

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 159 (1993)

Heft: 7-8

Artikel: Entwicklungen und Perspektiven der schweizerischen Neutralität

Autor: Borer, Thomas

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-62431>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Entwicklungen und Perspektiven der schweizerischen Neutralität

Einleitung

Für viele Schweizer ist die Neutralität ein Kennzeichen schweizerischer Identität, geradezu Teil des helvetischen Nationalcharakters. Einige erheben die Neutralität sogar als nationale Ideologie zum tabuisierten Dogma, «zu einem nationalen Mythos von fast religiöser Weihe» (*Edgar Bonjour*). So betrachtet erscheint sie als Inbegriff und einzig zulässiger Inhalt der schweizerischen Aussenpolitik. In dieser Anschauung wäre eine nicht mehr neutrale Schweiz keine Schweiz mehr, würde bei einem Verzicht auf die Neutralität unser Land sein Selbstverständnis und letztlich seine Unabhängigkeit verlieren.

Im Gegensatz dazu steht ein anderer Teil der Schweizer der Neutralität eher kritisch gegenüber. Diese Mitbürgerinnen und Mitbürger sehen darin ein nationalegoistisches, suspektes Instrument, das als Vorwand für aussenpolitische Passivität und Nichtengagement, für Flucht aus internationaler Mitverantwortung und Solidarität, für Profitierertum dient. In einer Welt der Kooperation und Integration erscheint ihnen Neutralität deshalb überholt.

Sie sehen, die Schweizerische Offiziersgesellschaft hat sich für dieses zweitägige Seminar ein sehr heikles, zugleich aber für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik eminent wichtiges Thema ausgesucht. Es ist mir eine besondere Ehre und Freude, dass ich Sie in die Problematik der Neutralität einführen darf.

Grundlagen der schweizerischen Neutralität

Neutralität ist ein vielschichtiges Konzept des Völkerrechts und der Politik, das unter den besonderen Machtkonstellationen des 18. und 19. Jahrhunderts zum Bestandteil der juristischen und politischen Ordnung geworden ist. Kurz ausgedrückt bedeutet Neutralität im Völkerrecht die



Dr. Thomas Borer,
Eidg. Departement
für auswärtige Angelegenheiten,
Washington D.C., USA

Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten.

Neutralität ist eng mit der Geschichte der Eidgenossenschaft verbunden und hat deren Schicksal während Jahrhunderten mitgeprägt. Die «Nichteinmischung in fremde Händel» war seit dem 16. Jahrhundert für die Eidgenossenschaft die zweckmässige sicherheits- und aussenpolitische Haltung, um zwischen den sich bekämpfenden europäischen Grossmächten als eigenständiger Staat überleben zu können. Zugleich bildete sie eine innenpolitische Notwendigkeit in einem von vielfachen Interessen- und Glaubensgegensätzen zwischen den einzelnen Gliedern geprägten Staatenbund. Die sich aus dieser Haltung nach und nach entwickelnde dauernde Neutralität wurde 1815 von den damaligen Grossmächten anerkannt; diese erklärten, dass die «Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz und ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss in dem wahren Interesse der Politik ganz Europas liegen». In der Folge trug die dauernde Neutralität dazu bei, dass das Staatschiff Schweiz den oft hohen und rauen Wellengang des 19. und 20. Jahrhunderts und vor allem die Stürme der zwei Weltkriege ohne Schaden überstehen konnte.

Zwei Merkmale kennzeichnen die schweizerische Neutralität ganz besonders. Zum einen handelt es sich um eine dauernde Neutralität, d.h., die Schweiz verpflichtet sich, in jedem kommenden Konflikt, wer auch immer die Kriegsparteien seien, wann und wo auch immer ein Krieg ausbrechen möge, neutral zu bleiben. Zum anderen ist es eine bewaffnete Neutralität, d.h., die Schweiz ist entschlossen, ihre Unabhängigkeit gegen jeden Angreifer militärisch mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen und neutralitätswidrige Handlungen kriegführender Staaten auf ihrem Gebiet zu verhindern.

Obwohl die Neutralität seit Jahrhunderten eine zentrale Maxime der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik bildet, ist sie historisch und verfassungsrechtlich gesehen kein Ziel unseres Staatswesens an sich, sondern eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung der eigentlichen zentralen Ziele, nämlich insbesondere der Aufrechterhaltung einer möglichst grossen staatlichen Unabhängigkeit. Daher ist die Neutralität auch bewusst nicht im Zweckartikel der Schweizerischen Bundesverfassung verankert. Die Eidgenössische Tagsatzung von 1847 hatte es eindeutig abgelehnt, die Aufrechterhaltung der Neutralität in den Zweckartikel der Bundesverfassung aufzunehmen mit der Begründung, die «Neutralität sei ein Mittel zum Zwecke; sie sei eine dormalen angemessen erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern». Man könne nicht wissen, ob die Neutralität «einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse».

