

## Grundfragen der Neutralität

Prof. Dr. René Rhinow, Seltisberg/Basel

### 1. Einleitende Bemerkungen

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 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 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.

Die Diskussion über die Neutralität nimmt teilweise kämpferische, ja polemische Züge an. Einerseits wird geltend gemacht, die Neutralität sei auf ihren sog. harten Kern, also ihre klassisch-militärische Dimension zu reduzieren und die Neutralitätspolitik eröffne beträchtliche aussenpolitische Handlungsspielräume. Andererseits wird in ihr nach wie vor ein unverzichtbares Sinnbild schweizerischer Identität erblickt. Rechtsnational-konservative Kreise erblicken in der gegenwärtigen Entwicklung gar eine Aushöhlung, ja Abschaffung der Neutralität. Bundesrat Blocher warf 1998 – als Nationalrat – den Behörden in unzimperlicher 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“

In der Wissenschaft wird demgegenüber 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 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“.

Diese wenigen Hinweise sollen belegen, dass die Auffassungen in unserem Land weit, ja zum Teil diametral darüber auseinander gehen, was Neutralität heute und morgen bedeuten kann und soll. 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 der gegenwärtigen babylonischen Neutralitätsverwirrungen 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 "Stillesitzen", sich aus allen Konflikten heraushalten, eine Haltung permanenter Unparteilichkeit?
- 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) unserer Aussen- und Sicherheitspolitik dar? Die Frage ist wichtig: Handelt es 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", verletze sie nicht? Geht es aber um ein Instrument, so müssen wir bereit sein, unter Umständen auf die Neutralität zu verzichten, wenn andere Mittel zur Erreichung der anvisierten Ziele als geeigneter erscheinen.
- 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?

## 2. Das völkerrechtliche Neutralitätsrecht

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 ab. Es wird jedoch in der Lehre 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?

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 Auseinander-

setzung. 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 kriegführenden 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”, denn bewaffnet ist das Land, 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, die 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 sog. 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 sog. 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.

4. 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 ist, 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?

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 uns verbieten, die Neutralität aus eigenem Willen aufzugeben.

### 3. Die Neutralität der Schweiz

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 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 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.

An dieser Stelle sei auf zwei 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" 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 ein Mittel zum Zwecke, sie sei eine dormalen 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 der gegenwärtig zu beobachtenden Sakralisierung der Neutralität wohltuend abhebt?

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 dem 2. Weltkrieg musste unser Land beispielsweise auf Druck der USA ab 1951 an wirtschaftlichen Embargomassnahmen gegen die kommunistischen Staaten teilnehmen. 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.

In den Nachkriegsjahren, ja während Jahrzehnten herrschte ein sehr restriktives Neutralitätsverständnis vor, das von einer in der Schweizer Geschichte bislang unbekannteren aussenpolitischen Selbstbeschränkung gekennzeichnet war. Erst die massiven Veränderungen im aussenpolitischen Umfeld der Schweiz zu Beginn der 90er Jahre führten zu einer Überprüfung und Modifikation der offiziellen Neutralitäts-

auffassung und zu einer Rückbesinnung auf den flexiblen und instrumentellen Charakter der Neutralität.

#### **4. Zur aktuellen Neutralitätspraxis**

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 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 Parteinahme 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.

#### **5. 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 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.

Diese rein national geprägte Neutralitätsvorstellung entfernte und entfernt sich indes immer mehr von der völkerrechtlichen Ausgangslage. Sie findet im internationalen Bereich keine Entsprechung mehr und wird unter den gegenwärtigen Bedingungen in der Völkergemeinschaft auch kaum 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.

Diese Entfernung von der völkerrechtlichen Ausgangslage ist folgenschwer: Denn der spezifische Schutzgewinn der Neutralität tritt, wenn überhaupt, nur unter drei Voraussetzungen ein: Erstens müssen die völkerrechtlichen Regeln eingehalten werden, zweitens muss die so verstandene Neutralität von der Staatenwelt (im sog. „Ernstfall“) auch wirklich anerkannt werden, und drittens muss sie auch im Interesse

Krieg führender Staaten liegen. Und dies trifft erst noch höchstens für eine völkerrechtlich verankerte Neutralität, sicher nicht für ein helvetisches Eigengewächs zu.

