

p.B.75.74.(1) - BT/GRM

p. B. 51.10. ✓

Die schweizerische Neutralität
und der Wandel in Europa

Vortrag von Botschafter Mathias Krafft, Direktor der Direktion
Völkerrecht, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angele-
genheiten,

gehalten am 4. April 1990 vor der Neuen Helvetischen Gesell-
schaft, Winterthur

- 2 -

Es ist mir eine besondere Ehre und Freude, heute vor der seit 1915 bestehenden Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG) Winterthur sprechen zu dürfen. Ihre Gesellschaft als überparteiliche, nationale Vereinigung hat sich seit ihrer Gründung dem noblen Zweck gewidmet, sich der öffentlichen Probleme unseres Landes mit Aufmerksamkeit, Sorge und Engagement anzunehmen. Dabei behandeln Sie - unter dem auch heute noch gültigen Motto der Gründer "Pro helvetica dignitate ac securitate" - bekanntlich vor allem "Probleme, die ihre Grenzen weder mit den Landesgrenzen, noch mit europäischen Grenzen finden, sondern eben "weltbürgerlicher Natur" sind" (vgl. Catherine Guanzini/Peter Wegelin: Kritischer Patriotismus - Neue Helvetische Gesellschaft 1914 - 1989, Bern 1989, S. 9). Zu diesen Problemen gehört sicherlich auch unser heutiges Thema "Die schweizerische Neutralität und der Wandel in Europa". Es freut mich, dass wir uns heute in diesem Kreis zusammenfinden, um diese Frage von grosser Aktualität zu diskutieren.

Zum Stil der Helvetischen Gesellschaft des 18. Jahrhunderts und der Neuen Helvetischen Gesellschaft des 20. Jahrhunderts gehört bekanntlich, dass sie mehr durch Gespräch, Anregung, Besinnung und Verständigung, denn durch konkrete Aktionen wirken will. In diesem Sinne wollen auch meine Ausführungen für Sie Anstoss zur Besinnung, zum Nachdenken über ein aktuelles Problem der Schweiz und - so hoffe ich - Anregung zu einem nachfolgenden persönlichen Gespräch sein.

Die dauernde Neutralität hat sich in der Geschichte der Schweiz als ein aussenpolitisches Leitbild von ganz erstaunlicher Lebenskraft erwiesen. Sie ist historisch gesehen entstanden einerseits als aussenpolitische Antwort des Kleinstaates auf die existentielle Gefährdung durch den Kampf der rivalisierenden Mächte in Europa und andererseits als innenpolitische Notwendigkeit in einem von vielfachen Interessen- und Glaubensgegensätzen zwischen den einzelnen Gliedern geprägten Staatenbund. Als leitende Maxime hat sie unser Schicksal während Jahrhunderten in vielfach gewandelten innen- und aussenpolitischen Verhältnissen, in regionalen und globalen Streitfragen, in kleineren und grösseren Krisen und besonders in Weltkriegen entscheidend mitbestimmt. Dies hat dazu geführt, dass die Neutralität tief im Bewusstsein des Schweizers verwurzelt ist, den helvetischen Nationalcharakter grundlegend mitprägt, ein Kennzeichen unserer Identität gegen aussen ist. Meinungsumfragen zeigen, dass es keinen anderen Bereich schweizerischer Politik gibt, der bei einer derart überwiegenden Zahl von Bürgern auf ungeteilte Zustimmung stösst. Unser Neutralitätswille beruht auf solider, konstanter Grundlage.

Neutralität ist in erster Linie ein besonderes Statut des Völkerrechts, das unter den besonderen Machtkonstellationen des 19. Jahrhunderts zum Bestandteil der europäischen politischen und juristischen Ordnung geworden ist. Kurz ausgedrückt bedeutet dabei Neutralität "Nichtteilnahme an einer bewaffneten Auseinandersetzung". Wenn ich aufgerufen bin, über die Neutralität zu sprechen, muss ich kurz auf die begriffliche Unterscheidung zwischen dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik hinweisen.