Neutralität war in der Geschichte unseres Landes nicht ein starres, ein für allemal fixiertes Institut. Vielmehr war Neutralität etwas Variables, das sich aus der Anpassung an gegenseitige Sicherheitsbedürfnisse der Staaten entwickelte. So hat denn auch die

Schweiz das Instrument Neutralität immer wieder flexibel den internationalen Notwendigkeiten und den eigenen Interessen angepasst. Epochen des aktiven aussenpolitischen Engagements und der internationalen Partizipation wechselten ab mit solchen der aussenpolitischen Passivität und der Konzentration auf die Innenpolitik. Auch die Praxis der Schweiz in neutralitätsrelevanten Fragen hat sich den Erfordernissen der Zeit und den jeweiligen schweizerischen Interessen entsprechend gewandelt. So gingen beispielsweise einzelne Orte der Eidgenossenschaft vom 16. bis ins 19. Jahrhundert Defensivbündnisse mit anderen Mächten ein, stellten diesen Soldtruppen zur Verfügung oder gewährten fremden Truppen Durchmarschrechte. Oder: 1920 wurde die Schweiz Mitglied des Völkerbunds und verpflichtete sich an dessen wirtschaftlichen, nicht aber den militärischen Zwangsmassnahmen teilzunehmen. 1938 kehrte sie zur sog. integralen Neutralität zurück. Oder: Nach 1945 handhabte die Schweiz unter dem Eindruck des kalten Krieges ihre Neutralität im Vergleich mit anderen neutralen Staaten sehr strikt und eng. So verzichtete sie unter Hinweis auf ihre Neutralität vorerst auf den Beitritt zu internationalen Organisationen mit politischem Charakter, wie z. B. dem Europarat. Später gab sie diese Haltung bekanntlich auf.

Den vielfachen historischen Veränderungen, denen Inhalt und Tragweite der schweizerischen Neutralität unterworfen waren, sowie ihrer rein dienenden, instrumentalen Funktion müssen wir uns – ähnlich wie frühere Generationen – bei der Diskussion um unsere Aussen- und Sicherheitspolitik wieder bewusst werden. Neutralität darf nicht ein unantastbares Dogma sein. Die Änderungen in unserer Umgebung und im aussenpolitischen Verhalten anderer Staaten haben – ob wir das wollen oder nicht – Rückwirkungen auf unsere aussenpolitischen Zielsetzungen und den Stellenwert der Neutralität. Je nach aussenpolitischer Situation ist die schweizerische Neutralität mehr oder weniger relevant. Daher muss unsere Neutralität von Zeit zu Zeit auf ihre Zweckmässigkeit als Mittel der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik hin geprüft und allenfalls an neue Notwendigkeiten angepasst werden. Neutralität soll solange ein aussen- und sicherheitspolitisches Instrument bleiben, als sie besser als andere Konzepte zur Verwirklichung der nationalen Interessen zu dienen vermag. Sie ist aber weder hinsichtlich ihres Inhaltes noch ihrer

Dauer unveränderbar. Soviele zu den Grundlagen der schweizerischen Neutralität. Wenden wir uns nun der aktuellen Neutralitätsdiskussion zu.

Infragestellung der Neutralität

Die dauernde Neutralität der Schweiz – und anderer Neutraler in Europa – ist in den letzten Jahren in Diskussion geraten und gar in Frage gestellt. Ursächlich hierfür sind in erster Linie die epochalen Umwälzungen im östlichen Europa und der UdSSR. Auch andere Wandlungen

Kurz ausgedrückt bedeutet Neutralität im Völkerrecht die Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten.

und Entwicklungen, die sich zum Teil seit längerem abzeichneten, aber erst jetzt vollständig ins Bewusstsein rücken, spielen eine wichtige Rolle, so z.B. das Erstarken des Sanktionensystems der Vereinten Nationen seit dem Golfkrieg, die fortschreitende europäische Integration mit der Europäischen Gemeinschaft als dem zentralen Orientierungspunkt, das Auftauchen von sog. «neuen Gefahren» oder die Relativierung der staatlichen Unabhängigkeit.

Diese und andere Entwicklungen berühren die künftige Stellung des «Neutralsten aller Neutralen» aufs engste und stellen unser herkömmliches Neutralitätsverständnis zur Diskussion. Sie werfen viele Fragen auf: Ist die Beibehaltung der Neutralität unter den veränderten Verhältnissen in Europa noch sinnvoll? Bringt dieser Status bei der Verfolgung unserer nationalen Interessen noch Vorteile? Wozu kann die dauernde Neutralität noch dienen? Was kann sie noch leisten? Welchen Preis muss die Schweiz allenfalls für die Aufrechterhaltung ihrer Neutralität zahlen?

Auch der Schweizerische Bundesrat ist mit diesen Fragen konfrontiert. Er hat bereits 1990 durch die Teilnahme an den Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen gegen den Irak eine Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität in die Wege geleitet. 1991 hat er eine Studiengruppe verwaltungsexterner und verwaltungsinterner Personen mit einer vertieften

Analyse der verschiedenen mit der Neutralität verbundenen Aspekte beauftragt. Diese Studiengruppe hat ihre Erkenntnisse im März 1992 unter dem Titel «Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel» veröffentlicht. Dieser Bericht bildet meines Erachtens eine gute Grundlage für eine sachliche Diskussion der Neutralitätsfragen in der Schweiz. Der Bundesrat selbst wird seine Einschätzung der zukünftigen Bedeutung der dauernden Neutralität für die Schweiz in seinem Bericht über die schweizerische Aussenpolitik darlegen, der voraussichtlich im Herbst dieses Jahres veröffentlicht wird.

