

Die Schweizer Neutralität

Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?

Vorwort von Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey

Georg Kreis (Hg.)

Neun Beiträge

René Rhinow

Georg Kreis

Thomas Maissen

Paul Widmer

Laurent Goetschel

Samantha Besson

Alois Riklin

Rolf C. Ribi

Daniel Thürer

WERDVERLAG, 2007

Neutralität als Deckmantel für eine aktive oder restriktive Aussenpolitik? Anmerkungen zu einer Phantomdiskussion

Die traditionelle Fokussierung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik auf eine sehr unterschiedlich interpretierte Neutralität und Neutralitätspolitik nimmt leider wieder zu. Die Diskussion entfernt sich vom völkerrechtlichen Gehalt der Neutralität und pendelt zwischen Sakralisierung und Überhöhung der Neutralität hin und her. Zu fordern ist ein offener und demokratischer Diskurs ohne Fixierung auf diffuse Neutralitätsvorstellungen.

Es gibt kaum eine Kategorie der Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz, die gleichermassen im Zentrum der Auseinandersetzungen steht wie diejenige der Neutralität. Das war früher nicht so. Erst seit dem ersten 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 innenpolitischen Auseinandersetzung – und dies in einem Ausmass, das nach der Frage ruft, ob denn in dieser Neutralität der Schlüssel, der Nukleus unserer Aussen- und Sicherheitspolitik zu liegen vermag.

Im Volk geniesst die Neutralität nach wie vor eine grosse Zustimmung. Umfragen zeigen immer wieder, dass rund 80 Prozent der Befragten nicht auf sie verzichten wollen. Überdurchschnittlich hoch im Kurs steht sie bei älteren Personen, bei Befragten mit rechter politischer Einstellung sowie bei Personen mit tieferem Bildungsniveau. Die Problematik solcher Umfragen besteht freilich darin, dass jeweils vorausgesetzt wird, die Befragten wüssten über Wesen und Tragweite der Neutralität Bescheid oder verstünden zumindest alle das Gleiche unter Neutralität. Die Umfrage weist aber darauf hin, dass beträchtliche Unsicherheiten darüber bestehen, welches die Auswirkungen der Neutralität für die Praxis der Aussen- und Sicherheitspolitik sein sollen oder müssen.

Die aktuelle *Diskussion* über die Neutralität nimmt teilweise kämpferische, ja polemische Züge an. Einerseits wird geltend gemacht, das Wesen der Neutralität liege in ihrem so genannten harten Kern, also in ihrer klassisch-militärischen Dimension; sie eröffne so beträchtliche aussenpolitische Handlungsspielräume. Die Neutralität stellt ein Instrument der Sicherheitspolitik dar, keine übergeordnete Maxime. Diese Auffassung entspricht nach wie vor der offiziellen Neutralitätskonzeption des Bundesrates, wie sie im Bericht vom 29. November 1993 entwickelt und im späteren Bericht «Die Neutralität auf dem Prüfstand im Irak-Konflikt» vom 2. Dezember 2005 bestätigt wurde. Danach ist die Neutralität durch eine Politik der «Sicherheit durch Kooperation» zu ergänzen.

Andererseits wird in der Neutralität nach wie vor ein unverzichtbares Sinnbild schweizerischer *Identität* erblickt. Mehr denn je wird sie angerufen, um aussenpolitisches Handeln zu rechtfertigen oder im Gegenteil zu kritisieren. Pikant erscheint, dass sich dieses «Revival» der Neutralität eigenartigerweise in diametral entgegengesetzter Weise äussert, und dies ausgerechnet durch zwei bundesrätliche Exponenten:

Bundesrätin Micheline Calmy-Rey subsumiert unter dem Stichwort der «aktiven Neutralität» tendenziell wesentliche Teile der Aussenpolitik unter die Neutralitätspolitik. Neutralität bedeute, mit den Mitteln des Völkerrechts, der zivilen Friedensförderung und der Menschenrechte zur Prävention und Beilegung von Konflikten

und zur Bewältigung von Katastrophen beizutragen. Die Chance der Neutralität liege in der Friedenspolitik. Aktive Neutralität heisse Wahrnehmung einer aktiven Rolle für eine gerechtere, sichere und friedlichere Weltordnung.

