

Neutralität und europäische Sicherheitskonzeption

Autor(en): **Mantovani, Mauro**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **159 (1993)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-62432>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Neutralität und europäische Sicherheitskonzeption

Einleitung

Ich möchte das mir aufgetragene Thema gewissermassen von hinten aufrollen und mit der europäischen Sicherheitsarchitektur beginnen, um im zweiten Teil darzulegen, wie ich die Zukunft der Neutralität sehe. Dabei werde ich selbstverständlich den Fokus auf die schweizerische Neutralität legen und mich dabei insbesondere auf das neue Konzept der sogenannten differentiellen Neutralität beziehen, wie sie die Kommission *Krafft* beschreibt.

Die europäische Sicherheitsarchitektur ist – wie jedermann weiss – im Fluss. Deutlich ist immerhin, dass der Schwerpunkt dieser neuen Architektur die Europäische Gemeinschaft ist. Sie ist es kraft ihres wirtschaftlichen Potentials und der schon heute bestehenden engen aussenpolitischen Abstimmung. Sie ist es aber auch kraft der Integrationsidee: Der europäische Einigungsprozess bezweckte von Anfang an, einen Rückfall in das Zeitalter des blutigen Nationalismus auszuschliessen, indem er die ehemaligen Rivalen in Verpflichtungen einband, die ihre einzelstaatliche Macht beschränkten. Die Schaffung supranationaler Entscheidungsstrukturen war also nicht Selbstzweck, sondern auf Frieden und Sicherheit im Innern ausgerichtet. Die europäische Einigung ist diesbezüglich unerhört erfolgreich gewesen: Krieg zwischen den EG-Staaten sollte undenkbar werden, und er wurde undenkbar.

Diese Erfolgsbilanz macht die EG zum Hauptpfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur und damit zum primären Adressaten der schweizerischen Integrationspolitik, mithin der Aussen- und Sicherheitspolitik. Entsprechend ist der dynamische Prozess der EG auch der wichtigste Massstab für die Überlegungen zur Grundmaxime unserer Aussen- und Sicherheitspolitik, der Neutralität.



Dr. Mauro Mantovani,
Forschungsstelle für Sicherheits-
politik und Konfliktanalyse,
Eidg. Technische Hochschule, Zürich

Die Aussen- und Sicherheitspolitik der EG

Der westeuropäische Integrationsprozess spielte sich bis 1970 nur auf der wirtschaftlichen Ebene ab; damals begann eine aussenpolitische Zusammenarbeit der EG-Staaten. In der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 wurde die aussenpolitische Kooperation vertieft, und es kam eine Zusammenarbeit auf Gebieten der Sicherheitspolitik hinzu. Auf dieser Europäischen Akte beruht der aktuelle Entwicklungsstand der EG im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik.

Wichtigstes Element der EEA ist das Bekenntnis der EG-Mitglieder zum Endziel einer europäischen Aussenpolitik. Die neuen Vertragsbestimmungen über die Politische Zusammenarbeit, die EPZ, verbessern die dazu seit 1970 bestehenden Verfahren: Die Parteien sind zur gegenseitigen Konsultation «in allen aussenpolitischen Fragen von allgemeinem Interesse» nunmehr verpflichtet. Wichtig ist ferner das Bekenntnis der EG-Staaten, «im Rahmen des Möglichen darauf zu verzichten, einen Konsens und das gemeinsame Handeln zu verhindern». Generell sollen die Aussen-

beziehungen der EG-Mitgliedstaaten und die im Rahmen der EPZ vereinbarten Aktivitäten «kohärent» sein, eine Formulierung, die natürlich einen beträchtlichen Interpretationsspielraum belässt.

Die Abstimmung der Standpunkte im Rahmen der EPZ führt dann zu «Gemeinsamen Erklärungen», die in den letzten Jahren immer zahlreicher geworden sind. Wenngleich manche dieser Erklärungen der Zwölf einen sehr kleinen gemeinsamen Nenner erkennen lassen, sind die meisten von ihnen von beträchtlichem politischen Gewicht.

In der Sicherheitspolitik beschränkt sich die Kooperation der EG-Staaten auf die politisch-wirtschaftlichen Aspekte und klammert die militärischen aus. Diese Trennung von Sicherheitspolitik im umfassenden Sinn und Verteidigungspolitik ist vor allem darauf zurückzuführen, dass eine Mehrheit der EG-Partner die militärischen Aspekte weiterhin in der NATO behandelt sehen wollte.