Gestatten Sie mir nun im folgenden aufzuzeigen, wie ich die Zukunft der Neutralität als Mittel der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik sehe. Ich werde mich dabei – wie mir von der SOG aufgetragen wurde – auf den Aspekt Neutralität und Sicherheitspolitik konzentrieren. Auf andere wichtige Fragestellungen, wie z.B. Neutralität und EG bzw. Neutralität und UNO-Zwangsmassnahmen, kann ich leider in diesem Rahmen nicht eingehen. Diese Aspekte werden vielleicht Gegenstand von Fragen oder der Semindiskussion bilden.

Veränderte sicherheitspolitische Ausgangslage

Neutralität ist die Stellung eines Staates in einem Krieg zwischen anderen Staaten. Neutralität bezieht sich daher auf militärische Konflikte und Spannungen, also auf Grundsituationen der Unsicherheit. Vorwiegend hier hat sie als aussen- und sicherheitspolitische Maxime ihre Funktion. Sie ist für ein Land eine zweckmässige Haltung, wenn Staaten oder Blöcke einander in einem antagonistischen Verhältnis gegenüberstehen und wenn es in der Zukunft militärische Konflikte befürchtet, in die es verwickelt werden und gegen die es sich autonom verteidigen kann.

Die schweizerische Neutralität hat sich unter den besonderen historischen Gegebenheiten unseres Kontinents herausgebildet und im Rahmen der europäischen Staatengemeinschaft ihre besondere Bedeutung gewonnen. Die Grossmächte sahen in der schweizerischen Neutralität die Funktion, das europäische Gleichgewicht wahren zu helfen. Denn seit dem 16. Jahrhundert stand die Eidgenossenschaft, vor allem wegen ihrer geopolitisch wichtigen Rolle als Hüterin

der Alpenpässe und damit der strategisch bedeutsamen Nord-Süd-Verbindung, im Schnittpunkt der Grossmachtinteressen. Sie musste befürchten, in die militärischen Konflikte dieser Mächte verwickelt zu werden. Die bewaffnete Neutralität war zu jener Zeit ein effizientes Instrument des Kleinstaates Schweiz zur Bewahrung seiner Unabhängigkeit im Bezugsfeld der Machtpolitik der Grossmächte. Die Neutralität der Schweiz beruhte auf einer Gleichgewichtssituation und war auf einen potentiellen oder aktuellen militärischen Konflikt bezogen. Sie stand permanent im Zeichen der Kriegserwartung.

Nach dem Zweiten Weltkrieg fand der jahrhundertelange Kampf rivalisierender Mächte in unserer unmittelbaren Nachbarschaft ein Ende. Die Gleichgewichts- und Stabilisierungsfunktion, welche die schweizerische Neutralität im Rahmen der früheren Mächtokonstellation, insbesondere des Gegensatzes zwischen Frankreich und Deutschland, besass, blieb nach dem Zweiten Weltkrieg in beschränkterem Masse im Hinblick auf die Ost-West-Spaltung Europas von Bedeutung. Zusammen mit Österreich bildete die Schweiz einen 800 Kilometer langen Querriegel, der die NATO trennte. Die Neutralität der Schweiz und ihre Sicherheitspolitik insgesamt richteten sich auf den Ost-West-Konflikt aus. Vierzig Jahre lang wurde im ideologisch, wirtschaftlich, militärisch und gesellschaftlich gespaltenen Europa der Nachkriegszeit der Ausbruch eines grossen Konflikts mit schrecklichen Auswirkungen für die ganze Menschheit befürchtet.

Die Wandlungen und Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa und in der ehemaligen UdSSR haben das strategische Umfeld und die Rolle des Neutralen verändert. Die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Grosskonfliktes in Europa hat abgenommen, auch wenn – wie die jüngsten Erfahrungen zeigen – durchaus nicht alle Kriegsgefahr gebannt ist. Eine militärische Auseinandersetzung, in welcher die Schweiz ein primäres Angriffsziel darstellen würde, lässt sich aber zurzeit schwer vorstellen. Der geostrategische Wert des neutralen schweizerischen Territoriums ist in der heutigen Machtkonstellation relativiert.

Europa befindet sich in einer Phase fundamentaler Umstrukturierung. Das gegenwärtige aussenpolitische Umfeld der Schweiz ist durch eine Dynamik gekennzeichnet, die Chancen und Risiken eröffnet. Wir befinden uns in einer Übergangsphase, die

Jahre andauern wird. Während dieser Zeit sind extreme Ausschläge des sicherheitspolitischen Pendels sowohl in Richtung auf mehr Sicherheit als auch auf mehr Bedrohung möglich. Europa ist freier und weiter, aber auch weniger stabil und voraussehbar geworden. Alte Risiken verändern sich, neue entstehen. Die Armeen sind in Europa nicht abgeschafft. Sie werden weiterhin für die Sicherung des Friedens, die Erhaltung der nationalen Existenz und der territorialen Integrität als notwendig erachtet. In Europa bleibt vorderhand ein erheblicher Bestand militärischer Gefährdung bestehen. Neben vielfältigen hoffnungsvollen

In Europa bleibt vorderhand ein erheblicher Bestand an militärischer Gefährdung bestehen.

