

Zeitschrift: ZeitBild
Herausgeber: Schweizerisches Ost-Institut
Band: 32 (1991)
Heft: 7

Artikel: Neutralität in Schwierigkeiten
Autor: Friedrich, Rudolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1093275>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 18.04.2026

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

Neutralität in Schwierigkeiten

Fortsetzung unserer Zeitbild-Serie

Bedeutet die kommende europäische Integration auch das Ende der schweizerischen Neutralität? Mit dieser Frage unter anderem befasst sich Dr. Rudolf Friedrich, der als Bundesrat schweizerischer Justizminister gewesen ist und sich seither besonders im KSZE-Prozess engagiert hat. Die Zeitbild-Serie über die Neutralität wird mit Beiträgen von andern Autoren fortgesetzt.

Die schweizerische Neutralität gerät zunehmend unter Druck. Etliche politische Entwicklungen in Europa und ausserhalb lassen die Frage aufkommen, ob unsere bisherige Neutralitätspolitik noch situationsgerecht sei und welche Wandlungen allenfalls notwendig werden.

Fragezeichen im Golfkonflikt

Die Problematik ist jüngst im Golfkonflikt besonders deutlich geworden.

Als der Irak in Verletzung grundlegender Normen des Völkerrechts Kuwait besetzte, haben wir uns dem von der UNO verfügten Wirtschaftsboykott gegen den Aggressor angeschlossen. Das war unter dem Gesichtspunkt der Durchsetzung des Völkerrechts zweifellos richtig. Es war freilich auch praktisch die einzig mögliche Politik. Denn wenn die UNO wirtschaftliche Sanktionen beschliesst und die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten diese befolgt, dann ist ein Sonderfall Schweiz undenkbar.

Doch dieser Entscheid war *neutralitätspolitisch trotzdem etwas Neues*, auch verglichen mit den seinerzeitigen Rhodesien-Sanktionen der sechziger Jahre, als der Bundesrat lediglich den «courant normal» anordnete. Wir nahmen unter dem Druck der Umstände in einem akuten Konflikt Partei, beteiligten uns an wirtschaftlichen Kampfmassnahmen und gingen damit zu einer *differenziellen Neutralität* über, die sich auf den militärischen Bereich beschränkte, ähnlich wie es zur Zeit unserer Mitgliedschaft im Völkerbund der Fall gewesen war.

Als im Golfkrieg die alliierten Mächte dann in einer zweiten Phase militärisch voringen, *änderte der Bundesrat seine Politik*. Er führte zwar die wirtschaftlichen Kampfmassnahmen weiter, proklamierte daneben aber die

strikte Neutralität und setzte auch entsprechende Zeichen, so etwa durch die ausdrückliche Verkündung eines Überflugverbotes für alliierte Militärflyzeuge.

Besonders folgerichtig war die Haltung nicht. Mit der Anwendung von Gewalt gegen den Irak entstand zwar gewiss eine neue Lage. Aber sie entstand nur von der instrumentalen Seite her, indem nun andere Mittel eingesetzt wurden. Hinsichtlich *der Ausgangslage, der Zielsetzung und namentlich der völkerrechtlichen Situation* jedoch hatte sich nichts geändert. Nach wie vor ging es darum, im Auftrag der UNO einer gravierenden Missachtung des Völkerrechts entgegenzutreten und dem Selbstbestimmungsrecht zum Durchbruch zu verhelfen.

Die militärische Aktion zur Befreiung Kuwaits war denn auch kein sozusagen normaler zwischenstaatlicher Krieg, sondern eine Massnahme im Interesse der kollektiven Sicherheit, wie sie in der Satzung der UNO vorgesehen ist und vom Sicherheitsrat beschlossen worden war.

Damit hat uns der Golfkrieg vor die Frage gestellt, *ob die Neutralität auch gegenüber Massnahmen der kollektiven Sicherheit sinnvoll* oder ob sie nicht ausschliesslich auf die herkömmlichen zwischenstaatlichen Kriege zugeschnitten sei.