Aber auch bei der Rüstungskoope-
ration, also einem zentralen wirtschaftlichen Bereich der Sicherheitspolitik, gab und gibt es Grenzen: Sie sind durch den EWG-Vertrag (Art. 223) gegeben, der jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit zugesteht, «*Massnahmen zu ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen*». Ausserdem entbindet der Art. 223 die Mitgliedstaaten von jeder Verpflichtung, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe ihren Sicherheitsinteressen widersprechen könnte. So blieb auch die Rüstungskoope-
ration in der Praxis auf den Kreis der NATO-Partner beschränkt.

Soweit also – in aller Kürze – der aktuelle Stand der Aussen- und Sicherheitspolitik der EG. Die Frage nun, wie sich die traditionelle Neutralität damit vereinbaren lasse, ist differenziert zu beantworten.

Da die EPZ auf Information und Konsultation basiert und die Willens-

bildung nur einstimmig erfolgt, kann man argumentieren, dass eine Mitwirkung für Neutrale unbedenklich sei, da sie ja jederzeit den Konsens verhindern können.

Dem steht gegenüber, dass in der politischen Realität der EG Paketlösungen ausgehandelt werden, was bedeutet, dass sich faktisch eine schwache Minderheit dem Willen der mächtigen Mehrheit oft beugen muss. Auch kann ein Neutraler sich nur mit sehr gemischten Gefühlen dazu verpflichten, «im Rahmen des Möglichen» den Konsens nicht zu behindern. Schliesslich verfließt in der Praxis die Trennlinie zwischen den nichtmilitärischen und den militärischen Dimensionen der Sicherheitspolitik, womit natürlich der neutralitätsrechtliche Kern tangiert wäre.

Der Unionsvertrag von Maastricht

In den letzten Jahren intensiviert sich der Abrüstungsdialog. Dabei setzte sich in der EG allmählich die Überzeugung durch, dass die künstliche Trennung des Begriffs Sicherheitspolitik unpraktikabel geworden sei. Dazu kam, dass sich die EG nach dem Umbruch im Osten einer doppelten Herausforderung gegenüber sah: Zum einen gilt es, den sich abzeichnenden Teiltrückzug der USA durch eigene militärische Anstrengungen aufzufangen, zum anderen, das Gewicht des vergrösserten Deutschlands auszugleichen. Das Ergebnis dieser Einsichten ist der Vertrag von Maastricht vom Dezember 1991, der eine Europäische Union anvisiert, die auf drei Pfeilern ruhen soll: Auf der Wirtschafts- und Währungsunion, auf der Zusammenarbeit in den Bereichen Innen- und Justizpolitik und auf einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP), die die EPZ ersetzen soll.

Die GASP soll dereinst sämtliche Fragen umfassen, «welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte». (Art. J 4.1) Die GASP ist also unbestimmt formuliert und ihre Verwirklichung zeitlich nicht festgelegt.

Von der GASP betroffen sind vorderhand aber nur Bereiche, die im wesentlichen jenen der EPZ entsprechen: KSZE- und bestimmte UNO-Angelegenheiten, Rüstungskontrolle und Abrüstung, Rüstungskooperation, Rüstungsexportpolitik und Nichtverbreitung von Nuklearwaffen. Später

sollen die Bereiche der GASP, also jene, in denen Mehrheitsentscheide möglich sind, im Sinne von Art. J 4.1 schrittweise ausgedehnt werden. Bis dann enthält die GASP aber keine mit der Neutralität unvereinbare Verpflichtungen. Denn eine gemeinsame Aktion setzt weiterhin Einstimmigkeit im Europäischen Rat voraus (Art. J 3.1). Erst bei der Durchführung einer derartigen Aktion kann dann der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Ein neutrales Mitglied hätte also wieder die Möglichkeit, eine Grundsatzentscheidung im Europäischen Rat zu verhindern.

Weiter «entschärft» wird der Vertrag von Maastricht aus neutraler Sicht dadurch, dass verteidigungspolitische Angelegenheiten der Westeuropäischen Union (WEU) übertragen werden, ohne dass die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet wären, der WEU beizutreten. Dies könnte sich allerdings ändern, falls beim Auslaufen des WEU-Vertrages 1998 die WEU mit der Europäischen Union (EU) vereinigt wird. Dass die Schweiz bei der Revision der GASP ab 1996 «auf der Grundlage eines dem Europäischen Rat 1996 vom Ministerrat vorzulegenden Berichts» aller Voraussicht nach nicht mitredet, ist vor diesem Hintergrund überaus bedauerlich. Die wiederbelebte WEU ist damit zum unab-

Die Auswertung der Angriffspläne des Warschauer Paktes hat ergeben, dass sich dessen Aggression unterschiedlos gegen die NATO-Staaten wie gegen die «Neutralen» Österreich, Schweden und die Schweiz gerichtet hätte.

dingbaren Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses geworden und soll zugleich eine Brückenfunktion zur NATO einnehmen, die konkret noch auszugestalten bleibt. Ein differenzieller Neutralitätsstatus dürfte also zumindest bis zu einer Vertragsrevision auch in der Europäischen Union de iure aufrechterhalten sein.