Friedens- und Integrationsbestrebungen sind auch Instabilität, Krieg und Aufspaltungstendenzen zu erkennen. Das Europa des ausgehenden 20. Jahrhunderts bestätigt die Worte von General MacArthur: «*There is no security on this earth. There is only opportunity.*» Welche Folgerungen sind aus dieser sicherheitspolitischen Ausgangslage für die Neutralität zu ziehen? Welche Entwicklungsperspektiven hat die Neutralität?

Beibehaltung der Neutralität

Eine tragfähige, gemeinsame, umfassende Sicherheitsstruktur ist in Europa noch nicht geschaffen. Während des gegenwärtigen Zwischenstadiums werden die bestehenden Institutionen umgebaut und wird nach neuen gesucht. Trotz weit verbreiteter Einsicht in die Notwendigkeit einer derartigen europäischen Sicherheitsordnung wird es noch lange dauern, bis das vielbeschworene gemeinsame Haus Europa gebaut und die Vision eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems realisiert ist.

Solange noch keine Sicherheitsstrukturen geschaffen sind, die ebenso gut wie die bewaffnete Neutralität unsere Sicherheit gewährleisten, soll die Schweiz an der Strategie der dauernden Neutralität festhalten. Geschichtliche Erfahrung und politische Vorsicht lassen es nicht angezeigt erscheinen, ein bewährtes Instrument in einer Phase des Übergangs und der Unge-

wissheit ohne ebenbürtige alternative Sicherheitsgarantien preiszugeben. Die Neutralität kann weiterhin bei der Verwirklichung nationaler Zielsetzungen, insbesondere der Wahrung der völkerrechtlichen Existenz unseres Staates, der Gewährleistung unserer Sicherheit und des Heraushaltens aus militärischen Konflikten, einen Beitrag leisten. Neutralität ist gleichbedeutend mit unserer klaren Absage an jede Form von militärisch untermauerter Machtpolitik. Damit bildet sie auch für unsere Nachbarn einen Stabilitätsfaktor.

Schwergewicht auf Partizipation jenseits der Neutralität

Die Neutralität darf in Zukunft aber nicht alles beherrschend im Zentrum unseres aussen- und sicherheitspolitischen Denkens stehen. Angesichts der interdependenten Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts darf Neutralität überdies nicht als Haltung des Stillesitzens und des Abseitsstehens verstanden werden. Die schweizerischen Interessen können in vielen Bereichen nur durch eine Haltung des Mittragens von internationaler Verantwortung, der Teilnahme bei internationalen Entscheidungen gewonnen werden. Die Schweiz bringt damit zugleich ihre Bereitschaft zum Ausdruck, für die grossen Probleme unserer Zeit Mitverantwortung zu tragen und an der internationalen Zusammenarbeit zur Problembewältigung aktiv teilzunehmen. Dieser Haltung liegt unsere Einsicht zugrunde, dass das Schicksal der Schweiz untrennbar mit dem Schicksal Europas und der Welt verbunden ist. Zur Wahrung der schweizerischen Interessen ist daher eine aktive aussenpolitische Haltung der umfassenden Solidarität, der regionalen und weltweiten Kooperation und Partizipation notwendig. Im Vergleich dazu hat das Mittel Neutralität an Effizienz und Wirksamkeit verloren und muss eher in den Hintergrund treten.

In den nächsten Jahren muss die Schweiz angesichts der hoffnungsvollen Zukunftsmöglichkeiten einerseits und der weiterhin bestehenden Risiken andererseits den Weg zwischen Offenheit und Bewahrung finden; Offenheit im Sinne einer Kooperations- und Anpassungsbereitschaft hinsichtlich der neuen Bedrohungsformen und für den Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen; Bewahrung im Sinne des Verzichts auf eine überstürzte

Aufgabe bewährter Sicherheitskonzepte. Eine solche Strategie der Bereitschaft zur Solidarität und Partizipation bei gleichzeitiger Fortführung von in der dauernden Neutralität verankerten eigenverantwortlichen Verteidigungsanstrengungen entspricht den legitimen Sicherheitsbedürfnissen eines Kleinstaates. Sie widerspiegelt unseren Willen zur Selbstbestimmung, welcher gepaart ist mit der Einsicht in die Eingebundenheit in die gesamteuropäische Schicksalsgemeinschaft.

Neutralität und Sicherheit

Relativierung der staatlichen Unabhängigkeit

Einerseits bildete historisch die Neutralität das Schutzschild zur Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit. Andererseits ist der souveräne Staat Träger und Schutzobjekt der Neutralität. Staatliche Souveränität, verstanden als Selbstbestimmung und Unabhängigkeit von einer anderen Macht, ist eine Voraussetzung der Neutralität. Ihr Inhalt und Bestand stehen in direkter Abhängigkeit von der staatlichen Unabhängigkeit.