Bundesrat Christoph Blocher und rechtsnational-konservative Kreise erblicken demgegenüber in der gegenwärtigen Entwicklung gar eine Aushöhlung, ja Abschaffung der Neutralität. Bundesrat Blocher warf 1998 – als Nationalrat – den Behörden in unzweifelhafter Weise vor, die «offizielle» Haltung einer aktiveren Aussenpolitik sei Wichtigtuerei, werde vom Volk als Rosstäuschertrick durchschaut und sei ein Zeichen «von Unreife, von Bequemlichkeit, von Grossmachtträumen». Laut Bundesrat Blocher schütze die Neutralität vor Kriegsbegeisterung, Medienmanipulation, eilfertigen Parteinahmen und Begehrlichkeiten einer politischen Klasse nach Grösse, Medienauftritten und Ruhm, zudem auch noch gegen Terrorismus. Sie sei das klügste und erfolgreichste Instrument der schweizerischen Aussenpolitik, die beste Überlebensstrategie des Kleinstaates, unverzichtbar und unverrückbar. Vor allem im Ernstfall heisse Neutralität «allein sein, einsam sein». Die SVP bereitet offenbar eine Volksinitiative vor, um die «immerwährende Neutralität» in der Bundesverfassung besser verankern und abschirmen zu können.

In der *Wissenschaft* 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». Nach einem der besten Kenner des Neutralitätsrechts, dem emeritierten Zürcher Staats- und Völkerrechtler Professor Dietrich Schindler, hat die Neutralität als Maxime der Sicherheitspolitik ihre Bedeutung weitgehend verloren: Nach seiner Ansicht würden mehr Gründe für die NATO-Mitgliedschaft als für die Neutralität sprechen, wären ausschliesslich sicherheitspolitische Überlegungen massgebend.

Offensichtlich gehen die Auffassungen in unserem Land weit, ja zum Teil diametral auseinander, was Neutralität heute und morgen bedeutet. Warum diese grosse, emotional aufgeladene Dissonanz, diese Diskrepanz der Auffassungen? Nachstehend

soll drei Problemkreisen nachgegangen werden, welche miteinander verbunden sind und die m. E. den Schlüssel zum Verständnis für die Gründe der gegenwärtigen babylonischen Neutralitätsverwirrungen und der «Phantomdiskussion» in sich bergen. Es handelt sich um Ambivalenzen, ja Polaritäten im Neutralitätsverständnis, die sich freilich in der Alltagspraxis verwischen und darum auch zu den erwähnten Schwierigkeiten führen: Verstehen wir unter Neutralität ein völkerrechtliches Institut, den besonderen Rechtsstatus eines Nationalstaates in Zeiten bewaffneter Konflikte? Oder heisst Neutralität vor allem aussenpolitisches «Stillesitzen», sich aus allen möglichen Konflikten heraushalten, eine Haltung permanenter Unparteilichkeit?

Ist die Neutralität, früher jahrzehntelang in unscharfer Diktion als *Maxime* bezeichnet, ein Ziel, ja letztlich *das* Ziel unserer Aussen- und Sicherheitspolitik? Oder stellt sie bloss ein Mittel, ein Instrument (unter anderen Mitteln) unserer Aussen- und Sicherheitspolitik dar? Die Frage ist wichtig: Handelt es sich bei der Neutralität um ein oder gar *das* Ziel, sind alle anderen aussenpolitischen Aktivitäten daran zu messen. Hören und lesen wir nicht oft, etwas sei mit der Neutralität «vereinbar» oder aber verletze sie? Geht es aber um ein Instrument, muss die Bereitschaft bestehen, dieses Instrument auf seine Tauglichkeit zur Erreichung der anvisierten Ziele hin zu überprüfen.

Schliesslich: Wird der Neutralität primär eine sicherheitspolitische Funktion zugeschrieben? Geht es darum, aus Gründen der Sicherheit des Landes an ihr festzuhalten? Dies war bis anhin die massgebliche Auffassung. Oder steht ihre aussenpolitische Tragweite voran? Soll sie als Richtschnur des politischen Handelns in der Völkergemeinschaft beibehalten oder entwickelt werden?

Hinweise zu Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Bis 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 verlieren). Heute stützt sich das Neutralitätsrecht im Wesentlichen immer noch auf diese Abkommen, allerdings ergänzt durch Völkergewohnheitsrecht ab. Es wird jedoch in der Lehre nicht mehr gepflegt, weil es seit dem Zweiten 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 im internationalen Recht 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.