Das Neutralitätsrecht ist im Haager Abkommen von 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges niedergelegt, hat völkergewohnheitsrechtlichen Charakter erlangt und regelt die Rechte und Pflichten eines Staates, der in einem internationalen bewaffneten Konflikt neutral bleiben will (z.B. Anspruch auf Unverletzlichkeit des Territoriums; Verbot, Truppen von kriegführenden Parteien durch das Land ziehen zu lassen; Verpflichtung, Neutralitätsverletzungen abzuwehren). Für Friedenszeiten beinhaltet das Neutralitätsrecht für den **gewöhnlich** Neutralen keine Rechte und Pflichten. Hingegen enthält es für den **dauernd** neutralen Staat einige Rechtspflichten. Diese setzen dem dauernd neutralen Staat in seiner politischen Handlungsfähigkeit gewisse Schranken. Er darf selbst nicht - ausser wenn er angegriffen wird - zur Gewaltanwendung schreiten. Ferner muss der dauernd neutrale Staat alles unternehmen, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird, und alles unterlassen, was ihn in eine bewaffnete Auseinandersetzung hineinziehen könnte (sogenannte Vorwirkungen der Neutralität). Der dauernd neutrale Staat hat daher bereits in Friedenszeiten dafür zu sorgen, nicht in eine Lage zu geraten, die es ihm im Konfliktfall verunmöglichen würde, neutral zu bleiben. Wie er dies tut, ist Sache seiner **Neutralitätspolitik**, die er nach freiem Ermessen gestalten kann. Ihm allein ist es überlassen, zu entscheiden, wie er seinen Handlungs- und Entscheidungsspielraum ausnutzen will und ob er sich im Frieden in seiner Aussenpolitik vorsichtiger oder weniger vorsichtig verhalten will.

Während das Neutralitätsrecht für alle Staaten das gleiche ist, unterscheidet sich die Neutralitätspolitik der einzelnen dauernd Neutralen. Wie über die Gestaltung jeder Politik, gibt es auch unterschiedliche Ansichten darüber, wie im einzelnen die Neutralitätspolitik der Schweiz auszusehen habe. Ich möchte hier nur an die heftigen Auseinandersetzungen um den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen, um den Disput über die Initiative zur Abschaffung der Armee oder ganz aktuell um die Erörterungen einer allfälligen Annäherung der Schweiz an die Europäische Gemeinschaft erinnern. Zur Diskussion steht dabei aber nicht das Neutralitätsrecht, sondern eben die Neutralitätspolitik, d.h. die Frage, wie die Politik der Schweiz angelegt sein muss, um das Vertrauen der übrigen Staaten in ihre Neutralität nicht zu mindern, oder anders gesagt, die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität zu erhalten.

Bei derartigen politischen Diskussionen fällt auf, dass für manche Schweizer die Neutralität zum Mythos oder geradezu zur nationalen Ideologie geworden ist. Diese emotionale Betrachtungsweise führt mitunter sogar dazu, dass die Neutralität als Selbstzweck der Eidgenossenschaft, als einziges Ziel der schweizerischen Aussenpolitik zum Tabu erhoben wird. Eine Analyse unserer Geschichte und unserer Verfassung macht jedoch deutlich, dass die Neutralität nicht ein Ziel an sich, sondern eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung der eigentlichen verfassungsmässigen aussenpolitischen Zielsetzung, der Behauptung der staatlichen Unabhängigkeit und Selbstbestimmung ist.

Die Neutralitätspolitik ist ein wichtiger Bestandteil unserer Aussenpolitik, aber sie ist nicht **die** Aussenpolitik schlechthin. Deshalb ist es verfehlt, für jede aussenpolitische Aktivität oder jedes Abseitsstehen der Schweiz einen neutralitätspolitischen Vorwand zu suchen. Die Haltung, welche die Schweiz nach aussen einzunehmen hat, wird nicht immer durch die Gebote der Neutralität bestimmt. Sie ist ebenso häufig Ausdruck allgemeiner Politik, wird etwa bestimmt durch Ueberlegungen unserer Sicherheits-, Solidaritäts-, Menschenrechts- oder Wirtschaftspolitik. Die einzelnen aussenpolitischen Interessen müssen daher zueinander in Bezug gesetzt, gewichtet und zur "schweizerischen Aussenpolitik" verschmolzen werden.