Um effektiv und glaubwürdig neutral zu sein, muss der dauernd neutrale Staat eine gewisse tatsächliche Unabhängigkeit vom Ausland aufweisen. Nur wenn er unabhängig ist, kann er im Krisenfall Druckversuchen widerstehen und seine Neutralitätspflichten erfüllen. Steht der Neutrale aber in grosser Dependenz von einem Staat oder einer Staaten-Gruppe, so ist er erpressbar. Schweizerischer Tradition entsprach daher während Jahrhunderten immer der Gedanke der Autarkie und der vollkommenen nationalstaatlichen Unabhängigkeit und Souveränität.

Im 20. Jahrhundert wurden die Staaten immer mehr miteinander verflochten und gegenseitig abhängig. Ereignisse in anderen Staaten haben Auswirkungen auf die Lage im eigenen Land. Der autonome Entscheidungsspielraum des Einzelstaates ist eingeschränkt. Die Schweiz ist besonders eng und intensiv in dieses Interdependenzsystem eingebunden. Ihre faktische Unabhängigkeit könnte eines Tages vor allem im Hinblick auf ihre geringe wirtschaftliche Autarkie in Frage gestellt werden. Derzeit stammen z.B. mehr als 70 Prozent der schweizerischen Einfuhren aus der EG

und gehen über 58 Prozent unserer Exporte in die EG. Wir haben in bezug auf diese Gemeinschaft einen höheren wirtschaftlichen Integrationsgrad erreicht als viele EG-Mitglieder unter sich. Diese wirtschaftliche Verflechtung strahlt auf andere Politikbereiche aus. Je mehr die schweizerischen Dependenz in bezug auf die EG zunehmen, desto mehr wächst die einseitige Abhängigkeit und letztlich die Gefahr der Erpressbarkeit und desto mehr wird unsere Unabhängigkeit und die Autonomie der von uns verfolgten Neutralität gegenüber diesem Partner relativiert. Dies trifft zu, unabhängig davon, ob die Schweiz Mitglied der EG würde oder nicht.

Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit

Die im wirtschaftlichen Bereich seit längerer Zeit offensichtlichen Grenzen der schweizerischen Unabhängigkeit zeigen sich allmählich auch in anderen Bereichen, unter anderem bei der militärischen Verteidigung unseres Landes. Diese wurde von der Schweiz traditionell in autonomer Weise sichergestellt. Infolge neuester Entwicklungen stellt sich nun aber für die Zukunft die Frage, ob die Schweiz mittelfristig noch in der Lage sein wird, ihre militärische Landesverteidigung auf völlig unabhängiger Basis sicherzustellen oder ob die moderne Militärtechnologie die Möglichkeiten

Neutralität ist gleichbedeutend mit unserer klaren Absage an jede Form von militärisch untermauerter Machtpolitik.

des Kleinstaates zu übersteigen droht.

Die autonome Verteidigungsfähigkeit des Kleinstaates stösst zum Beispiel in bezug auf den Nachrichtendienst, die Rüstung, die Ausbildung, die Luftverteidigung sowie die Abwehr neuer Bedrohungsformen an Grenzen. So kann die Schweiz mangels elektronischer und weltraumgestützter Aufklärungsmittel den strategischen Nachrichtendienst nicht ganz allein auf sich gestellt organisieren. Im Rüstungsbereich sind wir seit längerem sehr stark auf den Import von Rüstungsgütern angewiesen und bedürfen darüber hinaus, vor allem im Hinblick auf deren Unterhalt, der Zusammenarbeit mit dem Ausland.

Als problematisch erweist sich ein uneingeschränkter Autonomieanspruch besonders im Bereich der Luftverteidigung. Wegen der fehlenden räumlichen Tiefe unseres Luft-raumes sind der Bekämpfung moderner Abstandswaffen und ihrer Trägersysteme Grenzen gesetzt. Eines der Hauptprobleme liegt im Aufbau einer identifizierten Luftlage jenseits unserer Landesgrenzen, welche eine zeitgerechte Vorwarnung unserer Luftwaffe ermöglicht. Ausser Frage steht bereits heute, dass die Abwehr ballistischer Abstandswaffen nur in internationaler Kooperation wird erfolgen können, z.B. durch ein europäisches Raketenabwehrsystem; denn die Beschaffung der dafür erforderlichen modernen Aufklärungs-, Führungs- und Abwehrsysteme übersteigt die Möglichkeiten eines Kleinstaates. Die Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit in diesen Bereichen dürften in den kommenden Jahren noch deutlicher werden.

Auch wenn die Schweiz gegenwärtig noch eine effiziente, unabhängige Landesverteidigung sicherstellen kann, ist einzuräumen, dass sich unsere Fähigkeit zur autonomen militärischen Verteidigung tendenziell reduzieren wird. Überdies ist die Aufrechterhaltung des Autonomieanspruchs je länger je mehr mit einem hohen finanziellen und personellen Aufwand verbunden. Die Verhältnismässigkeit dieses Aufwands, gemessen an den Vorteilen der Autonomie, nimmt ab.

