigung hinaus aufdrängen, vor allem wo und in welchem Rahmen eine Zusammenarbeit mit anderen Staaten, einer supranationalen Gemeinschaft oder der NATO geboten ist – und dies im Interesse unserer Sicherheit. Es stellt sich die Frage, wie weit Interope-

rabilität angestrebt werden muss, damit im Kriegsfall eine Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften überhaupt innert nützlicher Zeit operationell sein kann. Denn Interoperabilität will Handlungsfreiheit ermöglichen, eine strategische Handlungsfreiheit, die ohne rechtzeitige und angemessene Vorkehrungen verloren geht. Ist es nicht legitim, rechtzeitig alle Vorbereitungen zu treffen, welche die Chancen der Schweiz erhöhen, Konflikte meistern zu können?

Mein Plädoyer geht also dahin, der *Frage nach den sicherheitspolitisch gebotenen Massnahmen* und Formen der Kooperation *Priorität einzuräumen*, nicht der Frage nach deren Vereinbarkeit mit einer fiktiv gewordenen Neutralität. Oder anders formuliert: Der Rückgriff auf die Neutralität darf dem vorurteilslosen, realitätsgebundenen und entmythologisierten Dialog über unsere eigene Sicherheit und über notwendige Formen der Zusammenarbeit nicht im Wege stehen!

Es braucht eine Armee

Dabei kommt einer glaubwürdigen Armee als Instrument der Sicherheitspolitik nach wie vor eine wichtige Rolle zu, einer Armee freilich, die primär auf die modernen Bedrohungen nach dem Grad ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit und nicht auf die Tradition ausgerichtet ist. Bewaffnung macht demnach auch ohne Neutralität Sinn.

Ich rede auch nicht einer *formellen Aufgabe der Neutralität* das Wort. Niemand würde verstehen, wenn die Schweiz ohne konkreten Anlass eine derartige Verzichtserklärung abgeben würde. Und ich befürworte auch keinen blinden Aktivismus oder gar unnötige Parteinahmen in Konflikten. Es geht einzig und allein darum, die Verfolgung der von der Bundesverfassung vorgegeben aussen- und sicherheitspolitischen Ziele und damit der für unser Land essentiellen Massnahmen zur Gewährleistung von strategischer Handlungsfreiheit und zur Produktion von Sicherheit nicht einzuschränken.

6. Neutralität als Richtschnur unserer Aussenpolitik?

Folie 10

In letzter Zeit ist (auch von Neutralitätskritikern) postuliert worden, die Schweiz solle angesichts des Bedeutungsverlustes der sog. realistischen Funktionen vermehrt deren idealistische Funktionen wahrnehmen. Darunter wird die gewaltregulierende und friedensstiftende Rolle neutraler Staaten verstanden¹³. Andere schlagen vor, das Gestaltungspotenzial der Neutralitätspolitik konstruktiv wahrzunehmen und vom teilweise noch vorhandenen internationalen Ansehen der neutralen Schweiz fruchtbar Gebrauch zu machen¹⁴.

Die Guten Dienste

Früher, teilweise auch heute noch, wird in diesem Zusammenhang auf die Guten Dienste verwiesen, welche die Schweiz stets angeboten habe und auch heute erbringe. Nach dem 2. Weltkrieg wurde denn auch die Maxime der Neutralität erweitert mit den Grundsätzen der Solidarität, Disponibilität und Universalität, nicht zuletzt mit dem Ziel, die Nützlichkeit der Neutralität für die Völkergemeinschaft zu untermauern. Humanitäre Aktionen sowie Schlichtungs- und Vermittlungsaufgaben sind indessen längst nicht mehr auf die Neutralität angewiesen. In den letzten Jahrzehnten wurden sie immer mehr von internationalen Organisationen und Institutionen wahrgenommen. Die Schweiz kann zweifellos weiterhin wesentliche – oder noch bedeutend grössere – Beiträge leisten, ohne aber deswegen neutral bleiben zu müssen.

Friedensförderung

Auch die wichtige Aufgabe der Friedensförderung, verfassungsrechtlich geboten, einer der Aufträge der Armee und erst noch derjenige mit der höchsten Eintrittswahrscheinlichkeit, ist nicht von der Neutralität abhängig. Die Beteiligung an peace support operations, vom peace keeping zum peace building, vom aktiven Engagement im Rahmen der Konfliktprevention bis hin zur klassischen Vermittlungstätigkeit: sie alle sind Elemente einer aktiven Aussensicherheitspolitik. Dabei kann die Nichtbeteiligung und Unparteilichkeit im konkreten Fall, je nach Konfliktsituation, von Vorteil sein. In der Regel finden diese Operationen indessen innerhalb internationaler Organisationen statt, im Rahmen der UNO oder der OSZE, zunehmend auch innerhalb der EU.

