

Souveränität, Verantwortung und Neutralität: Damit aus der aktiven Neutralität kein Prokrustesbett wird

In der aktuellen Debatte ist die verlockende Idee der «aktiven» Neutralität aufgekommen. Doch auch hier gilt, was über des Kaisers neue Kleider festzustellen ist: Die aktive Neutralität darf die Respektierung der Werte und des internationalen Rechts durch die Schweiz nicht gefährden. Die Neutralitätsidee als solche muss daher zugunsten einer verantwortlichen und echt engagierten Souveränität der Schweiz überwunden werden.¹

«Neutralität bedeutet Engagement. [...] Sicherheit und Frieden für unsere Kinder und Enkel erreichen wir nur, wenn wir partizipieren und kooperieren. Und eine Neutralität, die uns Frieden und Sicherheit bringen soll, kann nur aktiv sein.» Mit diesen Worten schloss Bundesrätin Micheline Calmy-Rey ihre Rede zur Neutralität anlässlich der Eröffnung des akademischen Jahres am 21. Oktober 2004 in Lausanne. «Engagement», «Pflicht, Frieden und Sicherheit zu bringen» oder «Pflicht zur Zusammenarbeit»: Eine normative Sprache, die auf den ersten Blick wenig mit dem instrumentellen Begriff der Neutralität zu tun hat, der gewöhnlich in Bezug auf die strategischen Sicherheitsinteressen der Schweiz, das heisst ihre Unabhängigkeit, definiert wird (vgl.

Art. 2, 173 und 185 der schweizerischen Bundesverfassung). Eine umso überraschendere Sprache, weil sie aktives Handeln und Pflicht zu Solidarität und Partizipation voraussetzt, während die Neutralität doch eine Einrichtung des Völkerrechts ist, die in erster Linie negative Pflichten (Nichtbeteiligung und Unparteilichkeit) begründet (Michel 2000: 199–201; Bichet 1999).

Nun ist die Umwandlung eines Instruments in einen Wert und damit in eine Verpflichtung sicher kein neues Phänomen im Bereich der Neutralität (Kreis 2004: 23–24; Goetschel et al. 2004: 47), sondern ein häufiges Vorgehen. Trotzdem ist sie riskant und hat in der Vergangenheit häufig zu einer Lähmung geführt. Das wäre heute, wo die schweizerische Aussenpolitik engagierter und solidarischer wird, fatal. Das Engagement der Schweiz im Rahmen der Förderung des Völkerrechts und des Friedens dient nicht nur ihren eigenen Interessen, sondern ist auch Ausdruck einer echten Fähigkeit und einer Verpflichtung. Unter diesen Bedingungen muss die Verbindung von strategischer und normativer Seite – wie sie eine aktivere Neutralität erfordert – auf ihre Stichhaltigkeit hin geprüft werden, selbst wenn sie auf den ersten Blick attraktiv erscheint. Es ist nämlich entscheidend, dass sich die schweizerische Aussenpolitik nun, da sie sich mit dem Engagement zugunsten von Frieden und Menschenrechten auf ihre Verpflichtungen gegenüber der internationalen Gemeinschaft einstellt, nicht ins Prokrustesbett der Neutralität zwingen lässt, indem sie ihre Kräfte auf eine scheinbar aktivere Neutralität konzentriert.

Im Folgenden sollen die normativen Grundlagen der aktiven Neutralität analysiert werden. Es geht also nicht um ihren historischen Ursprung, ihr strategisches Interesse oder ihre politische Umsetzung, die bereits mehr als genug untersucht worden sind (Gabriel 1997: Vorwort)². Der vorliegende Text kommt im Hinblick auf eine kooperative Auffassung der Souveränität zum Schluss, dass die Neutralitätsidee als solche zugunsten einer verantwortlichen und echt engagierten Souveränität der Schweiz überwunden werden muss. Die aktive Neutralität – Instrument einer linken Politik, die das Verdienst hat, das Monopol der Neutralitätsdebatte nicht der Rechten zu überlassen (Imhof 2001: 5) – darf nicht die Einhaltung der Werte und Rechte ge-

fährden, die die Schweiz endlich auf internationaler Ebene gewährleisten kann. Drei Argumentationsschritte führen zu dieser Schlussfolgerung: Die Darstellung, wie sich eine verantwortungsvolle, kooperative Souveränität als Ergänzung zur westfälischen Souveränität von Unabhängigkeit und Kontrolle entwickelt hat, die Diskussion des gleichzeitigen Aufkommens einer kooperativen und aktiveren Dimension der schweizerischen Neutralität und schliesslich die Bestimmung der neutralitätsinhärenten Grenzen sowie ein Argument für die Überwindung der Neutralität anstelle ihrer (heute ständigen) Anpassung.

