

Neue Zürcher Zeitung

GASTKOMMENTAR

Neutralität ist kein Selbstzweck

Die kriegsbezogene Neutralität ist ein Instrument, das sich an den verfassungsmässigen Zielen der Sicherheit und der Wohlfahrt messen muss – und nicht an Ereignissen in der Vergangenheit.

René Rhinow

18.05.2022, 05.30 Uhr



Photopress-Archiv / Keystone

Als man sich über die Ziele der Schweizer Aussenpolitik noch einig war: Minister Walter Stucki verhandelte im Mai 1946 für die Schweiz über das Washingtoner Abkommen betreffend deutsche Vermögen in der Schweiz.

In der laufenden Diskussion über die Neutralität offenbaren sich Unkenntnisse über die jüngere Geschichte und das Wesen der spezifisch schweizerischen Neutralität. Diese wurde von den Siegermächten am Wiener Kongress 1815 anerkannt, weil sie auch im Interesse Europas lag. Sie ist eng mit dem konfliktreichen Europa des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verknüpft und beruhte auf der Vorstellung, dass diese Form der dauerhaften Nichtbeteiligung an einem Krieg von (europäischen) Drittstaaten im Interesse aller liegt, der kriegführenden Parteien und der Schweiz.

Schutzschirm der Nato

Ihre grosse Bedeutung erlangte die Neutralität bei Kriegen zwischen Nachbarstaaten, als Gefahr bestand, dass die Schweiz in den Krieg hineingezogen wird. Als Insel innerhalb der EU hat die Neutralität ihren Sinn weitgehend verloren, denn die Gefahr eines Krieges zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist angesichts der engen inneren Verflechtung höchst unwahrscheinlich. Zudem ist die Sicherheit der Schweiz eng mit der Sicherheit der EU und darüber hinaus mit der Nato verwoben, ja von dieser abhängig. Obwohl oft verdrängt, profitiert die Schweiz vom Schutzschirm der Nato, ungeachtet der vorherrschenden Unabhängigkeitsrhetorik.

Die schweizerische Neutralität wurde stets als flexibles Instrument der Sicherheitspolitik, nicht als eigentliches Ziel aufgefasst. Seit 1993 rückte der Bundesrat von der restriktiven Neutralitätspolitik der Nachkriegszeit ab und reduzierte sie auf ihren militärischen Kern, wie er im völkerrechtlichen Neutralitätsrecht umschrieben ist. Die Schweiz nimmt seither regelmässig an Sanktionen der internationalen Staatengemeinschaft gegen Rechts- und Friedensbrecher teil. Leider wurde es verpasst, die veränderte Tragweite der Neutralität der Bevölkerung zu erläutern, so dass diese weitgehend in alten Vorstellungen verhaftet blieb.

Bei der Ausarbeitung der ersten Bundesverfassung von 1848 lehnte es die Tagsatzung ab, die Neutralität unter den Zwecken des Bundes anzuführen, da man nie wissen könne, ob die Neutralität einmal im Interesse der Unabhängigkeit aufgegeben werden müsse. Auch in der aktuellen Bundesverfassung von 1999 figuriert die Neutralität nicht unter den aussenpolitischen Zielen.

Die Schweiz hat in erster Linie eine auf die Bundesverfassung abgestützte Aussen- und Sicherheitspolitik zu führen. Die nicht immer kongruenten Ziele sind im Rahmen der Aussenpolitik gegeneinander abzuwägen und zu optimieren. Die kriegsbezogene Neutralität stellt ein Instrument dar, das an diesen verfassungsmässigen Zielen zu messen ist – und nicht an Erfolgen in der Vergangenheit.

In den letzten Jahrzehnten haben sich das europäische und das geopolitische Umfeld, das Völkerrecht, die wirtschaftlichen Verflechtungen und die Art der Kriegsführung grundlegend verändert. Nach der Uno-Charta ist jeder Angriffskrieg verboten, was zur Zeit des Haager Abkommens noch nicht galt. Kann ein Land gegenüber jedem

kriegerischen Rechtsbrecher zur Neutralität verpflichtet sein?

Zudem sind Nationalstaaten kaum mehr in der Lage, sich autonom zu verteidigen. Sie sind auf Kooperationen, Rüstungszusammenarbeit und Interoperabilität angewiesen, die notgedrungen Parteinahmen mit einschliessen muss. Neutralität gegen unsere Interessen und auf Kosten der eigenen Sicherheit kann und soll es nicht geben.

Keine Verrechtlichung der Neutralität

Die Schweiz ist nicht nur neutral, sondern zusammen mit Österreich als einziger Staat der Welt «dauernd» neutral. Umso wichtiger ist die Neutralitätspolitik geworden, die diese neutrale Haltung als glaubwürdig erscheinen lassen soll. Bei einem Angriff auf Europa wäre die Sicherheit der Schweiz offensichtlich und unmittelbar betroffen. Bereits heute wird mit gutem Grund die Auffassung vertreten, der völkerrechtswidrige Angriff auf die Ukraine bilde einen Angriff auf die Werte Europas und damit auch jene der Schweiz. Neutralität würde den eigenen Sicherheitsinteressen diametral widersprechen.

Vieles spricht dafür, dass die Schweiz den Status eines «dauernd» Neutralen aufgibt und allenfalls die Neutralität auf bestimmte Konstellationen einschränkt, ohne sie grundsätzlich und definitiv aufzugeben. Die Schweiz wäre dann «gewöhnlich» neutral, wie etwa Irland sowie (noch?) Finnland und Schweden, und auch frei, auf die Neutralität okkasionell im Interesse der eigenen Sicherheit zu verzichten.

Massgebend ist die Frage, unter welchen Umständen die Neutralität der Verfolgung der verfassungsmässigen Ziele kurz- und längerfristig zu dienen vermag. Es empfiehlt sich hingegen nicht, während dieser Krise im Schnellverfahren die Neutralität umzuformen. Not tut vielmehr, den gegebenen neutralitätspolitischen Spielraum wie früher flexibel und undogmatisch zu handhaben, gleichzeitig aber den Stellenwert der Neutralität vorurteilslos und zeitnah zu überprüfen. Dabei ist vor einer Verrechtlichung der Sicherheitspolitik zu warnen.

René Rhinow ist em. Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel; von 1987 bis 1999 war er im Ständerat (Basel-Landschaft, fdp).