Vor allem aber drängt das moderne Völkerrecht als Friedensvölkerrecht, wie es namentlich der UNO-Konvention zugrunde liegt, den Anwendungsbereich des klassischen Neutralitätsrechts stark zurück. Was ist der Inhalt dieses völkerrechtlichen Neutralitätsrechts? Die nachstehende Übersicht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

- 1 Neutralität bedeutet Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten. Sie bezieht sich also ausschliesslich auf Kriege oder bewaffnete Konflikte zwischen Staaten. Sie gilt auch nur für die Zeit einer kriegerischen Auseinandersetzung. Eine Ausnahme gilt für dauernd Neutrale wie die Schweiz. 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.
- 2 Das Neutralitätsrecht beinhaltet eine Reihe von Rechten und Pflichten. So darf der Neutrale im Kriegsfall die Krieg führenden 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 da-

her stammt denn auch der – problematische – Begriff der «bewaffneten Neutralität», denn bewaffnet ist das Land respektive das Volk, nicht ein Rechtsstatus. 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.

Diesen Pflichten entsprechen Rechte. Dazu gehören das Recht auf bewaffnete Abwehr von Neutralitätsverletzungen, auf Gewährung von Asyl und auf Gestattung 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 Zurverfügungstellung so genannter Guter Dienste. Schliesslich bleibt die Meinungsäusserungsfreiheit der Menschen im neutralen Staat unangetastet, was oft in die Worte gekleidet worden ist, es gebe keine Gesinnungsneutralität.

- 3 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 so genannte *Neutralitätspolitik* zu führen, die seine Neutralität unter allen Umständen 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 einräumen. Umgekehrt hat er für eine ausreichende Rüstung zu sorgen. Neutralitätspolitik ist also (nur) derjenige Ausschnitt aus der Aussen- und Sicherheitspolitik, welcher die Glaubwürdigkeit der Wahrung der Neutralität des dauernd Neutralen im klassischen Kriegsfall betrifft. Da nur die Schweiz diesen Rechtsstatus einnimmt, gibt es keine gefestigten internationalen Auffassungen darüber, was alles unter «Neutralitätspolitik» fällt.
- 4 Jeder Neutrale besitzt das Recht, bei Verletzung seiner Neutralität respektive 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. Doch unter modernen Kriegsbedingungen kann es sehr schwierig sein, den Moment zu bestimmen, in welchem das Recht auf eine Verteidigung mit Erfolgsaussichten die Neutralitätspflichten ablösen kann und muss. Konkreter: Wie lange sind die Kriegsvorbereitungen einer fremden Macht hinzunehmen, wenn sich diese – zumindest auch – gegen den neutralen Staat richten, ohne aber dessen Gebiets-hoheit zu tangieren?

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

Die Neutralität der Schweiz

Zur Entwicklung

Die Schweiz hat ihre Neutralität seit der Niederlage von Marignano 1515, vor allem aber seit dem Dreissigjährigen Krieg in der Mitte des 17. Jahrhunderts, als 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 verschont. Nach der Französischen Revolution wurde unser Land aber zum Kriegsschauplatz; die Neutralität wurde nicht beachtet. Auf die Gründe ist zurückzukommen. Am Wiener Kongress und in den Pariser Akten von 1815 erreichte die Schweiz 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.

An dieser Stelle sei auf *drei historische Dokumente* hingewiesen, 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 «in dem wahren Interesse der Politik ganz Europas» liege. Anlässlich des Beitritts zum *Völkerbund* führte der Bundesrat in seiner Botschaft aus, die dauernde Neutralität der Schweiz sei «par les intérêts de la paix générale» gerechtfertigt. Ist nicht bereits daraus – und der Geschichte allgemein – zu schliessen, dass eine wirksame Neutralität immer auf zwei Säulen ruht: einem Interesse des Neutralitätswilligen und einer korrespondierenden Interessenlage derjenigen, welche diese Neutralität anerkennen und respektieren?

Das dritte 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 ein Mittel zum Zwecke, sie sei eine dermalen angemessen erscheinende Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern». Man könne aber nicht wissen, ob die Neutralität «einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse». Spricht es nicht für die Weisheit unserer Verfassungsväter, dass sie die dienende und bedingte Funktion der Neutralität erkannt haben – eine Weisheit, die sich von den gegenwärtig zu beobachtenden Versuchen wohltuend abhebt, die Neutralität zu sakralisieren?