Diese Veränderungen könnten in Zukunft unsere bisherige, auf völliger Eigenständigkeit beruhende Verteidigungspolitik immer mehr in Frage stellen. Um zu vermeiden, dass infolge der zu erwartenden technologischen Entwicklungen die militärische Sicherheit unseres Landes beeinträchtigt würde, müsste unsere Sicherheitspolitik den veränderten Verhältnissen angepasst werden. Soweit es eine unabhängige Landesverteidigung mit sich brächte, dass wir uns gegen neue Waffensysteme oder neue Bedrohungsformen nicht mehr schützen könnten, würde ein allzu enges Konzept der Neutralität, das zu einer starken Einschränkung der Verteidigungsmöglichkeiten führen würde, für unser Land und seine Bewohner zu einem Nachteil. Die Neutralität soll die Sicherheit des Landes fördern, nicht die Verteidigungsfähigkeit schmälern. Deshalb müssten im Falle solcher Bedrohungen bei Aufrechterhaltung der Neutralität die nötigen Vorkehrungen getroffen werden, um die Mängel der eigenen Verteidigung

durch grenzüberschreitende Vorbereitungen der Abwehr auszugleichen.

Dies ist meines Erachtens mit Sinn und Geist der Neutralität vereinbar. Denn dem dauernd Neutralen obliegt eine Rüstungspflicht. Er muss jene militärischen Vorkehrungen treffen, die nach Treu und Glauben von ihm gefordert werden können, um sich erfolgreich gegen Angriffe zu verteidigen. Das um die letzte Jahrhundertwende konzipierte Neutralitätsrecht der Haager Konvention bezieht sich nur auf das Verhalten des Neutralen im Krieg, nicht jedoch auf vorbereitende Verteidigungsmassnahmen in Friedenszeiten. Wenn Ende des 20. Jahrhunderts die Verteidigung aufgrund der Waffenentwicklung nur mehr durch eine teilweise Zusammenarbeit mit dem Ausland sicherzustellen ist, so muss diese Kooperation im Rahmen gewisser Grenzen als mit der Neutralität vereinbar betrachtet werden. Der Neutrale hat das Recht und die Pflicht, die notwendigen militärischen Vorkehrungen zu seiner Verteidigung zu treffen.

Entscheidend ist natürlich, dass trotz allfälliger Vorbereitungen für gemeinsame Abwehrmassnahmen sichergestellt ist, dass der Neutrale keine Verpflichtungen eingeht, die ihn dem Risiko aussetzen, in einen Konflikt hineingezogen zu werden, ohne dass er zuvor selber angegriffen oder unmittelbar bedroht worden wäre. Der Neutrale muss vielmehr auf jeden Fall in völliger Unabhängigkeit die politische Entscheidung treffen können, wann und unter welchen Voraussetzungen er gemeinsame Abwehrmassnahmen tatsächlich in die Wege leiten will. Seine Neutralität gebietet ihm, militärische Aktionen zu seiner Verteidigung strikt auf den Fall der Notwehr zu begrenzen.

Diesem Problembereich müssen wir in Zukunft Aufmerksamkeit schenken. Primäres Ziel unserer Sicherheitspolitik muss es sein, Handlungsfreiheit zu wahren. Ob uns dies gelingen wird, hängt nicht nur von der militärtechnischen Entwicklung ab; wichtiger ist, ob die Schweiz den politischen Willen hat, angemessene eigene Anstrengungen für die Erhaltung einer selbständigen Landesverteidigung zu unternehmen oder nicht.

Schutz gegenüber den «neuen» Gefahren

Die Neutralität ist auf den klassischen machtpolitisch-militärischen Konflikt zugeschnitten. Hier hat sie sich in der Vergangenheit als Sicherheitsinstrument zum Schutz der terri-

torialen Integrität bewährt. Nach dem Ende des Kalten Krieges treten Gefahren aus anderen, unerwarteten oder vergessenen Richtungen in den Vordergrund: regionale Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten im Osten von Europa, ausgelöst durch Nationalismus, Minoritätenprobleme, Sezessionsbestrebungen, Grenzstreitigkeiten, ferner Kriege ausserhalb Europas mit Auswirkungen auf unseren Kontinent, Einsatz von biologischen, chemischen oder gar atomaren Waffen, Erpressung mit Massenvernichtungswaffen oder ähnlich wirksamen konventionellen Waffen, Terrorismus, Migrations- und Flüchtlings-

Solange noch keine Sicherheitsstrukturen geschaffen sind, die ebenso gut wie die bewaffnete Neutralität unsere Sicherheit gewährleisten, soll die Schweiz an der Strategie der dauernden Neutralität festhalten.

ströme, Umweltzerstörungen, Katastrophen.

Zur Abwehr dieser Bedrohungen bildet die Neutralität kein geeignetes Mittel. Ein neutrales Abseitsstehen und Stillesitzen entfaltet hier keine Schutzwirkung. Insoweit mit Neutralität ein Verbot zur sicherheitspolitischen Kooperation mit anderen Staaten verbunden würde, stellte dieser Status gar ein gefährliches Hindernis bei der grenzüberschreitenden Bewältigung dieser Risiken dar.