Die Neutralitätspolitik kann nicht losgelöst von den internationalen Gegebenheiten einmal definiert werden und dann immerwährend gelten. Vielmehr muss die Neutralitätspolitik an die sich ändernden internationalen Beziehungen angepasst werden. Neutralitätspolitik ist Interessenpolitik. Als blosses Mittel zum Zweck muss die Neutralität - wie alles politische Handeln - in einer sich wandelnden Welt stets auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft und flexibel an neue Notwendigkeiten angepasst werden. Diese Aufgabe ist der schweizerischen Regierung, der Bundesversammlung, dem Volk zur Zeit gestellt. Die Neutralität muss an die Herausforderungen, die das neue Europa des 21. Jahrhunderts prägen, angepasst werden. Auf zwei dieser Herausforderungen, die westeuropäische Integration (Europäische Gemeinschaft) und die Reformen in Ost- und Mitteleuropa, und ihr Verhältnis zu unserer Neutralität möchte ich näher eingehen.

- 7 -

Beide Entwicklungen berühren die künftige Stellung des "Neutralsten aller Neutralen" in Europa aufs Engste. Beide stellen das herkömmliche Unabhängigkeits- und Neutralitätsverständnis der Schweiz grundsätzlich zur Diskussion. Beide werfen dieselben Fragen auf: weshalb, wovon, wofür unabhängig und neutral sein? Wieviel an Unabhängigkeit und Neutralität und zu welchem Preis?

Ganz allgemein stellen Wandlungen und Entwicklungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts Wert, Sinn und Zweck unserer Neutralität in Frage. Der jahrhundertelange Kampf rivalisierender Mächte in unserer unmittelbaren Nachbarschaft hat ein Ende gefunden. Während die Schweiz noch zu Beginn dieses Jahrhunderts in Europa in jeder Beziehung einen Sonderfall darstellte, lebt sie jetzt neben einer friedlichen Gemeinschaft von Nachbarstaaten, die unsere demokratischen, humanitären, marktwirtschaftlichen Werte weitgehend teilen. Im weiteren wird die "egoistische" Komponente der Neutralität, d.h. ihr Einsatz als Mittel zur Wahrung **unserer eigenen** Interessen, in einer Welt der Integration und solidarischen Kooperation als fragwürdig bewertet. Der Status der Neutralität hat weltweit an Verständnis verloren. Das Neutralitätsrecht wird nur noch von ganz wenigen Staaten in Europa ernst genommen und gepflegt. Ferner zeichnet sich ab, dass zumindest in Westeuropa die geschichtliche Periode des Nationalstaates ihrem Ende entgegengeht. Die staatliche Souveränität wird mehr und mehr relativiert. Ohne staatliche Souveränität kann es aber keine Neutralität im überkommenen Sinne mehr geben (vgl. Bericht

des Bundesrates vom 24. August 1988 über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess). Schliesslich lassen die starke wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit der westlichen Welt und ihre ständig weiter zunehmende wirtschaftliche Abhängigkeit von der EG Zweifel aufkommen an der Möglichkeit, eine glaubwürdige Neutralitätspolitik zu führen.

Im westeuropäischen Rahmen sieht sich die Schweiz bekanntlich der **Europäischen Gemeinschaft** gegenüber, einem wirtschaftlichen und politischen Machtfaktor, von dem sie in zunehmendem Masse abhängig ist. Die Schweiz wird daher, als zentrale Herausforderung ihrer traditionellen Neutralität, unbefangen zu prüfen haben, ob neben verschiedenen neutralitätsrechtlich oder neutralitätspolitisch unbedenklichen Annäherungsvarianten an die Europäische Gemeinschaft - unter diesem Gesichtspunkt unproblematisch wäre insbesondere der Beitritt zu einem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) in der sich zur Zeit abzeichnenden Form - auch die Alternative des Vollbeitritts zur EG in Frage käme und was für Folgen ein solcher Schritt für ihre Neutralität hätte.

