

Irrwege und Wege der schweizerischen Neutralitätsdiskussion

Autor(en): **Seiler, Hansjörg**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **163 (1997)**

Heft 1

PDF erstellt am: **15.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-64657>

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.

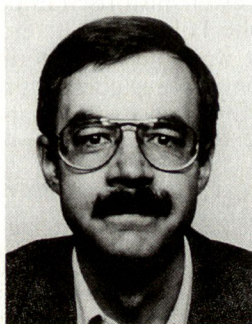
Haftungsausschluss

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.

Irrwege und Wege der schweizerischen Neutralitätsdiskussion

Hansjörg Seiler

Die schweizerische Neutralität wird heute in Frage gestellt: sie habe angesichts zunehmender europäischer Integration und kollektiver Sicherheitssysteme keine Bedeutung mehr; sie überfordere zudem die militärische Leistungsfähigkeit des Kleinstaates. Vor allem aber zeigt sich das Dilemma in Situationen wie dem Golfkrieg: Soll man neutral sein, wenn ein Staat einen andern angreift? Ist das nicht eine Parteinahme für den Angreifer? Die Schweiz hat bekanntlich an den Wirtschaftssanktionen gegen den Irak teilgenommen, nicht aber an den militärischen Aktionen. Das ist nach allen Seiten ungläubwürdig: Der Irak konnte uns nicht als neutral betrachten, die Staatengemeinschaft, die den Irak bekämpfte, hielt uns für einen unzuverlässigen Partner. Ist das ein unvermeidliches Dilemma der Neutralität?



Hansjörg Seiler,
PD Dr. iur.,
Fürsprecher,
Terrassenweg 31,
3110 Münsingen.

Fundamentalirrtum herkömmlicher Neutralitätsdiskussionen

In Wirklichkeit geht es nicht um ein Dilemma der Neutralität, sondern nur um das Dilemma einer irrtümlichen Auffassung von Neutralität.

Der Grundirrtum, der die schweizerische Neutralitätsdiskussion prägt, ist der, zu meinen, Neutralität sei gleichbedeutend mit Nichtteilnahme an Kriegen. Wohl verbietet das Neutralitätsrecht dem Neutralen, an Kriegen teilzunehmen. Aber Neutralitätsrecht ist nicht dasselbe wie Neutralität.

Das Wesentliche an einem Lehrer oder Gewerbetreibenden ist nicht, dass er die Schul- bzw. Gewerbebesetzung einhält. Das Wesentliche ist vielmehr, dass er Schule hält oder ein Gewerbe betreibt. Und das Wesentliche an einem Neutralen ist nicht, dass er das Neutralitätsrecht einhält, sondern dass er neutral ist.

Als Folge seines Entscheides, neutral sein zu wollen, muss er dann das Neutralitätsrecht einhalten; aber das ist nicht der Kern. Der Kern der Neutralität bedeutet vielmehr: unparteiisch sein in einem Konflikt zwischen zwei Gegnern.

Wenn diese beiden gegeneinander Krieg führen, darf sich der Neutrale daran nicht beteiligen. Aber Krieg ist nicht dasselbe wie «Konflikt»; Krieg ist vielmehr ein Mittel, um Konflikte auszutragen. Bis etwa zum Ersten Weltkrieg war Krieg das hauptsächlichste Mittel, um Konflikte zwischen Staaten auszutragen; zudem war es ein völkerrechtlich legitimes Mittel. Daher konzentrierte sich damals die Neutralitätsdiskussion auf den militärischen Aspekt. Das 1907 in den Haager Abkommen festgelegte Neutralitätsrecht basiert auf diesen Voraussetzungen.

Diese sind aber heute nicht mehr gegeben: erstens ist Krieg nicht mehr das einzige Mittel der Konfliktaustragung; es gibt eine breite Palette von abgestuften Mitteln, mit denen Konflikte ausge-

Jenseits aller historischen und strategischen Überlegungen behauptet die Neutralität, bei der Unsicherheit in einem instabilen Europa, ihre volle politische und moralische Bedeutung, ihre Berufung zur Solidarität. Sie ist der entschlossene Wille und das grundlegende Recht des Staates, sich aus dem diplomatischen Spiel und den kriegerischen Wirren der Mächte herauszuhalten. Sie bedeutet, dass der Staat sich weigert, ein Bündnis einzugehen, welches seine Unabhängigkeit und seine Identität vernichten würde. Eine solche Integration würde ihn wirtschaftlichen Zwängen und zwingenden Entscheidungen unterwerfen, denen gegenüber seine Teilnahme als kleines Land nur noch anekdotische Bedeutung hätte. Die Treue, die das Schweizer Volk seiner Neutralität bewahrt, ist die Bedingung für seine Freiheiten.