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges erwies sich die Neutralität als eigentliches Erfolgsrezept für die Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz. Nach den treffenden Worten von *Alois Riklin* war die Neutralität eine legitime Schlaumeierei des Kleinstaates gegenüber Grossmächten und – so muss man beifügen – eine Schlaumeierei, die den europäischen Mächten entgegenkam und deshalb auch anerkannt war und blieb. 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 so genannte differenzielle Neutralität zurückgestutzt, welche die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen des

Völkerbundes ermöglichte. Nach dem Zweiten Weltkrieg musste unser Land beispielsweise auf Druck der USA ab 1951 an wirtschaftlichen Embargomassnahmen gegen die kommunistischen Staaten teilnehmen.

Seit Kriegsende herrschte in der Schweiz während Jahrzehnten ein sehr restriktives Neutralitätsverständnis vor, das von einer in der Schweizer Geschichte bislang unbekanntenen aussenpolitischen Selbstbeschränkung gekennzeichnet war. Erst die massiven Veränderungen im aussenpolitischen Umfeld der Schweiz zu Beginn der Neunzigerjahre führten zu einer Überprüfung und Modifikation der offiziellen Neutralitätsauffassung und zu einer Rückbesinnung auf den flexiblen und instrumentellen Charakter der Neutralität.

Zur aktuellen Neutralitätspraxis

Nach der aktuellen Neutralitätspraxis findet das Neutralitätsrecht bei Zwangsmassnahmen der UNO als Weltgemeinschaft grundsätzlich keine Anwendung. Dies entspricht der herrschenden Auffassung im Völkerrecht und in der Staatenpraxis. Bei nichtmilitärischen UNO-Sanktionen kann sich die Schweiz beteiligen, wenn diese vom Sicherheitsrat beschlossen und von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen mitgetragen werden. Die Schweiz hat sich seit 1990 mehrfach autonom umfassenden Wirtschaftssanktionen angeschlossen, und zwar aus Gründen der internationalen Solidarität, in ihrem eigenen Interesse an der Durchsetzung grundlegender Normen des Völkerrechts und weil ein Abseitsstehen der Schweiz allein einer Teilnahme für den Aggressor gleichgekommen wäre. Wirtschaftssanktionen ausserhalb der UNO sollen grundsätzlich mitgetragen werden, wenn es sich um Massnahmen einer regional relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher handelt.

Auch bei militärischen UNO-Sanktionen ist die Unterstützung möglich. Jedenfalls sollen militärische Aktionen nicht behindert werden, damit nicht der Friedensbrecher indirekt unterstützt wird. So gestattet die Schweiz ausländischen Streitkräften die Benützung ihres Hoheitsgebietes, wenn es sich um einen friedensunterstützenden Einsatz handelt, der auf einem UNO-Mandat beruht.

Anlässlich des UNO-Beitritts 2002 wurde ein Neutralitätsvorbehalt angebracht, der zu keinerlei Problemen führte, denn auch alle anderen neutralen Staaten dieser Welt, wie etwa Österreich oder Irland, sind seit vielen Jahren UNO-Mitglieder, freilich ohne einen entsprechenden Vorbehalt. Dieser dürfte denn auch mehr zur Beruhigung an der «inneren Front» angebracht worden sein als zur (unnötigen) rechtlichen Absicherung der Neutralität.

Neutralität als «Stillesitzen»?

