



VEREIN SICHERHEITSPOLITIK  
UND WEHRWISSENSCHAFT

POSTFACH 65, 8024 ZÜRICH

---

## **Sicherheitspolitische Information**

Herausgegeben vom Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)  
Postfach 65, 8024 Zürich (PC 80-500-4)

[www.Chinfo.ch/vsww](http://www.Chinfo.ch/vsww)

Präsident: Dr. Günter Heuberger

Redaktion: Dr. Daniel Heller ([heller@farner.ch](mailto:heller@farner.ch))

---

Mai 2001

# **Die Neutralität als Bollwerk gegen eine sicherheitspolitische Öffnung der Schweiz?**

Von Dr. Daniel Sprecher, Zürich

# **Neutralität und GASP: Ein vergleichender Bezugsrahmen**

Von Silvan Frik, lic. phil. I, Zug

## Zweite Verleihung des Gustav Däniker – Förderpreises

Am 23. März 2001 fand in Zürich zum zweiten Mal die Verleihung des **Gustav Däniker-Förderpreises** statt, der unter dem **Patronat des Vereins Sicherheitspolitik** und Wehrwissenschaft vergeben wird.

Aus Anlass des 70. Geburtstages ihres langjährigen Direktors und Verwaltungsratspräsidenten Divisionär Gustav Däniker hatte Farner PR und Consulting eine namhafte Summe gestiftet mit dem Zweck, mehrmals einen Preis für hervorragende Leistungen auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaften zu verleihen. Die Vergabe dieses Preises hat Farner PR dem VSWW treuhänderisch übertragen.

Der Gustav Däniker-Förderpreis wurde auch im Jahr 2000 an Universitäten respektive den einschlägigen Instituten und Einrichtungen ausgeschrieben. Eine Jury, bestehend aus Korpskommandant Adrien Tschumy, Dr. Hans Eberhart, Dr. Christoph Grossmann und Dr. Daniel Heller, prämierte dieses Jahr zwei Arbeiten: Die Dissertation von **Dr. Daniel Sprecher «Generalstabschef Theophil Sprecher von Bernegg.**

**Seine militärisch-politische Leistung unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität»<sup>1</sup>** sowie die Lizentiatsarbeit von **Silvan Frik «Neutralität in der GASP. Sicherheitspolitische Neudefinition in den EU-Staaten»<sup>2</sup>**. In beiden Studien werden wichtige Aspekte der schweizerischen Neutralitätspolitik herausgeschält, was gerade im Vorfeld der Abstimmung zur Militär-gesetzrevision nicht einer gewissen Aktualität entbehrt. Man mag daher unserem Land eine vertiefte Auseinandersetzung mit den dargelegten Gedanken wünschen.

Eine zahlreiche und illustre Gästeschar aus Wirtschaft und Politik fand sich ein, um der Preisverleihung beizuwohnen. Leider konnte der im letzten Herbst verstorbene Divisionär Gustav Däniker nicht mehr selber zugegen sein. Nach der Begrüssung durch Daniel Heller und der von Christoph Grossmann vorgetragenen Würdigung trugen die Preisträger einige weiterführende Gedanken über ihre jeweiligen Studien vor, welche im folgenden in leicht verkürzter Form abgedruckt sind.

---

<sup>1</sup> Verlag NZZ; Zürich 2000.

<sup>2</sup> Zürich 2000, nicht publiziert. Eine Dissertation zum gleichen Thema ist in Vorbereitung.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Die Neutralität als Bollwerk gegen eine sicherheitspolitische Öffnung der Schweiz?</b>	<b>4</b>
1.1	Die Neutralitätsauffassung vor dem Ersten Weltkrieg	4
1.2	Sprecher und der Völkerbund: Absage an die differentielle Neutralität	4
1.3	Damals wie heute: Fehlende Offenheit zur Praktikabilität der Neutralität im Falle einer Beteiligung an Sanktionen bzw. einer Annäherung an Organisationen der kollektiven Sicherheit.	5
1.4	Nötige Grundsatzdebatte zur Zukunft der Neutralität	6
1.4.1	Argumente für die weitere Aufrechterhaltung der Neutralität	6
1.4.2	Argumente für eine Anpassung oder Überwindung der Neutralität	7
1.5	Rahmenbedingungen einer glaubwürdigen sicherheitspolitischen Öffnung	7
1.5.1	Nötige Entzauberung der Mythenbildung um die Neutralität	7
1.5.2	Gefragt: Unmissverständlicher, klar kommunizierter Kurs	7
<b>2</b>	<b>Neutralität und GASP: Ein vergleichender Bezugsrahmen</b>	<b>8</b>
2.1	Einleitung und Ausgangsfrage	8
2.2	Erfahrungen der neutralen EU-Mitgliedstaaten	9
2.2.1	Finnland	9
2.2.2	Irland	9
2.2.3	Österreich	9
2.2.4	Schweden	10
2.3	Folgerungen für die Situation der Schweiz	11
<b>3</b>	<b>Thesen zur Situation der Schweiz</b>	<b>12</b>

## 1 Die Neutralität als Bollwerk gegen eine sicherheitspolitische Öffnung der Schweiz?

Eine Vergleichende Analyse zwischen dem Kampf des schweizerischen Generalstabschefs, Theophil Sprecher von Bernegg (1850–1927), gegen einen schweizerischen Völkerbundbeitritt und der heutigen Positionierung der Neutralität im Rahmen des Versuchs einer sicherheitspolitischen Öffnung.

