

Neutralität in einem gewandelten Umfeld

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Neutralität in einem gewandelten Umfeld, CIVITAS 1997, S. 219-221. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

„Neutralität“ ist ein Konzept, das in der heutigen Diskussion - genannt seien hier etwa die Stichworte „Raubgold“ und Waffenlieferungen an Deutschland während des zweiten Weltkrieges - eher negative Assoziationen hervorruft. Im folgenden Beitrag soll jedoch nicht (nochmals) auf die Neutralität der Schweiz im zweiten Weltkrieg eingegangen werden, sondern einige Perspektiven für die Rolle der Neutralität im gewandelten internationalen Umfeld aufzeigen. Zu berücksichtigen sind dabei auch andere Aspekte schweizerischer Aussenpolitik. Grundlage hierfür ist eine kurze Standortbestimmung der staatlichen Souveränität im heutigen Gefüge des Völkerrechts, der Beziehungen der Staaten untereinander und der anstehenden Probleme.

I. Interdependenz und staatliche Souveränität

Eine Reihe von Faktoren führen heute dazu, dass die Interdependenz zwischen den Staaten heute so weit fortgeschritten ist, dass die Wahrnehmung aller wichtigen staatlichen Aufgaben auch durch das internationale Umfeld bestimmt wird. Das Stichwort in diesem Zusammenhang heisst „Interdependenz“. So kann etwa die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen effizient nur über eine globale Zusammenarbeit aller Staaten garantiert werden. Die drängenden Probleme der Migration und - damit eng zusammenhängend - der Verwirklichung einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung können nur über umfassende internationale Maßnahmen bewältigt werden. Aber auch die Eindämmung von Gefahren für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit erfordern ein konzertiertes Vorgehen der Staatengemeinschaft. Vor diesem Hintergrund sind die Staaten zur Kooperation „gezwungen“, und das Völkerrecht dürfte sich heute von einer ursprünglich in erster Linie koexistenzorientierten Rechtsordnung zu einem Kooperationsrecht gewandelt haben. Mittel hierzu sind neben zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen insbesondere auch die in der Charta der Vereinten Nationen vorgesehenen Massnahmen, die es auch ermöglichen, gegen Rechtsbrecher Zwang auszuüben. Staatliche Souveränität bedeutet in diesem Zusammenhang nur, aber immerhin, daß die Staaten nur dem Völkerrecht unterworfen und gegen bilaterale „Übergriffe“ anderer Staaten geschützt sind. De facto aber stehen die souveränen Staaten im Verhältnis zur Staatengemeinschaft in politischer, wirtschaftlicher und - wegen der zahlreichen vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Bindungen - rechtlicher Abhängigkeit.

II. Die Rolle der Neutralität im gewandelten internationalen Umfeld

Vor diesem Hintergrund ist die Rolle der Neutralität neu zu bestimmen. Es kann nicht mehr in erster Linie darum gehen, sich von bewaffneten Konflikten fernzuhalten, sondern es müssen auch Möglichkeiten eröffnet werden, aktiv an der internationalen Bewältigung der anstehenden Probleme und insbesondere an der Erhaltung bzw. Wiederherstellung des internationalen Friedens mitzuwirken. Diese Rolle der Neutralität kann in drei Thesen skizziert werden. Ausgangspunkt ist dabei, dass das Konzept der Neutralität an sich durch die neueren Entwicklungen nicht hinfällig geworden ist; denn auch unter geänderten Verhältnissen erscheint es gerade für einen Kleinstaat durchaus eine sinnvolle Maxime zu sein, nicht an bewaffneten Konflikten zwischen souveränen Staaten teilzunehmen. Dass eine solche Situation zumindest in Europa heute nicht sehr wahrscheinlich ist, ändert nichts am Grundsatz. Die Geschichte dürfte auch gezeigt haben, wie schnell sich gewisse Gegebenheiten ändern können. Allerdings ist die Konzeption der Neutralität an die veränderten Umstände anzupassen.

These 1 Die Neutralität sollte auf ihren Kern - die Haltung der Schweiz im Falle bewaffneter Konflikte souveräner Staaten - reduziert werden.

Neutralität kann im heutigen internationalen Umfeld nur bedeuten, dass man sich nicht an bewaffneten Konflikten zwischen anderen souveränen Staaten in der einen oder anderen Form beteiligt, was natürlich auch Konsequenzen für die Verpflichtungen im Falle einer solchen Auseinandersetzung nach sich zieht, die im wesentlichen dem „traditionellen“ Neutralitätsrecht entsprechen dürften. Angesichts der bestehenden Interdependenz der Staaten ist es jedoch weder möglich noch sinnvoll, die Pflichten in Friedenszeiten zu sehr auszudehnen. Allerdings bleibt jedenfalls eine Beteiligung an einer „echten“ Verteidigungsgemeinschaft unvereinbar mit der Neutralität. Dagegen dürften sonstige Zusammenarbeitsformen mit anderen Staaten - insbesondere solche wirtschaftlicher Art - zulässig sein.