Dieser völkerrechtlich geprägten Neutralitätsdoktrin steht nun ein anderes, vom Völkerrecht losgelöstes Neutralitätsverständnis gegenüber. Es sieht in der Neutralität der Schweiz eine Politik der aussenpolitischen Abstinenz, die von Nichtteilnahme, Nichteinmischung in «fremde Händel» und Erfüllung ausschliesslich humanitärer Aufgaben geprägt ist. Diese weitgehend «negative Neutralität» knüpft an eine der Traditionslinien der früheren Schweizer Geschichte an, das «Stillesitzen». Sie entsprang der Einsicht, dass ein mehrkonfessioneller, mehrsprachiger und plurikultureller Kleinstaat mitten im konfliktreichen Europa 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 sicherheitspolitische Aspekte der Neutralität gingen Hand in Hand. Aussenpolitik war im Wesentlichen immer und nur Neutralitätspolitik. Und Sicherheitspolitik war identisch mit Verteidigungsvorsorge im Binnenbereich. Es kann als Sinnbild dieses Verständnisses angesehen werden, dass Edgar Bonjour seine Geschichte der Schweiz vor und im Zweiten Weltkrieg als Geschichte der «Neutralität» herausgab, obwohl sein umfassend angelegtes Werk bedeutend mehr als eine reine Neutralitätsgeschichte beinhaltete. Diese rein national geprägte Neutralitätsvorstellung entfernte und entfernt sich indessen immer mehr von der völkerrechtlichen Ausgangslage. Sie findet im internationalen Bereich keine Entsprechung und wird unter den gegenwärtigen Bedingungen in der Völkergemeinschaft auch kaum 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. Diese Entfernung von der völkerrechtlichen Ausgangslage ist folgeschwer, denn der spezifische Schutzgewinn der Neutralität tritt, wenn überhaupt, nur auf der Basis der völkerrechtlichen Verpflichtungen ein, nicht als Respekt vor einem helvetischen Eigengewächs.

Veränderungen im neutralitätsrelevanten Umfeld

Die völkerrechtliche Neutralität ist in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Antwort auf die damalige Welt der kriegerischen Auseinandersetzungen und auf dem Boden des damals vorherrschenden «Kriegsvölkerrechts» geschaffen und anerkannt worden. Dieses Umfeld der Neutralität hat sich aber in den letzten Jahrzehnten massiv, ja epochal verändert. Nachfolgend sollen sechs Faktoren, welche die Neutralität in einem völlig anderen Licht erscheinen lassen, erwähnt werden.

Diffuses Kriegsbild

Die Natur der gewaltsamen Auseinandersetzungen hat sich stark verändert. Die Mehrzahl der Konflikte findet heute nicht mehr zwischen Nationalstaaten, sondern innerhalb von Staaten, oft als Bürgerkriege, statt. Wo noch eigentliche Kriege geführt werden, handelt es sich um bewaffnete Konflikte, welche alle Sektoren mit einbeziehen, auch Gesellschaft und Wirtschaft. Verschiedene Entwicklungen haben zu einer epochalen Transformation des Krieges geführt, so etwa die Zunahme der so genannten kleinen Kriege, der «low-intensity conflicts», und der Kriege zwischen ungleichen (staatlichen und nichtstaatlichen) Gegnern; die wachsende Schwierigkeit, militärische und zivile Ziele auseinanderzuhalten sowie Kombattante und Nichtkombattante zu unterscheiden; das Auftreten nichtstaatlicher Akteure in der internationalen Politik und als Konfliktverursacher sowie das Ineinanderfliessen von Formen des Terrors, des gewalttätigen Extremismus und der organisierten Kriminalität: Das veraltete Neutralitätsrecht kennt keine Antwort auf diese Entwicklung.

Breites Gefahrenspektrum

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

Veränderungen von Völkerrecht und Staatengemeinschaft

Das Völkerrecht und die Staatengemeinschaft haben sich fundamental verändert. Kriegerische Handlungen sind nicht nur den Neutralen, sondern nach der UNO-Charta allen Staaten untersagt. Das Neutralitätsrecht steht nicht mehr im Bewusstsein der Staatengemeinschaft. Internationale Sicherheitsstrukturen, vor allem die UNO und die OSZE, aber auch die NATO und die EU, versuchen, die internationale Sicherheit global oder regional zu gewährleisten, zu fördern oder wiederherzustellen. Die Menschenrechte sind zum «rocher de bronze» des Völkerrechts geworden. Elementare Grundrechte gelten als zwingendes, für alle und weltweit geltendes Recht, dem die Souveränität von Nationalstaaten nicht entgegengehalten werden kann. 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. Es war deshalb auch unhaltbar, mit Neutralitätsargumenten einem Beitritt der Schweiz zur UNO entgegenzutreten. Alle Staaten dieser Welt, auch die neutralen, sind heute Mitglieder der UNO.

Geopolitische Lage in Europa

Auch die geopolitische Lage in Europa ist heute eine andere. Die Schweiz ist von den Ländern der Europäischen Union umgeben, also von lauter Freunden «umzingelt».