Der Maastrichter Unionsvertrag scheint dafür sogar noch eine juristische Klausel zu bieten, auf die sich Neutrale berufen könnten; so heisst es in Art. J 4.4: «Die Politik der Union berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten; sie

achtet die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.»

Die juristischen Probleme mit der Neutralität werden sich in der EU erst langfristig stellen, wenn es um die Realisierung der Finalität des Unionsvertrages, die Schaffung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft geht, die natürlich keinen Raum mehr für die Neutralität liesse. Dieses Fernziel bringt neutrale Beitrittskandidaten in politische Verlegenheit. Denn wenn sie sich verpflichten, die Herausbildung einer Verteidigungsgemeinschaft nicht zu behindern, wie dies Brüssel von ihnen verlangen wird, sind sie gezwungen, eine «Neutralität auf Abruf» zu formulieren, die innenpolitisch nur sehr schwer vertretbar wäre und aussenpolitisch die Neutralitätspolitik erheblich erschweren würde. Denn der Neutrale wäre dadurch aus der Sicht dritter Staaten kaum mehr als solcher erkennbar, mit Folgen, auf die ich im zweiten Teil eingehend zurückkommen werde.

Eine Mitwirkung an der GASP mit Vorbehalt muss den Neutralen auch in der EU als unzuverlässig erscheinen lassen, da unter EG-Mitgliedern bereits jetzt eine beträchtliche und zunehmende Solidaritätserwartung besteht. So formuliert «Maastricht» (Art. J 1.4) die Unterordnung der Politik der Einzelstaaten unter die GASP viel schärfer als die EEA, in der nur vage von «Kohärenz» der aussenpolitischen Aktivitäten die Rede war: «Die Mitgliedstaaten unterstützen die Aussen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität», heisst es nun.

Als 1815 die damals tonangebenden europäischen Mächte die Neutralität der Schweiz völkerrechtlich garantierten, betonten sie, die bewaffnete Neutralität unseres Landes liege «im Interesse Europas». Das heutige Europa, oder zumindest der europäische Hauptadressat der schweizerischen Politik, die EG, äussert sich offiziell nicht direkt zur Neutralität, sondern gibt nur bei jeder Gelegenheit zu verstehen, dass der gemeinschaftliche Rechtsbestand von Neumitgliedern zu übernehmen ist; dazu wird in absehbarer Zeit der Unionsvertrag von Maastricht gehören. Die EG lässt damit durchblicken, dass sie die Neutralität für ein Problem der Neutralen hält. **Jedenfalls drängt sich der Eindruck auf, dass die Neutralität nicht mehr als im Interesse Europas liegend betrachtet wird.** Dies ist bedenklich.

Die Frage aber, über die die Neutralen noch mehr nachdenken sollten (und es auch tun), ist wohl die, ob die Neutralität überhaupt noch in ihrem eigenen Interesse liege. Denn dies ist der Kern sämtlicher Funktionen, die ihr Status für die Neutralen je hatte: Abseitsstehen war immer ein Akt der Staatsräson.

Vor- und Nachteile der Neutralität in der Zukunft

Bei der Beantwortung der Frage, ob die Neutralität noch immer der Staatsräson diene, werden die Neutralen – auch als Nichtmitglieder der EG – eine nüchterne Kosten-Nutzen-Rechnung machen müssen, die sich folgendermassen präsentiert:

Neutralität als Befähigung zur Leistung Guter Dienste

Auf der einen Seite steht jene Funktion der Neutralität, die historisch als letzte hinzugekommen und nach dem Kalten Krieg als einzige übriggeblieben ist: Es ist die Befähigung, Gute Dienste zu leisten. Jahrzehntlang wurden die Neutralen immer wieder angerufen, humanitäre und vermittelnde Funktionen in internationalen Krisen wahrzunehmen. Allerdings wurde die klassische Vermittlungsfunktion der Neutralen in der Nachkriegszeit zunehmend vom multilateralen Krisenmanagement internationaler Organisationen und Institutionen abgelöst.

Zuletzt waren die Neutralen und Nichtgebundenen Staaten (als sogenannte N+N-Gruppe) im Rahmen der KSZE von einer gewissen Bedeutung, wo sie mit eigenen Initiativen, Kompromissvorschlägen und Koordinationsfunktionen Wesentliches zum Gelingen von Expertentagungen und Folgekonferenzen beitrugen. Die Neutralen leisteten damit einen nützlichen Beitrag an die europäische Stabilität.