Dornröschens Weckruf: Das Aufkommen der Souveränität als Verantwortung

Von den Dreissigerjahren bis zum Ende des Kalten Krieges lag die Schweiz in einem aussenpolitischen Dornröschenschlaf, der in deutlichem Widerspruch zu ihrer Aussenpolitik am Ende des Ersten Weltkrieges und zum Beitritt zum Völkerbund stand (Schindler 1992).

Nach dem Kalten Krieg erwachte die Schweiz in der neuen Realität einer internationalen Gemeinschaft, die sich immer mehr der von der UNO-Charta 1945 angestrebten friedlichen Gemeinschaft annäherte und auf Multilateralismus sowie auf internationaler und transnationaler Zusammenarbeit beruhte. Seit den Achtzigerjahren und insbesondere zu Beginn der Neunzigerjahre ist die wirtschaftliche, soziale und politische Interdependenz der souveränen Staaten derart gross geworden, dass sie ihre Souveränität nicht mehr absolut und ohne Rücksicht auf die andern ausüben können. Sie benötigen sich gegenseitig, um ihre souveränen Aufgaben wahrzunehmen, beispielsweise um die Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie anderer Einwohner zu schützen, eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik zu führen und ihre Sicherheit und Verteidigung zu sichern. Rechtlich zeigt sich diese Interdependenz in einer zunehmenden Entterritorialisierung der Rechtsproduktion und in einer wachsenden gegenseitigen Durchdringung der Rechtsnormen auf gleichem Gebiet und gegenüber denselben Individuen (Besson 2006).

Als komplexes Konzept ist die Souveränität zugleich eine effektive Macht und eine normative Autorität. In der Praxis wird sie sowohl als tatsächliche Macht als auch als rechtliche Autorität wahrgenommen. Die normative Dimension der Souveränität beruht auf den verschiedenen Werten, die sie schützt, wie Menschenrechte oder Demokratie. In einer zunehmend vernetzten Welt, in der diese Werte nicht mehr durch einen einzigen souveränen Staat gesichert werden können, erfordert die Souveränität also nicht nur ein Interesse an der Zusammenarbeit, sondern auch eine Pflicht zur Zusammenarbeit. Unter diesen neuen Umständen ist die post-westfälische Souveränität, wie sie beispielsweise beim Aufbau Europas seit 1957, aber vor allem seit 1992 umgesetzt wurde, nicht mehr nur ein Synonym für Kompetenzen und Immunitäten wie in der Vergangenheit, sondern auch für Verpflichtungen. Zur Unabhängigkeit der souveränen Staaten kommt nun auch ihre Verantwortung hinzu (Thürer 2005: 9).

Diese neue Verantwortung der souveränen Staaten versteht sich intern als Verantwortung gegenüber jenen, über welche Souveränität ausgeübt wird, aber auch extern gegenüber den anderen souveränen Staaten und ihren Bürgerinnen und Bürgern. Was die souveränen Staaten intern für den Schutz der Rechte ihrer Bevölkerung tun müssen, das müssen sie heute auch gegen aussen zugunsten anderer Gruppen und Individuen tun, wenn sie dazu in der Lage sind. Zu denken ist beispielsweise an die Pflicht, in einem anderen Staat bei schweren Verletzungen der Menschenrechte einzugreifen, weil deren entsprechende Obligationen heute als «erga omnes» gelten. Dies bezeichnete die Internationale Kommission über Intervention und Staatensouveränität in ihrem Bericht von 2001 zum ersten Mal als «Schutzpflicht».

Aufgrund ihrer Grösse, ihrer geografischen Lage und ihrer Wirtschaft befindet sich die Schweiz im Zentrum dieser Interdependenz souveräner Staaten, sowohl in Europa wie auch global gesehen. Sie verfügt zudem über ein Know-how und besondere Kompetenzen, was sie zu einer Hauptträgerin globaler Verpflichtungen macht. Die Wahrnehmung ihrer Souveränität wird damit zu einem einzigartigen Beispiel von Vernetzung und daraus resultierender Verantwortung. So ist es nicht erstaunlich, dass

die Schweiz ihre Aussenpolitik rasch an die neuen Umstände der weltweiten politischen und rechtlichen Realität anpassen musste.