Damit sind Kriege wohl bald in ganz Europa, sicher innerhalb der wachsenden EU, praktisch undenkbar, jedenfalls in höchstem Masse unwahrscheinlich geworden. Die europäischen Staaten und die EU als Ganzes haben kein eigenes Interesse mehr an der schweizerischen Neutralität – im Gegenteil: Sie erwarten tendenziell eine solidarische Mitwirkung bei der Bewältigung der gemeinsamen Sicherheitsrisiken. Eine militärisch ausgerichtete Neutralität könnte bei einem wenig wahrscheinlichen, aber nie auszuschliessenden Angriff auf Europa ohnehin nicht zum Tragen kommen.

Wirtschaftliche Abhängigkeit

Die wachsenden wirtschaftlichen Verflechtungen, insbesondere mit der EU, haben – auch die Schweiz – in ein Stadium der Integration geführt, das sich im Krisen- oder gar Kriegsfall als faktische Abhängigkeit erweisen muss. Jedenfalls ist die wirtschaftliche Autarkie der Schweiz gering. Damit schwinden die faktischen Grundlagen einer glaubwürdigen Neutralität in Europa – und dies unabhängig davon, ob die Schweiz dereinst Mitglied der EU sein wird oder nicht.

Neutrale in der EU

Es kommt schliesslich hinzu, dass alle anderen neutralen Staaten Europas, Mitglied einer supranationalen Gemeinschaft (der EU) sind und ihren Neutralitätsstatus zwar behalten, aber in der einen oder anderen Form modifiziert haben. Dies gilt sogar für Österreich, das eine Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz zu führen hat! Die Schweiz hat oder hätte Mühe zu begründen, warum gerade sie, im Herzen Europas gelegen, auf einen besonderen Neutralitätsstatus angewiesen sein soll.

Wider eine Überhöhung und Sakralisierung der Neutralität

Es ist sehr zu bedauern, dass heute über den aktuellen Stellenwert der schweizerischen Neutralität kaum rational und kritisch nachgedacht und diskutiert wird. Müsste man sich nicht dringend fragen, welche *reale* sicherheitspolitische Bedeutung ihr heute zukommt, vor allem weil ihre klassischen Voraussetzungen, wie sie vorne dargelegt

wurden, weitgehend entfallen sind? Doch es wird einerseits ein Mythos der Neutralität gepflegt, der zwar auf deren Leistungen in der Vergangenheit beruht, aber die Veränderungen im rechtlichen und faktischen Umfeld ausblendet. Oder es wird andererseits eine «aktive» Neutralität propagiert, die mit der völkerrechtlichen Konzeption wenig mehr zu tun hat, aber den emotional verankerten Begriff für eine aktive Aussenpolitik zu nutzen sucht und so vereinnahmt. Beide Auffassungen verweisen darauf, dass eine breite Mehrheit des Volkes nach wie vor zur Neutralität steht, und «verstecken» sich solchermassen hinter dem angenommenen Volkswillen.

Doch was drückt das Volk in Umfragen mit seinem Bekenntnis zur Neutralität aus? Ist da wirklich die völkerrechtliche Konzeption gemeint? Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass dauerhafte völkerrechtliche Neutralität etwas anderes darstellt als die umgangssprachliche Neutralität des «Stillesitzens». Im Verständnis weiter Teile des Volkes dürfte aber die letztere Vorstellung voranstellen: Die «kleine», verletzte Schweiz soll sich aussenpolitisch generell zurückhalten, sich nicht exponieren, in Konflikten nicht unnötigerweise Partei ergreifen. Diese aussenpolitische Haltung kann die Schweiz aber auch einnehmen, ohne auf eine «dauerhafte Neutralität» verpflichtet zu sein. Der Schluss, ein Abrücken von der Dominanz der klassischen Neutralität würde automatisch eine vermehrte Einmischung in die Weltpolitik, eine vermehrte Parteinahme bei Konflikten bedeuten oder gar einen Beitritt zu einem Militärbündnis nach sich ziehen, ist falsch. Wie vorne erwähnt wurde, berufen sich die Staaten dieser Welt heute nicht mehr auf die Neutralität, wenn sie sich nicht an einem Konflikt beteiligen. Die Schweiz hätte also im Rahmen einer situativen Aussen- und Sicherheitspolitik weiterhin die Möglichkeit, frei zu entscheiden, welche Haltung sie im Falle von bewaffneten Konflikten einnimmt.