Allerdings konnten sie diese Brückenfunktion wesentlich dank zweier Gegebenheiten wahrnehmen, die eng mit der Konstellation der Bipolarität verknüpft waren und auf die sie selbst keinen Einfluss hatten: Zum einen befanden sich die Neutralen in einer besonders günstigen strategischen Lage zwischen den Blöcken, durch die sie ja auch ihre strategische Stabilitätsfunktion wahrnehmen konnten. Zum anderen besaßen sie eine gewisse Monopolstellung, um als Vermittler in Ak-

tion zu treten. Dies aber konnten sie nur tun, wenn zwischen den Supermächten überhaupt ein Mindestmass an Gesprächsbereitschaft bestand.

Diese N+N-Gruppe in der KSZE hat sich aber vor anderthalb Jahren, ziemlich unbemerkt von der Öffentlichkeit, aufgelöst, denn mit dem Ende der Bipolarität fiel auch der Hauptbezugsrahmen der Neutralität weg, die Neutralität verlor beinahe über Nacht Sinn und Aussagekraft. Die Frage «neutral zwischen wem?» ist seither sehr berechtigt.

Mit der Stabilitätsfunktion der Neutralität fiel auch der «Markt für Gute Dienste» – jedenfalls in Eurasien

Hier offenbart sich die Kehrseite der Neutralität: Sie besteht darin, dass im Ernstfall kein Staat gegenüber dem Neutralen zur Hilfeleistung verpflichtet ist.

– weitgehend dahin. Es sagt sehr viel über den Gewichtsverlust der Neutralen in der KSZE aus, wenn sich der Bundesrat von einer EG-Mitgliedschaft «verbesserte Mitwirkungsmöglichkeiten» auch in dieser Institution verspricht.

Die Möglichkeiten, dank der Neutralität Gute Dienste leisten zu können, sind also erheblich zurückgegangen. Der Bericht *Krafft* schätzt diese Entwicklung wohl richtig ein, wenn er (S. 23) schreibt: «Die Neutralität kann zwar für Dienstleistungen von Vorteil sein. Sie ist aber keine zwingende Voraussetzung dafür.» Wichtiger sind andere Faktoren, wie die jahrzehntelange Erfahrung, die Effizienz und Zuverlässigkeit, die gute Verkehrslage und Infrastruktur, die Stabilität oder die kleinstaatliche Machtlosigkeit der Schweiz.

Nicht, dass ich einen Rückfall in die Blockkonfrontation für alle Zeiten ausschliessen wollte – im Gegenteil: Die Gefahr, dass der russische Reformprozess scheitert und das riesige Land im Chaos versinkt, ist alles andere als gebannt. Wenn aber dereinst wieder ein Eiserner Vorhang niedergehen sollte, dann wäre dies aller Voraussicht nach tausend Kilometer weiter östlich, und selbst Österreich befände sich in einer geostrategisch völlig neuen, nämlich peripheren Situation. Zudem wäre in einem Konflikt etwa

zwischen der Ukraine und Russland mit Sicherheit ein anderes Konfliktmanagement nötig als dasjenige, das die Neutralen anbieten können; denn «neutral» wären dann wohl alle ausser den Konfliktparteien.

Die Chancen für eine Renaissance der Dienstleistungsfunktion der Neutralität stehen also ebenso schlecht wie für die Stabilitätsfunktion.

Auf der Passivseite dieser Bilanzrechnung stehen drei Posten:

Untrennbarkeit von Dienstleistungsfunktion und Neutralitätspolitik

Um eine aktive und erfolgreiche Vermittlungsrolle in Konflikten wahrnehmen zu können, ist eine internationale Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Status der dauernden Neutralität erforderlich. Denn ein nützlicher Faktor für die internationalen Beziehungen – und damit auch für die Neutralen selber – kann die Neutralität nur sein, wenn die Neutralen bereit sind, sich ein hohes Mass an freiwilliger Zurückhaltung in internationalen Streitigkeiten aufzuerlegen. Tun sie dies nicht, so wird ihre Haltung vor allem von den Konfliktparteien gerne als unmoralische Weigerung kritisiert, für die gerechte (nämlich jeweils ihre) Sache einzutreten. Um dies zu verhindern, muss ein Neutraler also bestrebt sein, durch eine aktive Neutralitätspolitik jedem der in den betreffenden Konflikt involvierten Staaten vor Augen zu führen, dass seine Sonderstellung für ihn ebenfalls von Nutzen ist. Ergreift der Neutrale dagegen allzu offen Partei für eine Seite, so kann er nicht erwarten, dass die andere Seite ihn als ehrlichen Makler akzeptiert. Zum Beispiel lässt es sich kaum vorstellen, dass Serbien – angesichts des Eintretens der Schweiz für die Gegenseite – ein schweizerisches Vermittlungsangebot annähme.