Man mag hier von idealistischer Neutralität oder gar von Neutralitätspolitik sprechen, um vom guten alten Bild der neutralen Schweiz zu zehren. Substanziell geht es zwar auch um die schweizerische Sicherheit, nicht aber um Wahrung der Neutralität. Will also die Schweiz ihr Image als Leistungserbringerin Guter Dienste zur Friedensförderung aufrechterhalten, muss sie sich aussenpolitisch mehr engagieren und nicht in einer für unser Land letztlich kontraproduktiven Abwehr- und Abstinenzhaltung verharren.

7. Schlussbemerkungen

Folie 11

Ich komme zum Schluss. Lassen Sie mich meine hauptsächlichen Schlussfolgerungen thesenartig zusammenfassen:

Erstens: Die Schweiz leidet unter einer hausgemachten *Sprachverwirrung*. Der Begriff der Neutralität wird in der politischen Arena zu einem *Kampfbegriff* zurechtgebogen und mythologisch aufgeladen, um damit gegen eine sicherheitspolitisch notwendige Öffnung unseres Landes antreten zu können.

Zweitens: Wenn der Neutralität eine sicherheitspolitische Relevanz zugeschrieben werden soll, dann kann resp. könnte dies nur die *völkerrechtlich abgestützte* und von der Staatengemeinschaft anerkannte Neutralität leisten, sicher nicht die *helvetisierte Eigenproduktion*, die namentlich von rechtsnationalen Kreisen verwendet wird.

Drittens: Diese völkerrechtliche Neutralität, bezogen auf den klassischen Krieg zwischen Nationalstaaten, stellt heute *kein geeignetes sicherheitspolitisches Instrument* mehr dar – angesichts der Entwicklung des modernen Gefahrenspektrums und der gewandelten Formen gewaltsamer Konflikte, des Aufbaus internationaler Sicherheitsorganisationen und supranationaler Gemeinschaften, der veränderten geopolitischen Lage vor allem in Europa, und der Tatsache, dass die Schweiz das einzige Land mit einer sog. echten Neutralität sein will.

Viertens: Die sicherheitspolitische Bedeutung der Neutralität ist nicht nur entfallen, diese kann vielmehr unter Umständen *der Sicherheitsproduktion im Wege stehen*. Unter Fachleuten ist unbestritten, dass eine autonome Verteidigung der Schweiz künftig ein Ding der Unmöglichkeit sein wird. Es ist deshalb *in erster Priorität zu fragen, welche innen- und aussenpolitische Schritte sich im Interesse unserer eigenen Sicherheit aufdrängen*, nicht ob eine bestimmte Massnahme mit der Neutralität vereinbar ist oder nicht.

Fünftens: Die Sicherheit der Schweiz – *auch* der Schweiz – macht eine *verstärkte internationale sicherheitspolitische Zusammenarbeit* unausweichlich. Ein Rückgriff auf überholte Neutralitätsvorstellungen darf der Kooperation nicht entgegenstehen.

Sechstens: Der *Dialog über unsere Sicherheitspolitik* und über die effektive Bedeutung der Neutralität muss dringend intensiviert werden. Dabei darf den Anhängern des Neutralitätsmythos nicht ein Definitionsmonopol in der Öffentlichkeit überlassen werden.

Und siebtens: Unser Land braucht eine *aktive Aussenpolitik*, um seine Interessen wahren zu können. Dazu zählt auch ein glaubwürdiges Engagement im Rahmen der internationalen Friedensförderung.

Meine Damen und Herren

Wer seine Heimat liebt, schaut nicht nur zurück, sondern sucht nach Lösungen für die Probleme von heute und morgen. Er ist bereit, überlieferte Patentrezepte zu verlassen, wenn deren Voraussetzungen weggefallen sind, und neue Wege zu beschreiten, wenn diese mehr Erfolg versprechen.

