

Gutachten zur Neutralität der Schweiz und ihrer Zukunft
=====

Prof. Dr. Wolfgang von Wartburg

Inhalt

A <u>Thesen zum Problem der Neutralität</u>	1
B <u>Nähere Ausführung und Begründung</u>	
I. Anfechtung der Neutralität	5
II. Definition	6
Stellungnahmen zur Neutralität	7
III. Grundsätzliches	9
IV. Spezielle Fragen	13
1. Politik - Wirtschaft - Kultur	13
2. Schweiz und UNO	14
3. Die Schweiz und die "Europäische Gemeinschaft" (EG)	16
4. Die drei Ebenen der Neutralitätspraxis	18
5. Gibt es Alternativen zur Neutralität?	19
<u>Anhang</u>	
Das Gutachten von Prof. Dr. Dietrich Schindler	21

A. Thesen zum Problem der Neutralität

1. Die traditionelle immerwährende Neutralität der Schweiz hat ihrer Natur gemäss drei Hauptfunktionen:
 - 1) Die Neutralität nach aussen ermöglicht es, Zwistigkeiten im Innern zu vermeiden.
 - 2) Als Mittel der Aussenpolitik hat sie den Zweck, die Unabhängigkeit gegenüber den Grossmächten zu bewahren und die Schweiz aus den Konflikten anderer Staaten herauszuhalten. In diesem Sinne ist sie frei gewählt und seit 1815 durch die Grossmächte anerkannt.
 - 3) Die Neutralität ermöglicht eine konsequente und unverdächtige Arbeit für den Weltfrieden, vor allem durch die "guten Dienste".

2. Die gegenwärtige Tendenz zur Abwertung der Neutralität beruht in der Hauptsache auf der negativen Bezeichnung: "ne-utral" = keinem von beiden zugehörig. Der wesentliche, positive Inhalt einer schweizerischen Neutralitätspolitik ist der grundsätzliche Verzicht auf Machtpolitik (sei es zum eigenen Vorteil oder durch Teilnahme an machtpolitischen Staatenverbänden), die aussenpolitische Unparteilichkeit und darauf beruhend eine universelle Friedenspolitik. (Grundsätze schweizerischer Aussenpolitik: "mit allen Völkern in Frieden zu leben und an allen Versuchen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit ... teilzunehmen, um so die Machtbeziehungen zwischen den Staaten durch Rechtsbeziehungen zu ersetzen". Bundesrat Max Petitpierre 1946.- "Wäre jedes Land der Welt dauernd neutral und zur Verteidigung fähig und willens, so wäre der Weltfriede ipso facto vollzogen", Peter Sager, These 33 Zeitbild 5/91).

3. Neutralität ist ein völkerrechtlicher Begriff. Sie verpflichtet ausschliesslich den Staat, nicht aber die Wirtschaft oder die einzelne Persönlichkeit (soweit sie nicht den Staat repräsentiert). Gesinnungsneutralität ist nicht gefordert. Damit bleiben Wirtschaft und Kulturleben frei von Staatsraison. Wirtschaftliche Beziehungen stehen ausserhalb des Neutralitätsrechtes; sie werden davon höchstens im Falle von Sanktionen oder von Kriegsmateriallieferung betroffen. Insofern ist die Neutralität auch ein Element geistiger und wirtschaftlicher Freiheit.

4. Voraussetzung für die Wirksamkeit der Neutralität ist ihre unbedingte Zuverlässigkeit. Es ist zu unterscheiden zwischen dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik. Das Neutralitätsrecht ist strikte einzuhalten. Die Neutralitätspolitik, die dafür zu sorgen hat, dass die Neutralität glaubwürdig bleibt, steht ununterbrochen vor Ermessensfragen, die sie oft zu einer eigentlichen Gratwanderung werden lässt. - Während des Golfkrieges hat der Bundesrat gemäss Neutralitätsrecht die militärische Neutralität erklärt und den schweizerischen Luftraum für Militärflugzeuge gesperrt. Andererseits hat er das Wirtschaftsembargo der UNO mitgemacht. Das Neutralitätsrecht fordert vom Neutralen nicht, dass er durch Gleichbehandlung eindeutige Rechtsbrecher bevorzuge.

5. Durch das Verblässen der ersten beiden Funktionen der Neutralität (Erhaltung des inneren Friedens, Wahrung der Unabhängigkeit nach aussen) tritt die dritte Funktion umso deutlicher in den Vordergrund: die guten Dienste im weitesten Sinn. Auf diesem Gebiet ist die Erfahrung der Schweiz einzigartig. Ihrer grundsätzlichen Friedenspolitik, genannt Neutralität, verdankt die Schweiz das internationale Ansehen, das ihr alle Dienste ermöglicht, die sie dem Frieden leisten kann: die Wirksamkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, die machtpolitisch unverdächtige Katastrophenhilfe, die Vertretung der Interessen von Staaten nach Abbruch der diplomatischen Beziehungen, insbesondere von kriegführenden Staaten, in der Rolle als Schutzmacht (gemäss Genfer Abkommen), diplomatische Vermittlungen der schwierigsten Art, wie z.B. zwischen Frankreich und Algerien, wobei oft eine Diskretion nötig ist, die alles Spektakuläre ausschliesst. Die "machtpolitische Unbescholtenheit" (Ausdruck aus dem Jahresbericht 1946 der Basler Firma Hoffmann-La Roche) ist eine der grössten Kraftquellen, die die Schweiz in den Dienst des Weltfriedens stellen kann.
6. Aus allem Bisherigen ergibt sich, dass die Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO richtig ist. Die von Schweden und Oesterreich, auch in der Schweiz oft vertretene Auffassung, dass ein von der UNO durchgeführter Krieg lediglich eine Polizeiaktion sei, der gegenüber Neutralität gegenstandslos sei, ist eine rein juristische Fiktion. Auch eine solche "Massnahme der kollektiven Sicherheit" (Prof. D. Thürer in NZZ Nr. 17 NZZ 1991) wird nur durchgeführt, wenn eine Grossmacht es will, wenn die Machtverhältnisse den Erfolg versprechen und wenn kein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates von seinem Vetorecht Gebrauch macht. Auch ein solcher Krieg bleibt immer ein klassischer Krieg, Teil einer Machtpolitik, in deren Dienst die UNO genommen wird. Die UNO ist keineswegs die unparteiische, über der Machtpolitik stehende Gewalt, sondern lediglich die Stelle, wo das internationale Kräfteparallelogramm zur Auseinandersetzung gelangt. Gegen zahlreiche Aggressionen wurde nichts unternommen, weil keine Grossmacht da war, deren Interesse zufällig in derselben Richtung lag wie das Völkerrecht oder weil zu starke Interessen einer solchen Aktion entgegenstanden. Auch der Sicherheitsrat handelt - notgedrungen - in erster Linie nach Kriterien der Machtpolitik, wofür er die volle Verantwortung zu übernehmen hat. Es hat deshalb einen Sinn, auch zwischen denen, die sich auf die UNO berufen, und ihren Gegnern, auch allfälligen Opfern der UNO-Politik, neutral zu bleiben. Eine UNO-Mitgliedschaft der Schweiz würde eine vielleicht mögliche Vermittlung in solchen Fällen schwer beeinträchtigen, denn wir wären von vornherein auch Partei.
7. Vielfach wird von der Schweiz Solidarität mit der Völkergemeinschaft gefordert. Die Forderung ist durchaus berechtigt. Die Frage ist, wie sich echte Solidarität äussert. Die Neutralität ist, insofern sie Unparteilichkeit und Friedenspolitik ist, bereits als solche eine Betätigung von Solidarität. Echt ist sie nur, wo wir selbst es sind, die sie erbringen, d.h. wo sie freiwillig ist. Generelle Unterordnung unter eine Kollektivinstanz, insbesondere eine erzwungene, von einer äusseren Instanz auferlegte Unterordnung ist nicht Solidarität. Freiwillige Solidarität dagegen ist nicht eine Alternative zur Neutralität, sondern eine Betätigung der Neutralität. Die Solidarität mit der Völkergemeinschaft wird am besten gewahrt, wenn wir aus der

allgemeinen Machtpolitik, auch derjenigen, welche sich der UNO zu ihren Zwecken bedient, einen Raum aussparen, der ausschliesslich dem Frieden dient.

8. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz ist die einzige von aller Politik losgelöste internationale humanitäre Organisation der Welt. Seine Wirkungsmöglichkeit hängt weitgehend vom internationalen Ansehen der Schweiz als dauernd neutralem Staat ab. Sowohl ein Beitritt zur UNO wie zur EG würde dieses Ansehen in Frage stellen. Schon allein die Sicherung des IKRK wäre Grund genug für die Beibehaltung der immerwährenden Neutralität.
9. Von den hier geltend gemachten Gesichtspunkten aus ist ein Beitritt zur EG abzulehnen. Von offizieller Seite wird ständig wiederholt, ein "Alleingang" komme nicht in Betracht. Der Ausdruck "Alleingang" entspricht jedoch nicht der Wirklichkeit. Die Schweiz ist jetzt schon stärker in Europa (nicht in der EG) integriert als irgendein anderer Staat. Wirtschaftlich ist sie ein integrierender Bestandteil der Weltwirtschaft, geistig-kulturell ist sie mit Europa infolge ihrer Mehrsprachigkeit stärker verbunden als ihre Nachbarn. Eigenständig ist sie in ihren politischen Institutionen. Sie fügt niemand einen Schaden zu, wenn sie auf dieser Selbständigkeit beharrt. Die wirkliche, nicht nur indirekte Demokratie müsste im Grunde die Zukunft Europas selbst sein.
Sollte im Zuge des Aufbaus eines europäischen Sicherheitssystems eine autonome Landesverteidigung nicht mehr sinnvoll sein, dann stünde es auch dem Neutralen frei, mit geeigneten Partnern für einen (unwahrscheinlichen) Kriegsfall Vorabgespräche zu treffen, unter der einzigen Voraussetzung, dass seine Armee nicht in Friedenszeiten einem fremden Kommando unterstellt wird.
10. Gibt es eine Alternative zur Neutralität? - Es wird von mancher Seite eine aktivere Aussenpolitik gefordert. Eine solche kann nur in der Förderung des internationalen Rechtes und Friedens bestehen. Diese können aber gar nicht besser fundiert werden als durch die grundsätzliche Neutralität. Die schweizerische Neutralität ist eine internationale Institution, auf die die Welt angewiesen ist. Keine Behörde hat das Recht, sie abzuschaffen. Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten (welche nicht identisch sind; im Konfliktfall kommt den Menschenrechten die erste Priorität zu), Stellungnahme gegen Gewaltakte, Anerkennung sich unabhängig machender Völker - solche Massnahmen stehen im Einklang mit dem Sinn der schweizerischen Neutralität. Mitmischen bei der internationalen Machtpolitik oder Mitreden, wo es sich um blosser Wiederholung üblicher Gemeinplätze handelt, kann sie nur in Misskredit bringen.

11. Es gibt zahlreiche ausserpolitische Probleme, auf die das Neutralitätsprinzip nicht anwendbar ist. Es ist jedoch sinnlos, diese Tatsache zur Abwertung der Neutralität zu benutzen - wie gelegentlich geschieht -, da diese nicht helfe, solche Probleme zu bewältigen. Zu solchen neutralitätspolitisch irrelevanten Problemen gehören z.B.: Umweltfragen, humanitäre Hilfsaktionen, Aufbauhilfe in Osteuropa, Entwicklungshilfe in der dritten Welt, Verkehrsabkommen, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Mitwirkung in Europarat und KSZE. Ueber solche Fragen kann ohne neutralitätspolitische Bedenken verhandelt werden.
12. Dem Vernehmen nach soll bei den Beitrittsverhandlungen Schwedens und Oesterreichs zur EG auch deren Neutralität neu "definiert" werden. Es stellt sich die Frage, ob die Schweiz nicht rechtzeitig auf internationalem Boden ihre eigene Auffassung der Neutralität als Grundlage einer zuverlässigen Unparteilichkeit und einer universellen Friedenspolitik energischer bekannt machen sollte.
- 13: Infolge ihrer Lage, Grösse, historischen Verpflichtungen, auch ihrer Nachbarschaft sind die wenigsten Staaten in der Lage, dieselbe Politik zu treiben wie die Schweiz, auch wenn sie ein identisches Ziel verfolgen. Es muss einen Ort auf der Welt geben, der ausschliesslich dem Frieden dient. Die Schweiz eignet sich dafür durch ihre Tradition, ihre Erfahrung, auch durch ihre Kleinheit und geographische Abgelegenheit. Ihre Neutralität kann keinem anderen Staat schädlich oder lästig werden. Andererseits ermöglicht sie ihr, sich an allen Friedensbemühungen aktiv zu beteiligen.

B. Nähere Ausführung und Begründung

I. Anfechtung der Neutralität

Seit einigen Jahren, spätestens seit der Abstimmung über den Beitritt der Schweiz zur UNO, wird die Neutralität gründlicher als jemals bisher in Frage gestellt. Früher galt sie als "Hauptbasis der schweizerischen Politik", als das "von den Vätern ererbte Kleinod" (Instruktion der Tagsatzung von 1814 für die Abgesandten zum Wiener Kongress. Repertorium der Abschiede der Eidg. Tagsatzungen 1814 - 1848. Bd. II S. 1095). Heute gilt sie vielen, auch massgebenden Schweizer Politikern als Ausdruck des Egoismus, der Gleichgültigkeit, der Kleinkariertheit, der Schneckenhausgesinnung. Heinz R. Wuffli spricht von einer "egoistischen Befolgung einer blutleeren Neutralitätspolitik", an deren Stelle die "Wahrnehmung der Aufgaben einer mehrsprachigen, zentralgelegenen Helvetia mediatrix" treten solle - als ob die beiden Aspekte sich gegenseitig ausschlossen. (Schweiz. Monatshefte Feb. 1990 S. 148). Und Botschafter Jacobi unterstreicht diese Deutung der Neutralität, wenn er sagt: "Aus der Neutralität sind kaum noch Vorteile zu gewinnen" (Der Bund 17.5.1990).

Viel hat offenbar zur Abwertung der Neutralität beigetragen, dass sie mit einem negativen Begriff bezeichnet wird: ne-uter: keiner von beiden, Neutralität: keiner Partei angehörend. So wenig jedoch der Gehalt eines wirklichen Friedens lediglich die Abwesenheit des Krieges ist, so wenig ist mit dem Negativum "Neutralität" der wesentliche Gehalt einer sinnvollen schweizerischen Aussenpolitik erschöpft.