Für die Akzeptanz des Neutralitätsstatus reicht es also nicht aus, wenn der Neutrale lediglich die völkerrechtlichen Neutralitätspflichten im Frieden erfüllt, sondern er muss eine international glaubwürdige Neutralitätspolitik führen, die wirtschaftliche und politische Enthaltung einschliesst.

Die militärische Neutralität allein böte aber nicht nur keinerlei Vorteil, um in einem Konflikt zu vermitteln,

sondern sie könnte sich geradezu als handfester Nachteil für den Neutralen selbst erweisen, dann nämlich, wenn jene Seite, der er zuneigt, in einem Konflikt selber militärisch aktiv wird. Im konkreten Fall des Jugoslawienkonfliktes könnte sich folgende, gar nicht so unwahrscheinliche Situation ergeben: Die UNO wäre weiterhin blockiert, und einige EG-Staaten würden sich – im Rahmen der WEU oder der NATO – zu einem militärischen Eingreifen in Bosnien entschliessen. Dann wäre die Schweiz neutralitätsrechtlich verpflichtet, denselben Staaten, mit denen zusammen sie wirtschaftliche und politische Sanktionen ergriffen hatte, militärische Überflüge zu verweigern! Ein solches Verhalten müsste als Parteinahme zugunsten Serbiens ausgelegt werden und wäre dem Image der Schweiz in Brüssel wohl kaum förderlich.

Das Grundproblem besteht also darin, dass ein Nicht-EG-Staat, der sich wirtschaftlich und politisch sehr stark an die EG anlehnt, von aussen als Teil der EG wahrgenommen wird. Die Glaubwürdigkeit seiner Neutralität ist damit von vornherein stark in Frage gestellt. Der Neutrale sieht sich folglich in einem unauflösbaren Dilemma: Verzichtet er auf die Neutralitätspolitik, wie dies die Kommission *Krafft* empfiehlt, so nimmt er sich faktisch die Möglichkeit, Gute Dienste zu leisten. Entscheidet er sich aber für eine umfassende Neutralitätspolitik, so gewärtigt er ökonomische Nachteile und beraubt sich zudem der Option einer europäischen Integration.

Neutralität als Sicherheitsstrategie

Der zweite Nachteil der Neutralität ist unmittelbar sicherheitspolitischer Art. Der Neutralitätsstatus ist ja nicht Selbstzweck, sondern dient der Erreichung übergeordneter staatspolitischer Ziele, in erster Linie der Gewährleistung der Sicherheit des betreffenden Landes. Entsprechend hat die Neutralität in dem Augenblick versagt, wo der Neutrale in einen Konflikt hineingezogen wird. Die Frage, die der Neutrale beantworten muss, lautet also, ob das «Stillesitzen» eine brauchbare Sicherheitsstrategie zur Abwendung des Ernstfalles darstellt.

Die Probleme ergeben sich dabei aus den Verpflichtungen, die der dauernd Neutrale bereits in Friedenszeiten einght. Zu diesen Verpflichtungen

zählt in erster Linie das Bündnisverbot, d.h. der Neutrale muss seine Landesverteidigung autonom organisieren, seine Neutralität allein schützen; das Mittel der Arbeitsteilung, wie sie in einer Allianz stattfindet, ist ihm verwehrt. Für einen Kleinstaat stellt sich nun aber das Problem, dass er mit der militärtechnologischen Entwicklung aus finanziellen Gründen immer weniger Schritt halten kann. Dies ist besonders augenfällig in drei Bereichen, die ich nur kurz nennen möchte, weil Sie darüber natürlich besser Bescheid wissen als ich:

- im Bereich der strategischen Nachrichtenbeschaffung
- im Bereich der Luftkriegführung, insbesondere bei der Luftraumüberwachung sowie der Abwehr moderner Kampfflugzeuge und ballistischer Massenvernichtungsmittel und
- im Bereich des Staatsschutzes, also bei der Abwehr von Bedrohungen wie dem Terrorismus, dem organisierten Verbrechen, der Proliferation.

In diesen Bereichen zeigen sich Grenzen der Verteidigungsfähigkeit des autonomen Kleinstaates besonders drastisch. Die Schere zwischen seinen finanziellen Möglichkeiten und den technologischen Bedürfnissen seiner Landesverteidigung macht eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwingend.