## 6. Verändertes Umfeld

In der schweizerischen Neutralitätsgeschichte war seit jeher unbestritten, dass der Neutralität die Funktion zukam, die Unabhängigkeit des Landes zu schützen. Heute lässt sich die aussenpolitische Finalität der Eidgenossenschaft aber nicht mehr auf die Unabhängigkeit reduzieren. Die Bundesverfassung von 1999 enthält ein Ensemble von zusätzlichen Zielsetzungen, beispielsweise Linderung von Not und Armut in der Welt, Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie, friedliches Zusammenleben der Völker und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 54 Abs. 2 BV). Damit wird die im Zeitalter der Globalisierung ohnehin prekär gewordene Vorstellung einer „Unabhängigkeit stark relativiert. Es sind heute namentlich sechs Faktoren, welche die Neutralität in einem völlig anderen Licht erscheinen lassen:

*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 Kriege, die alle Sektoren mit einbeziehen, auch Gesellschaft und Wirtschaft. 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 auseinander zu halten sowie Kombattante und Nichtkombattante zu unterscheiden, 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. Das veraltete Neutralitätsrecht kennt keine Antwort auf diese Entwicklung. Terror kennt keine Neutralität!

*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 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, 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 ist deshalb auch unhaltbar, mit

Neutralitätsargumenten einem Beitritt der Schweiz zur UNO entgegenzutreten. Alle Staaten dieser Welt, auch die neutralen, sind Mitglieder der UNO.

*Geopolitische Lage in Europa:* Auch die geopolitische Lage in Europa ist heute eine andere. Wir sind von lauter Freunden „umzingelt“: von den Ländern der Europäischen Union. Damit sind Kriege wohl bald in ganz Europa (mit Ausnahme von Südosteuropa) praktisch undenkbar geworden. Die europäischen Staaten und die EU als Ganzes haben kein eigenes Interesse mehr an unserer 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 uns – in ein Stadium der Integration geführt, das sich im Krisen- oder gar Kriegsfall als faktische Abhängigkeit erweisen muss. Jedenfalls ist unsere wirtschaftliche Autarkie gering. 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 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. Die Schweiz hat oder hätte Mühe zu begründen, warum gerade sie, im Herzen Europas gelegen, auf einen besonderen Neutralitätsstatus angewiesen sein soll.

## **6. Veränderte Rolle der Neutralität?**

Es ist ernsthaft zu fragen, ob die schweizerische Neutralität ihre sicherheitspolitische Bedeutung nicht 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. Dies bedeutet freilich nicht, dass die Schweiz künftig bei allen Konflikten Partei ergreifen müsste. Sie hätte auch ohne Neutralitätsstatus das Recht, okkasionell unparteiisch – und damit im umgangssprachlichen Sinn „neutral“ – zu bleiben, über ihr Engagement aufgrund ihrer eigenen Interessen von Fall zu Fall zu entscheiden. Hier dürfte ein grosses Missverständnis im Verständnis der Öffentlichkeit liegen: Wir können bei Konflikten weiterhin zurückhaltend und „neutral“ sein, ohne am klassischen Neutralitätsstatus festzuhalten – als Akt einer weisen und situativen Aussenpolitik. Ebenso drängt sich deswegen nicht ein Beitritt zur Nato auf. Wesentlich erscheint vielmehr die (Wieder-) Erlangung einer Handlungsfreiheit, welche sich an den Zielen der Aussen- und Sicherheitspolitik, wie sie in unserer Bundesverfassung niedergeschrieben sind, ausrichtet – ohne stets nach der Übereinstimmung mit einer sicherheitspolitisch obsolet gewordenen Neutralität zu fragen. Es könnte eingewendet werden, ein Krieg im Europa der EU sei zwar unwahrscheinlich geworden, aber nicht auf alle Zeiten völlig ausgeschlossen. Das ist richtig. Eine realistische Sicherheitspolitik auf der Basis begrenzter Ressourcen hat sich aber primär 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 in zunehmendem Ausmass mehr als unwahrscheinlich. Fazit: Auch ohne einer einseitigen Aufgabe der Neutralität ohne konkreten Anlass das Wort zu reden, wäre es dringend geboten, einen vorurteilsfreien Dialog über positive und negative

Aspekte der Neutralität im Hinblick auf die Sicherheit der Schweiz zu führen. Der  
blosse Verweis auf die Vergangenheit reicht dafür nicht aus.

\* \* \*