Auf den ersten Blick ist die Neutralität gewiss lediglich ein Mittel der Selbsterhaltung, das die Schweiz ebenso befugt ist einzusetzen, wie jeder andere Staat die ihm gemässen Mittel einsetzt und wofür wir uns niemand gegenüber zu entschuldigen oder zu rechtfertigen haben. Dieser Aspekt wird jedoch vielfach nicht nur überbetont, sondern geradezu verabsolutiert. Z.B. Peter Sager: "Für den schweizerischen Kleinstaat bedeutet Neutralität ausschliesslich Mittel zur Erhaltung der nationalen Selbständigkeit". (These 13 Zeitbild 5/91). Auch die strikte Reduktion auf ihren rein militärischen Inhalt im Kriegsfall sieht die Neutralität zu eng.

Es wird heute vielfach die Forderung erhoben, die schweizerische Neutralität müsse überdacht werden (Wuffli S. 139). Diese Forderung ist durchaus berechtigt. Es fragt sich, was "überdenken" bedeutet und wohin ein "Ueberdenken" führt.

Ueberdenken ist nicht a priori = Abschaffen. Ein gründliches Ueberdenken kann auch zu Bestätigung, ja Vertiefung führen. Dass die Neutralität in ihrem Ursprung und in ihrer Bedeutung mehr ist als blosses egoistisches Abseitsstehen zum eigenen Vorteil, dürfte jedem Schweizer geläufig sein und soll im folgenden näher begründet werden.

II. Definition

Die traditionelle immerwährende Neutralität der Schweiz hat ihrer Natur gemäss drei Hauptfunktionen:

1. Die Neutralität nach aussen ermöglicht es, Zwistigkeiten im Innern zu vermeiden. Die Innenpolitik kann weitgehend ohne Rücksicht auf ausserpolitische Verhältnisse gepflegt werden.
2. Als Mittel der Aussenpolitik hat sie den Zweck, die Unabhängigkeit gegenüber den Grossmächten zu bewahren und die Schweiz aus den Konflikten anderer Staaten herauszuhalten. In diesem Sinne ist sie frei gewählt und seit 1815 durch die Grossmächte anerkannt. Diese Funktion steht im Vordergrund bis in die 1940er Jahre.
3. Die immerwährende Neutralität ermöglicht eine konsequente und unverdächtige Arbeit für den Weltfrieden, vor allem durch die "guten Dienste", u.U. auch durch unmittelbare Friedensvermittlung. Durch jahrzehntelange Erfahrung hat die Schweiz in diesem Bereich ein Ansehen gewonnen, das nicht seinesgleichen hat. Diese Stellung gilt es zu pflegen und zu bewahren, nicht nur zum eigenen Vorteil, sondern als Dienstleistung am Weltfrieden.

Der wesentliche, positive Inhalt einer schweizerischen Neutralitätspolitik ist also nicht die blosse Enthaltung von ausserpolitischer Aktivität, sondern der grundsätzliche Verzicht auf Machtpolitik (sei es zum eigenen Vorteil oder durch Teilnahme an machtpolitischen Staatenverbänden), die ausserpolitische Unparteilichkeit und darauf beruhend eine universelle Friedenspolitik. Letztere ist nicht eine Alternative zur Neutralität, sondern deren natürliche und konsequente Durchführung.

Die Voraussetzung für die Wirksamkeit der Neutralität ist ihre unbedingte Zuverlässigkeit. Es ist zu unterscheiden zwischen dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik. Das Neutralitätsrecht (v.a. Haager Konvention von 1907) ist strikte einzuhalten. Die Neutralitätspolitik steht immer wieder vor Ermessensfragen, die sie oft zu einer eigentlichen Gratwanderung werden lässt. Ihre Zielsetzung jedoch steht fest: sie hat sich im Rahmen des Möglichen darum zu bemühen, die Glaubwürdigkeit der politischen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schweiz zu wahren. "Die Schweiz war immer bestrebt, eine prinzipiengebundene Aussenpolitik und keine Aussenpolitik von Fall zu Fall zu führen. Sie schuf dadurch im Rahmen der internationalen Beziehungen einen in seiner Kontinuität einzigartigen Faktor der Stabilität und Verlässlichkeit. ... Im Spannungsfeld zwischen kollektiver Staatenverantwortung für den Frieden und nationaler Sicherheitspolitik, in das sich die Schweiz seit der historischen Epochenwende des Ersten Weltkrieges hineingestellt sieht, hat sie sich an dem bereits zur Zeit des Völkerbundes entwickelten Verhaltensmuster orientiert: "Festungsstrategie" im militärischen Bereich, "Weltordnungsstrategie" in humanitären und wirtschaftlichen Angelegenheiten."

(Prof. Daniel Thürer in NZZ 2.4.1991)

Stellungnahmen zur Frage der Neutralität

Peter Sager:

Grundlegend ist die Tatsache, dass einzig die dauernde Neutralität der Prüfung am kategorischen Imperativ standhält: Wäre jedes Land dauernd neutral und zur Verteidigung fähig und willens, so wäre der Weltfriede ipso facto vollzogen. Das rechtfertigt einen internationalen Einsatz des dauernd Neutralen mit dem Ziel, dem Institut der dauernden und bewaffneten Neutralität wachsende Anerkennung zu verschaffen.
(These 33 Zeitbild 5/91)

Bundesrat Felix Calonder 1919:

Alte Formen müssen neuen Lebensverhältnissen und Bedürfnissen weichen in der Politik so gut wie in der Rechtsentwicklung. Was wir unter allen Umständen auch in Zukunft wahren wollen, das ist die höhere internationale Idee, die unsere Neutralität auszeichnet: Friede, Freundschaft und gemeinsame Arbeit mit allen Völkern der Welt, die uns aufrichtige Achtung und wohlwollende Gesinnung entgegenbringen.
(Zitiert bei Prof. Dr. Daniel Thürer NZZ 2. April 1991)

Prof. Dr. Daniel Thürer:

Viele Zeichen unserer Zeit deuten darauf hin, "dass die dauernde Neutralität als 'nationalegoistisches Konzept' in einem regional- und globalpolitisch grundlegend gewandelten Umfeld an Bedeutung eingebüsst hat und die der Neutralität schon immer innewohnende Friedensfunktion als Legitimationsgrundlage in den Vordergrund zu rücken ist. Das völkerrechtliche Sonderstatut der Neutralität muss von der Schweiz daher vermehrt als besondere Chance verstanden und genutzt werden, im Falle bewaffneter Auseinandersetzungen das humanitäre Wirken des Roten Kreuzes optimal zu begünstigen, sich initiativ und professionell als "ami de tous" (Emer de Vattel) für Vermittlung und Friedenssicherung einzusetzen und - worauf der Bundespräsident vor der Vereinigten Bundesversammlung zu Recht hingewiesen hat - aktiv als mitverantwortliches Organ der Staatengemeinschaft und nicht nur als 'stillsitzender', unbeteiligter Beobachter auf die Respektierung und Fortentwicklung des Völkerrechts hinzuwirken".
(NZZ 2.4.1991)

Georges-André Chevallaz:

La neutralité, qui est à la fois la mission internationale de la Suisse et la condition de son indépendance politique, serait, en fait et en esprit sinon en droit - l'imagination des juristes a toujours été fertile - incompatible avec l'appartenance à la Communauté. Car il est évident - à la fois légitime et souhaitable pour l'équilibre des puissances et l'avenir de l'Europe - que l'intégration économique se complétera d'une diplomatie et d'une défense communautaire. Or, l'appartenance à une alliance diplomatique et militaire contredit formellement à la neutralité. Indépendance politique et neutralité sont, dans les deux sens, indispensables l'une à l'autre.
(Georges-André Chevallaz, Le gouvernement des Suisses ou l'histoire en contrepoint. Lausanne 1989, p. 177)

Max Petitpierre:

Les principes qui ont toujours inspiré notre politique étrangère: vivre en paix avec tous les autres peuples, nous associer à toutes les tentatives faites pour développer la collaboration internationale, dans les domaines les plus divers et les plus étendus, pour substituer aux rapports de force des relations de droit entre les différents Etats.

