

Die schweizerische Neutralität

Autor(en): **Thalmann, Anton**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **165 (1999)**

Heft 2

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-65909>

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.

Die schweizerische Neutralität

Leicht gekürzter Text des an den Gäminger Gesprächen am 19. November 1998 in Bern gehaltenen Vortrags

Anton Thalmann

Das Beharrungsvermögen der schweizerischen Neutralität beruht vor allem auf drei Elementen: der geschichtlichen Erfahrung, dem Zusammenleben als multikulturelle Willensnation und den Eigenheiten der direkten Demokratie. Geschichtlich betrachtet war die Neutralität insgesamt ein grosser Erfolg, was zur Frage führt, warum man sie denn aufgeben sollte. Ein Reflex, der wohl der Bevölkerung in allen neutralen Ländern Europas gemeinsam ist.

Durch Jahrhunderte einer kriegsführenden Nachbarschaft konditioniert, macht es dem Selbstverständnis vieler Eidgenossen noch mehr Mühe, von Freunden umzingelt zu sein, als nach allen Azimuten den Widrigkeiten der Zeit zu trotzen. Der Aufforderung, sich am gemeinsamen Aufbau- und Friedenswerk zu beteiligen, stehen sie hilflos gegenüber, während ein überholtes, aber klares Feindbild nach wie vor Orientierung und Halt verspricht. Wie einfach war das doch früher!

Immerhin fragt man seit dem Ende des kalten Kriegs auch hier zunehmend häufiger, wozu und zwischen wem man



Anton Thalmann,
Botschafter, Projektleiter
Sicherheitspolitischer Bericht 2000,
Bundeshaus Ost, 3003 Bern.

im heutigen Europa neutral sein sollte. Der Marktwert der Neutralität, gemessen an der Nachfrage nach den Guten Diensten des traditionell neutralen Staates, der in Autonomie ausserhalb der gemeinsamen Institutionen der Völkergemeinschaft verharrt, ist offensichtlich gesunken.

Vermittlungserfolge werden praktisch nur noch im Rahmen multilateraler Organisationen erzielt, ganz zu schweigen von deren Durchsetzung beim Auftreten von Schwierigkeiten.

Dann ist die Qualität der Diplomatie und das Verfügen über Ressourcen aller Art wichtiger als ein allfälliger Neutralitätsstatus; dies, auch wenn die durch Nichtverwicklung in den betreffenden Konflikt garantierte Unparteilichkeit für den Erfolg eine entscheidende Voraussetzung bleibt.

Bedauerlicherweise führt die nachträgliche Infragestellung der Richtigkeit des schweizerischen Verhaltens in der Vergangenheit, wie etwa im Rahmen der Debatte über die herrenlosen Gelder aus der Nazizeit und die damalige Flüchtlingspolitik, zur Polarisierung. Statt den unzweifelhaften, durch zahlreiche Quellen belegten Beitrag der bewaffneten Neutralität zur Verschonung der Schweiz vor dem Zweiten Weltkrieg nüchtern neben andere pragmatische Komponenten der Sicherheitspolitik zu stellen, wird das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Eine normale zeitbedingte Relativierung von Einzelaspekten der damaligen Neutralitätspolitik wird gleich mit einem böswilligen Generalangriff auf das Ganze gleichgesetzt. Dass es auf beiden Seiten Protagonisten der Übertreibung gibt, macht die Debatte keineswegs einfacher.

Multikulturelle Gemeinschaft

Garantierte der Föderalismus den Kantonen innerhalb der Eidgenossenschaft ein hohes Mass an Autonomie und Flexibilität, so verhinderte die sich seit dem 16. Jahrhundert heranzubildende Neutralität den Verlust des gemeinsamen Nenners unter den Gliedstaaten. Dieser war während der ganzen

Geschichte der Eidgenossenschaft – besonders etwa im Ersten Weltkrieg – immer wieder gefährdet. Bei vier Sprachen und Kulturen, 26 Kantonen und verschiedenen Religionen eigentlich nichts Erstaunliches.

Die abnehmende Relevanz der Neutralität

Die Begriffe des Neutralitätsrechts und der Neutralitätspolitik werden oft vermischt. Das Neutralitätsrecht ist aber eine feste, in den Haager Abkommen von 1907 fixierte Grösse, während die Neutralitätspolitik das Resultat der freien Selbstbestimmung unseres souveränen Staates in Funktion seiner jeweiligen Bedürfnisse und Interessen ist. Durch diese Vermischung entsteht der falsche Eindruck, dass die bisherige Neutralitätspolitik der Schweiz, d.h. ihre zeitbedingte Interpretation der Haager Regeln, ebenfalls zum völkerrechtlichen Obligatorium gehöre, von dem die Schweiz ohne Verletzung ihrer Neutralität nicht abweichen könne.