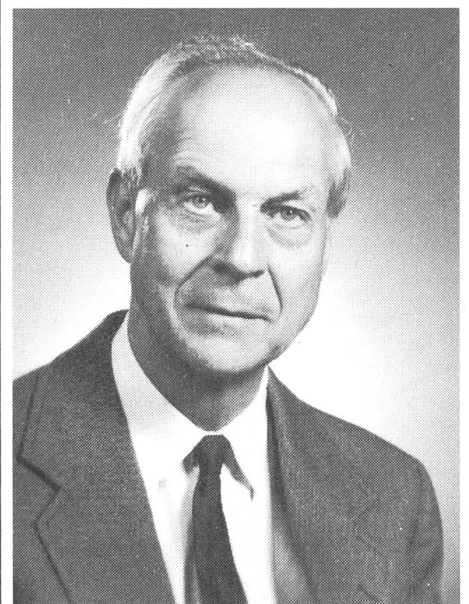
Das Problem war vordem von eher theoretischer Bedeutung, weil solche Massnahmen – von einigen nicht besonders signifikanten Ausnahmen abgesehen – bisher wegen des Vetos der einen oder andern Seite im Sicherheitsrat gar nicht zustande kamen. Mit dem Abbau des Ost-West-Konflikts sind sie aber praktisch möglich geworden, und die Frage der Neutralität in solchen Fällen verlangt nach einer Antwort. Kann man gegenüber einer vom Sicherheitsrat genehmigten bewaffneten Aktion der Weltgemeinschaft vernünftigerweise neutral bleiben? Oder begünstigt man damit nicht im Endergebnis den Aggressor?

Probleme aus der europäischen Entwicklung

Unter Druck gerät die Neutralität auch im Hinblick auf die europäische Integration. Im Grundsatz ist die Problematik dabei eine

recht einfache. Neutralität setzt *ein erhebliches Mass an tatsächlicher Unabhängigkeit* voraus. Denn nur, wenn er einigermaßen unabhängig ist, kann ein Staat im Kriegsfall tatsächlich neutral bleiben, und Neutralität orientiert sich ja letztlich immer am Kriegsfall. Je stärker nun aber die Schweiz in den europäischen Einigungsprozess eingegliedert wird, sei es rechtlich oder bloss faktisch, *um so enger wird der verbleibende eigene Spielraum*.

Eine verstärkte Eingliederung ergäbe sich zweifellos schon dann, wenn der jetzt im Verhandlungsstadium befindliche – wünschenswerte – *Europäische Wirtschaftsraum (EWR)* in der einen oder andern Form zustande käme. Zwar sind die Schwerpunkte des EWR ökonomischer Art, und es gibt keine eigentliche wirtschaftliche Neutralität. Aber die wirtschaftliche Verflechtung ist als Element der *Unabhängigkeit neutralitätspolitisch* trotzdem nicht einfach belanglos, so dass unsere Neutralität beim Zustandekommen des EWR jedenfalls eine *gewichtige Akzentverschiebung* erfahren würde. Es ergäbe sich im wesentlichen eine *Einschränkung auf den militärischen Bereich*, also wiederum eine differenzielle Neutralität.



Bundesrat Friedrich

Die Frage stellt sich für den weiteren Fall eines EG-Beitritts mit noch grösserer Schärfe. Diese Variante ist nun ja endlich auch diskussionsfähig geworden, und wenn man der zutreffenden Auffassung von Bundesrat Delamuraz folgt, wonach ein schweizerischer Alleingang in Europa auf die Dauer undenkbar ist, so wird sich die Beitrittsfrage im Falle eines Scheiterns des EWR bald einmal stellen.