Weil sich die «neuen» Bedrohungen nicht spezifisch gegen die Schweiz richten, sondern gegen die europäische Völkerfamilie insgesamt und weil die Abwehr dieser Gefahren gemeinsame Anstrengungen voraussetzt, können sie nicht auf einzelstaatlicher Ebene, sondern nur in internationaler Kooperation, insbesondere im europäischen Verbund, bewältigt werden. Die Verteidigung bedarf hier eines multinationalen Ansatzes. Dies trifft auch auf die Schaffung eines wirksamen Instrumentariums der Vorsorge und des Managements von regionalen Konflikten zu, welche die Sicherheit und Stabilität in Europa bedrohen. Unsere europäischen Nachbarn sehen sich nicht nur den gleichen existenzbedrohenden Gefahren gegenüber wie wir; sie sind auch denselben Werten verpflichtet. Wer an der internationalen sicherheitspolitischen Zusammen-

arbeit nicht teilnimmt, setzt sich der Gefahr der Isolierung und des Vorwurfes aus, ein sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer zu sein. Er könnte in Europa nicht als respektierter und vollwertiger Partner auftreten. Er dürfte im Falle einer Bedrohung auch nicht auf solidarische Unterstützung zählen und würde sich gegenüber bestimmten Gefahren besonders exponieren.

Aus diesen Gründen muss die Schweiz bei den Bemühungen der Staatenwelt zur Abwehr der neuen Risiken, zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen aktiv mitwirken. Wir müssen den neuen Bedrohungsformen unter anderem auch durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit begegnen. Dabei stellt die Neutralität kein Hindernis dar.

Sicherheit durch Neutralität und Kooperation

Die Sicherheit der Schweiz wird in Zukunft in noch höherem Masse von den internationalen Konstellationen und dem ausländischen Umfeld abhängig sein als bisher. **Sicherheit ist unteilbar.** Die Sicherheit jedes europäischen Staates ist untrennbar mit der Sicherheit des Kontinents verbunden. Jeder Beitrag zur Stabilität in Europa ist damit letztlich immer auch ein Beitrag zur Sicherheit der Schweiz. Die traditionelle Formel von «Sicherheit durch Neutralität und Unabhängigkeit» wird mehr und mehr ergänzt werden müssen durch diejenige von «Sicherheit durch Kooperation». Sicherheit muss in Zukunft vermehrt «miteinander» anstelle von «gegeneinander» erzeugt werden. Die Schweiz muss daher ihre bisherige, eher restriktive Haltung in Richtung vermehrter Zusammenarbeit öffnen. Ziel dieser Kooperation wird sein, einerseits die Sicherheit der Schweiz vor Bedrohungen deutlich zu verbessern sowie andererseits unsere Solidaritätsverpflichtungen gegenüber dem demokratischen, freiheitlichen, humanitären Europa besser wahrzunehmen. **Es gibt keine dauerhafte Sicherheit für die Schweiz, wenn nicht auch das europäische Umfeld Sicherheit genießt.**

Schlussbemerkung

Einer der besten Kenner der schweizerischen Neutralität, Prof. *Dietrich Schindler*, hat 1989 die Aus-

wirkungen der Neutralität auf die Schweiz wie folgt umschrieben: «Die Neutralität ermöglichte es der Schweiz bis zur Gegenwart, ihr politisches Interesse vorwiegend der Innenpolitik zuzuwenden und sich dem Ausbau ihrer demokratischen Rechte und ihres Wohlstandes zu widmen. Die Neutralität hatte, wie der Föderalismus, für die Schweiz ursprünglich eine rein negative Bedeutung: Abseitsstehen zwecks Erhaltung des Eigenen im kleinen Kreise. Kein Staat in Europa hat sich in einer ähnlichen Weise wie die Schweiz während Jahrhunderten im Alleingang geübt und dieses Verhalten zu einem seiner Wesensmerkmale gemacht». Auf diese Weise war die Neutralität und die damit verbundene lange, friedliche, von aussen kaum in Frage gestellte Entwicklungsgeschichte mitursächlich für das Entstehen des «Sonderfalles Schweiz».

Die Periode des Andersseins, des Besonderen, des Unvergleichlichen hat in vielen Bereichen ein Ende gefunden. Im Gegensatz zu früheren Zeiten leben wir heute neben einer friedlichen Gemeinschaft von Nachbarstaaten, die wie wir die Werte Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaat und in unterschiedlichem Masse Föderalismus verwirklicht haben und unsere besondere Staatsstruktur nicht mehr bedrohen. In stetig zunehmendem Masse bekennt sich sogar ganz Europa vom Atlantik bis zum Ural zu diesen Grundprinzipien. Wir heben uns nicht mehr durch diese Institute an sich, sondern nur noch durch deren besondere Ausformung von unseren Nachbarn ab. Die Schweiz hat sich noch nie so wenig von den umliegenden Staaten unterschieden wie heute.

Jedes europäische Land bildet einen «Sonderfall». Wir Schweizer sollten unsere Einmaligkeiten nicht überbewerten. Es gilt nicht zu vergessen, dass wir bei allen Besonderheiten noch viel mehr mit unserer Umwelt gemeinsam haben. Die Schweiz ist von ihrer Geographie, Geschichte, Kultur und Wirtschaft her ein eminent europäisches Land. Mit diesem Europa sind wir gestern, heute und morgen aufs engste verflochten und verbunden. In diesem Europa müssen wir unseren Weg finden.