Eine seriöse, rationale Diskussion über den realistischen Stellenwert der völkerrechtlichen Neutralität für die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Volkes *heute* und *morgen* tut not. Der Verweis auf deren «Erfolgsgeschichte» in der Vergangenheit reicht nicht aus. So wären etwa Fragen anzugehen wie: Welche Staaten und Organisationen sind an der schweizerischen Neutralität im völkerrechtlichen Sinn interessiert

und wären dann im Falle eines bewaffneten Konflikts auch bereit, sie zu wahren? Inwiefern kann diese Neutralität die Ziele der Aussen- und Sicherheitspolitik unterstützen?

Wesentlich erscheint, dass die prioritäre Frage nicht lauten darf, ob die Sicherheitspolitik mit der Neutralität vereinbar ist, sondern welche Haltung und welche Massnahmen für die Schweiz zielführend und angemessen sind, um die Sicherheit des Volkes bestmöglich schützen zu können. Die Neutralität wird angesichts des modernen Gefahrenspektrums bei dieser Frage kaum noch eine relevante Rolle spielen. Mit einer, allerdings grossen Ausnahme: Wenn sich erweisen sollte, dass die Schweiz zur Gewährleistung ihrer Sicherheit im militärischen Bereich auf Kooperationen bereits vor dem Ausbruch eines Konfliktes angewiesen ist, die mit dem klassischen Neutralitätsrecht unvereinbar wären. Was dann? Dann müssten die Behörden den Mut haben, offen auf diese Diskrepanz hinzuweisen und sich, nach meiner festen Meinung, für die Sicherheit und nicht für ein überholtes Konzept entscheiden. Illusionäre Zukunftsmusik? Wohl kaum, wenn man illusionslos bedenkt, welches die realen Chancen der autonomen Verteidigung eines vernetzten Kleinstaates heute sein können, erst recht unter den aktuellen Übungs- und Finanzierungsbedingungen. Besteht da in der aktuellen politischen Landschaft nicht ein «politisch korrektes Denkverbot»?

Dies führt zum (oft bewusst oder unbewusst verkannten oder vergessenen) *verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt* der Neutralitätsdiskussion. Die Bundesverfassung formuliert Ziele der Aussen- und Sicherheitspolitik, die von allen Behörden zu verfolgen sind (Präambel, Art. 2 und Art. 54 BV). Danach hat sich der Bund einzusetzen für die Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes sowie für die Freiheit des Volkes. Zudem hat er eine Aussenpolitik zu führen, die 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 beiträgt. Das sind die obersten Werte und Massstäbe, an welchen die Aussen- und Sicherheitspolitik des Bundes zu messen ist, nicht eine mit wechselndem Inhalt zu füllende Neutralität. Auch wenn bei den Zuständigkeits-

katalogen von Bundesversammlung und Bundesrat die Neutralität erwähnt wird, so erhält diese dadurch nicht den Rang eines Verfassungszieles.

Die völkerrechtliche Neutralität als Instrument der Sicherheitspolitik kann deshalb nicht einer Aussenpolitik, die sich auf die verfassungsmässigen Ziele abstützt, als absolute Schranke entgegengehalten werden. Die Aussenpolitik der Schweiz hat stets in Rechnung zu stellen, welche Konsequenzen ein aktives Handeln auf die Sicherheitsinteressen des eigenen Landes nach sich ziehen würde. Weniger eine interpretationsbedürftige Neutralität, sondern vitale Sicherheitsinteressen und Aspekte eines glaubwürdigen und kohärenten Auftretens nach aussen können durchaus Zurückhaltung statt Aktivismus nahelegen. Dazu braucht es den defensiven Schutzschild einer mythologisierten Neutralität nicht.

Es braucht aber auch keinen neuen *Neutralitätsspeer*: Eine gegenüber der Vergangenheit aktivere Aussenpolitik im Dienst der Verfassungsziele sollte nicht mit dem neu geformten Hut der Neutralität kaschiert werden. Es liegt im Ermessen der Regierung und der «Klugheit» der geführten Aussenpolitik, über Aktivität und Passivität, über Ziele und Massnahmen und vor allem auch über Handeln und Kommunizieren zu entscheiden. Die Neutralität gebietet diesbezüglich kaum etwas – wie sie auch kaum etwas untersagt.