Diese Anhänglichkeit gegenüber unserer traditionellen aussen- und sicherheitspolitischen Maxime könnte direkt in die Erstarrung führen, die in unserer Geschichte bis anhin erfolgreich vermieden worden ist. Dieser Gefahr waren sich schon unsere Verfassungsväter von 1848 voll bewusst, als sie die Neutralität der Schweiz nicht zu einem Staatsziel an sich erhoben, sondern als Mittel in den Dienst der Behauptung unserer Unabhängigkeit stellten. Dass Unabhängigkeit aber gegenüber einer kriegsführenden Staatenumwelt, wie wir sie in Europa lange gekannt haben, nicht das gleiche heissen kann wie gegenüber einer für schweizerische Mitwirkung offenen demokratischen Wertegemeinschaft von heute, versteht sich eigentlich von selbst.

Das Neutralitätsrecht mit all seinen Folgen für die Schweiz wie für den Rest der Welt ist erst dann anwendbar, wenn ein bewaffneter Konflikt zwischen Drittstaaten vorliegt, aus dem es sich herauszuhalten gilt. Dass heute zwischenstaatliche Konflikte gegenüber Bürgerkriegen – für welche die Neutralitätsregeln nicht gedacht waren – zur Ausnahme geworden sind, schränkt heute die praktische Tragweite der Neutralität als Richtschnur für die Ausenbeziehungen ebenso ein wie die Verlagerung der Lösung neutralitätsrelevanter Konflikte in multilaterale Organisationen. Auch das proliferationsbedingte Aufkommen von schweizerischerseits nicht mehr autonom abwehrbaren Massenvernichtungswaffen ausserhalb berechenbarer staatlicher

Verfügungsgewalt belegt, dass die Neutralität heute nicht mehr die Antwort auf jede Bedrohung sein kann.

Sicherheitspolitische Öffnung

Noch 1986 haben Volk und Stände den UNO-Beitritt abgelehnt, nicht zuletzt aus neutralitätspolitischen Befürchtungen. Dem Bundesrat ist es jedoch seither – wie Meinungsumfragen regelmässig zeigen – mit einigem Erfolg gelungen, die Neutralitätspolitik den neuen Realitäten anzupassen.

Im Golfkrieg 1990/91 hat die Schweiz erstmals beschlossen, Wirtschaftssanktionen auch als Nichtmitglied der UNO mitzutragen. Nach den Sanktionen gegen den Irak folgten diejenigen gegen Libyen, Haiti, Serbien-Montenegro u.a. Der Bundesrat anerkannte damit, dass die Verweigerung dieser Mitwirkung von der Völkergemeinschaft als Begünstigung des Rechtsbrechers aufgefasst werden würde. Seither ist daraus eine konstante Praxis geworden, die innenpolitisch keine grossen Wellen mehr wirft. Bei der Überwachung solcher Sanktionen hat die Schweiz sogar eine betont aktive Rolle übernommen.

Nach dem Golfkrieg übernahm sie im Rahmen der UNSCOM mit der regelmässigen Entsendung von NBC-Experten unseres AC-Zentrums Spiez eine wichtige Rolle in einer Mission, die gerade in jüngster Zeit wieder Schlagzeilen machte.

1993 hat die Schweiz dann zur Durchsetzung der UNO-Flugverbotszone über Bosnien-Herzegowina erstmals den AWACS-Flugzeugen der NATO die Benützung unseres Luftraumes gestattet. Diese Erlaubnis war damals erteilt worden, um die humanitäre Hilfe zum Schutz dieser Zone zu ermöglichen. Ende 1995 ging man noch weiter und gestattete den IFOR-Truppen der NATO den Durchmarsch zu Lande und in der Luft. Diesmal galt die Erlaubnis der Beteiligung an einer Aktion gemäss Kapitel VII der UNO-Charta, d.h. der zwangsweisen Durchsetzung einer politisch-militärischen Friedenslösung, ohne Einschränkung auf das Humanitäre. Mittlerweile haben mehr als 6000 Überflüge stattgefunden. Trotz einer sehr offenen Information seitens der Behörden hat sich in der Öffentlichkeit kaum Kritik bemerkbar gemacht.

Die neutralitätspolitischen Hausaufgaben zur Unterlegung dieser neuen Sanktionenpraxis hatte der Bundesrat übrigens schon 1993 mit seinem Neutralitätsbericht gemacht, welcher als Anhang zum Bericht über die schwei-

zerische Aussenpolitik in den neunziger Jahren publiziert worden war. Er brachte die offizielle schweizerische Neutralitätsauffassung wieder in Übereinstimmung mit derjenigen der Völkergemeinschaft, eine für die internationale Geltung und Ausstrahlung dieser Doktrin nicht ganz unwesentliche Leistung.