Von Dr. Daniel Sprecher

### 1.1 Die Neutralitätsauffassung vor dem Ersten Weltkrieg

Die schweizerische Neutralität wurde in ihrer **langen und erfolgreichen Geschichte** sowohl von innen als auch von aussen immer wieder angefochten; ebenso unterlag sie einem **dauernden Wandel**. In den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg wurde eine Neubewertung der Neutralität vorgenommen. Dies war umso wichtiger, als bis zur Haager Konvention von 1907 kein kodifiziertes Neutralitätsrecht existierte und das Führen einer friedenszeitlichen **Neutralitätspolitik keineswegs institutionalisiert** war. Der völkerrechtliche Status, die zukünftige Beobachtung in einer kriegerischen Auseinandersetzung sowie auch Form und Inhalt der Neutralität wurden durch einzelne Bundesräte, führende Völkerrechtler und auch einige hochrangige Offiziere angezweifelt.

Am deutlichsten kam diese Haltung in einer Rede von Oberst **Emil Frey** (1838–1922), dem nachmaligen Bundesrat und Vorsteher des Militärdepartements, zum Ausdruck. An der St. Jakob-Schlachtfeldfeier vom 28. August 1888 in der Basler Burgvogteihalle plädierte Frey dafür, die Neutralität über Bord zu werfen:

*Bauen Sie auch nicht auf unsere Neutralität! Sie ist sowieso ein Unding, wenn wir uns in Sachen des Auslandes in zwei Lager spalten. Sie ist überhaupt eine Absurdität. Unsere Neutralität ist ein Messer ohne Heft, dem die Klinge fehlt. [...] Wir sollen und wollen darum keineswegs teilnehmen an fremden Händeln! Das sei ferne von uns! Aber die Freiheit des Handels wollen wir uns wahren und wenn wir an die Grenze ziehen müssen, so*

*wollen wir nicht Weib und Kind verlassen, um den Verpflichtungen unserer Neutralität nachzukommen, sondern um unser Vaterland zu vertheidigen. Das heimatliche Schwarzbrot, meine Herren!*

Ein Jahr später publizierte der Staats- und Völkerrechtler **Carl Hilty**, der juristische Berater des Bundesrates, seine Sicht der Dinge zur Neutralität: Alle nicht an einem Krieg Beteiligten seien **«im Zweifel neutral»**, nur bei Staaten von «beständiger» Neutralität, welche an kriegführende Staaten grenzten, sei die ausdrückliche Neutralitätserklärung «mehr oder weniger üblich». Einerseits spricht er davon, dass der **bewaffneten Neutralität «bloss eine gewisse historische Bedeutung»** zukomme, andererseits betont er den Wert «einer stets wohlgerüsteten Armee» für den Neutralen.

Der im Februar 1905 zum neuen Chef der Generalstabsabteilung gewählte Oberstdivisionär **Theophil Sprecher von Bernegg** nahm eine klare Position zur Neutralität ein. Im Februar 1906 erklärte er vor der Landesverteidigungskommission wie dem indirekten Kriegsfall, einem ungewollten Hineingezogenwerden in kriegerische Händel der Nachbarmächte, zu begegnen sei: «Der beste Schutz dagegen wird allezeit in dem festen Entschluss bestehen, **einer Verletzung unserer Neutralität mit allen Kräften und Mitteln entgegenzutreten** und diese Kräfte und Mittel nach bestem Wissen, Gewissen und Vermögen auszubilden.»

### 1.2 Sprecher und der Völkerbund: Absage an die differentielle Neutralität

Der Versailler Friedensvertrag verursachte im Jahre 1919 die wichtigste Lageveränderung der Schweiz: Sie wurde vor die Wahl zwischen der Beibehaltung der integralen Neutralität und politischer Solidarität in der Form der Teilnahme an der **ersten supranationalen Organisation der kollektiven Sicherheit**, dem **Völkerbund**, gestellt. Wie nach der Londoner Erklärung der Mächte vom 13. Februar 1920 bekannt wurde, bestand der Eintrittspreis in der Teilnahmepflicht an kollektiven Wirtschaftssanktionen des Völkerbundes. Da die militärische Neutralität den Paktinteressen entsprach und deshalb gewahrt werden konnte,

entwickelte sich der heute pejorativ betrachtete Begriff der **differenziellen Neutralität**.

Wie aus einer Vielzahl von schriftlichen Zeugnissen hervorgeht, war der Völkerbund in den Augen des Generalstabschefs mit schweren, historisch bedingten **Geburtsfehlern** behaftet. In der ersten Organisation der kollektiven Sicherheit erblickte er die durch das Versailler Friedensdiktat zementierten Machtstrukturen der obsiegenden Kriegsalianz sowie, als unglückliche Verbindung zwischen Friedensvertrag und scheinbarem Friedenskonstrukt, das Exekutivorgan des Versailler Friedensvertrages.

Seine **strikte Ablehnung eines schweizerischen Völkerbundbeitritts** basiert auf sechs Argumenten:

1. In der einseitigen Ausgestaltung des Versailler Friedensvertrages sah er zahlreiche **Keime zu neuen Staatenverbindungen und zu neuen Kriegen**.
2. Ein Völkerbundbeitritt der Schweiz war für ihn mit der **Preisgabe der integralen Neutralität** verbunden: Die unvollständige, zugunsten des Völkerbundes gefärbte sog. differenzielle Neutralität werde, da unglaubwürdig, von potentiellen Neutralitätsbrechern nicht geachtet werden und die Gefahr eines indirekten Kriegfalles werde sich für die Schweiz erhöhen.
3. Sprecher plädierte für **eine umfassende Unparteilichkeit**, d.h. für die unbedingte Beibehaltung der integralen Neutralität. Die Ausübung der differenziellen Neutralität, d.h. die Beobachtung der Neutralität auf militärischer Ebene, verbunden mit einer Parteinahme im Rahmen von Wirtschaftssanktionen des Völkerbundes, widerspreche dem eigenen Anspruch, von den Kriegführenden als uneingeschränkt neutral betrachtet und respektiert zu werden.
4. Der Generalstabschef fügte ein damals kaum gehörtes Argument hinzu, dasjenige der **moralischen Integrität** des Landes. Die Praxis der differenziellen Neutralität war für ihn mit der Ehre und Würde der Landes unvereinbar: Die Schweiz wolle an den Wirtschaftssanktionen des Völkerbundes partizipieren, weigere sich aber «kleinmütig und feige» am militäri-

schen Kampf, wo es Blut kosten könnte, teilzunehmen.