Vorab ist festzuhalten, dass objektiv betrachtet der Neutralität im Vergleich zu anderen Problemen die mit einem EG-Beitritt der Schweiz verbunden sind, nicht primäre Bedeutung zukommt. Ohne Zweifel wird dieses Thema jedoch bei der öffentlichen Diskussion eines Beitritts zur EG wegen der besonderen Verankerung der Neutralität im Volksbewusstsein einen Hauptstreitpunkt der politischen Auseinandersetzung darstellen.

Ich möchte mich hier nicht in rechtlichen Erörterungen darüber verlieren, ob die mit einer EG-Vollmitgliedschaft verbundenen Rechtspflichten mit dem Neutralitätsrecht vereinbar sind und inwiefern, wenn und soweit dies nicht zutreffen sollte, die Schweiz bestrebt sein müsste, Widersprüche anlässlich eines allfälligen Beitrittsverfahrens durch Vorbehalte und Erklärungen zu beheben. Berufene Juristen im In- und Ausland haben sich darüber in rechtlichen Abhandlungen ausgesprochen. Anlass zur Diskussion gibt dabei vor allem die Möglichkeit der Europäischen Gemeinschaft bei Konflikten mit Drittstaaten zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen ihre Wirtschaftsmacht einzusetzen und Sanktionen zu ergreifen. Grundsätzlich ist einem Neutralen aber die Teilnahme an derartigen Wirtschaftssanktionen (Boykotte, Embargos) verboten.

In einem zweiten Bereich ergeben sich Probleme für einen Neutralen wegen der politischen Finalität der EG, d.h. ihrem Ziel einer auch die Aussen- und Sicherheitspolitik erfassenden **Europäischen Union**. Durch den Beitritt der Schweiz zur EG und damit zu diesen politischen und sicherheitspolitischen Integrationsabsichten könnte die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität leiden. Es wäre für Staaten ausserhalb der EG zweifelhaft, ob sich die Schweiz in einer zukünftigen bewaffneten Auseinandersetzung zwischen ihnen und der EG noch neutral verhalten würde.

Die Europäische Union ist aber zur Zeit noch zu wenig greifbar, um die Mitgliedschaft eines dauernd neutralen Staates rechtlich a priori auszuschliessen. Vorerst handelt es sich dabei ledig-

lich um eine Intention der EG, eine Entwicklungsmöglichkeit. Die bestehenden Verträge enthalten keine Verpflichtung zur Schaffung einer politischen Union. Eine solche müsste durch Abschluss neuer völkerrechtlicher Verträge erst begründet werden, und es wäre, rechtlich gesehen, ins freie politische Ermessen jedes Mitgliedstaates gestellt, ob er diese ratifizieren will. Mit dem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften in ihrer heutigen Gestalt und zur Einheitlichen Europäischen Akte würde die Schweiz höchstens die Bereitschaft signalisieren, im Falle der Vollendung der Europäischen Union, falls nötig, die Neutralität aufzugeben; doch das für sich allein bedeutet keinen Vorstoss gegen ihre dauernde Neutralität.

Zusammenfassend gesehen, möchte ich den Schluss ziehen, dass sich die im Zusammenhang mit einer EG-Mitgliedschaft eines Neutralen ergebenden Probleme aus **rechtlicher** Sicht lösen lassen. Es wäre eine Neutralität innerhalb der EG denkbar, die sich auf die militärischen und politischen Aspekte beschränkt, die wirtschaftlichen Aspekte aber ausnimmt. Ob die neutrale Schweiz eine Mitgliedschaft in der EG mit ihrer Neutralität vereinbar hält, ist letztlich ein **politisches** Problem: Es geht um die politische Frage, ob die Gesamtinteressen der Schweiz besser durch einen EG-Beitritt mit einer Neuinterpretation unserer Neutralität oder durch ein Abseitsstehen unter Beibehaltung der überkommenen, sehr strengen Neutralitätspolitik gewahrt werden können. Diese Frage des politischen Preises einer EG-Mitgliedschaft müssen letztlich das Schweizer Volk und die Stände beantworten.