Bei dieser vor allem im sicherheitspolitischen Bereich höchst herausfordernden Aufgabe ist angesichts der gegenseitigen Abhängigkeiten und grenzüberschreitenden Probleme die Strategie des Igels, der Selbstisolie-

rung, der Abtrennung vom «Rest der Welt» untauglich, ja gefährlich. Unsere Wirtschaft hat das seit Jahrzehnten erkannt. Nur wer international mitwirkt, kann sein Schicksal als Unternehmen – oder als Nation – mitbestimmen. Wir müssen uns daher gegen aussen offenhalten und initiativ und aktiv am Aufbau eines neuen, friedlichen Europas mitwirken. Dabei müssen wir auch bereit sein, einen bewährten, traditionellen Grundsatz wie die bewaffnete Neutralität auf seine Tauglichkeit zu überprüfen und neuen Gegebenheiten anzupassen. Bei dieser Diskussion ist gerade auch der Offizier gefordert.

Zusammenfassung

Die dauernde, bewaffnete Neutralität bildet ein bewährtes, flexibles Mittel unserer Aussen- und Sicherheitspolitik, das auch unter den veränderten internationalen Verhältnissen bei der Wahrung schweizerischer Interessen von Nutzen ist.

Das heisst, dass die Schweiz auch künftig niemals einen Krieg beginnen oder eine militärische Aggression unternehmen soll. Sie soll ferner in jedem bewaffneten Konflikt unabhängig von dessen Parteien, Ort und Zeitpunkt neutral bleiben und keine Partei militärisch unterstützen. Sie soll durch eine adäquate Bewaffnung ihrer Armee sicherstellen, dass sie sich gegen einen Angreifer verteidigen kann und

Es gibt keine dauerhafte Sicherheit für die Schweiz, wenn nicht auch das europäische Umfeld Sicherheit genießt.

dass auf ihrem Territorium kein sicherheitspolitisches Vakuum entsteht. Sie soll ihre Neutralität in einer Weise handhaben, dass sie die notwendigen militärischen Vorkehren zu ihrer eigenen Verteidigung auch gegenüber neuen Bedrohungsformen treffen kann; dies könnte je nach Bedrohung auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Vorbereitung von Abwehrmassnahmen einschliessen. Sie soll weiterhin eine berechenbare Aussen- und Sicherheitspolitik führen.

Die Schweiz soll wie bisher in politischer, ideologischer und wirtschaftlicher Hinsicht an ihrem Recht zur freien politischen Stellungnahme fest-

halten und sich für die Wahrung ihrer Grundwerte, wie Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte, aktiv einsetzen. Sie soll ihren Bürgern keine Pflicht zur Gesinnungsneutralität auferlegen und ihren Wirtschaftsverkehr nach eigenem Ermessen ausgestalten.

Aufbauend auf ihrer langen Tradition im Bereich der Guten Dienste und der humanitären Hilfestellung soll die Schweiz ihrer Neutralität weiterhin eine friedensbezogene und humanitäre Ausrichtung geben. Sie soll ihr Wirken im Interesse der internationalen Sicherheit und des Friedens verstärken. Ihre Neutralität soll auch im Lichte der Bedürfnisse der internationalen Solidarität gehandhabt und der Staatengemeinschaft dienstbar gemacht werden. Sie soll eine den Frieden in Europa und der Welt mitgestaltende Neutralität bleiben.

Angesichts der interdependenten Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts darf Neutralität nicht als Haltung des Stillesitzens und des Abseitsstehens verstanden werden. Prägendes Element der schweizerischen Aussenpolitik war seit jeher auch die Maxime der Solidarität. Dieser Grundsatz muss vermehrt ins Zentrum des aussen- und sicherheitspolitischen Denkens gerückt werden, weil die schweizerischen Interessen in vielen Bereichen nur durch eine Haltung des Mittragens von internationaler Verantwortung, der Mitwirkung bei internationalen Problemlösungen und Entscheidungen gewahrt werden können. Umfassende Solidarität, regionale und weltweite Kooperation und Partizipation dienen am besten unseren Interessen.

Eine Haltung der grenzüberschreitenden, mitverantwortlichen Zusammenarbeit soll die Schweiz insbesondere bei der Abwehr der sogenannten «neuen Gefahren» und beim Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen in Europa einnehmen. **Die Schweiz hat ein grosses Interesse daran, zur Wahrung ihrer eigenen Sicherheit bei den Bemühungen anderer Staaten zur Abwehr der neuen Risiken, zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen aktiv mitzuwirken. Daher erscheint es zweckmässig, wenn wir unsere bisherige restriktive Haltung in Richtung vermehrter Kooperation mit anderen Staaten ändern. Ziel dieser Zusammenarbeit soll sein, die Sicherheit der Schweiz vor Bedrohungen deutlich zu verbessern und unsere Solidaritätsverpflichtungen gegenüber dem demokratischen Europa besser wahrzunehmen.**