Notre statut de neutralité n'est pas un entravement à la réalisation d'une sécurité collective, au contraire, il représente une contribution spéciale de la Suisse, une contribution de pacification internationale que nous avons déjà fourni depuis longtemps.

(Max Petitpierre, Conseiller fédéral, discours du 20 mars 1946 et du 2 avril 1947.)

Otto von Habsburg

Wer, was heute allerdings fast eine Ausnahme darstellt, auch innerhalb der EG über das Jahr 1992 hinaus zu denken und zu planen in der Lage ist, der erkennt das vitale Interesse auch der EG, dass für die Schweiz ein Sonderstatus geschaffen wird. Die schweizerische Neutralität ist einer der wichtigsten politischen Aktivposten im europäischen Kontinent überhaupt, wenn die Rolle dieses Kontinents in der Welt betrachtet wird. Dank ihrer Neutralität ist die Schweiz auch Sitz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz; und das ist eine der wichtigsten Institutionen in der Welt. Und überdies ist jene Praxis der schweizerischen Politik, sich jenen, die nicht mehr direkt miteinander zu sprechen bereit sind, als Vermittler anzubieten, weltweit von eminenter Bedeutung. Die Schweiz ermöglicht damit immer wieder direkte Kontakte zwischen Staaten, die ihre diplomatischen Beziehungen längst abgebrochen haben. Diese Vermittlerstellung ist für ganz Europa von entscheidender Bedeutung, garantiert sie doch europäische Präsenz überall in der Welt.

(Dr. Otto von Habsburg, Europa im Umbruch. Vortrag gehalten an der "Schweizerzeit"-Herbsttagung vom 25. November 1989 in Winterthur.

"Schweizerzeit"-Schriftenreihe Nr. 7. Wir betonen, dass wir nicht generell mit allen Ansichten Ottos von Habsburg einig gehen, seiner Ansicht über die schweizerische Neutralität jedoch voll und ganz zustimmen.)

Max Liniger-Goumaz:

La neutralité suisse est dotée d'un sens spirituel et politique plutôt que militaire. Elle est un choix entre le bien et le mal entre le droit et la puissance, une attitude morale, tandis que le neutralisme et la neutralisation, c'est le vide. En 1815 la neutralité n'était pas décrétée à titre de restriction de souveraineté, mais, au contraire acceptée comme l'expression de cette souveraineté même.

(Max Liniger-Goumaz, Paroles d'Helvétie. Europe: L'accent suisse 1990.)

III. Grundsätzliches

So verwirrend die gegenwärtige Lage ist, sie hat das Gute, dass sie Anlass zur Besinnung auf das Grundsätzliche gibt. In einem Europa, in dem kriegerische Auseinandersetzungen zwischen unseren Nachbarn ausgeschlossen scheinen, in dem der Ost-West-Konflikt beseitigt scheint, in dem die Sicherheit voraussichtlich international organisiert werden wird, sind die beiden ersten Funktionen der Neutralität (Vermeidung von Zwist im Innern und Sicherung der Unabhängigkeit nach aussen) im Verblässen begriffen, sie scheinen nicht mehr lebenswichtig zu sein. Es wäre jedoch unrealistisch, sich voreilig dem Traum hinzugeben, der Weltfriede sei seit dem Umbruch im Osten Europas gewährleistet (eine Illusion, die offenbar an dem Resultat der Abstimmung über die Armeeabschaffung beteiligt war). Andererseits tritt, insofern die skizzierte Situation fort dauert, der eigentliche Sinn der Neutralität in den Vordergrund: der Dienst am internationalen Frieden. Daraus ergibt sich auch die grosse Chance, dass der grundsätzlich neutrale Kleinstaat deutlicher als bisher seiner eigentlichen Aufgabe gerecht werden kann. Die - angeblich - egoistische Komponente der Neutralität verliert an Bedeutung.

Es muss auffallen, dass die Neutralität, obwohl sie sich der intellektuellen Betrachtung bloss als Mittel zum Zweck darbietet, doch als ein Stück Eidgenossenschaft empfunden wird, dass sie, bei allen Schwankungen und gelegentlichen Abweichungen immer wieder zu ihrem eigenen Gleichgewicht zurückfindet. Die schweizerische "immerwährende" Neutralität ist eben nicht nur ein mehr oder weniger opportunistisch angewendetes Mittel, sondern gleichzeitig auch Ausdruck des tiefsten Wesens der Eidgenossenschaft selbst. Dies zeigt sich schon darin, dass das Prinzip Neutralität in die Bundesverfassung aufgenommen ist (Art. 85,6, Art. 102,9). Executive und Legislative sind gleicherweise auf die Neutralität verpflichtet. (Die Neutralität ist zwar nicht unter die in der Bundesverfassung aufgeführten Bundeszwecke aufgenommen worden. Die vorherrschende juristische Auffassung besagt, dass die genannten Artikel keine Verpflichtung, sondern nur eine Kompetenzerteilung beinhalten. Trotzdem müsste eine allfälliger Verzicht auf die Neutralität von Volk und Ständen genehmigt werden.)

So werden wir schliesslich auf die Frage verwiesen: was ist die Eidgenossenschaft? Wir sind uns bewusst, dass sie immer mehr ist, als in knappen Worten gesagt werden kann. Einen Hinweis auf die Antwort gibt der Begriff "Eidgenossenschaft". Ihrem Sinn und Ursprung nach ist sie eine durch freiwilligen Zusammenschluss zustande gekommene, durch Eide bekräftigte Gemeinschaft ländlicher und städtischer Gemeinschaften, gewissermassen eine Genossenschaft von Genossenschaften. Die Absicht des Zusammenschlusses war nicht die Bildung eines neuen Staates, sondern die Erhaltung von Eigenheit und Unabhängigkeit der Glieder und die gemeinsame Handhabung von Recht und Frieden in ihrem Bereich.

Die eidgenössische Idee hat sich als entwicklungsfähig erwiesen. Als nach einem halben Jahrtausend eines Zusammenlebens in der Form locker zusammengefügtter Bündnisse das Bewusstsein einer nationalen Gemeinschaft entstand und aus diesem sich ein Bundesstaat konstituierte, da sollte das Wesentliche eidgenössischer Lebensweise in der neuen Form erhalten bleiben. Im Ursprung der Eidgenossenschaft ist auch ihr heutiger Sinn enthalten. Dem Menschen wird zugetraut und zugemutet, dass er moralisch stark genug sei, sich aus eigener Verantwortung sinnvoll in die Gemeinschaft hineinzustellen. Im Zug der geistigen und politischen Entwicklung hat die Eidgenossenschaft die Freiheit und Gleichheit aus der genossenschaftlichen Bindung entlassen und durch die adäquaten Institutionen verallgemeinert. Im 20. Jahrhundert sind ihr im Sinn der Solidarität die sozialen Werke eingegliedert worden. Der "Bund der Eidgenossen", der durch die Bundesverfassung - wie die Präambel sagt - nicht gegründet, sondern "befestigt" werden soll, war und ist immer mehr als bloss Staat. Sein Gehalt ist ausgesprochen in der Dreieinheit: individuelle Freiheit, gegenseitige Achtung und Solidarität.