Hier offenbart sich die Kehrseite der Neutralität: Sie besteht darin, dass

Wenn das Neutralitätsrecht im Ausland nicht einmal mehr unter Völkerrechtlern noch ein Thema ist, wer soll es dann kennen, geschweige denn respektieren?

im Ernstfall kein Staat gegenüber dem Neutralen zur Hilfeleistung verpflichtet ist. Neutralität bedeutet also nicht nur Ungebundenheit, sondern Ungeschütztheit. Dieser Sicherheitsaspekt der Neutralität ist bei uns mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes in den Hintergrund getreten, weil die Schweiz seither ein vollständiges strategisches Binnenland ist. In Österreich dagegen, das sich in einer ganz anderen strategischen Lage befindet, hat die Vorstellung, wenn's drauf ankommt, allein zu sein, eine beträchtliche Verunsicherung ausgelöst: Immer breitere politische Kreise halten die Neutralität geradezu für ein Sicher-

heitsrisiko und bewegen sich auf europäische Sicherheitsorganisationen zu.

Dass die Neutralität als Sicherheitsstrategie ausgedient hat, ist übrigens keine neue Entwicklung. So hat die Auswertung der Angriffspläne des Warschauer Paktes ergeben, dass sich dessen Aggression unterschiedslos gegen die NATO-Staaten wie gegen die «Neutralen» Österreich, Schweden und die Schweiz gerichtet hätte. Wenn der Kalte Krieg je in einen heissen umschlagen wäre, hätten Neutralität und Bündnispolitik für die Schweiz also dasselbe Ergebnis gehabt – ganz anders als im Zweiten Weltkrieg. Dies bedeutet schlicht, dass die Neutralität als Sicherheitsstrategie vierzig Jahre lang irrelevant war; die Schweiz verdankte im Kalten Krieg die Unversehrtheit ihres Territoriums ausschliesslich der Existenz der NATO.

Dass die Neutralen angegriffen worden wären, hätte auch niemanden überraschen dürfen, denn sie sympathisierten ganz unverkennbar mit dem Westen. Zum Beispiel trugen sie sogar das Embargo für Hochtechnologiegüter (COCOM-Listen) mit, das die NATO-Staaten über den Warschauer Pakt verhängt hatten. Die Neutralen verfolgten also eine «Neutralitäts»-Politik, die klar der einen Seite nützte und sie in den Augen der anderen als pseudoneutral erscheinen lassen musste.

Vor diesem Hintergrund kann ich es mir nur als Mythenpflege erklären, wenn der Bericht *Krafft* (S.17) schreibt: «In bezug auf künftige europäische Sicherheitsordnungen muss das relevante Kriterium für den Entscheid über Beibehaltung oder Aufgabe der Neutralität der Sicherheitsgewinn sein: die neuen Strukturen müssen für die Schweiz und ihre Bürger mindestens so viel Sicherheit gewährleisten wie die dauernde Neutralität.»

Der Erfolg der Neutralität als Sicherheitsstrategie ist also an dieselbe Voraussetzung geknüpft, wie es der Erfolg der Neutralitätspolitik ist, nämlich daran, dass die Konfliktparteien den Neutralen als wirklich neutral wahrnehmen. Und gerade diese Grundbedingung dürfte nie mehr wiederkehren. Wenn die Kommission *Krafft* empfiehlt, die Neutralität auf ihren völkerrechtlichen Kern zu beschränken, so ist dies nicht nur vor dem Hintergrund der Möglichkeit, Gute Dienste zu leisten, problematisch, sondern auch bezüglich dem ursprünglichen, aber längst verwirkten Zweck der Neutralität, Sicherheit zu gewährleisten. Denn die Bedeutung des neutralitätsrechtlichen Kerns ist schon seit Jahrzehnten im Schwinden

begriffen: «... in der Völkerrechtslehre wird das Neutralitätsrecht ausserhalb der zwei dauernd neutralen Staaten (Österreich und die Schweiz) und teilweise noch Deutschlands kaum mehr beachtet. Die Völkerrechtsbücher behandeln es nicht mehr, und die Völkerrechtler kennen es nicht mehr. Tatsächlich entspricht das Neutralitätsrecht den Bedürfnissen der heutigen Völkergemeinschaft nicht mehr, weil es ausschliesslich auf zwischenstaatliche Konflikte zugeschnitten ist.» (Prof. Dietrich Schindler)

Wenn das Neutralitätsrecht im Ausland nicht einmal mehr unter Völkerrechtlern noch ein Thema ist, wer soll es dann kennen, geschweige denn respektieren? Gewiss nicht jene potentiellen Aggressoren, mit denen man realistischerweise in Osteuropa, im Maghreb oder im Nahen Osten in Zukunft zu rechnen hat. Diese werden (je nach Couleur zwar unterschiedlich) das reiche oder das christliche Europa, aber jedenfalls Europa als Ganzes im Fadenkreuz haben.