5. Bei militärischen Sanktionen des Völkerbundes befinde sich das **Hauptquartier einer Kriegspartei auf neutralem Boden**, was die Neutralität beeinträchtige und eine militärische Gefährdung des Landes hervorrufe. Zudem widerspreche der Betrieb von Militärtelegraphen am Genfer Hauptsitz Art. 3 der Haager Konvention.
6. Ein späterer **Austritt aus dem Völkerbund** werde eine **schwere Einbusse an Achtung und Ansehen des Landes** nach sich ziehen. Mit einer Rückgewinnung der integralen Neutralität und der Anerkennung durch die Mächte sei nicht zu rechnen.

### 1.3 Damals wie heute: Fehlende Offenheit zur Weiterentwicklung der Neutralität

Man kann das strikte Festhalten des Generalstabschefs an der integralen Neutralität und seine mehr als skeptische Haltung gegenüber dem Völkerbund als Ansicht eines Ewiggestrigen betrachten. Dem ist entgegenzuhalten, dass er den Mut gehabt hat, sich zu exponieren und das **Wunschdenken** der endgültigen Überwindung des Krieges durch die Existenz des Völkerbundes zu **entzaubern**.

Wenn sich ein **Vergleich zur heutigen Situation** aufdrängt, dann derjenige der **allgemein fehlenden Offenheit**; die Dinge beim Namen zu nennen. In einer Memorandum zur Neutralität vom 8. Februar 1919 erklärte der Bundesrat nicht ohne Euphorie, die Schweiz begrüsse mit Freude das Entstehen des Völkerbundes; diese Organisation werde die internationalen Beziehungen «auf der unerschütterlichen Grundlage des Rechts und der Gerechtigkeit» aufbauen. In dieser Stellungnahme ist jedoch von der Teilnahme der Schweiz an Wirtschaftssanktionen des Völkerbundes und von der Unmöglichkeit der Beibehaltung der integralen Neutralität im Falle eines Beitrittes nirgends die Rede. Es sei denkbar, heisst es weiter, dass der Krieg im Völkerbund «vorderhand» weiterhin zugelassen bleibe; im Hinblick auf die angeordneten militärischen Sanktionen des Völkerbundes bleibe die Aufrechterhaltung der überlieferten Neutralität gerechtfertigt.

Welches ist die **Sprachregelung acht Dekaden später**? Der frühere VBS-Vorsteher, Bundesrat Adolf Ogi, hat immer wieder den sicherheitspolitischen Spagat zwischen Tradition und Zukunft versucht, wenn es galt, die Anforderungen einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik mit den drastisch veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen unter einen Hut zu bringen.

Die Kernbotschaften der jüngeren sicherheitspolitischen Berichte des Bundesrates zeigen, dass der Schritt zur **Partnership for Peace-Mitgliedschaft** der Schweiz **neutralitätspolitisch und -rechtlich als unbedenklich** eingestuft wird. Das Festhalten an der Neutralität wird zwar mit beschwichtigenden Worten beschwört, mit den effektiv vollzogenen Schritten wird jedoch, im Wissen um die Chancenlosigkeit eines Referendums zur schweizerischen Nato-Partnerschaft, die Neutralität zurückgestuft.

#### 1.4 Nötige Grundsatzdebatte zur Zukunft der Neutralität

Der in seinen Ressourcen und Möglichkeiten beschränkte Kleinstaat lebt mit seinem Neutralitätskonzept in einem **Sicherheitsdilemma**: Schliesst er sich zu eng einer Organisation der kollektiven Sicherheit an, riskiert er in militärische Abenteuer hineingerissen zu werden; das damit ausgehöhlte Neutralitätsprinzip hat ausgedient. Hält er in einem sich immer stärker verflechtenden Umfeld zu stark auf Distanz, wird er im Falle einer der vielfältigen Bedrohungen auf internationale Ablehnung und Unverständnis stossen.

Es muss auffallen, dass die Diskussion über die zukünftige Form und über den zukünftigen Inhalt der Neutralität, das «Nadelöhr der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik», wie es der Militärsoziologe Kurt Haltiner nennt, weitgehend dem politisch rechten Spektrum überlassen wird. Damit scheint das politische Mitte/Links-Lager zu akzeptieren, dass die **Neutralität erneut mit Emotionen bemäntelt**, zum unentbehrlichen Schutzschild, zum **Mythos** und zur **Schicksalsfrage** des Landes emporstilisiert wird. Es wird weiter akzeptiert, dass sich der richtungsweisende Teil einer einzelnen Partei als Gralshüter der überlieferten Neutralität verstehen und profilieren kann. Dies ist zu bedauern, weil damit eine breit-

abgestützte und nüchterne Behandlung der Frage behindert wird.