Der Sonderfall Schweiz besteht natürlich nicht darin, dass nur hier individuelle Initiativen und freie Taten aus sozialer Verantwortung vorkämen, sondern darin, dass der Staat selbst auf keiner anderen Basis errichtet ist als auf eben dieser Voraussetzung. Der Geist der Freiheit und Rechtlichkeit, ursprünglich auf die Gemeindeverbände bezogen, hat sich im Lauf der Neuzeit auf die einzelne Persönlichkeit übertragen, wobei Selbständigkeit der Gemeinden und Kantone in weitem Masse erhalten blieben. Direkte Demokratie und Föderalismus sind die notwendigen Aeusserungen einer Gemeinschaft mündiger Menschen, zu der es unabdingbar gehört, dass, soweit es möglich ist, jeder Mensch an allen Entscheidungen mitbeteiligt ist, die ihn selbst betreffen, und nicht von ferner, unbekannter Hand alles Wesentliche entschieden wird. (Dass gegen diese Idee auch immer wieder massiv gesündigt wurde und wird, ist bekannt und von vornherein zuzugeben. Aber die eigentliche raison d'être der Schweiz ist in ihrer Idee ausgesprochen).

Die Neutralität, wie sie oben skizziert worden ist, ist also nicht bloss ein untergeordnetes Mittel zum Zweck. Wie die persönliche Freiheit, die direkte Demokratie, der Föderalismus, die Sprachenvielfalt, das Milizsystem ist auch die Neutralität ein unmittelbarer Ausfluss der Idee der Eidgenossenschaft selbst. Ein Staat, der im Innern keine andere Aufgabe hat, als das Recht zu handhaben, dessen Macht nur insoweit berechtigt ist, als er das Recht schützt, der sich ständig vor seinen Bürgern rechtfertigen muss, dieser Staat kann niemals irgendeine Art von Machtpolitik zu seinem aussenpolitischen Ziel machen. Wie im Innern muss er auch nach aussen Rechtsstaat sein. Jede Einmischung in fremde Machthändel widerspricht seinem Wesen. Der eidgenössische Bund war von jeher eine Friedensorganisation, die weitgehend von der Bevölkerung selbst getragen wurde. Diese Friedensorganisation bedingt auch eine friedliche Haltung nach aussen. Auch das IKRK, dem ausschliesslich Schweizer Bürger angehören, ist dieser Idee verpflichtet.

Positiv ausgedrückt ist die schweizerische Neutralität von jeher universelle Friedenspolitik - abgesehen von wenigen abweichenden Einzelfällen.

Meistens äusserte sie sich passiv, in der Enthaltung von Teilnahme an Machtrivalitäten. Aber der positive Aspekt ist in ihrem Prinzip ebenso veranlagt und kommt im 20. Jahrhundert am deutlichsten zur Geltung. Solidarität und Disponibilität sind nicht Alternativen zur Neutralität, sondern Aeusserungen derselben Friedenspolitik, für welche die Neutralität in machtpolitischen Konfliktsfällen die unabdingbare Grundlage abgibt. Dem grundsätzlichen Verzicht auf Machtpolitik verdankt die Schweiz das - immer natürlich relative - internationale Ansehen, das ihr alle Dienste ermöglicht, die sie dem Frieden leisten kann: die Wirksamkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, die machtpolitisch unverdächtige Katastrophenhilfe, die gegenseitige Vertretung der Interessen verfeindeter Staaten, diplomatische Vermittlungen der heikelsten Art, wie z.B. die durch einen einzelnen, ohne offizielle Unterstützung erwirkte vorzeitige Kapitulation der italienischen Armee in Norditalien 1945 oder die Vermittlung zwischen Algerien und Frankreich, wobei oft eine Diskretion nötig ist, die alles Spektakuläre ausschliesst. So ist die "machtpolitische Unbescholtenheit" (Jahresbericht 1946 der Basler Chemie-Firma Hoffmann-La Roche) eine der grössten Kraftquellen, die die Schweiz in den Dienst des Weltfriedens stellen kann.

Bundesrat Max Petitpierre hat die Idee der schweizerischen Neutralität deutlich ausgesprochen. "Die Grundsätze, die stets unsere Aussenpolitik geleitet haben", sind "mit allen Völkern in Frieden zu leben und an allen Versuchen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf den verschiedensten und weitesten Gebieten teilzunehmen, um so die Machtbeziehungen zwischen den Staaten durch Rechtsbeziehungen zu ersetzen".

(Rede vor dem Nationalrat 1946)

Seit der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts wird die schweizerische Neutralität in der Praxis der internationalen Politik als ein Institut der Völkergemeinschaft betrachtet. Sie ist zu einem Element der Stabilität geworden. Noch kürzlich hat der polnische Aussenminister und Professor für Völkerrecht, Krzysztof Skubiszewski, die Schweiz als "historisch gewachsenen Ort der Stabilität" anerkannt (NZZ 31. August / 1. September 1991).

"Als Garant für die Beibehaltung dieser Stabilität erscheint dem polnischen Aussenminister die 'ewigwährende Neutralität', die wegen der Tatsache, dass diese auf der staatspolitischen Tradition der Schweiz gewachsen und nicht irgendwann künstlich ausgerufen worden sei, der Schweiz und Europa viele Vorteile bringe".

Wenn heute vielfach eine Erweiterung der schweizerischen Aussenpolitik zu einer Friedenspolitik gefordert wird, dann muss darauf geantwortet werden, dass die schweizerische Aussenpolitik seit langer Zeit grundsätzliche Friedenspolitik ist. Seit dem 19. Jahrhundert ist die Schweiz an zahlreichen Schiedsverfahren und anderen Friedens- und Vermittlungsaktionen beteiligt. Beispiele: 1872 war Altbundesrat Stämpfli Schiedsrichter im sog. Alabama-Handel zwischen den USA und England; an der Regelung des Konfliktes zwischen Aegypten und Israel wegen des Küstenstreifens Taba 1989 war ein Schweizer Schiedsrichter; Altbundesrat Calonder war Präsident der Gemischten Kommission bei der Abstimmung in Oberschlesien (1920); 1953 beteiligte sich die Schweiz an der Heimschaffung der Kriegsgefangenen des Koreakrieges und in der Folge an der Ueberwachungskommission des Waffenstillstandes; im zweiten Weltkrieg übernahm die Schweiz - wie früher auch im ersten - eine grosse Zahl von Schutzmandaten kriegführender Staaten; an den Verhandlungen der KSZE war sie immer führend beteiligt; obwohl die Schweiz nicht Mitglied der UNO ist, unterstützt sie immer wieder deren Friedensaktionen, z.B. durch Entsendung eines Sanitätskorps nach Namibia und in der Folge eines Beobachterkorps zur Ueberwachung der ersten freien Wahlen des neuen Staates (1988); der Ruf der Schweiz als eines politisch vollkommen ungebundenen, überparteilichen Staates macht sie geeignet, den europäischen Sitz der UNO zu beherbergen und zahlreichen internationalen Konferenzen Gastrecht zu geben (z.B. bei der ersten Zusammenkunft zwischen Gorbatschow und Reagan). Kein Prestige irgendeiner Macht kann durch die Begegnung mit einem, wenn auch zunächst feindseligen Partner, verletzt werden, wenn die Begegnung in der Schweiz stattfindet.