Es gibt keine existenzbedrohende Gefahr mehr, die sich gegen die Schweiz allein richten würde. Das gilt offensichtlich für alle Gefahren, die der Sicherheitsbericht 90 als nicht-machtpolitische bezeichnet: Energieverknappung, Bevölkerungsexplosion mit Massenmigration, Umweltverschmutzung, natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen etc. Es gilt dies aber auch für die machtpolitischen Gefahren, für das militärische Restrisiko, für das organisierte Verbrechen und für den Staatsterrorismus. So verschiedenartig diese Gefahren sind, so klar ist ihr gemeinsamer Nenner: Sie sind von grenzüberschreitender Wirksamkeit. Und weil kein europäischer Staat, und sei er wesentlich grösser als die Schweiz, diese Gefahren im Alleingang meistern kann, muss auch die Bewältigungsstrategie grenzüberschreitend sein.

Dies führt mich zum dritten Passivposten dieser Rechnung über die Neutralität:

Neutralität als Abseitsposition

Er besteht darin, dass der Neutrale sich freiwillig von der Teilnahme an der politischen Einigung Europas ausschliesst. Denn als EG-Mitglied

wäre er gezwungen, in Ausstand oder zumindest auf die Bremse zu treten, sobald politische oder sicherheitspolitische Vertiefungsschritte hin zu einer funktionierenden, der Dimension der Probleme angemessenen Sicherheitsstruktur auch nur schon besprochen werden.

Geht es nach der Kommission Krafft (S. 29), so ist am völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität so lange festzuhalten, als eine tragfähige Sicherheitsstruktur in Europa nicht existiert. Ein solches Abwarten steht allerdings der Verwirklichung des erklärten Ziels der schweizerischen Sicherheitspolitik entgegen, «auf

Wir sitzen mit unseren Nachbarn im selben Boot, und zwar in einer Masse, wie dies in unserer Geschichte noch nie der Fall gewesen ist.

europäischer Ebene beim Aufbau einer tragfähigen Sicherheitsordnung mit(zu)wirken», einem Ziel freilich, das impliziert, dass die Schweiz Teil dieser Sicherheitsordnung sein soll.

Hier prallen zwei letztlich unvereinbare Philosophien aufeinander: Soll der Neutrale davon ausgehen, dass der europäische Einigungsprozess schliesslich scheitern wird und die früheren innereuropäischen Rivalitäten wiederaufleben und sich für diesen Fall eine (trügerische) Rückfallposition wahren? Oder soll er in der Überzeugung der Unumkehrbarkeit des Integrationsprozesses aktiv dazu beitragen, dass das schon weit fortgeschrittene Integrationswerk gelingt und die Sicherheit in Europa dauerhaft konsolidiert wird?

Ich glaube, meine Denkweise ergibt sich aus dem Gesagten. Wir sitzen mit unseren Nachbarn im selben Boot, und zwar in einer Masse, wie dies in unserer Geschichte noch nie der Fall gewesen ist. Sicherheit ist in Westeuropa unteilbar geworden oder anders gesagt: Die Sicherheit Westeuropas ist auch unsere Sicherheit. Die Gunst der Zeit für die Schweiz – und auch das ist, so weit ich sehe, in der Geschichte noch nie der Fall gewesen – liegt nun aber darin, dass wir umgeben sind von befreundeten Staaten, die dieselben Werte hochhalten wie wir.

Zusammenfassung/Schlussfolgerungen

Der Saldo dieser Kosten-Nutzen-Rechnung zum Wert der Neutralität im allgemeinen, zur schweizerischen Neutralität im besonderen, ist für mich eindeutig negativ. Der einzige verbliebene Vorteil der Neutralität, Gute Dienste zu leisten, hat bereits stark an Bedeutung eingebüsst und wird es in Zukunft mit Sicherheit noch weiter tun, während alle Nachteile des Abseitsstehens zunehmen dürften: Soll die Neutralität für die Schweiz von Nutzen sein, so müssten wir – gegen unsere politischen und wirtschaftlichen Interessen – ein hohes Mass an Unparteilichkeit an den Tag legen. Durch den Zwang zur Aufrechterhaltung einer autonomen Verteidigung stossen wir an die Grenzen unserer Verteidigungsfähigkeit, und durch den fortgesetzten Neutralitätsstatus schränken wir freiwillig unsere Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Stabilisierung des europäischen Umfeldes ein.