Sie, wir Offiziere tragen eine besondere Verantwortung für die Sicherheit dieses Landes. Ich rufe Sie deshalb auf, an vorderster Front für eine Sicherheitspolitik einzustehen, die auf das moderne Gefahrenspektrum bezogen, realistisch und glaubwürdig ist.

Inhaltsübersicht**Neutralität gestern – heute – übermorgen**

1.	Einleitende Bemerkungen	1
	Mythos?	1
	Drei Polaritäten	2
2.	Neutralität im Völkerrecht	3
	Was ist der Inhalt dieses Neutralitätsrechts?	3
	Pflichten	3
	Rechte	3
	Dauernde Neutralität	4
	Rechte nach Neutralitätsverletzungen	4
	Recht auf Aufgabe der Neutralität	4
3.	Neutralität der Schweiz	5
	Historische Dokumente	5
	Erfolgsrezept	6
	Nach dem 2. Weltkrieg	6
	Die aktuelle Neutralitätpraxis kann folgendermassen umrissen werden:	6
	Neutralität als „Stillesitzen“	7
	Mythenbeladener Kampfbegriff	8
	Neutralität im 2. Weltkrieg	8
4.	Neutralität vor dem Hintergrund eines veränderten Umfeldes	9
	Aussenpolitische Ziele in der Bundesverfassung	9
	Diffuses Kriegsbild	10
	Weiteres breites Gefahrenspektrum	11
	Veränderungen von Völkerrecht und Staatengemeinschaft	11
	Geopolitische Lage in Europa	12
	Wirtschaftliche Abhängigkeit	12
	Neutrale in der EU	13
	Neutralität ohne sicherheitspolitische Bedeutung	13
5.	Neutralität als sicherheitspolitisches Risiko?	14
	Unausweichliche Kooperationsbedürfnisse	14
	Es braucht eine Armee	15
6.	Neutralität als Richtschnur unserer Aussenpolitik?	15
	Die Guten Dienste	16
	Friedensförderung	16
7.	Schlussbemerkungen	16

-
- ¹ Vgl. Christoph Blocher, Strategischer Wandel. Strategischer Studienbericht zur Weiterentwicklung schweizerischer Sicherheitspolitik, 1998
 - ² Überdurchschnittlich hoch im Kurs steht sie bei älteren Personen, bei Befragten mit rechter politischer Einstellung sowie bei Personen mit tieferem Bildungsniveau. Die Umfrage zeigt aber auch, dass beträchtliche Unsicherheiten darüber bestehen, welches die Auswirkungen der Neutralität für die Praxis der Aussen- und Sicherheitspolitik sein sollen oder müssen.²
 - ³ Zit. nach Thomas Borer, Entwicklungen und Perspektiven der schweizerischen Neutralität, in: Beilage zur „ASMZ“ Nr. 7/8 1993, 4
 - ⁴ Dietrich Schindler, Die neue Sicherheitspolitik ist neutralitätsverträglich, Beiträge der Schweiz zur Friedenssicherung im Ausland. Sicherheitspolitische Information, Zürich 2001, 7
 - ⁵ vgl. Edgar Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Bd. II, Basel/Stuttgart 1965, 455-460; K. Bünzli, Der Beitrag der Schweiz zum Zustandekommen universeller Kodifikationen des Völkerrechts, Zürich 1984, 172.
 - ⁶ vgl. Alois Riklin, Die Neutralität der Schweiz, in: Bewaffnete Neutralität heute. Beilage zur ASMZ 1992, Frauenfeld 1992, 8ff.
 - ⁷ Abschied der Tagsatzung 1847, IV. Teil, S. 12ff.,51; vgl. dazu Edgar Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Bd. I, 2. Aufl., Basel und Stuttgart 195, 304.
 - ⁸ Alois Riklin, Die Neutralität der Schweiz, 10
 - ⁹ Bericht zur Neutralität, Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993, BBl.....; vgl. auch die Zusammenfassung und Darstellung der Neutralitätspraxis im Bericht „Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte“ vom 30. August 2000, der von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe verfasst worden ist. Im Bericht des Bundesrates zur Neutralität vom 29. November 1993 wurde diese teilweise Neuausrichtung wie folgt zum Ausdruck gebracht.
 - ¹⁰ Vgl. die Übersicht in: „Sicherheit durch Kooperation“. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, 9 ff
 - ¹¹ Neutralitätspraxis..., 21
 - ¹² vgl. etwa Borer, ... ,6
 - ¹³ Laurant Goetschel...
 - ¹⁴ Daniel Thürer...