Lassen Sie mich zum zweiten aktuellen Themenbereich kommen, der unsere Neutralität betrifft:

Das "Revolutionsjahr" 1989 hat den während Jahrzehnten den Kontinent Europa prägenden Antagonismus zwischen zwei Blöcken mit unterschiedlichen ideologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systemen weitgehend verschwinden lassen. Die in ihren Auswirkungen noch unabsehbare Dynamik des Reformprozesses in Ost- und Mitteleuropa hat in wenigen Monaten dazu geführt, dass - um nur einige Beispiele zu nennen - das ideologische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Dogma des Kommunismus für bankrott erklärt wurde, die ost- und mitteleuropäischen Länder sich liberalisieren, die Abrüstung und der Umbau der Militärbündnisse mit grossen Erfolgsaussichten diskutiert werden. Zugleich hat diese Entwicklung aber auch zu einer Destabilisierung Europas geführt. Die politische Lage ist in den meisten osteuropäischen Staaten noch nicht gefestigt. Der wirtschaftliche Probleberg ist immens. Während langen Jahren unterdrückte Konflikte brechen mit ungeahnter Heftigkeit hervor. Während in Westeuropa die "Europäisierung" durch die EG Souveränitätsverzichte und Integration für die Staaten mit sich bringt, erlebt im ethnisch stark durchmischten Ost-, Mitteleuropa und der UdSSR der Nationalismus seine Renaissance. Die deutsche Einigung droht alte Ressentiments und Aengste aufleben zu lassen.

Zum jetzigen Zeitpunkt stehen die Konturen des neuen Europas noch keineswegs fest. Von einer europäischen Union über das friedlichen Zusammenleben aller Staaten in einem "Europa der Vaterländer" (Charles de Gaulle) mit weltpolitischem Anspruch, über eine in mehrere Wirtschafts- und Sicherheitssysteme aufgliederten Kontinent bis zum Rückfall in jenes Europa der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen mit seinem Durcheinander von souveränen Nationalstaaten ist alles denkbar.

Wie stellt sich die Lage der Schweiz angesichts dieser Situation dar? Welche Funktion kommt ihrer Neutralität noch zu ?

Die ursprüngliche Balance- und Stabilisierungsfunktion, welche die schweizerische Neutralität im Rahmen der früheren Mächtekonstellation, insbesondere der Feindschaft zwischen Frankreich und Deutschland, besass, war nach dem Zweiten Weltkrieg in beschränktem Masse noch im Hinblick auf die Ost-West-Spaltung Europas von Bedeutung. Die Wandlungen und Entwicklungen in Ost- und Westeuropa bringen nun auch eine Veränderung dieser Rolle des Neutralen mit sich. Je weniger sich die Staaten des Westens und des Ostens in Antagonismus gegenüberstehen, je mehr ihr Verhältnis durch Kooperation geprägt ist, desto weniger wichtig wird die herkömmliche Stabilisierungs-, Vermittlungs- und Friedensfunktion des Neutralen. Die Schweiz muss sich dieses Wandels der Rolle des Neutralen bewusst werden.

Vorläufig kann sicherlich der Schluss gezogen werden, dass in dieser Periode der mit einem hohen Grad an Ungewissheit verbundenen Uebergangs die Neutralität als wichtiges Instrument der schweizerischen Aussenpolitik ihren Wert behalten wird. Es ist zu beachten, dass die Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa ein Gefahrenpotential beinhalten, das - wohl in ganz anderem Sinne als der bisherige Ost-West-Konflikt - die Sicherheit der Schweiz in Frage stellen kann. Es wäre unklug, die erprobte bewaffnete, dauernde Neutralität ohne ebenbürtige, alternative Sicherheitsgarantie preiszugeben. Vielmehr sollte die Schweiz - zusammen mit den anderen Neutralen in Europa - versuchen, die für alle Seiten vorteilhaften Elemente des Neutralitätsstatus in die neue Etappe des europäischen Aufbaus einzubringen.