Entscheidend ist nun, dass diese gegenläufige Tendenz von Vor- und Nachteilen der Neutralität nur graduell, nicht fundamental von der Frage abhängig ist, ob der politische Einigungsprozess Europas voranschreitet und wie unser institutionelles Verhältnis zu ihm ist: Das entscheidende Element für den Erfolg der Neutralität, nämlich ihre Glaubwürdigkeit, ist bereits beim jetzigen Grad der wirtschaftlichen Verflechtung und politischen De-facto-Integration der Schweiz in die EG nicht mehr gegeben. Die Glaubwürdigkeit könnte sich bei einem Vollbeitritt zur EG oder zur EU nur noch unwesentlich weiter verringern.

Das Ziel der Schweiz muss aus diesen Überlegungen – im europäischen wie in ihrem eigenen Interesse – darin bestehen, sich von der Neutralität loszusagen und sich sicherheitspolitisch vollständig zu integrieren.

Lassen Sie mich zum Schluss darlegen, wie ich mir das politische Vorgehen vorstelle: Der ehrliche und zweckdienliche Weg wäre aus meiner Sicht jener, den Schweden 1991 eingeschlagen hat: Die schwedische Regierung erklärte damals, sie führe in Zukunft eine «Aussenpolitik mit europäischer Identität» – also das, was wir (trotz aller gegenteiligen Rhetorik) auch schon seit Jahren tun. Im übrigen sei Schweden militärisch «allianzfrei», der Begriff Neutralität wird seither nicht mehr verwendet.

Dieser erste Schritt läge bei uns in

der Kompetenz von Bundesrat und Bundesversammlung. Da die Schweiz die Neutralität frei gewählt hat, kann sie sie auch einseitig für obsolet erklären, allerdings dürfte ein solcher Schritt entsprechend dem völkerrechtlichen Charakter der Neutralität nicht zur Unzeit, also nicht während einer Krise, und nur nach Vorankündigung erfolgen.

Der zweite Schritt, ein Beitritt zur NATO bzw. zur EU/WEU, könnte später erfolgen, und würde dann verfassungsgemäss dem doppelten Mehr von Volk und Ständen unterliegen.

Freilich stellen sich bereits beim ersten Schritt für die Schweiz zwei schwerwiegende innenpolitische Probleme:

1. Kann die schwedische Vorgehensweise, die der EG natürlich sehr weit entgegenkommt, nur ein Land beschreiten, das an einer schnellen Integration interessiert ist und die Beitrittsverhandlungen nicht unnötig belasten will. Der Schweiz ist dieser Schritt nach dem schwarzen 6. Dezember 1992 innenpolitisch (vorläufig) verwehrt.

2. Besteht in einer breiten Öffentlichkeit der Schweiz eine untrennbare Verknüpfung zwischen einer (trotz allem) starken Wehrtradition und der Neutralität. Die Armee besitzt eine staatstragende und integrierende Funktion, und die Neutralität bildet in diesem Verständnis die politisch-psychologische Grundlage für die Akzeptanz fortgesetzter Verteidigungsanstrengungen.

Diese staatstragende Funktion der Armee ist einem gewissen Erosionsprozess unterworfen. Dieser würde mit Sicherheit zunehmen, wenn die Schweiz sicherheitspolitisch vollständig zum Binnenland würde, was mit der europäischen Integration Österreichs schon in wenigen Jahren der Fall sein kann. Dabei wäre es unwesentlich, ob die Schweiz selber der EU angehört oder nicht. Tritt diese totale Binnensituation ein, so dürfte die Akzeptanz einer starken Armee in der Öffentlichkeit leichter im Rahmen einer europäischen Zusammenarbeit herzustellen sein als durch fortgesetzte Betonung des Neutralitätsschutzes.

Bei aller gebotenen Rücksicht auf diese beiden spezifisch schweizerischen Erschwernisse darf das genannte strategische Ziel, die sicherheitspolitische Integration der Schweiz, nicht aus den Augen verloren werden. Wenn der Bundesrat sich die Option EG-Beitritt auch wirklich offenhalten will, so sollte er sich nicht scheuen, das heisse Eisen «Neutralität» anzufassen. Die bisherige Politik des Aufschiebens unangenehmer Diskussionen mag kurzfristig zu rechtfertigen sein, dürfte unsere politische Führung aber bereits mittelfristig in akute Argumentationsnot bringen. Nur wenn schon bald die Nachteile der Neutralität öffentlich auf den Tisch gelegt werden, kann verhindert werden, dass eine EG-Beitrittsvorlage dereinst an einer Formel, um nicht zu sagen, an einer Worthülse, scheitert, die uns bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen nicht nur nichts nützt, sondern die Bewältigung derselben immer stärker erschwert.