##### 1.4.1 Argumente für die weitere Aufrechterhaltung der Neutralität

1. Trotz einem nicht zu unterschätzenden Bedeutungsverlust bleibt die historisch gewachsene innerstaatliche **Integrationsfunktion** der Neutralität weiterhin wichtig: Die Kohäsionskraft der Neutralitätspolitik wirkt im Land der vielfältigen Minderheiten den Zentrifugalkräften der Viersprachigkeit und dem kulturellen und religiösen Pluralismus entgegen.
2. Die **Dienstleistungsfunktion** der Neutralität, das Leisten der Guten Dienste unter dem Signum der Solidarität und der universellen Disponibilität, ist als tragende Säule von zunehmender Wichtigkeit.
3. Die Neutralität hat als eigentliche **Erfolgsgeschichte** unzweifelhaft zum mehrmaligen kriegesischen Verschontwerden beigetragen.
4. Die Neutralität erfüllt für eine Mehrheit der Bevölkerung eine historisch gewachsene **Identitätsfunktion**.
5. Die **sicherheitspolitische Zukunft** gestaltet sich **ungewiss**. Ob die Europäische Union sich ihm Rahmen ihrer schrittweisen Bemühungen zu einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) vom Schutzschirm der USA emanzipieren kann und will, bleibt offen.
6. Mit der Auflösung des östlichen Machtblocks, des Warschau-Paktes, stellte sich für die Nato die Frage der Raison d'être. Als Reaktion wurde das westliche Bündnis der kollektiven Sicherheit ausgeweitet. Diese Entwicklung verläuft nicht ohne Risiken: Je **heterogener**, vielfältiger und unübersichtlicher sich ein **Bündnis** gestaltet, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Mitglieder im Ernstfall gegenseitig Hilfe leisten.
7. Das **Funktionieren der kollektiven Sicherheit** der Vereinten Nationen steht, wie der Golfkrieg gezeigt hat, **in direkter Abhängigkeit zu den USA**. Im Rahmen einer UNO-Mitglied-

schaft wäre die Beibehaltung der integralen Neutralität kaum möglich.

8. Ein glaubwürdige Neutralitätspolitik muss sich auf den Kern der Neutralität zurückbesinnen: Unparteiisch sein in einem Konflikt. Der Versuch, einem System der kollektiven Sicherheit (EU, Nato oder UNO) beizutreten und trotzdem weiterhin als Neutraler gelten zu wollen, gleicht der Parthenogenese, der jungfräulichen Geburt – **unglaublich und wenig realistisch.**

#### 1.4.2 Argumente für eine Anpassung oder Überwindung der Neutralität

1. Die **Gleichgewichtsfunktion** der Neutralität ist, bedingt durch die hegemoniale Entwicklung der Europäischen Union, weitgehend **wirkungslos geworden.**
2. Politisch, wirtschaftlich und kulturell ist die Schweiz Bestandteil des freiheitlich-demokratisch-marktwirtschaftlich orientierten Westeuropa; als solcher steht sie, wenn auch nicht als deren Mitglied, in einer zunehmend **engeren Beziehung zur Entwicklung der Europäischen Union.**
3. Angesichts der unwahrscheinlicher gewordenen militärischen Bedrohung und der hohen Vielfalt nichtmilitärischer Bedrohungsformen (Terrorismus, Wirtschaftskriminalität, ökonomische Diskriminierung, Umweltkatastrophen, Migrationsströme usw.) welche nach kooperativen und nicht nach isolationistischen Schritten rufen, erscheint die **Neutralität immer weniger als griffiges Instrument der aussenpolitischen Interessenwahrnehmung.**
4. Die teilweise **hochkomplexe Militärtechnologie überfordert den personell und materiell limitierten Kleinstaat.**
5. Eine Anpassung der Neutralität erlaubt ein **partizipatives Gestalten** des europäischen Integrationsprozesses, vermehrte friedensfördernde Aktivitäten und eine neue Ausgestaltung und Wahrnehmung des Solidaritätsgedankens.
6. Die Schweiz nimmt aktiv teil am **Partnership for Peace-Programm** der Nato. Sie hat damit

allen gegenteiligen Beteuerungen des früheren VBS-Vorstehers, BR Adolf Ogi, zum Trotz («Partnerschaft light», «Kein erster Schritt zu einem Nato-Beitritt»), eine Nato-Andockstelle betreten.

### 1.5 Rahmenbedingungen einer glaubwürdigen sicherheitspolitischen Öffnung

#### 1.5.1 Nötige Entzauberung der Mythenbildung um die Neutralität

Seit den Tagen, als der Entschluss der Eidgenossenschaft zur Abkehr vom Grossmachtgedanken feststand, ist es nie gelungen, die Neutralität von der Mythenbildung und einer individuellen Interpretation nach Gutdünken zu bewahren. Offensichtlich wirkt die Neutralität unverändert als unumstösstliches schweizerisches Identitäts- und Identifikationssymbol, aber auch als Diva mit vielerlei Facetten. **Neutralität sei nicht gleichzusetzen mit Isolation**, rief 1997 der damalige Nato-Generalsekretär, Javier Solana, der Schweiz zu, diese habe ihren Platz im europäischen «Beziehungsgeflecht» auf sicher. Für Christoph Blocher ist die Neutralität das Lebenselixier der souveränen Schweiz: «Wenn wir eine unserer obersten Staatsmaximen nach dem Willen ausländischer Mächte statt nach dem Willen des Schweizervolkes gestalten, ist unser Land als souveräner Staat verloren.»

#### 1.5.2 Gefragt: Unmissverständlicher, klar kommunizierter Kurs

Es ist in der Vergangenheit nie gelungen, das Neutralitätskonzept als aussenpolitisches Instrument zur Interessenwahrnehmung des Landes sicher in der Bevölkerung zu verankern; vielmehr reichten sich bisher der Erfolg des Neutralitätsprinzips und seine Glorifizierung die Hände. Soll der Kurs einer sicherheitspolitischen Öffnung und mit ihr eine Anpassung der Neutralität an die gewandelten Verhältnisse gelingen, sind meines Erachtens zwei Dinge notwendig:

- Erstens die **Entkleidung der Neutralität von der Mythenbildung**, d.h. ihre kommunikative Verankerung in der Bevölkerung als flexibel zu handhabendes aussenpolitisches Instrument

und die Überwindung des immer noch verbreiteten Glaubens, die zum Selbstzweck erhobene, nostalgische verklärte Neutralität wirke per se als Schutzschild, sie allein garantiere die Unabhängigkeit des Kleinstaates.