Damit steht die Neutralität einer aktiven schweizerischen Aussenpolitik im Hinblick auf die Lösung (dringender) internationaler Probleme nicht entgegen. Die Schweiz ist also grundsätzlich frei, sich auf internationalen Ebene - in welcher Form auch immer - zu engagieren. Dies gilt auch für eine Zusammenarbeit auf militärischem Gebiet im Sinne der Erhaltung der internationalen Sicherheit. Ein Beispiel hierfür ist die von der NATO initiierte „Partnerschaft für den Frieden“. Eine grosse Bedeutung kommt dabei sicherlich der Wahrnehmung einer aktiven Rolle bei der Lösung internationaler Probleme zu. Dies dürfte

zweifelloos auch eine sinnvolle Ergänzung einer Neutralitätspolitik sein, entzöge man sich doch ansonsten unter Berufung auf eine „Unparteilichkeit“ der Verantwortung.

Ausgehend von dieser Sichtweise steht die Neutralität auch nicht einem Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union entgegen. Diese ist nämlich beim augenblicklichen Stand der Integration keine Verteidigungsgemeinschaft; für die Mitgliedstaaten ergeben sich keine Pflichten zur Verletzung ihrer Neutralität im Sinne ihres skizzierten „Kerngehalts“. Daran ändert auch eine mit einem Beitritt möglicherweise einhergehende stärkere wirtschaftliche Verflechtung nichts. Angesichts der Rolle der Europäischen Union in Europa und auf der Welt erscheint ein Beitritt der Schweiz mittelfristig ebenso sinnvoll wie notwendig. Ausdrücklich wird dies vom Bundesrat in seinem Bericht über die Aussenpolitik aus dem Jahr 1993 festgehalten.

These 2 Die Neutralität entfaltet keine Bedeutung im Falle der Anordnung verbindlicher Sanktionen der Vereinten Nationen (Kap. VII Satzung der Vereinten Nationen).

Damit in engem Zusammenhang steht die Frage der Anwendbarkeit der Neutralität auf Konflikte, bei denen (auch) Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen ergriffen worden sind. Auf der Grundlage von Kap. VII Satzung der Vereinten Nationen können nämlich unter bestimmten Voraussetzungen Zwangsmassnahmen auch militärischer Art getroffen werden. Diese Möglichkeit ist ein Aspekt der fortschreitenden Konstitutionalisierung des Völkerrechts: In einem solchen Fall gilt nicht mehr der Grundsatz der Gleichheit der Staaten, sondern alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sind verpflichtet, diesen Massnahmen Folge zu leisten. Sie kommen in erster Linie gegen Rechtsbrecher zur Anwendung und eröffnen interessante Perspektiven des Vorgehens im Falle der Ausserachtlassung der internationalen Völkerrechtsordnung. In einem solchen Fall handelt es sich daher gerade nicht um einen Konflikt zwischen zwei souveränen Staaten, so daß die Neutralität nicht zur Anwendung kommt und die Schweiz derartige Massnahmen unterstützen kann und soll. Die jüngste Praxis im Zusammenhang mit dem Golfkrieg und den Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien geht denn auch in diese Richtung.

These 3 Neutralität kann nur in Verbindung mit der Heranziehung grundlegender innerstaatlicher Verfassungsprinzipien auf internationaler Ebene, wie insbesondere Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Erhaltung des Friedens und internationale Solidarität gesehen werden.

Die schweizerische Rechtsordnung geht von einigen grundlegenden Grundsätzen aus, die die tragenden Säulen unserer Verfassungs- und Gesellschaftsordnung bilden. Zu erwähnen sind in

erster Linie - neben dem Föderalismus, der in unserem Zusammenhang eine weniger wichtigere Rolle spielt - Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat. Soll Neutralität kein Selbstzweck werden, kann sie sinnvoll nur in Zusammenhang mit der Verfolgung dieser Zielsetzungen auch im Bereich der Außenpolitik verfolgt werden. Dabei kann der Grundsatz des Sozialstaates übertragen auf die internationale Ebene sinngemäß durch die Erfordernisse der Erhaltung des Friedens und der Übung von Solidarität zugunsten der Schwächeren sichergestellt werden, und das Rechtsstaatsprinzip erfordert auf internationaler Ebene die effektive Förderung der Menschenrechte.

III. Schluss

Die dargelegte Sicht impliziert auch und gerade, dass die Neutralität kein Selbstzweck darstellt - was sie übrigens zumindest theoretisch noch nie war -, sondern sich einfügt in die internationale Rolle der Schweiz. Beschränkt auf ihre „Kernaussage“ dürfte sie kein Hindernis für die internationale Einbindung der Schweiz darstellen, behielte aber gleichwohl insofern ihren Sinn, als sie die Einbeziehung der Schweiz in einen bewaffneten Konflikt zwischen souveränen Staaten verhinderte. Die gegenwärtige Politik der Schweiz dürfte insgesamt in diese Richtung gehen und wurde insoweit auch im Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik aus dem Jahr 1993 niedergelegt.

Nicht zu übersehen ist damit aber auch, dass die Bedeutung der Neutralität damit geringer wird, ja fast schon „schwindet“, ist doch die Wahrscheinlichkeit des Auftretens eines „klassischen“ bewaffneten Konflikts bei der augenblicklichen Lage nicht sehr gross. Dies ist jedoch kein Widerspruch, sondern eine Anpassung des Konzepts an die heutige internationale Situation, in deren Rahmen jegliche „Isolationspolitik“ ebenso illusorisch wie sinnlos ist..