Vorrangige Funktion und Aufgabe der neutralen Schweiz soll weiterhin ein Mitwirken bei der Verhinderung und Ueberwindung von Spannungen und Krisen in Europa sein. Sie ist aufgrund ihrer stabilisierenden Friedensfunktion und ihrer machtpolitischen Unverdächtigkeit ferner geeignet, als politischer und wirtschaftlicher Vermittler und Brückenbauer zu dienen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Schweiz weiterhin eine auf den Frieden ausgerichtete, moderne Neutralitätspolitik führt. Ausdruck dieser Politik und ihres grossen Interesses an einem friedlich verlaufenden Wandel in Ost- und Mitteleuropa zeigt die Schweiz unter anderem dadurch, dass sie als eines der ersten Länder Soforthilfsmassnahmen für Osteuropa beschlossen hat und dass sie sich für den Aufbau gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen und Konfliktlösungsmechanismen einsetzt.

Schliesslich kann die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, dass ein Status der Neutralität in Zukunft in Europa wieder erweiterte Bedeutung gewinnen wird. Gesetzt der Fall, die Reformen in Osteuropa schreiten friedlich und unbehindert voran, der Aufbau pluralistischer Systeme nach westlichem Vorbild wird möglich, und vor allem, die Sicherheitspolitik der Sowjetunion begnügt sich damit, dass diese Region nicht in gegnerische Allianzen einbezogen wird, so ist es denkbar, dass gewisse Oststaaten nach und nach einen neutralitätsähnlichen Status anstreben. Diese Staaten müssten wohl - etwa dem Beispiele Finnlands und Oesterreichs folgend - gewisse sicherheitspolitische Konzessionen zugunsten der benachbarten Grossmacht eingehen, wären aber im übrigen politisch und militärisch unabhängig. Diese Entwicklungsmöglichkeiten zeigen, dass der Idee der Neutralität auch im ausgehenden 20. Jahrhundert eine aktuelle Funktion und sinngebende Legitimität zukommen kann.

Schlussbemerkungen

Wir werden im ausgehenden 20. Jahrhundert mit Grundsatzfragen von einer Tragweite konfrontiert, wie wir ihnen seit den Zeiten der Gründung unseres Bundesstaates nicht mehr begegnet sind. Diese Fragen betreffen einerseits unsere Einbettung in unser europäisches Umfeld und rütteln andererseits an den Grundpfeilern unseres Staatsverständnisses, wie der staatlichen Unabhängigkeit, der direkten Demokratie, dem Föderalismus oder eben unse-

rer Neutralität. Wir sind aufgerufen, über unser zukünftiges Verhältnis zu unseren Nachbarn in Europa nachzudenken. Wir werden uns in naher Zukunft darüber Rechenschaft abgeben müssen, welche Werte für uns als unantastbar gelten und welchen politischen und wirtschaftlichen Preis wir für ihre Bewahrung zu zahlen bereit sind.

Bei alledem stehen wir vor grössten Unsicherheiten. Im heutigen Europa scheint keine Entwicklung unmöglich. Das einfache Ost-West-Schema, das während Jahrzehnten unserer sicherheits- und neutralitätspolitischen Planung zugrundelag, ist überholt. Eine Neuverteilung der Macht ist im Gange. Neue, stabile Sicherheitsstrukturen sind nicht in Sicht.

Welche Schlüsse lassen sich dabei für das Schicksal unserer Neutralität ziehen? Einer der besten Kenner der schweizerischen Neutralität, Herr Prof. Dietrich Schindler, hat kürzlich die Auswirkungen der Neutralität auf die Schweiz wie folgt umschrieben: "Die Neutralität ermöglicht es der Schweiz bis zur Gegenwart, ihr politisches Interesse vorwiegend der Innenpolitik zuzuwenden und sich dem Ausbau ihrer demokratischen Rechte und ihres Wohlstandes zu widmen. Die Neutralität hatte, wie der Föderalismus, für die Schweiz ursprünglich eine rein negative Bedeutung: Abseitsstehen zwecks Erhaltung des Eigenen im kleinen Kreise. Kein Staat in Europa hat sich in einer ähnlichen Weise wie die Schweiz während Jahrhunderten im Alleingang geübt und dieses Verhalten zu einem seiner Wesensmerkmale gemacht" (aus: Dietrich Schindler "Die EG und die schweizerischen Eigenheiten:

Auswirkungen eines Abbaus von Föderalismus, Demokratie und Neutralität auf die Identität der Schweiz, Schweizer Monatshefte, 69 (1989), S. 889-896).