Die Kunst, aus der Not eine Tugend zu machen: Von der passiven zur aktiven Neutralität

Das Aufkommen und die Stärkung der kooperativen Souveränität sowie die Art, wie sich die bewaffneten Konflikte und Friedensbedrohungen in Europa und weltweit entwickelt haben (Michel 2000; Egli 2006), veranlassten die Schweiz, ihre Aussenpolitik zu überprüfen und den Begriff der Neutralität neu zu interpretieren (Thürer 1999 und 2000). Die Schweizer Neutralität war seit der Tagsatzung 1847 nie als Selbstzweck, sondern immer als Instrument zur Gewährleistung der Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz definiert worden. Wenn nun diese Unabhängigkeit angesichts der veränderten globalen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten neu als Interdependenz definiert wurde, musste konsequenterweise auch die schweizerische Neutralität neu definiert werden, um ihren Beitrag zu dieser Interdependenz zu leisten, die ihrerseits zur Garantin für Sicherheit geworden ist (Thürer 1999: 748–751; Malinverni 1998; Schaub 1996: 365–368; Monnier 1984: 34).

Zwar war die Idee, die Neutralität aufzugeben, nie sehr populär (Kreis 2004: 367), doch wurde deren ständige Neuinterpretation seit der Tagsatzung 1847 als flexibles Werkzeug der Aussenpolitik genutzt, um sich der internationalen Praxis anzupassen. Die Schweiz hat deshalb im Lauf der verschiedenen Bundesratsberichte von 1993 bis 2005 eine immer aktivere Auffassung der Neutralität entwickelt. Der Begriff der aktiven Neutralität ist nicht neu und stammt vom Beginn des letzten Jahrhunderts, aber er wurde seit den 1960er-Jahren und noch viel mehr seit 2000 und den Konflikten im Kosovo und im Irak der jeweiligen Aussenpolitik des Bundesrates angepasst (Bichet 2004). Grundlage der aktiven Neuinterpretation der schweizerischen Neutralität ist die Ablehnung des stark kritisierten Zusammenhangs zwischen der Pflicht zur Nichtbeteiligung und Unparteilichkeit bei bewaffneten Konflikten einerseits und der mangelnden Solidarität beziehungsweise Passivität bei Völkerrechtsverletzungen

andererseits. Die neue Auffassung stellt die internationale Zusammenarbeit und Solidarität der Schweiz in den Dienst der Sicherheits- und Unabhängigkeitsinteressen, welche die Neutralität schützt (Thürer 2000: 442; Seger 2005: 25).

In der Praxis hat die aktive Neutralität verschiedene Aspekte, die alle den Willen der Schweiz manifestieren, ihre Aussenpolitik auf die internationalen Verpflichtungen im System der kollektiven Sicherheit abzustimmen, wie es von der UNO-Charta organisiert wird. Diese Integration der Schweiz setzt eine Unterscheidung zwischen dem einseitigen Gebrauch von Waffengewalt, wie ihn die völkerrechtliche Neutralität untersagt, und der – auf dem Völkerrecht beruhenden – Beteiligung an Sanktionen voraus, die von den Vereinten Nationen beschlossen oder bewilligt werden. So beteiligt sich die Schweiz seit der Wende des Neutralitätsberichts 1993 vollumfänglich an den Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen und seit 2000 an den vom Sicherheitsrat beschlossenen oder bewilligten militärischen Sanktionen, zumindest im Rahmen von Überflugbewilligungen für Truppen, die im Namen der Vereinten Nationen handeln, jedoch nicht durch die Entsendung von bewaffneten Schweizer Kontingenten (Michel 2000: 202–203; Schindler 1992). Im Übrigen beteiligte sich die Schweiz im Konfliktfall schon immer an humanitären Einsätzen und seit 2001 auch an Friedenseinsätzen, obschon in der Praxis die Unterscheidung zwischen friedenserhaltenden und friedenserzwingenden Truppen nie sehr klar eingehalten wurde. So ist es der Schweiz zumindest scheinbar gelungen, ihre (passive) Neutralität mit den (aktiven) Verpflichtungen der internationalen Solidarität in Einklang zu bringen; ein Spannungsfeld, das die schweizerische Aussenpolitik seit langem kennzeichnet. Diesen Kompromiss der aktiven Neutralität kann man durchaus als notwendig ansehen, sowohl auf interner Ebene wie auch gegen aussen. Intern hört man oft das Argument, dass die Neutralität nur noch ein Mythos sei, dessen Notwendigkeit nicht mehr verteidigt werden könne (Brunner 2000: 27–28). 89 Prozent der Schweizer Bevölkerung wünschen jedoch keine Abkehr von der Neutralität, die heute zu einem festen Bestandteil ihrer Identität geworden ist (Imhof 2001).³ Diese Abkehr wäre zudem sowohl institutionell als auch verfahrensmässig relativ schwer zu organisieren (Kreis 2004: 367; Ribi 2005).