In Österreich scheint man EG-Beitritt und Neutralität mehrheitlich für vereinbar zu halten. Auch in Schweden gibt es diese Auffassung. Beide Länder haben aber die Neutralität nie so weit ausgedehnt wie wir. Das Gutachten von Professor Dietrich Schindler vom März 1989 über die Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität kommt zwar seinerseits zum Schluss, dass ein Beitritt der Schweiz unter Wahrung der Neutralität grundsätzlich möglich wäre, «jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten teils rechtlicher, teils politischer Natur stossen würde».

Tatsächlich sind diese Schwierigkeiten angesichts der vielfältigen engen Beziehungen unter EG-Ländern sowie der supranationalen Strukturen und Entscheidungsmechanismen so gewichtig, dass man sich ehrlicherweise fragen muss, ob die allenfalls verbleibende «Restneutralität» noch irgendwie sinnvoll wäre. Käme die in der Zielsetzung der EG liegende politische Union dereinst wirklich zustande, so wäre für Neutralität eines Mitgliedstaates ohnehin kein Platz mehr. Aber schon heute kann man sich eine neutrale Haltung eines einzelnen Mitgliedstaates im Kriegsfall kaum mehr vorstellen, schon gar nicht, wenn ein anderes EG-Land in einem europäischen Konflikt Partei sein sollte.

Aber auch ausserhalb der eigentlichen Schauplätze der Integration stellt sich die Frage nach künftig noch sinnvollen Anwendungsmöglichkeiten neutraler Politik im europäischen Raum.

Einen bisherigen Schwerpunkt ihrer Aktivität haben die neutralen Staaten nach der Entschärfung des Ost-West-Konfliktes im KSZE-Prozess verloren. Hatten sie vordem dort als Vermittler und ehrliche Makler eine nützliche und auf sie zugeschnittene Rolle gespielt, so ist der Vermittler nunmehr weitgehend überflüssig geworden. Auch im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau Osteuropas oder mit der baltischen Frage ist eine besondere Funktion neutraler Politik nicht erkennbar. Die Denkkategorien der Neutralität, die letztlich ja immer um den möglichen Kriegsfall kreisen, sind hier nicht adäquat. Das wirkt sich um so stärker aus, als international das Ansehen der Neutralität ohnehin rückläufig ist und diese immer weniger auf Verständnis stösst.

Die Neutralität gerät schliesslich noch unter einem dritten Gesichtspunkt in zunehmende Probleme hinein. Wir haben Neutralität realistischlicherweise stets als bewaffnete ver-

standen, und diese Auffassung hat offensichtlich auch die Logik für sich. Denn wenn sich ein Land im Kriegsfall nicht wirksam zu verteidigen vermag, dann kann es aus eigener Kraft auch keine neutrale Haltung einnehmen, und gerade der Kriegsfall ist ja der eigentliche Anwendungsfall der Neutralität. Nun stellen wir aber in der Waffentechnik schon seit geraumer Zeit eine Entwicklung fest, welcher der für seine Verteidigung selber aufkommende Kleinstaat je länger, desto weniger zu folgen vermag. Damit gerät der militärische Pfeiler der Neutralität ins Wanken.

Militärische Problematik

Der Golfkrieg hat diese Situation schlagartig sichtbar gemacht. Was hier an modernen Waffen und Geräten gegen einen keineswegs schlecht gerüsteten Gegner mit durchschlagendem Erfolg zum Einsatz kam, lag weit jenseits kleinstaatlicher Tragweite. Zu Ende gedacht, lässt dieser Prozess, der ständig weiter voranschreitet, zwei Varianten offen: das allmähliche Absinken in die Wehrlosigkeit, womit die Dissuasionsfähigkeit verlorengelht, oder den Anschluss an eine stärkere Mächtegruppe, beispielsweise in einem europäischen Sicherheitssystem, und beides schliesst eine Neutralitätspolitik aus.

Neue Aussenpolitik gesucht

Alle diese Perspektiven sprechen mittelfristig für eine Richtungsänderung.