IV. Spezielle Fragen

1. Politik - Wirtschaft - Kultur

Neutralität ist ein völkerrechtlicher Begriff. Sie verpflichtet einzig den Staat, nicht aber die Wirtschaft oder die einzelne menschliche Persönlichkeit (sofern diese nicht den Staat repräsentiert). Gesinnungsneutralität ist nicht gefordert. Dadurch bleiben Wirtschafts- und Kulturleben frei von der Staatsraison, durch die sie bei andern Mächten so oft korrumpiert werden. Wirtschaftliche Beziehungen stehen ausserhalb des Neutralitätsrechtes. Der Unternehmer kann handeln unbelastet von dem Verdacht, für den Staat Machtpositionen anzustreben. Dass dies für die schweizerische Wirtschaft einen "Standortvorteil" darstellt, liegt auf der Hand. Es gilt jedoch, im Urteil die rechten Proportionen zu wahren. Es ist wahr, dass die Schweiz von ihrer Neutralität auch profitiert. Es ist aber nicht wahr, dass sie die Neutralität handhabt, um zu profitieren. Handel beruht immer auf Gegenseitigkeit und wird nur da betrieben, wo die Gegenseite etwas anzubieten hat. Jede Abhängigkeit ist hier gegenseitig. Wo Macht entsteht, ist es wirtschaftliche, nicht staatliche Macht. "Die Neutralität als ausserpolitische Enthaltenssamkeit unseres Staates einerseits, die Weltoffenheit und Dynamik unserer Wirtschaft andererseits sind nicht Gegensätze, sondern stehen in enger Wechselbeziehung zueinander." (Schindler S.19. Siehe Anhang)

Das Neutralitätsrecht stellt keine speziellen Forderungen, welche die Handelsbeziehungen des Neutralen zu anderen Staaten betreffen, ausser dem Verbot einseitiger Kriegsmateriallieferungen an Kriegführende. Ausserdem kann die Neutralitätspolitik tangiert werden durch wirtschaftliche Sanktionen gegenüber einem Staat, der das Völkerrecht verletzt.

Dasselbe wie für die Wirtschaft gilt für den geistig-kulturellen Austausch. Der Schweizer, der im Ausland kulturelle Beziehungen aufnimmt, kann nicht in Verdacht kommen, politische Macht aufzubauen. Auch er kann machtpolitische Unbescholtenheit in Anspruch nehmen. Jeder geistige Austausch muss ohnehin individuell verantwortet werden. So bedeutet die Neutralität in ihrem eigentlichen Sinn auch ein Element der Freiheit, indem der einzelne Mensch von der Schweiz aus nie in den Sog der Staatsraison geraten kann. Ob diese Freiheit bei einem Beitritt zu einer internationalen Staatengemeinschaft erhalten bliebe, ist fraglich.

2. Schweiz und UNO

Aus dem Gesichtspunkt der schweizerischen Neutralität als einer universellen Friedenspolitik ergibt sich, dass die Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO richtig ist. Die von Schweden und Oesterreich, aber auch in der Schweiz oft vertretene Auffassung, dass ein von der UNO durchgeführter Krieg lediglich eine Polizeiaktion sei, der gegenüber die Neutralität gegenstandslos sei, ist eine rein juristische Fiktion ohne politischen Realitätsgehalt. Auch eine solche "Massnahme der kollektiven Sicherheit" (Daniel Thürer, NZZ 2.4.1991) wird nur durchgeführt, wenn eine Grossmacht es will und wenn die Machtverhältnisse einen Erfolg garantieren, wie im Golfkrieg. Zahlreiche Gewaltakte auf internationalem Feld sind ohne Sanktion geblieben oder wurden höchstens durch Gegenaktionen entgegengesetzter Interessen behindert: die Besetzung Tibets durch China und die nachfolgende Behandlung seiner Bevölkerung, der Ueberfall der UdSSR auf Afghanistan, der Krieg zwischen Irak und Iran, die Annexion der Sahara durch Marokko und zahlreiche andere.

Die UNO ist keineswegs die unparteiische, über der Machtpolitik stehende Gewalt, sondern lediglich die Stelle, an der das internationale Kräfteparallelogramm zur Auseinandersetzung gelangt. Der Golfkrieg wurde möglich, weil keines der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ein Interesse daran hatte, ihn zu verhindern. Gegen andere, ebenso gravierende Aggressionen wurde nichts unternommen, jedenfalls von der UNO aus, weil keine Grossmacht da war, deren Interesse zufällig in dieselbe Richtung ging wie das Völkerrecht, oder weil sie durch andere Mächte blockiert wurden. Auch ein von der UNO abgesegneter Krieg gegen einen Aggressor bleibt immer ein klassischer Krieg, Teil einer Machtpolitik, in deren Dienst die UNO genommen wird. Wie jede Machtpolitik muss auch diejenige der UNO jeweils mit mehr oder weniger tauglichen juristischen oder ethischen Argumenten gerechtfertigt werden.

Es hat deshalb einen Sinn, auch zwischen denen, die sich auf die UNO berufen, und ihren Gegnern, auch allfälligen Opfern der UNO-politik, neutral zu bleiben. Bei jedem auch noch so tief gehenden Konflikt muss der Moment eintreten, da man sich wieder begegnet. Eine UNO-Mitgliedschaft der Schweiz würde eine in solchen Fällen vielleicht mögliche Vermittlung schwer beeinträchtigen, denn auch die Schweiz wäre von vornherein Partei.

Während des Golfkrieges hat der Bundesrat sich an das Neutralitätsrecht gehalten und den Luftraum für militärische Transporte gesperrt (nicht für humanitäre). Andererseits hat er das Wirtschaftsembargo der UNO gegen den Irak freiwillig nachvollzogen, obwohl die Schweiz als Nichtmitglied nicht an die Resolutionen der UNO gebunden ist. Damit verletzte er indessen nicht das Neutralitätsrecht. Dieses fordert vom Neutralen nicht, dass er durch Gleichbehandlung den eindeutigen Rechtsbrecher bevorzuge, so wenig es von ihm forderte, sich während der Kriegszeit durch absolute Verweigerung der Vernichtung durch seine übermächtigen Nachbarn auszusetzen.

Das positive Verhältnis der Schweiz zur UNO hat durch die Ablehnung der Mitgliedschaft keinen Schaden genommen. In allen Unterabteilungen, in denen reelle Arbeit geleistet wird, arbeitet die Schweiz aktiv mit. Es ist übrigens bemerkenswert, dass sich die "Schutzmachtstätigkeit der neutralen Schweiz auch in der Aera der Vereinten Nationen ungebrochen erhalten hat." Die "friedenserhaltenden Operationen der UNO" eröffneten der Schweiz neue Möglichkeiten. "Weder Gründe der Neutralität und noch weniger solche ihrer Nichtmitgliedschaft bei der UNO standen dem entgegen. Die Weltorganisation hat ihrerseits nie gezögert, immer wieder um schweizerische Unterstützung zu bitten. Die Liste dieser Operationen ist lang. Es gibt heute darunter nur noch wenige, an denen die Schweiz, wenn auch nicht mit militärischen Kontingenten, so doch in irgendeiner anderen Weise, materiell, finanziell oder personell beteiligt wäre" (Altstaatssekretär Raymond Probst in "Der Staatsbürger" 1989/7). Und der polnische Aussenminister Kubiszewski bestätigt: "Im Bereich der friedlichen Konfliktbeilegung habe die Schweiz bisher auch ohne UNO-Mitgliedschaft auf der ganzen Welt Hervorragendes geleistet". (NZZ 31.8. / 1.9.1991)

Die Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO wird also als Ausdruck einer absoluten Unparteilichkeit anerkannt und ist somit zu einer dem Frieden dienenden internationalen Institution geworden.