Georges-André Chevallaz
alt Bundesrat

tragen werden. Zweitens ist (Angriffs-)Krieg völkerrechtlich heute kein legitimes Mittel mehr, um Konflikte auszutragen: der Angreifer ist automatisch ein Völkerrechtsbrecher.

Das Neutralitätsrecht der Haager Abkommen ist deshalb teilweise überholt. Eine Neutralitätskonzeption, die sich hauptsächlich darauf abstützt, muss zwangsläufig scheitern.

Der Irrweg: Die Beschränkung auf den «militärischen Kern»

Heute wird vorgeschlagen, die Neutralität auf ihren angeblichen «militärischen Kern», die Nichtteilnahme an Kriegen, zu beschränken¹. Damit kann die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen als neutralitätsrechtlich unbedenklich betrachtet werden. Ebenso wird ein Beitritt zur EU als mit der Neutralität vereinbar erklärt, weil und solange diese keine militärische Komponente enthalte². Das eingangs genannte Dilemma wird damit jedoch nicht überwunden, sondern im Gegenteil verstärkt.

¹ So der Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität, Bern 1992. Der Bundesrat hat in seinem Neutralitätsbericht von 1993 (Anhang zum Bericht vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, BBl 1994 I, S. 153 ff.) diese Auffassung übernommen. Hinweis auf weitere Autoren bei Adrian Schaub, **Neutralität und kollektive Sicherheit**, Basel 1995, S. 91 ff.

² Neutralitätsbericht Ziff. 65.

Man stelle sich eine Konfliktsituation vor, in welcher Staat A gegenüber Staat B politische und wirtschaftliche Sanktionen ergreift. Die Schweiz nimmt voll Partei für den Staat A und beteiligt sich an den Sanktionen. Der Konflikt eskaliert: es kommt zu militärischen Auseinandersetzungen. Jetzt erklärt sich die Schweiz neutral.

Soll das eine glaubwürdige Politik sein? Staat B wird die Schweiz trotzdem als Gegner betrachten, Staat A hingegen als unzuverlässigen Genossen. Auf diese Weise ist man weder neutral noch Partner, weder Fisch noch Vogel, bestenfalls ein Hanswurst, eher aber ein egoistischer Trittbrettfahrer.

Die Konzeption der Beschränkung auf einen angeblichen militärischen Kernbereich macht die Neutralität vollends unglaubwürdig – sie basiert gerade auf dem klassischen Neutralitätsrecht, das heute veraltet ist.

Der Weg: Neutralität als Nichtparteinahme

Eine glaubwürdige Neutralitätspolitik muss sich auf den wirklichen Kern zurückbesinnen: unparteiisch zu sein in einem Konflikt. Man muss aber unterscheiden zwischen Konflikt und Mittel der Konfliktaustragung. Neutral zu sein im Konflikt schliesst nicht aus, dass man die Verwendung rechtswidriger Mittel zur Konfliktaustragung bekämpft.

Ein Richter soll unparteiisch sein in einem Streit zwischen zwei Parteien. Greift jedoch eine der Parteien zu einem unerlaubten Mittel (z. B. indem sie eigenmächtig nimmt, was sie glaubt, stehe ihr zu), wird der Richter trotzdem intervenieren, um die verbotene Eigenmacht zu verhindern. Das bedeutet aber nicht, dass er parteiisch wäre; im Gegenteil, gerade seine Unparteilichkeit befähigt ihn zu einer glaubwürdigen Intervention.

Ebenso: Greift eine der Parteien in einem internationalen Konflikt zum völkerrechtlich unerlaubten Mittel des Krieges, muss die Völkerrechtsgemeinschaft intervenieren. Teilnahme an dieser Intervention ist keine Verletzung der Neutralität, auch wenn sie mit militärischen Mitteln erfolgt. Waffengebrauch durch die Polizei zur Durchsetzung der Rechtsordnung hat nichts zu tun mit Waffengebrauch durch rivalisierende Gangsterbanden. Und Waffengebrauch der Völkerrechtsgemeinschaft zur Durchsetzung des Völkerrechts hat nichts zu tun mit dem Krieg als Konfliktaustragungsmittel zwischen rivalisierenden Staaten. Das klassische

Neutralitätsrecht ist dafür gar nicht anwendbar.