Aussenpolitisch gesehen gibt es Stimmen, die besagen, dass aus völkerrechtlicher Sicht die Neutralität keine Rolle mehr spiele, da sie nur noch den kollektiven Einsatz von Gewalt bewillige sowie deren einseitigen Einsatz verbiete und damit einfach zur Garantie der vollständigen Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen jedes Mitgliedstaats der Vereinten Nationen geworden sei. Dagegen kann man einwenden, dass die passive Neutralität ein gutes Mittel bleibt, um die nationale Sicherheit in einer Zeit zu garantieren, in welcher der einseitige Gewalteininsatz auf eine Art zunimmt, die selbst ausserhalb der zwei in Artikel 51 (individuelle und kollektive Selbstverteidigung) und 42 der UNO-Charta (militärische Zwangsmassnahmen) vorgesehenen Ausnahmen nicht immer als strikt rechtswidrig angesehen wird (Neff 2000: 215 – 217). Zu denken ist dabei namentlich an die zunehmenden Fälle von legitimer präventiver Verteidigung oder von bewaffneten Vergeltungsmassnahmen gegen Personengruppen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung. Im Übrigen untersagt die Neutralität eine Beteiligung an Militärbündnissen, die aus völkerrechtlicher Sicht an sich erlaubt sind, gegenwärtig aber ihre offensiven und defensiven Einsätze mit oder ohne UNO-Auftrag stark ausdehnen. In diesen zwei Punkten hat also die schweizerische Neutralität nichts von ihrem sicherheitspolitischen Interesse eingebüsst. Auch wenn die passiven und aktiven Aspekte der Schweizer Neutralität alle nur dem Völkerrecht entsprechen, besteht die Besonderheit der Neutralität darin, dass es momentan weltweit keinen Staat gibt, der all diese Pflichten einhält. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass es heute kein Staat wagt, seine Neutralitätspflichten voll wahrzunehmen, ohne vorher die anderen seiner Solidarität versichert zu haben.

Der Schweiz ist es sogar gelungen, aus der Not eine Tugend zu machen, indem ihr internationales Engagement für Frieden und Menschenrechte jene Glaubwürdigkeit geniesst, die ihre Neutralität garantiert (Seger 2005: 26). Ihr Ansehen und ihr Erfolg in der Friedensförderung sowie die Guten Dienste, die sie namentlich im Nahen Osten anbietet, sind umso wichtiger, als ihre Neutralität garantiert bleibt⁴. Das ist es, was Bundesrätin Calmy-Rey meint, wenn sie die Neutralität als «Chance» bezeichnet (Calmy-Rey 2005; Thürer 1999). Die Schweiz wäre demnach in gewissem Sinne die per-

fekte Verkörperung des UNO-Konzepts der kollektiven Sicherheit: Ihre (passive) Neutralität umfasst ihre Pflicht zur Nichtbeteiligung und Unparteilichkeit, ermöglicht ihr aber auch, ihre aktiven Pflichten in der Kriegsprävention und Menschenrechtsförderung in Friedenszeiten besser umzusetzen (Thürer 2005: 9). Unter diesen Bedingungen ist nur eine neutrale Schweiz in der Lage, ihre allgemeinen völkerrechtlichen Pflichten, seien sie nun aktiv oder passiv, vollumfänglich wahrzunehmen.

Warum die Not kein Gebot schafft: Die normativen Grenzen der Neutralität

Aus der Notwendigkeit beziehungsweise der Tugend einer aktiven Neutralität ergibt sich jedoch noch keine Pflicht dazu. Zwar versucht die aktive Neutralität, die Einhaltung der Kooperationspflichten zu garantieren, die sich aus der neuen Verantwortung der heutigen souveränen Staaten ergeben, und gleichzeitig die Pflichten der passiven Neutralität während eines Kriegszustandes⁵ beizubehalten, doch es ist wichtig, diese Solidaritätspflichten nicht an die aktive Neutralität selbst zu binden. Auch wenn es im Interesse der Schweiz ist, ihre (passive) Neutralität mehr auf die aktiven Solidaritätspflichten abzustimmen (Seger 2005: 26), zieht dieses Interesse an sich keine Pflicht nach sich, und die Neutralität ist nur ein Mittel zu einem anderen Zweck.