- Zweitens sollte, anders als im Vorfeld der Volksabstimmung zur Völkerbundfrage, eine **offene und klare Kommunikationspolitik** geführt werden. Neutralität und Integration sind unvereinbare Gegensätze. Ist es der erklärte und einstimmige Wille der Landesregierung, den europäischen Integrationsprozess auch auf sicherheitspolitischer Ebene tatkräftig mitzugestalten, darf sie sich nicht scheuen, auf breiter Ebene die Bedeutung der Neutralität zu relativieren und ihre Zurückstufung auf einen bestimmten Kern oder den zur schrittweisen Integration in eine Organisation der kollektiven Sicherheit klar und eindringlich zu kommunizieren.

Am 16. März 1927 hat Generalstabschef Theophil Sprecher von Bernegg im sogenannten Berner Vortrag, seinem «militärischen Vermächtnis» wie es der Berner Militärhistoriker Hans Rudolf Kurz genannt hat, der Nachwelt eine sicherheitspolitische Wegleitung zur Bewältigung der Zukunft mitgegeben. Auch wenn sich im Zuge der weiteren Entwicklung zur rein militärischen zahlreiche neue Bedrohungsformen entwickelt haben, darf trotzdem von einem **zeitlosen Wort** gesprochen werden:

*Unter allen Umständen aber müssen wir daran festhalten, dass alle Lehren, die der Weltkrieg uns für den Schutz des Landes an die Hand gibt, an Bedeutung weit übertroffen werden, von der Forderung einer festgefügtten, vollständig kriegsmässig ausgerüsteten, disziplinierten, für den Krieg erzogenen und ausgebildeten Armee unter entschlossener, tatkräftiger Führung. Eine solche wird an allen Orten, zu allen Zeiten und unter allen Umständen ihren Zweck erfüllen, den Krieg von der Heimat fernzuhalten oder dann ihn zu einem guten Ende zu bringen. Ob unsere Armee dem angeführten Zwecke genügt, das hängt aber auch gutenteils von der Wertschätzung ab, die sie in den Augen militärischer Autoritäten des Auslandes geniesst. Je höher dort ihr Wert eingeschätzt wird, um so eher können wir darauf zählen, dass sie die Nachbarn von einer Heraus-*

*forderung abschreckt. [...] Darum ist es von grosser Bedeutung, wenn das Ausland sich bei unserer militärischen Tätigkeit überzeugen kann, dass es uns dabei nicht um den Schein, sondern um das Sein zu tun ist. Dann aber dürfen wir auch mit gutem Gewissen dem Volke die unentbehrlichen grossen Geldopfer zumuten; reichen diese doch niemals heran an den unermesslichen Schaden, den das ganze Land und jeder einzelne erleiden würde, wenn die Kriegswagen über die Grenze schlugen – ganz abgesehen von den Blutopfern, neben denen die materiellen Verluste nicht einmal in Betracht fallen.*

## 2. Neutralität und GASP: Ein vergleichender Bezugsrahmen

Von lic. phil. Silvan Frik

### 2.1 Einleitung und Ausgangsfrage

In den Debatten um die **Vereinbarkeit von Neutralität und GASP** machten die Neutralen anlässlich der Beitrittsrunde von 1995 (Finnland, Österreich und Schweden) klare Zusicherungen zugunsten einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik. Jedoch wollte keiner im vornherein auf seine Neutralität verzichten. Im Endeffekt war das Ergebnis so, dass alle Neutralen ihre Neutralität auf militärische Allianzfreiheit und selbständige Verteidigung beschränkten.

In der Regel wird die Frage nach dem Zustandekommen der **Beschränkung der Neutralität** dahingehend beantwortet, dass die neutralen Beitrittsländer fast gezwungen waren, auf den politischen Kurs der damaligen EG einzulernen.

Die gängigen integrationstheoretischen Ansätze und **Theorien** der Internationalen Beziehungen beschäftigen sich mehr mit der Entstehung der institutionellen Absicherung internationaler Kooperation und nicht mit deren Erweiterung. Die Theorien legen aber alle mehr oder weniger den Schluss nahe, dass die Neutralen ihre Neutralität anpassen mussten.

In der Diskussion um einen allfälligen **Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union** dürfte der Neutralität (neben den Fragen der direkten Demo-



kratie, der Besteuerung und der wirtschaftlichen Entwicklungen) die grösste Aufmerksamkeit zukommen.

Die Neutralität hat für die Schweiz wichtige Funktionen erfüllt und sie bleibt Teil einer über lange Zeit gewachsenen Identität. Eine kritische Überprüfung der Neutralitätskonzeption ist angesagt – ohne radikal bewährte Konzepte über Bord zu werfen; aber auch ohne sich Neuem zu verschliessen.

## 2.2 Erfahrungen der neutralen EU-Mitgliedstaaten

### 2.2.1 Finnland

Die Neutralität Finnlands ist **völkerrechtlich nicht verankert**. Vielmehr ist sie durch die Grenzlage zwischen Schweden und Russland und der dazugehörigen **Geschichte geprägt**. Finnland baut prioritär auf gute Verhältnisse und auf Vertrauen zu den Nachbarländern und zweitrangig zu allen Ländern der Welt. Diese Strategie versucht der Nordstaat politisch mit einer militärischen Allianzfreiheit abzusichern.