Den Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts ist die Schweiz mit einer derartigen Igelhaltung nicht mehr gewachsen. Wir müssen uns gegen aussen offenhalten und - im Rahmen der beschränkten Möglichkeiten eines Kleinstaates - initiativ und aktiv am Aufbau eines neuen, sicheren Europas mitwirken. Wir dürfen nicht um der blossen Prinzipien willen an Ueberlieferungen festhalten. Wir müssen bereit sein, auch einen bewährten, traditionellen aussenpolitischen Grundsatz wie die Neutralität in Frage zu stellen. Wir müssen uns mit Optionen auseinandersetzen, die von der Fortsetzung der bisherigen strengen, integralen Neutralitätspolitik über eine rein auf das militärische Nichtengagement beschränkte Neutralität bis zur völligen Aufgabe des Neutralitätsstatus reichen. Letztlich muss und soll die schweizerische Neutralität nur in dem Masse aufrechterhalten werden, als sie besser als andere Konzepte zur Verwirklichung der für die Schweiz grundlegenden Werte beiträgt.

FRAGEN

1. Gibt es eine humanitäre Aktion der Schweiz ohne Neutralität und wenn ja, was wird aus dem IKRK?
-

Die Neutralität ist keine unabdingbare Voraussetzung für die Durchführung humanitärer Aktionen. Auch Staaten, die eindeutig einem Block angehören, erbringen grosse humanitäre Hilfsleistungen.

Das IKRK ist eine von der Schweiz unabhängige Institution. Eines seiner Grundprinzipien stellt die Neutralität dar, die in den Statuten der "Internationalen Bewegung des Roten Kreuzes" wie folgt definiert ist:

"Um sich das allgemeine Vertrauen zu bewahren, enthält sich die Bewegung der Teilnahme an Feindseligkeiten und, zu jeder Zeit, an Auseinandersetzungen politischer, rassischer, religiöser und ideologischer Art".

Durch die Preisgabe der Neutralität durch die Schweiz würde das IKRK nicht direkt betroffen. Es könnte seinen Grundprinzipien weiterhin unbeirrt folgen. Ob durch einen derartigen Schritt der Schweiz der Glaube in die Neutralität des IKRK in den Augen der Staatenwelt leiden würde, lässt sich nur sehr schwer abschätzen.

2. Wird es noch eine NATO und einen Warschauerpakt (WAPA) geben?

Der militärische Spannungszustand in Europa hat eindeutig und massiv abgenommen. Aber es gilt nicht zu vergessen, dass die militärischen Potentiale noch vorhanden sind und ihr Abbau noch Jahre in Anspruch nehmen wird.

Der Warschauer Pakt ist faktisch funktionsunfähig. Die Tschechoslowakei, Ungarn und Polen streben zum Teil mit Vehemenz den Abzug der sowjetischen Truppen aus ihrem Lande an. Trotzdem ist bis heute kein Mitgliedstaat aus dem WAPA ausgetreten. Seine zukünftige Auflösung erscheint aber als wahrscheinlich; sie dürfte jedoch erst nach der Schaffung eines neuen tragfähigen Sicherheitssystems in Europa erfolgen.

Im Lichte der sowjetischen Interessen dürfte die Hauptaufgabe des WAPA vorgängig zu seiner Auflösung sein, ein Forum zu bilden, in welchem zwischen der Sowjetunion und ihren osteuropäischen Nachbarn Sicherheitsgarantien ausgehandelt und abgeschlossen werden. Die Sowjetunion wird bestrebt sein, gegenüber dem Westen für die Auflösung des WAPA eine möglichst umfangreiche Gegenleistung zu erhalten: maximal wäre dies die Auflösung der NATO, minimal ihre Umstrukturierung.

Die NATO, die weit mehr ist als eine Militärallianz, hofft ihre Bedeutung als politische Organisation, als wesentliches Element der Stabilität in Westeuropa und als vitale Verbin-

derung Europas mit den USA zu behalten. Aber auch die Institution der NATO wird wegen der Entwicklung in Ost- und Mitteleuropa in den westeuropäischen Ländern zunehmend unter Druck kommen. In Deutschland steht z.B. als Gegenleistung für den Abzug der sowjetischen Truppen aus der DDR der Austritt aus der NATO zur Diskussion.