Zwar bringt die (passive) Neutralität die Pflicht zur Nichtbeteiligung und Unparteilichkeit in Kriegszeiten mit sich, doch gilt dies nicht in Friedenszeiten, abgesehen von der Pflicht des neutralen Staates, sich nicht in eine Lage zu bringen, die es ihm verunmöglicht, seine Neutralitätspflichten in Kriegszeiten vollumfänglich zu erfüllen, und ihn damit unberechenbar macht (Stadlmeier 1991: 129; Rhinow 1994; Egli 2006). Nun könnte man natürlich sagen, dass diese einzige Pflicht in Friedenszeiten bei der gegenwärtigen Interdependenz und der internationalen Zusammenarbeit eine aktive Beteiligung an der Kriegsprävention voraussetzt, weil ein Staat sich sonst in eine Lage bringen könnte, die es ihm verunmöglicht, nach Ausbruch des bewaffneten Konflikts neutral zu sein. Die verschiedenen Pflichten, auf die gewöhnlich im Namen der aktiven Neutralität hingewiesen wird, sind jedoch spezifischere Pflichten. Sie beruhen

folglich auf anderen Grundlagen des Völkerrechts, insbesondere auf der Charta der Vereinten Nationen sowie auf dem Vertrags- und Gewohnheitsrecht. Dies gilt beispielsweise für die Menschenrechte oder die friedliche Beilegung von Streitigkeiten. Im Übrigen ergibt sich dies auch aus den verschiedenen Neutralitätsberichten seit 1993, die alle davon ausgehen, dass die Neutralität nicht verletzt wird, wenn verschiedene internationale Verpflichtungen der Schweiz ihre Beteiligung an wirtschaftlichen oder militärischen Sanktionen der Vereinten Nationen erfordern.

Soweit diese Pflichten von einem Staat verlangen können, dass er bestimmte, mit der passiven Neutralität der Schweiz nicht zu vereinbarende Massnahmen ergreift, ist es wichtig, diese Pflichten und ihre Grundlagen genau zu bestimmen. Das Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und (passiver) Neutralität (Schindler 1992; Gabriel 2000) wird durch die Weiterentwicklung der aktiven Neutralität nicht vollständig aufgehoben. Ein Beweis dafür sind die Grenzen bei bewaffneten Einsätzen, welche die Schweiz im Rahmen der Vereinten Nationen, aber auch ausserhalb dieses Rahmens im humanitären Bereich leisten könnte (Gabriel 2000), oder auch die derzeitige Unmöglichkeit der Schweiz, sich vollumfänglich am Aufbau der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu beteiligen (Goetschel 1998). Das Gleiche gilt auch für wirtschaftliche Beziehungen, wo die traditionelle Neutralitätspolitik angesichts der Verknüpfungen zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik immer weniger haltbar wird (Goetschel et al. 2004: 192–197; Egli 2005; Oeter 1992).

Es ist folglich entscheidend, dass die Neutralität, auch wenn sie aktiv reinterpretiert wird, die Schweiz nicht daran hindern darf, ihren übrigen Solidaritätspflichten in Europa und im Inland nachzukommen, selbst wenn diese einen noch aktiveren Eingriff erfordern. Ausserdem wäre es schade, wenn die Schweiz an den Grenzen der aktiven Neutralität Gefallen fände und deshalb nicht aktiv eine stärkere europäische Integration in ein kollektives Sicherheitssystem sowie eine umfassendere politische und rechtliche Integration in Europa und in die internationale Gemeinschaft suchen würde (de Weck 2004: 28–30; Goetschel et al. 2004: 151). Der Multilateralismus – ein Bereich, in welchem sich die Schweiz rühmt, eine besonders wichtige Rolle zu spielen –

ist kein geschütztes Revier mehr, und andere nichtneutrale Staaten haben hier wichtige Vermittlerdienste geleistet. Es wäre deshalb sinnvoll, andere institutionelle Modalitäten zu erkunden und die materiellen Ressourcen zu schaffen, die eine Einhaltung der Solidaritätspflichten der Schweiz ermöglichen. Die Notwendigkeit, etwas von der passiven Neutralität zu bewahren, muss nicht unter allen Umständen gelten.