Gut angekommen sind in der Öffentlichkeit auch eine Anzahl von Öffnungsschritten in der multilateralen Sicherheitskooperation: Die Übernahme des OSZE-Vorsitzes im Jahre 1996 durch die Schweiz war von Erfolg gekrönt und eigentlich nie von neutralitätspolitisch motivierter Kritik beeinflusst. Auch die Ausübung des Amtes eines Sonderemissärs des UNO-Generalsekretärs für den Nahen Osten, für die Westsahara und Georgien durch Schweizer Diplomaten zeigte, dass die Übernahme multilateraler Führungsverantwortung dem neutralen Staat durchaus gut bekommen kann.

Und schliesslich hat auch das vermehrte Engagement der Schweiz mit eigenen Militärpersonen in multilateralen Operationen der Friedensunterstützung seit Ende des kalten Kriegs zunehmend Akzeptanz gefunden. Dabei sei nicht verhehlt, dass die Ablehnung einer Vorlage zur Schaffung schweizerischer Blauhelmtuppen in der Volksabstimmung vom Juni 1994 einen schmerzhaften Rückschlag bedeutete. Die damaligen Fernsehbilder angeketteter Blauhelmeiseln in Bosnien bildeten natürlich dafür nicht gerade den hilfreichen Hintergrund. In dieser Hinsicht hat sich jedoch die internationale Lage mit dem energischen Krisenmanagement der internationalen Gemeinschaft unter Führung der NATO deutlich verbessert. Das kommt auch in den günstigen Resultaten neuer Meinungsumfragen hinsichtlich der Bewaffnung unserer Friedenstruppen und einer verstärkten Zusammenarbeit mit der NATO in der Friedensunterstützung zum Ausdruck.

Partnerschaft für den Frieden

Den entscheidenden vertrauensbildenden Durchbruch in der öffentlichen Meinung haben hier wohl die guten Erfahrungen mit der Partnerschaft für den Frieden (PfP) gebracht. Deren «à-la-carte»-Teilnahmeformel hat uns für einmal erlaubt, mit einem Kooperationsgefäss von Anfang an, ohne fixe Vorgaben und vertragliche Bindungen, praktische Erfahrungen zu sammeln und unser Zusammenarbeitsprogramm schrittweise unter Rücksichtnahme auf die öffentliche Akzeptanz auszubauen.

Deshalb kommt der PfP auch für die weitere Entwicklung unserer Sicherheitspolitik instrumentale Bedeutung zu, auch wenn die Schweiz damit keinen NATO-Beitritt anstrebt und an der Neutralität festhält.

Ausblick in die Zukunft

Das Neutralitätsrecht lässt der Schweiz genügend Handlungsspielraum, um ihre Sicherheitspolitik den Erfordernissen der neuen Lage in Europa und in der Welt anzupassen. Andere Neutrale – Österreich, Finnland und Schweden – haben zur Genüge gezeigt, dass diese Maxime der internationalen Zusammenarbeit für den Frieden nicht entgegenstehen muss. Zudem gibt es bei der heutigen geostrategischen Lage aus schweizerischer Sicht auch keine zwingenden Sicherheitsgründe, nun schleunigst die Neutralität aufzugeben und bei einem Bündnis Schutz zu suchen.

Der Bundesrat hat deshalb in seinen politischen Leitlinien für den neuen Sicherheitspolitischen Bericht 2000 an der Neutralität festgehalten, diesen aber zur klaren Akzentsetzung unter die Gesamtdevise «Sicherheit durch Kooperation» gestellt. Es soll der Einsicht zum Durchbruch verholfen werden, dass die traditionelle autonome Verteidigung nicht mehr die Antwort auf die zahlreichen neuen Bedrohungen, Risiken und Gefahren Europas sein kann, die für die Schweiz massgeblich sind.

Priorität der PfP-Aktionen

Die Europäische Union hat langfristig eine Verteidigungsfinalität, welche die Neutralität tangieren müsste. Hier liegen die Dinge glücklicherweise aufgrund des Vertrages von Amsterdam nicht so, dass wir bereits bei einem EU-Beitritt, der das erklärte strategische Ziel des Bundesrates bleibt, über die Aufgabe der Neutralität entscheiden müssten. Für die nächsten Jahre möchte die Schweiz, aufbauend auf PfP, vermehrt an friedensunterstützenden Aktionen mitwirken. Dies unabhängig davon, ob es rasch zum EU-Beitritt und zur Teilnahme an der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik kommt oder nicht.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Schweiz trotz verschiedener historischer Besonderheiten durchaus bereit ist, die sicherheitspolitischen Herausforderungen des dritten Jahrtausends anzugehen. ■