Aber auch in der Gegenwart leistet Finnland mit seiner auf die nationale Integrität und Krisenbewältigung ausgerichtete Entwicklung der Streitkräfte einen wichtigen Beitrag zur Stabilität im Norden Europas. Denn in Finnland hat man erkannt, dass trotz der klaren Regelungen des Völkerrechts und den Prinzipien der UNO-Charta in verschiedenen Teilen der Welt vermehrt Gewalt als Mittel angewandt wird, um Konflikte zu lösen. Finnland beteiligt sich an Manövern im Rahmen der Partnership for Peace und hat Truppen nach Bosnien entsandt.

Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Verlust des grössten Absatzmarktes, wurde der EU-Beitritt für Finnland zur vitalen Frage und ist daher **vor allem ökonomisch motiviert**. Eine Mitgliedschaft ohne sicherheitspolitische Zusicherungen wäre jedoch eine unsichere Variante und so trägt Finnland auch zum Aufbau einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik bei und nimmt eine zunehmende Entfernung von der Neutralität in Kauf. Die finnische Neutralitätspolitik hatte ursprünglich eine EU-Mitgliedschaft unmög-

lich erscheinen lassen; um sie zu ermöglichen, hatte Finnland seine Neutralität in eine EU-konforme Art uminterpretiert. Der **Begriff neutral wird nicht mehr verwendet**.

### 2.2.2 Irland

Irlands Neutralität ist vor allem als ein Akt der **Manifestation der Unabhängigkeit gegenüber Grossbritannien** zu verstehen. Auch wenn Irlands neutrale Haltung in internationalen Konflikten tief verwurzelt ist, hat sich die Republik jedoch nie vom klassischen Neutralitätsrecht verpflichten lassen.

Bis 1995 war Irland das einzige offiziell neutrale Mitglied in der Europäischen Union. Dabei bemühte es sich einer äusserst vorsichtigen Haltung, um das Aufsehen der grösseren und mächtigeren Partner nicht auf sich zu ziehen. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat Irland plötzlich Vorbildfunktion; namentlich Österreich bezog sich während der Beitrittsverhandlungen immer wieder auf das «Studienobjekt» Irland.

Das Beispiel von Irland zeigt, dass die EU durchaus bereit war, auf gewisse sicherheitspolitische oder politische Probleme eines Mitgliedstaates Rücksicht zu nehmen. Doch dies kann von den übrigen neutralen Mitgliedern nicht in Anspruch genommen werden. Denn auch in Irland hat das Ende des Kalten Krieges ein Umdenken bewirkt. Die Republik hat sich zwar schon seit langem an UN-Friedensmissionen beteiligt, nimmt inzwischen aber auch aktiv an der Partnerschaft für den Frieden teil und hat sich – mindestens gedanklich – der NATO und der WEU beträchtlich genähert. Die offizielle Abschaffung der Neutralität ist nur noch eine Frage der Zeit und würde wohl vor allem antibritischen Gesichtspunkten entschieden.

### 2.2.3 Österreich

In rechtlicher Hinsicht etwas schwieriger gestaltet sich die Lage Österreichs. Denn **Österreich ist neben der Schweiz (und dem Heiligen Stuhl) der einzige dauernd neutrale Staat**. Österreich hatte jedoch von Anfang an eine aktive und flexible Auffassung dieser Neutralität. Viele Österreicher sind der Auffassung, mit dem EU-Beitritt

sei die Neutralität abgeschafft worden. Noch Mitte 1989 einigte sich die damalige Regierungskoalition darauf, dass für Österreich «die Wahrung seiner immerwährenden Neutralität auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft unabdingbar [sei] und daher in den Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften völkerrechtlich entsprechend abgesichert werden [müsse].» Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften stellte jedoch daraufhin in ihrem Prüfbericht fest, dass «... die immerwährende Neutralität Österreichs für die Gemeinschaft, wie für Österreich, Probleme aufwerfe.»

Somit stand zu Beginn der Beitrittsverhandlungen die Neutralität für Österreich noch im Mittelpunkt. Dieses Thema verlor allerdings in der weiteren Diskussion rasch an Bedeutung. Österreich gab schliesslich zusammen mit den anderen drei Beitrittskandidaten Norwegen, Schweden und Finnland eine **Erklärung ab, in welcher sich diese Staaten voll und ganz zur GASP bekannten.**

Momentan suchen die grossen Parteien nach einer zeitgemässen sicherheitspolitischen Doktrin. Beide aktuellen Regierungsparteien (ÖVP und FPÖ) sind für die Aufgabe der Neutralität. Die Regierung plant, sich umfassend am Sicherheitssystem der Europäischen Union zu beteiligen, womit die Neutralität gegenstandslos würde.

Auch die österreichische Regierung träumt davon, gleichzeitig Mitglied eines Systems kollektiver Sicherheit und neutral zu sein, doch muss «mit der überwältigenden Mehrheit der Völkerrechtsexperten davon [ausgegangen werden], dass die **immerwährende Neutralität widerrufen werden muss**, ehe eine Beitritt zur NATO oder zur EU/WEU möglich wird.»

Auch Österreich wagte den «Eiertanz» mit sicherheitspolitischen Zusicherungen gegenüber der EU und einem klaren und unabdingbaren innenpolitischen Bekenntnis zur Neutralität. So hätten denn auch die meisten Einwohner lieber auf den EU-Beitritt, als auf die Neutralität verzichtet. In Österreich hat man jedoch auch erkannt, dass es unter der Präsidentschaft 1998 gar nicht möglich gewesen wäre, sich aus der Verantwortung zu ziehen. Österreich baut seine Neutralität Schritt für Schritt ab.