Im Gegenteil: Gerade der dauernd Neutrale ist am besten geeignet, bei Verletzungen des Völkerrechts zu intervenieren, weil er am wenigsten im Verdacht steht, das Völkerrecht für eigene Machtzwecke zu missbrauchen. Systeme der kollektiven Sicherheit können auf die Dauer nur dann erfolgreich sein, wenn sie von Unparteiischen getragen werden, weil sie andernfalls als Machtinstrument beargwöhnt und von den Betroffenen nicht akzeptiert werden. Darin liegt der grosse ethische Wert der dauernden Neutralität.

Die Gleichsetzung «Neutralität = Nichtteilnahme am Krieg» ist somit einerseits zu weit, andererseits aber eben auch zu eng. Die Neutralität kommt nicht erst dann zum Tragen, wenn es um militärische Aktionen geht. Auch wenn ein Konflikt mit anderen als militärischen Mitteln ausgetragen wird, ist derjenige, der für die eine Seite Partei ergreift, nicht neutral.

Für die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen und dergleichen ist deshalb genauso wie für militärische Massnahmen zu unterscheiden: Ist die Sanktion ein Mittel der Völkerrechtsgemeinschaft zur Eindämmung einer völkerrechtswidrigen Aggression, ist eine Teilnahme daran nicht neutralitätswidrig. Dient hingegen die Sanktion der Durchsetzung machtpolitischer Ziele der einen Partei gegenüber einer anderen, ist eine Teilnahme mit der Neutralität nicht vereinbar.

Europapolitische Konsequenzen

Die hier vertretene Neutralitätskonzeption kann das eingangs erwähnte Dilemma aufheben. Aber ist sie in der heutigen europäischen Umgebung auch sinnvoll?

Manche halten die schweizerische Neutralität heute für gegenstandslos, weil unser Land ausschliesslich von Staaten umgeben sei, die untereinander und mit der Schweiz freundschaftlich verbunden sind. Insbesondere sei die EU zum zentralen europäischen Stabilitäts- und Sicherheitsfaktor geworden, der eine Neutralität überflüssig mache.

Das ist allerdings eine (west-)europäisch verengte Optik und beruht auf strategischen Kategorien des 19. Jahrhunderts. Bei der heutigen Globalisierung spielen Distanzen keine Rolle mehr. Konflikte finden nicht nur an den Landesgrenzen statt. Und die Welt besteht nicht nur aus EU-Europa. Auch in einem Konflikt zwischen einem europäischen und einem aussereuro-

päischen Staat oder zwischen verschiedenen aussereuropäischen Staaten stellt sich die Neutralitätsfrage.

Die EU ist eben nicht nur ein Instrument der europäischen Friedens- und Stabilitätssicherung, sondern auch (und in globaler Optik sogar primär) ein Instrument zur weltweiten Verteidigung und Durchsetzung ihrer Interessen.

Genauso wie früher die europäischen Mächte untereinander rivalisierten, rivalisiert heute der EU-Block mit andern globalen Mächten und Machtblöcken. Je mehr die EU ihre Handlungsfähigkeit und ihre Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) stärkt, um so mehr wird sie zu einer weltweiten Grossmacht. Vielleicht nicht militärisch – was heute ohnehin nicht mehr die entscheidende Kategorie ist –, wohl aber wirtschaftlich und politisch.

Es ist daher für die Frage, ob ein EU-Beitritt mit der Neutralität vereinbar sei, nicht entscheidend, ob die EU eine verteidigungspolitische Komponente hat. Entscheidend ist, dass sie von aussen als ein wirtschaftlicher und politischer Block betrachtet wird, dessen Mitglieder in einem Konflikt zwischen anderen EU-Mitgliedern und Dritten nicht mehr als unparteiisch gelten können.

Die neutralitätspolitische Gretchenfrage lautet also: Will die Schweiz Mitglied des Blocks «Europa» sein (wobei es sich in Wirklichkeit um einen Block «Westeuropa», allenfalls «West- und Mitteleuropa» handelt) oder will sie unparteiisch bleiben in Konflikten zwischen diesem Machtblock und Dritten?

Ein EU-Beitritt ist natürlich der Weg des geringsten Widerstandes. Die Alternative ist eine wirkliche und glaubwürdige Neutralitätspolitik im hier beschriebenen Sinne einer universalen Unparteilichkeit, ein Versuch, sich abzukoppeln vom abendländischen Grössenwahn (Günther Nennung).

Aufgrund ihrer Neutralitätstradition ist die Schweiz historisch in der Lage, eine solche Politik zu wählen. Ob sie das auch will und soll, ist die heute aussenpolitisch anstehende Frage. Sie kann legitimerweise so oder anders beantwortet werden. Aber der Versuch, der EU beizutreten und trotzdem neutral zu bleiben, ist der Versuch einer jungfräulichen Ehe: unglaubwürdig und wenig realistisch. ■