In dieser Hinsicht ist daran zu erinnern, dass die Neutralität grundsätzlich erst dann zu einem internationalen Rechtsstatus wird, wenn sie von anderen Staaten (ausdrücklich oder stillschweigend) anerkannt wird.⁶ Da sie nur ein Mittel und kein Selbstzweck ist, wird sie gewöhnlich erst anerkannt und zur Grundlage für Pflichten des neutralen Staates, wenn sie anderen Interessen dient und andere Werte schützt, namentlich das europäische und weltweite Friedensinteresse sowie andere Prinzipien, welche die Legitimität der internationalen Rechtsordnung begründen. Diese externen Werte, die den Rechtsstatus der Neutralität begründen, bedingen folglich auch ihre Ausübung unter Berufung und in Übereinstimmung mit den rechtlichen und kooperativen Aspekten der oben erwähnten post-westfälischen Souveränität. Wie die Souveränität könnte auch die Neutralität nicht geltend gemacht werden, um die Werte der Menschenrechte und des Völkerrechts zu missachten, auf denen ihre Rechtfertigung beruht. Ganz besonders gilt dies für die schweizerische Neutralität, die 1815 und 1920 nur im Interesse des allgemeinen Friedens in Europa und auf der Welt anerkannt wurde.⁷ In jüngerer Zeit, 1993, hat der Bundesrat bekräftigt, dass die schweizerische Neutralität nicht nur zum Ziel hat, die Sicherheitsinteressen der Schweiz zu schützen, sondern dass sie auch ein Mittel ist, ihre «Solidaritätsverpflichtungen gegenüber dem demokratischen Europa» wahrzunehmen⁸. Die Werte Recht und Frieden dienen also gleichzeitig als Leitplanke für die Wahrnehmung der Souveränität jedes Staates und als Grenze für das, was die Neutralität von einem souveränen, aber neutralen Staat verlangen kann.⁹

Es gibt verschiedene Lösungswege, um diese sicher unangenehme, aber keineswegs neue Lage zu verbessern (Gabriel 2000; Gabriel 1997: 129 ff.; Schaub 1996). Das

Spannungsverhältnis zwischen Neutralität und Verantwortung ist in der schweizerischen Aussenpolitik schon immer vorhanden gewesen, und es ermöglichte ihr in gewisser Weise auch, sich weiterzuentwickeln, vielleicht eines Tages bis zur Abkehr von der dauernden Neutralität (Thürer 1999). Ein erster Schritt dazu wäre, den 1993 eingeleiteten und 1999 bekräftigten Prozess der Neuinterpretation der schweizerischen Neutralität fortzusetzen, der zum Konzept der aktiven Neutralität führte. Es scheint jedoch, zumindest wenn man die Zusammenfassung von 2005 anschaut, dass die Konturen des neuen Neutralitätsbegriffs inzwischen so gefestigt sind, dass man sie nicht mehr überarbeiten muss.

Das Bett der aktiven Neutralität ist in gewisser Weise zu bequem geworden, um es sofort wieder zu verlassen. Ein anderer Ansatz wäre, die Überwindung der Neutralität zu fördern, aber nur ganz ausnahmsweise und so, dass die vorher erwähnten notwendigen oder als Tugend bezeichneten Aspekte erhalten bleiben. So wäre es möglich, in bestimmten Konfliktfällen die Pflichten der passiven Neutralität aufzuheben, um die Einhaltung der Solidaritätspflichten der Schweiz zu ermöglichen, wenn diese beispielsweise zwingendem Völkerrecht entsprechen. Zu denken ist hier an humanitäre Einsätze oder an jede Form von bewaffneter Intervention zum Schutz der Menschenrechte, dies aber im Rahmen einer internationalen oder regionalen Organisation, selbst ohne Zustimmung des Sicherheitsrats, wenn dieser blockiert ist (Michel 2000: 218; Egli 2006). Schliesslich könnte ein radikaleres, aber völkerrechtlich weniger kohärentes und eher unberechenbares Vorgehen darin bestehen, die Neutralität ganz aufzugeben, dies im Wissen darum, dass die Neutralität als flexibles Instrument der Aussenpolitik nicht nur jederzeit (unter Einhaltung der völkerrechtlichen Verfahren) aufgegeben (Riklin 1992: 11), sondern auch jederzeit wieder aktiviert werden kann.¹⁰ Aus der dauernden würde damit eine gelegentliche Neutralität der Schweiz, mit der Möglichkeit der Rückkehr zu ihr im Bedarfsfall.

Wie auch immer die Diskussion ausgeht, es ist zentral, dass die Frage überhaupt gestellt und die Debatte kontradiktorisch und offen geführt wird, was nur selten der Fall war (Kreis 2004: 15–16). Letztendlich ist die Neutralität wie die Souveränität

(Besson 2004) ein grundsätzlich anfechtbares Konzept, das ständig infrage gestellt und neu formuliert werden kann. Trotz der Differenzen, die heute die politische Bühne in der Schweiz beherrschen, sollte die aktive Neutralität nicht zum bequemen Rückzugsgebiet werden, wie das bei der passiven Neutralität im 20. Jahrhundert teils der Fall war. Es wäre eine verpasste Chance, wenn die Schweiz heute, wo sie in der Lage ist, den Einfluss ihrer Werte wie Demokratie und Menschenrechtsschutz geltend zu machen, dies nicht weiterhin in aktiverer Form tun könnte, wenn die Umstände es erfordern.