3. Die Schweiz und die "Europäische Gemeinschaft" (EG)

Von den hier geltend gemachten Gesichtspunkten aus ist ein Beitritt zur EG abzulehnen. Von vielen Seiten, auch von offizieller Seite wird ständig wiederholt, ein "Alleingang" komme nicht in Frage. Der Ausdruck "Alleingang" oder "Isolierung" entspricht jedoch nicht der Wirklichkeit. Die Schweiz ist jetzt schon, ohne Mitgliedschaft in der EG, stärker in Europa integriert als irgend ein anderer Staat Europas. Europa "mitzugestalten", wie uns empfohlen wird, brauchen wir gar nicht erst zu lernen oder uns dazu zu entschliessen. Von jeher war die Schweiz europäisch geprägt und hat eigene Initiativen zur europäischen Kultur und Entwicklung beigetragen. Kulturell stand die Schweiz nie ausserhalb Europas. Jeder schweizerische Schriftsteller ist zugleich ein deutscher, französischer oder italienischer Schriftsteller, der zudem eine eigene, unverwechselbare Note in die anderen nationalen Kulturen hineinträgt. Tessiner Architekten arbeiteten im 16. und 17. Jahrhundert in ganz Europa, bis Warschau und Petersburg. An den Schweizer Universitäten studieren prozentual mehr ausländische Studenten als in anderen Ländern, mit dem Beitritt zur Organisation "Erasmus" nimmt die Schweiz weiterhin am Dozenten- und Studentenaustausch teil. Forschung in der Schweiz ist zugleich ein Stück europäische Forschung. Wirtschaftlich ist die Schweiz ein integrierender Bestandteil der Weltwirtschaft. Prozentual verschafft die Schweiz mehr ausländischen Arbeitskräften Arbeitsplätze als jedes andere Land. Um zu Europa zu gehören, bedarf die Schweiz nicht der Unterordnung unter Brüssel. Alles, was wir für Europa tun können, können wir besser tun von der Position der Unabhängigkeit aus als von der Position der Unterordnung.

Eigenständig ist die Schweiz in ihren politischen Institutionen. In diesem Sinne ist und bleibt die Schweiz ein Sonderfall. Man versucht uns einzureden, dass die Unterschiede zu ihren Nachbarn geschwunden seien. Dies ist jedoch eine inhaltlose Behauptung, die der Differenzierung bedarf. Unsere Nachbarn haben nicht demokratische, sondern parlamentarische Staatsform. Diese Staatsform bestand aber in verschiedenen Varianten schon vor dem ersten Weltkrieg. (Es ist zuzugeben, dass in Deutschland und Oesterreich die Parlamente keinen Einfluss auf die Aussenpolitik hatten). Was sich geändert hat, ist, dass der aggressive Nationalismus soweit überwunden ist, dass nach menschlichem Ermessen ein Krieg zwischen europäischen Staaten unmöglich geworden ist. Solche Kriege waren jedoch von jeher eine Aeusserung politischer Schwäche, einer psychischen Unbeherrschtheit, deren Ueberwindung kaum als eine grosse Leistung, sondern als eine Selbstverständlichkeit gesehen werden sollte. Negativ fällt in die Bilanz das fast absolute Demokratiedefizit beim Zusammenschluss europäischer Staaten zur EG. Von einer Angleichung der politisch-institutionellen Verhältnisse zwischen der Schweiz und ihren Nachbarn kann also keine Rede sein. Der Sonderfall bleibt nach wie vor bestehen. Ein Beitritt zur EG verbietet sich schon deshalb, weil er einen weitgehenden Verzicht auf unsere direkte Demokratie bedingen würde. Die Schweiz fügt niemandem einen Schaden zu, wenn sie auf dieser Selbständigkeit beharrt.

Dasselbe gilt für die Neutralität. "Die EG will die politische Union, und diese Zielsetzung muss die Schweiz bei einem Beitritt schlucken. Sie stellt langfristig die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität in Frage". (Jürg Martin Gabriel, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1988/89 S. 38)

Die Errichtung eines europäischen Sicherheitssystems braucht jedoch nicht unbedingt die Neutralität zu gefährden. Sollte im Zuge eines Aufbaus eines solchen Systems eine autonome Landesverteidigung nicht mehr sinnvoll erscheinen, dann stünde es auch dem Neutralen frei, mit geeigneten Partnern für einen (unwahrscheinlichen) Kriegsfall Vorabsprachen zu treffen, unter der Voraussetzung, dass seine Armee nicht in Friedenszeiten einem fremden Kommando unterstellt wird. (Auch die Absprachen General Guisans mit französischen Armeestellen und diejenigen der P 26 mit englischen Stellen mögen neutralitätspolitisch ein gewisses Risiko beinhaltet haben, neutralitätsrechtlich waren sie unbedenklich.)

4. Die drei Ebenen der Neutralitätspraxis

1) Im Kriegsfall hält sich die Schweiz an das in der Haager Konvention festgelegte Neutralitätsrecht, auch dann, wenn die meisten anderen Staaten dieses nicht mehr berücksichtigen.
(Vgl. Gutachten Prof. Dr. D. Schindler S. 3 - 5. Siehe Anhang.)

2) Eine permanente Neutralitätspolitik bemüht sich, die Glaubwürdigkeit der Neutralität auch in Friedenszeiten aufrecht zu erhalten. Ihre Voraussetzung ist die Wahrung der politischen Unabhängigkeit.

3) Auf der Zuverlässigkeit der Neutralitätspolitik beruht die Möglichkeit einer universellen Friedenspolitik, die unbegrenzter Erweiterung fähig ist, ohne dass dadurch die Neutralität selbst zu Schaden zu kommen braucht.

Bei der Praxis der Friedenspolitik sind zwei Klippen zu umfahren, die deren Wirksamkeit gefährden könnten. Einerseits bloss verbale Kraftakte, die eher kompromittieren, aber ohne Wirkung bleiben. Schweigen kann unter Umständen besser sein als ein Mitreden da, wo Reden bloss zu einem Wiederholen üblicher Gemeinplätze wird. Blosser Betriebsamkeit war nie die Methode schweizerischer Aussenpolitik.

Die andere Gefahr besteht darin, dass die Schweiz unversehens unter dem Schein der Solidarität mit der Völkergemeinschaft in die Beteiligung an einer von ihr vielleicht gar nicht gewollten Machtpolitik absinkt. Dass es u.U. äusserst schwierig ist, auf der Ebene der Neutralitätspolitik den Ruf der Unparteilichkeit zu wahren, liegt auf der Hand. Das Ziel jedoch steht fest.

5. Gibt es Alternativen zur Neutralität?

Wer einem Verzicht auf die Neutralität und die Neutralitätspolitik das Wort redet, ist gehalten, die dazu möglichen Alternativen aufzuzeigen. Was bietet sich als solche an?

1) Das häufigste Angebot ist, die Neutralität durch eine tatkräftige Friedenspolitik zu ersetzen. Dazu ist das Nötige bereits gesagt: die Neutralität ist als solche ein Element der Friedenserhaltung (schon seit dem 16. Jahrhundert). Darüber hinaus ist sie die unverzichtbare Grundlage jeder von der Schweiz ausgehenden Politik der Friedenserhaltung oder der Friedensstiftung. Friedenspolitik und Neutralität (im schweizerischen Sinn) sind nicht Gegensätze, sondern sie ergänzen sich gegenseitig. Mit einem Verzicht auf die Neutralität wäre niemandem gedient, am wenigsten dem Frieden. Jede Macht, die es um den wirklichen Frieden zu tun ist, kann in der neutralen Schweiz nur einen Verbündeten sehen, für dessen Erfahrung man dankbar sein kann. Sie jagt, sofern sie sich selbst treu bleibt, nicht nach Friedenstauben auf dem Dach, sondern hält sich bereit, überall da, wo sie gefragt wird, oft im Stillen und Geheimen, an Ort und Stelle, im Mass des Möglichen dem Frieden zu dienen.