## 2.2.4 Schweden

Im Gegensatz zu Österreich ist **Schwedens Neutralität frei gewählt und nirgendwo rechtlich verankert.** Die schwedische aktive Neutralitätspolitik galt lange Zeit als vorbildlich. Es wurde allerdings bereits zu Zeiten des Völkerbundes nicht mehr von «Neutralität» gesprochen, sondern von **Allianzfreiheit.** Nach dem Ende des Kalten Krieges hatte auch Schweden grosses Interesse an einer gesamteuropäischen Sicherheitspolitik. Da sich Schwedens Neutralität ausdrücklich auf den Kriegszustand bezieht, ist ein politisches Engagement relativ problemlos zu verkaufen.

Die Veränderungen nach 1989 gaben auch in Schweden den entscheidenden Anstoss in Richtung Beitritt zu damaligen EG. Schweden entschied sich erst im September 1990 für einen Kurswechsel Richtung EG-Vollbeitritt. Damit hat es auch den Weg für die anderen skandinavischen Staaten vorgegeben und die EFTA mehr oder weniger zukunftslos gemacht. Am 1. Juli 1991 wurde das Beitrittsgesuch eingereicht und kurz darauf trat die bürgerliche Koalitionsregierung mit Carl Bildt ihr Amt an. Dieser Machtwechsel kann als eine stillschweigende Verabschiedung von der Neutralität betrachtet werden.

Die Frage einer Mitgliedschaft in der EU wurde in einer **Volksabstimmung** entschieden. Die schwedische Regierung hat unter anderem eine vermehrte Zusammenarbeit mit den baltischen Staaten sowie mit Ost- und Südosteuropa im Hinblick auf eine spätere Mitgliedschaft dieser Länder zum Ziel seiner Europapolitik gemacht. Damit unterstreicht Schweden mit seiner Position die wirtschaftliche Dimension der Sicherheitspolitik.

Obwohl Schweden die Europäische Einigung eher kritisch mitgestaltet und sich militärische Verpflichtungen verbietet, unterstützt das Königreich das langfristige Ziel einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Bei einer allfälligen Beistandsklausel dürfte jedoch von schwedischem Widerstand ausgegangen werden. Die **Neutralität verliert für Schweden zunehmend an Wichtigkeit.**

### Finland

Neutralität rechtlich nicht verankert  
 «Finnlandisierung»  
 EU-Beitritt ökonomisch motiviert  
 Begriff «neutral» wird nicht mehr verwendet

### Schweden

frei gewählte Neutralität  
 Allianzfreiheit  
 «Schweden verteidigt nur Schweden und  
 Schweden verteidigen nur Schweden»

### Österreich

1955 neutralisiert  
 aktive und flexible Neutralitätsauffassung  
 völkerrechtliche Probleme  
 Abbau der Neutralität

## 2.3 Folgerungen für die Situation der Schweiz

Grundsätzlich konnte festgestellt werden, dass in den untersuchten Staaten eine **definitive Abkehr** von der Neutralität ausschliesslich **aus innenpolitischen Motiven ausgeschlossen** war, bedingt durch die von der Bevölkerung als sehr positiv bewerteten Neutralitätserfahrungen in der Geschichte. Die EU konnte und wollte in diesen Fällen keine direkte Aufgabe der Neutralität fordern.

Hier zeigte sich die EU in der stärkeren Position. Einige Mitgliedstaaten wandten sich entschieden gegen eine Sonderlösung. Zudem zeigte man vielerorts auch kein Verständnis mehr für die Neutralität – dies auch, weil die Neutralität vor allem seit dem Ende des Kalten Krieges an Relevanz eingebüsst hat und weiter einbüsst.

Insofern bot die Einstellung der Bevölkerung zur Neutralität den neutralen Beitrittskandidaten das wichtigste Argument, um den Neutralitätsstatus (zumindest de jure) weiterzuführen. Bei der Neudefinition der Neutralität allerdings war entscheidend, wie die Regierungen Finnlands, Österreichs und Schwedens diese Neudefinition dem eigenen Volk verkaufen konnten. Bei einer schwachen oder gar progressiven Opposition im Lande war eine Neudefinition natürlich einfach durchzusetzen. Diese Durchsetzung dürfte in der Schweiz viel schwerer werden. Und mit dem Staatsvertrags-

referendum wohnt der Bundesverfassung eine grosse Hürde inne. Für die Schweiz kann die These aufgestellt werden, dass **bedingt durch die direkt-demokratischen Strukturen in der Schweiz, Veränderungen in sicherheitspolitischen Belangen sich viel schwerer durchsetzen lassen, als in den anderen «neutralen» Staaten.**

Für allfällige Beitrittsverhandlungen der Schweiz dürfte sich die EU auf die Ergebnisse abstützen, die in den Verhandlungen mit Finnland, Österreich und Schweden erzielt wurden. **Dass der Schweiz im Nachhinein eine bessere Lösung angeboten würde, ist geradewegs auszuschliessen.** Die Schmerzgrenze der EU, inwieweit sie Neutralität innerhalb der GASP verantworten kann, wird zunehmend kleiner. Die GASP wird sich in absehbarer Zeit auch einer gemeinsamen Verteidigungspolitik annehmen. Dann wird auch der «harte Kern» der Neutralität nicht mehr haltbar sein. Mit dieser Feststellung kann eine zweite These formuliert werden, welche eine Vereinbarkeit zwischen EU-Mitgliedschaft und Neutralität, auch bei gleichzeitiger Konzentration auf ihren rechtlichen Kerngehalt, mittel- bis langfristig ausschliesst.