Schlussfolgerung

Obwohl häufig notwendig und manchmal gar eine Tugend, ist die schweizerische Neutralität nicht vor Widersprüchen gefeit. Es ist deshalb wichtig, dass nicht unter dem Deckmantel der aktiven Neutralität die Grenzen der Neutralität die Schweiz daran hindern, ihre übrigen internationalen Verpflichtungen wahrzunehmen. Einmal mehr ist der innenpolitische Kompromiss in der Aussenpolitik nicht der richtige Weg. Die Analyse der neuen schweizerischen und internationalen Umstände im Lichte der heute überholten Auffassungen von Souveränität und Neutralität verfälscht wie so oft die Debatte. Es wäre schade, wenn das frisch zum Leben erweckte und ausgeruhte Dornröschen ans Bett gefesselt würde wie die Gäste von Prokrustes.

- 1 Eine französische Fassung dieses Beitrags wurde in «Jusletter» am 21. August 2006 veröffentlicht. Ich möchte Herrn Dr. Simon Geissbühler für die Koordination der deutschen Übersetzung des Beitrags und Herrn Dr. André Utzinger für seine sprachlichen Hinweise herzlich danken.
- 2 Vgl. z.B. aus rechtlicher Sicht: Riklin 1992; Schindler 1992; Rhinow 1994; Schaub 1996; Malinverni 1998; Thürer 1999; Thürer 2000; Michel 2000;

Brunner 2000; Bichet 2004; Egli 2006. Für eine umfassende und interdisziplinäre Bibliografie vgl. Kreis 2004: 444–451.

- 3 Vgl. Sicherheit 2004. Umfrage der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, www.ssn.ethz.ch/Forschung.
- 4 Vgl. Zusammenfassung der Neutralitätspraxis der Schweiz während des Irak-Konflikts vom 2. Dezember 2005 (BBl 2005 I 6997), S. 7017.

- 5 Zum Begriff s. Egli 2006; Zemanek 1989; Schaub 1996.
- 6 Zur Diskussion dieser Frage, s. Egli 2006; Thürer 1998; Malinverni 1998.
- 7 Vgl. Akte betreffend die Anerkennung und Gewährleistung der immerwährenden Neutralität der Schweiz und der Unverletzlichkeit ihres Gebietes vom 20. November 1815: «Die Mächte, welche die Erklärung vom 20. März unterzeichnet haben, anerkennen durch die gegenwärtige rechtskräftige Urkunde, dass die Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz sowie ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss dem wahren Interesse aller europäischen Staaten entsprechen.» Vgl. auch Erklärung von London von 1920, in: Zusatzbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 17. Februar 1920 betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund (BBJ 1920 I 343): «Indem der Rat diesen Erklärungen beipflichtet, anerkennt er, dass die immerwährende Neutralität der Schweiz und die Garantie der Unverletzlichkeit ihres Gebietes, wie sie, namentlich durch die Verträge und die Akte von 1815 zu Bestandteilen des Völkerrechts wurden, im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem Völkerbund vereinbar sind.»
- 8 Neutralitätsbericht von 1993, Pkt. 63: «Ziel dieser Zusammenarbeit wird sein, die Sicherheit der Schweiz vor Bedrohungen deutlich zu verbessern und gleichzeitig die Solidaritätsverpflichtungen gegenüber dem demokratischen Europa wahrzunehmen.»
- 9 In diesem Sinne ist es unmöglich, von der Neutralität als einem «unmoralischen» Status zu sprechen. Contra: Kunz 1956: 326.
- 10 Vgl. Integrationsbericht vom 3. Februar 1999 (BBJ 1999 V 3935), S. 4320.

Literatur

- Besson, Samantha (2004). Sovereignty in conflict, European Integration online Papers 8(15), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-015a.htm>.
- Besson, Samantha (2006). Deliberative democracy in the European Union. Towards the deterritorialization of democracy, in Besson, Samantha and José Luis Martí (Hrsg.). Deliberative Democracy and Its Discontents. Aldershot, S. 181–214.
- Bichet, Emmanuel (1999). La neutralité: définition et perspectives. Bern.
- Bichet, Emmanuel (2004). La neutralité suisse à l'épreuve des deux guerres en Irak (1991 et 2003), *Politorbis* 1: 38–47.
- Brunner, Hans-Peter (2000). Neutralität der Schweiz: Wie weiter?, in Bernhard, Roberto et al. (Hrsg.). Die neutrale Schweiz im Europa-Test. Biel, S. 17–57.
- Calmy-Rey, Micheline (2004). La neutralité suisse (www.calmy-rey.admin.ch).