2) Vielfach wird von der Schweiz Solidarität mit der Völkergemeinschaft gefordert. Die Forderung ist durchaus berechtigt. Die Frage ist, wie sich echte Solidarität äussert. Die Neutralität ist, insofern sie Unparteilichkeit und Friedenspolitik ist, bereits als solche eine Betätigung von Solidarität. Echte ist sie nur, wo wir selbst es sind, die sie erbringen, d.h. wo sie freiwillig ist. Eine Unterordnung unter eine Kollektivinstanz, sei sie freiwillig oder erzwungen, ist nicht Solidarität. Sie ist auch nicht eine Alternative zur Neutralität, sondern eine Betätigung der Neutralität. Die Solidarität mit der Völkergemeinschaft wird am besten gewahrt, wenn wir aus der allgemeinen Machtpolitik, auch derjenigen, welche sich der UNO als Mittel bedient, einen Raum aussparen, der ausschliesslich dem Frieden dient.

Hier ist auch die Stellung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zu bedenken. Das IKRK ist die einzige von aller Politik losgelöste internationale humanitäre Organisation der ganzen Welt. Seine Wirkungsmöglichkeit hängt weitgehend vom internationalen Ansehen der Schweiz als dauernd neutralem Staat ab, da es ausschliesslich von Schweizern geführt wird. Sowohl ein Beitritt zur UNO wie zur EG würde dieses Ansehen in Frage stellen. Schon die Sicherung des IKRK wäre Grund genug für die Beibehaltung der immerwährenden Neutralität.

Sowohl von politischer wie auch von theoretisch-wissenschaftlicher Seite tritt uns immer wieder die Feststellung entgegen, die Neutralität sei "nur" ein Mittel zum Zweck und nicht ein Selbstzweck. Einverstanden. Aber die Frage ist: welches ist der wahre "Zweck" der Neutralität? Es ist, wie unsere ganzen Auseinandersetzungen gezeigt haben, den Grund zu legen für eine universelle Friedenspolitik. Und dieser "Zweck" lag als latente Tendenz der ganzen Geschichte der Neutralität zu Grunde, von ihren Anfängen an. Schon 1511 schloss die Eidgenossenschaft mit Habsburg, 1516 mit Frankreich je einen Friedensvertrag, der ebenso unbeschränkt gelten sollte wie die Bünde selbst. In der Zeit der Machtkämpfe war die Neutralität ein Element der Stabilität. Die lange Tradition hat der Schweiz den Ruf der Unparteilichkeit und die Erfahrung in der Leistung guter Dienste gebracht, die es zu pflegen gilt. Auch den Zielen der UNO kann die Schweiz besser dienen, wenn sie sich aus deren politischer Organisation heraushält.

Man macht oft die Erfahrung, dass die Neutralität mehr von seiten der Schweiz selbst als vom Ausland her in Frage gestellt wird. Frau Botschafterin Marianne von Grünigen erklärt dazu ausdrücklich: "Niemand hat uns bis jetzt darum ersucht, auf die Neutralität zu verzichten. Meines Erachtens ist es viel wichtiger, die Neutralität als Grundlage für eine lebendige, aktive Politik zu nützen und die Aufgaben und Beschränkungen anzuerkennen, die sie im militärischen Bereich von uns fordert." (Vortrag "Mehr Mut zu einer zukunftsgerichteten Aussenpolitik" an der Tagung "Das Risiko des Neuen" im Rahmen der Vereinigung "agir pour demain" am 28./29. Juni 1991 in Münchenwiler. S. 6.) In der Tat ist die schweizerische Neutralität einer unbeschränkten Vertiefung, Ausweitung und Verstärkung fähig. Die Voraussetzung dafür ist die Treue zum bewährten Prinzip der absoluten Unparteilichkeit. Vgl. hierzu die These 13 sowie die Stellungnahmen zum Problem der Neutralität in Kapitel II.

Prof. Dr. Dietrich Schindler hat in einem ausführlichen Gutachten die Konsequenzen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur EG untersucht: "Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität" (rev. Fassung 15.3.1989). Es ist hier nicht möglich, den ganzen Gedankengang zu referieren. Eine seiner Schlussfolgerungen lautet, dass ein vorbehaltloser Beitritt der Schweiz zur EG zwar nicht einer Preisgabe der Neutralität gleichkommen müsse, dass er aber auf erhebliche rechtliche Schwierigkeiten stossen würde.

Die Schwierigkeiten eines Beitritts sind natürlich bedeutend geringer, wenn ein möglicher Krieg in Europa bei den Ueberlegungen ausgeschlossen wird. So unwahrscheinlich er ist, eine seriöse Politik muss alle möglichen Fälle einzubeziehen, insbesondere wenn die rasche Entwicklung und Veränderlichkeit der Situationen berücksichtigt wird. (S. 6, 59). Schindler macht - neben anderen Beispielen - darauf aufmerksam, dass sich eine Unvereinbarkeit zwischen EG-Zugehörigkeit und Neutralitätsrecht ergibt, da der Neutrale im Kriegsfall dem Gebot der Gleichbehandlung von Gegnern in Bezug auf Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial nicht nachzukommen vermöchte. (S. 5). Würde die EG in einem Kriegsfall in Europa zur wirtschaftlichen Kriegsführung übergehen, so bliebe dem Neutralen nichts anderes übrig, als den gemeinsamen Markt selbst, mit allen seinen Konsequenzen zu suspendieren. Ob dies angesichts der intensiven gegenseitigen wirtschaftlichen Durchdringung überhaupt noch möglich wäre, ist zu bezweifeln. Die EG ist tatsächlich heute geneigt, ihre wirtschaftliche Macht immer mehr als politisches Machtmittel einzusetzen (Sanktionen gegen Argentinien). (S. 17f., 70)

Die Problematik im Bereich der Neutralitätspolitik liegt in der Erschütterung des Vertrauens in die Glaubwürdigkeit des Neutralen. Die wirtschaftliche Abhängigkeit von der EG fällt dabei, vor allem bei einer Nicht-Mitgliedschaft, voraussichtlich weniger ins Gewicht, da die gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit aller Staaten inzwischen zum allgemeinen Normalzustand geworden ist.

Da das EG-Recht die Einrichtung des Vorbehaltes nicht kennt, könnte die Schweiz nicht unbeschränkt auf der Neutralität beharren. (S. 55) Es besteht zwar die Bestimmung, dass Verpflichtungen, die vor dem Beitritt zur EG bestanden, nach dem Beitritt gültig bleiben. Aber 1. fordert eine andere Bestimmung, dass das neue Mitglied mit allen Mitteln sich bemüht, von dieser Verpflichtung befreit zu werden. 2. ist es nicht wahrscheinlich, dass die EG die Neutralität überhaupt als eine solche Verpflichtung anerkennen wird, da die Schweiz niemand gegenüber vertraglich zur Neutralität verpflichtet ist und deshalb völkerrechtlich das Recht hätte, diese aufzugeben. Sie ist an das Neutralitätsrecht gebunden, solange sie neutral sein will. Die Verpflichtung gilt keinem Rechtspartner, sondern nur der Idee der Eidgenossenschaft gegenüber und der Idee des Weltfriedens. Auch ein europäisches Gericht käme u.E. als Entscheidungsinstanz nicht in Frage, da in einer auf Machtsteigerung bedachten EG wenig Verständnis für die Gesichtspunkte des dauernd Neutralen zu erhoffen ist.