Analog der untersuchten Staaten Finnland, Irland, Österreich und Schweden, wäre eine gänzliche Abschaffung der Neutralität in der Schweiz sicher nicht durchsetzbar. Eines ist klar: **Die wichtigsten Entwicklungen auf europäischer Ebene werden die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik stark tangieren, ohne dass die Schweiz Einfluss darauf nehmen kann.** Gleichzeitig werden die Beziehungen zwischen der NATO und der EU weiter vertieft. Es wird also immer schwieriger, in Fragen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik abseits zu stehen.

Ob eine Neudefinition der Neutralität, wie sie wohl seitens der EU verlangt würde und von der Schweizer Regierung auch zunehmend ins Auge gefasst wird, goutiert würde, ist zu bezweifeln.

Die Gegnerschaft in der Schweiz wird aufzeigen müssen, welche Diskrepanz zwischen der schweizerischen Neutralität und der heutigen Neutralitätsauslegung in Finnland, Irland, Österreich und Schweden existiert, die sich auf blosser militärischer Allianzfreiheit und selbständige Verteidi-

gung reduziert. Die **Schweiz** hätte bei Verhandlungen durchaus eine **starke Verhandlungsposition**; Sie verfügt über glaubhafte Argumente, dass eine Neudefinition nach Muster der anderen «Neutralen» in der Schweiz nicht durchzusetzen ist. Somit kann eine dritte These aufgestellt werden, welche die schweizerische Neutralität als historisch, völkerrechtlich und innenpolitisch stärker verwurzelt sieht als diejenigen der neutralen EU-Mitgliedstaaten.

### 3 Thesen zur Situation der Schweiz

Durch die direkt-demokratischen Strukturen sind Veränderungen in sicherheitspolitischen Belangen in der Schweiz viel schwerer durchsetzbar, als in anderen neutralen Staaten!

Eine EU-Mitgliedschaft und die Neutralität – auch bei Reduktion auf ihren rechtlichen Kerngehalt – sind mittel- bis langfristig nicht vereinbar!

Die schweizerische Neutralität ist historisch, völkerrechtlich und innenpolitisch stärker verwurzelt als diejenigen der neutralen EU-Mitgliedstaaten!

Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass der Schweizer Bundesrat überhaupt mit einem Nichtbeitritt drohen würde. Der Wunsch der EU und der schweizerischen Landesregierung, die Neutralität neu zu definieren, würden sich decken. Ob diesem Wunsch bei einem Referendum entsprochen würde, wird davon abhängen, wie gross das Bestreben der Bevölkerung nach einer wirtschaftlichen und politischen Öffnung gegenüber der EU ist, und ob dieser Wunsch unter anderem einer enger definierten Neutralität aufzuwiegen vermag.

Natürlich ist die Debatte um die Integration der Neutralität in die GASP nur ein Teil der Beitrittsverhandlungen. Eines jedenfalls ist jedoch trotzdem klar: Sollte es der schweizerischen Landesregierung wirklich ernst sein mit ihrem Wunsch nach einem EU-Beitritt, müssen die Weichen

dazu gestellt werden. Die **Sicherheitspolitik müsste langsam, behutsam und für die Bevölkerung nachvollziehbar** an die neuen Gegebenheiten **angepasst werden**.

## Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft

### Unsere Ziele

Der Verein und seine Mitglieder wollen

- bekräftigen, dass die Schweiz auch in Zukunft ein militärisch ausreichend geschützter Raum bleiben soll,
- erklären, dass ein wirksamer Schweizer Beitrag an die Stabilisierung primär des europäischen Umfeldes eine glaubwürdige, kalkulierbare und umfassende Schweizer Sicherheitspolitik benötigt,
- herausarbeiten, dass die Schweiz nicht nur als Staat, sondern auch als Wirtschaftsstandort, Denk-, Werk- und Finanzplatz sicherheitspolitisch stabil bleiben muss, um weiterhin erfolgreich existieren zu können,
- darlegen, dass eine sichere Schweiz angemessene Mittel für ihre Sicherheitspolitik benötigt,
- aufzeigen, was für eine effiziente und glaubwürdige Armee im Rahmen des integralen Selbstbehauptungsapparates an Führungscharakter und Kompetenz, an Ausbildung, Ausrüstung und Organisation nötig ist,
- sich dafür einsetzen, dass künftige Reformen der Milizarmee und ihrer Einsatzdoktrin diesen Postulaten entsprechen.

### Unsere Leistungen

Der Verein und seine Mitglieder verfolgen diese Ziele seit 1956 durch Informationsarbeit in Form von

- Studien, Fachbeiträgen, Publizität und Stellungnahmen,
- Vorträgen, Interviews und Gesprächsbeiträgen.

So hat er wesentlich geholfen,

- armeefeindliche Volksinitiativen zu bekämpfen (1987, 1989, 1993, 1997, 2000),
- Expertenbeiträge zu einer neuen Sicherheitspolitik und zu einer glaubwürdig ausgebildeten und ausgerüsteten Armee zu leisten.

### Unsere Zukunftsvision

Wir wollen mit unserer Arbeit dazu beitragen,

- dass die Schaffung eines breit abgestützten inneren Konsenses im Bereich der militärischen Selbstbehauptung in der Schweiz gelingt und
- die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Integration unserer Milizarmee auch in Zukunft intakt bleibt.

### Unsere Finanzierung

Wir finanzieren uns durch Mitgliederbeiträge, Gönnerbeiträge, Spenden sowie Legate und danken allen im voraus für Ihre Unterstützung.

### Sie erreichen uns unter:

VSWW, Postfach 65, 8024 Zürich, Internet:

[www.Chinfo.ch/vsww](http://www.Chinfo.ch/vsww)

PC-Konto 80-500-4

Telefon: 01-266 67 67 oder Fax: 01-266 67 00