- Calmy-Rey, Micheline (2005). Neutralität als Chance (www.calmy-rey.admin.ch).
- de Weck, Roger (2004). Schweizer Aussenpolitik oder Die Kunst des Unmöglichen, *Europäische Rundschau* 32(4): 23–30.
- Egli, Patricia (2005). Rechtliche Schranken des Handels mit Kriegsmaterial, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 5: 665–685.
- Egli, Patricia (2006). Aktuelle Leitsätze zur Neutralität, *Jusletter* (1.8.2006).
- Gabriel, Jürg Martin (1997). *Sackgasse Neutralität*. Zürich.
- Gabriel, Jürg Martin (2000). Die Gegenläufigkeit von Neutralität und humanitären Interventionen, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 2: 219–236.
- Goetschel, Laurent (1998). Die Zukunft der Neutralität im Rahmen der GASP: Widerspruch, Gleichgültigkeit oder Ergänzung? in Cottier, Thomas und Kopse, Alwin (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union*. Zürich, S. 637–661.
- Goetschel, Laurent et al. (2004). *Politique extérieure suisse – Fondements et possibilités*. Lausanne.
- Imhof, Kurt (2001). Der Verzicht auf diese Begriffe ist falsch. Gespräch mit Kurt Imhof über linken Nationalismus, *Links.ch* (Dezember): 4–5.
- Kreis, Georg (2004). *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs in der Schweiz seit 1943*. Bern.
- Kunz, Josef (1956). The Laws of War, *American Journal of International Law* 50: 313–322.
- Malinverni, Giorgio (1998). L'indépendance de la Suisse dans un monde interdépendant, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* II(117): 1–137.
- Michel, Nicolas (2000). Le statut juridique de la neutralité suisse à l'épreuve du conflit au Kosovo, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 2: 197–218.

- Monnier, Jean (1984). La neutralité permanente et les relations de la Suisse avec les organisations internationales, notamment les Communautés européennes et les Nations Unies, in *Was heisst neutral sein im Zeitalter europäischer und weltweiter Interdependenz?* Bern, S. 34–40.
- Neff, Stephen C. (2000). *The rights and duties of neutrals*. Manchester.
- Oeter, Stefan (1992). *Neutralität und Waffenhandel*. Berlin.
- Rhinow, René (1994). Neutralität – quo vadis? in Winkler, Theodor H. und Ziegler, Peter (Hrsg.). *The World of Tomorrow*. Festschrift für Curt Gasteyger. Bern/Stuttgart/Wien, S. 225.
- Ribi, Rolf (2005). Neutralität – Mythos oder Chance?, *Schweizer Revue* 5: 8–11.
- Riklin, Alois (1992). *La neutralité suisse et son évolution*. St. Gallen.
- Schaub, Adrian R. (1996). Aktuelle Aspekte der Neutralität, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 3(96): 353–371.
- Schindler, Dietrich (1992). Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 4(92): 435–479.
- Seger, Paul (2005). Neutralität – Ende oder Wende? Interview mit Paul Seger, Christoph Mörgeli und Fred Tanner, *Schweiz Global* 2: 25–27.
- Stadlmeier, Sigmar (1991). *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*. Berlin.
- Thürer, Daniel (1998). Sicherheitspolitik und Neutralität, in Thürer, Daniel (Hrsg.). *Perspektive Schweiz, Übergreifendes Verfassungsdenken als Herausforderung*. Zürich.
- Thürer, Daniel (1999). Neutralität der Schweiz – Illusionen oder (humanitäre) Chance, in Benedek, Wolfgang et al. (Hrsg.). *Development and Developing International and European Law*. FS Konrad Ginther. Frankfurt am Main, S. 741–755.
- Thürer, Daniel (2000). Über die Schweiz im Zweiten Weltkrieg: Bewährung der Neutralität? Folgerungen für die Zukunft, *Revue de droit suisse* I: 413–444.

- Thürer, Daniel (2005). Neutralität – ein Verbrechen? Die Weltkriegsdebatte und die heutigen Chancen, *Neue Zürcher Zeitung* (14.2.2005): 9.
- Zemanek, Karl (1989). The Chaotic Status of the Laws of Neutrality, in Haller, Walter et al. (Hrsg.). *Im Dienst an der Gemeinschaft*. FS für Dietrich Schindler. Basel/Frankfurt a.M. 1989, S. 445.