Freilich kann es sich aus politischen und psychologischen Gründen nicht darum handeln, das Steuer nun brüsk herumzuwerfen. Aber man sollte doch allmählich eine Art von Übergangsphase einleiten. Im Golfkrieg wären entsprechende Signale relativ einfach und wohl völlig risikolos gewesen, etwa nach dem Muster Österreichs, das Materialzügen die Durchfahrt und Militärflugzeugen den Überflug erlaubte, oder nach dem Muster Schwedens mit seiner freiwilligen Sanitätseinheit.

Aber statt dessen wurden Neutralitätserklärungen abgegeben, die in ihrer Härte an diejenigen des Zweiten Weltkrieges erinnerten, gegenüber einer Mächtegruppe, die im Auftrag der UNO auch in unserem Interesse dem Völkerrecht Nachachtung verschaffte, schwer verständlich waren und erst noch mit der gleichzeitigen Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen im Widerspruch standen.

Ob es überdies besonders klug gewesen sei, so dezidiert eine politische Haltung zu verfechten, die mittelfristig aller Voraussicht nach am Auslaufen ist, bleibe hier dahingestellt. Nützlicher wäre es jedenfalls, nun mit demselben Einsatz an geistiger Kapazität Vorstellungen darüber zu entwickeln, wie schweizerische Aussenpolitik jenseits der Neutralität einmal aussehen könnte. Denn bevor man umdenkt, muss man nachdenken. ■

Zeitbild

Erscheint alle zwei Wochen

Redaktion — Administration — Anzeigenverwaltung

Jubiläumsstrasse 41, CH-3000 Bern 6
Telefon 031 43 12 12
Telefax 031 43 38 91

Postcheck Zeitbild 30-24616-5
Banken: Spar + Leihkasse Bern 1.534.002.03
Deutsche Bank Frankfurt a. M. (BLZ 500 700 10)
0782409

Printed in Switzerland ISSN 0044-2100

Stiftung für Demokratie (SFD)

Jubiläumsstrasse 41, CH-3000 Bern 6
Forschung und Information über die offene Gesellschaft

Verantwortlicher Herausgeber

Markus Herzog

Redaktion

Christian Brügger, Jürg L. Steinacher,
Jacques Baumgartner. Fachmitarbeiter: Georg Bruderer,
Jerzy Bahr, Ian Tickle

Administration und Anzeigenverwaltung

Peter Dolder, Trudy Gasser

Abonnementspreise Schweiz

Jahresabonnement Fr. 57.—
Studenten, Lehrlinge und Schüler Fr. 34.—
Einzelnummer Fr. 2.80

Abonnementspreise Ausland Europa und Mittelmeerlande

Jahresabonnement sFr. 62.—/DM 73.—
Luftpost sFr. 67.—
Studenten, Lehrlinge und Schüler sFr. 39.—/DM 46.—
Einzelnummer sFr. 3.10/DM 3.60

Übersee

Jahresabonnement Luftpost sFr. 72.—

Redaktionelle Zusammenarbeit

Etudes politiques
Redaktion Claude Rieser

Anzeigentarif

Gemäss Anzeigenliste Nr. 12

Druck und Versand

Hallwag AG Bern,
Nordring 4, 3001 Bern

Weitere Informationstätigkeit

SOI-Bilanz (monatliche Hintergrundinformation und Kurzanalyse der internationalen Lage)

Etudes politiques (Monatsschrift)

Artikeldienste für die Presse der 3. Welt:

Swiss Press Review and News Report
(für Asien und Afrika)

Revue de la Presse Suisse —

Informations — Commentaires (für Afrika)

Nashrat as-Sahafa as-Swissaria

(für arabische Länder)

Schweizarskij Vestnik

(für die Sowjetunion)

Referentendienst

Mitteilungsblatt

für die Freunde der Stiftung für Demokratie

Verlag (Taschenbuchreihe TM, Sonderdrucke usw.)

Buchhandlung