Solange gesamteuropäische Sicherheitsstrukturen, in deren Rahmen die strukturelle Nichtangriffsfähigkeit realisiert und verifiziert werden kann, noch nicht geschaffen sind, ist aber die NATO für die Aufrechterhaltung der Sicherheit Westeuropas unentbehrlich.

3. Sollte die Schweiz der NATO beitreten?

Aus den Vorwirkungen der dauernden Neutralität, d.h. der Pflicht, dass der dauernd Neutrale alles zu tun hat, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird und alles zu unterlassen hat, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte, leitet sich für den Neutralen das Verbot des Abschlusses von militärischen Allianz-Vereinbarungen ab. Diese Verträge würden ihn ja im Falle eines Krieges zur militärischen Unterstützung seiner Vertragspartner oder sogar zum Kriegführen verpflichten.

Ein Beitritt der Schweiz zur NATO hätte daher unzweifelhaft die vollständige Aufgabe der Neutralität zur Voraussetzung. Die Frage einer Preisgabe der Neutralität und eines NATO-Beitrittes wurde in unserem Lande einzig im Gefolge der sowjetischen Niederwältigung des Ungarn-Aufstandes im Jahre 1956 diskutiert. Ein derartiger Schritt erscheint heute aber als völlig inopportun.

4. Gibt es eine unbewaffnete Neutralität, und wenn ja, was sind die völkerrechtlichen Folgen?
-

Als Beispiel für einen unbewaffneten dauernden Neutralen wird gerne Costa Rica zitiert, das 1949 offiziell seine Armee abgeschafft hat. Dafür unterhält das Land aber bewaffnete Sicherheitskräfte in einem Umfang, der deutlich über denjenigen herkömmlicher Polizeikräfte hinausgeht. Zudem ist Costa Rica Mitglied mehrerer regionaler Paktsysteme, welche die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit zum Gegenstand haben und worin unter anderem auch die Anwendung militärischer Gewalt durch Dritte geregelt ist.

Die Rüstungspflicht eines dauernd neutralen Staates hängt wesentlich von seiner geographischen Lage und von der völkerrechtlichen Lage ab, durch die seine dauernde Neutralität begründet oder anerkannt wurde. Für die Schweiz lässt sich daraus folgendes schliessen:

Zu den Pflichten des Neutralen gehört gemäss den Haager Abkommen von 1907 namentlich diejenige zur Aufrechterhaltung der Unverletzlichkeit des eigenen Staatsterritoriums und das Verbot, die Benützung seines Gebietes durch kriegführende Staaten zu gestatten (vgl. Art. 3, 8, 21 und 25 des 13. Haager Abkommens). Aus diesen Pflichten im Krieg ergeben sich Pflichten, die der dauernd neutrale Staat schon vor einem Kriegsfall zu erfüllen hat. Dazu gehört die Pflicht, bereits im Frieden die notwendigen Mittel bereitzustellen, die eine Selbstverteidigung überhaupt erst ermöglichen. Der dauernd neutrale Staat hat sich auch gegen Neutralitätsverletzungen zu wappnen. Das bedingt die Aufstellung einer Armee und einen angemessenen Rüstungsstand.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft über die Volksinitiative "für eine Schweiz ohne Armee" vom 25. Mai 1988 deutlich zum Ausdruck gebracht, dass es seit jeher die Auffassung der Schweiz und der Staatengemeinschaft gewesen sei, dass unsere Neutralität eine bewaffnete sein müsse. Insbesondere führte er aus:

"Durch die Abschaffung der Armee würde sich die Schweiz eines wesentlichen Bestandteiles ihrer Neutralität berauben. Sie könnte inskünftig nicht mehr auf die Respektierung ihres Neutralitätsstatus durch die anderen Staaten zählen. Die Abschaffung der Armee würde somit nicht nur unsere politisch-strategische Glaubwürdigkeit zerstören, sondern der Preisgabe unserer völkergewohnheitsrechtlich verankerten und völkervertragsrechtlich anerkannten dauernden Neutralität gleichkommen." (Seite 12)