

Die Gegenläufigkeit von Neutralität und Humanitären Interventionen

Working Paper**Author(s):**

Gabriel, Jürg Martin

Publication date:

1999

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-003888686>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Beiträge / Eidgenössische Technische Hochschule, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen 26

CIS / Center for International Studies, Zurich
Zentrum für Internationale Studien, Zürich

Jürg Martin Gabriel

Die Gegenläufigkeit von Neutralität und Humanitären Interventionen

Beiträge

Nr. 26 / Dezember 1999

Forschungsstelle für Internationale Beziehungen

Eidgenössische Technische Hochschule

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung und These.....	1
1	Auflösung der klassischen Ordnung.....	3
2	Grundlegung der Gegenläufigkeit.....	5
3	Verstärkung der Gegenläufigkeit.....	10
4	Inkohärente Reaktionen der Schweiz.....	14
	Konklusionen.....	21

Einleitung und These

Die internationale Politik des euro-atlantischen Raums ist im Wandel. Wo am Anfang dieses Jahrhunderts noch klassische Real- und Gleichgewichtspolitik praktiziert wurde und es später zu ideologischen Kriegen zwischen Faschismus, Kommunismus und Liberalismus kam, existiert heute eine multilaterale Sicherheitsarchitektur, welche eine Rückkehr zu alten Gewohnheiten praktisch ausschliesst. Zu sehr haben sich das Staats- und Kriegsverständnis der Staaten dieser Region gewandelt.¹ Viel wahrscheinlicher sind heute Konflikte an den Aus-sengrenzen dieses Raumes. Hier kann es zu gemeinsamen Interventionen mit humanitärem Charakter kommen.

Das Thema „Schweizer Neutralität und Humanitäre Interventionen“ muss vor diesem veränderten Hintergrund betrachtet werden. Auf der einen Seite besteht die von den Vereinigten Staaten, der NATO und der Europäischen Union getragene Sicherheitsarchitektur, welche humanitäre Interventionen multilateral realisieren kann, auf der anderen Seite gibt es den Kleinstaat Schweiz, welcher - obwohl „im Herzen“ Europas - noch immer eine Neutralitätspolitik betreiben will, die Humanitären Interventionen zuwiderläuft. Dieser Versuch muss scheitern, denn er verkennt die grundsätzliche *Gegenläufigkeit* von Neutralität und multilateraler Sicherheitsarchitektur.

Die Schweiz muss realisieren, dass Humanitäre Interventionen an Bedeutung gewinnen, praktikabel werden und unseren Interessen förderlich sind, dass die Neutralität im Gegensatz dazu jedoch an Bedeutung verliert, unseren Interessen zuwiderläuft und unpraktikabel wird. Geht man vom Aussenpolitischen Bericht 93 und vom Sicherheitspolitischen Bericht 2000 aus, so hat das Umdenken begonnen, denn in diesen Dokumenten werden die Grundlagen für eine neue

Aussenpolitik gelegt.² Betrachtet man jedoch die im Kosovokrieg effektiv praktizierte Politik, so muss festgestellt werden, dass die beiden Berichte weitgehend totter Buchstabe geblieben sind und nicht wirklich umgesetzt wurden.

Die Absicht des vorliegenden Aufsatzes ist es, die angedeutete Gegenläufigkeit aufzuzeigen. Die Argumentation ist politologischer und nicht juristischer Natur. Im ersten Teil wird kurz die Auflösung der klassischen europäischen Ordnung und der Niedergang des klassischen Staats-, Kriegs- und Neutralitätsbildes geschildert. Verantwortlich dafür sind die von Europa ausgehenden Weltkriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Es waren totale Kriege und darum erstaunt es kaum, dass nach jeder dieser Auseinandersetzungen der Ruf nach einer Neuen Weltordnung, nach robusteren sicherheitspolitischen Mechanismen ertönte.

Im nächsten Teil wird dargelegt, dass dadurch auf globaler Ebene der Völkerbund und die Vereinten Nationen, auf regionaler Ebene der Nordatlantiktakt, die Europäische Union und die OSZE entstanden. In unterschiedlichem Ausmass haben sie zu einem Wandel des Souveränitäts-, Kriegs- und Neutralitätsverständnisses geführt. Der Wandel entwickelte sich zugunsten Humanitärer Interventionen und zuungunsten der Neutralität. Dadurch entstand die Grundlage für die im vorliegenden Beitrag thematisierte Gegenläufigkeit.

Der dritte Teil zeigt auf, dass sich die Gegenläufigkeit nach Ende des Kalten Krieges zunehmend verstärkt hat. Heute existiert im euro-atlantischen Raum ein

¹ Andreas Wenger, *Herausforderung Sicherheitspolitik, Europas Suche nach Stabilität*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 52/1999, S. 7-14.

² Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 (Bericht 93); „Sicherheit durch Kooperation“, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999 (Bericht 2000).

hochdifferenzierter Konfliktregelungsmechanismus, der seinesgleichen sucht. In der Folge sind Humanitäre Interventionen praktikabel geworden. Der Kosovokrieg ist ein Beispiel dafür, und im Schlussteil wird anhand von sieben in Bern gefällten Entscheidungen geschildert, wie schwer sich die Schweiz mit dieser Neuerung tut.

1 Auflösung der klassischen Ordnung

Politologen sprechen gerne von der Westfälischen Ordnung und meinen damit die klassische internationale Politik, so wie sie von 1648 bis 1900 in Europa mehr oder weniger konsequent praktiziert worden ist. Drei Komponenten dieser Ordnung sind von besonderer Bedeutung: die Existenz souveräner und unabhängiger Staaten, die Akzeptanz des Krieges als Konfliktregelungsinstrument und die Toleranz der Neutralität als Form des Abseitsstehens bei Kriegen.

Der Westfälische Frieden symbolisiert das Ende des Mittelalters. Das zeigt sich in der Anerkennung der souveränen Unabhängigkeit und Gleichheit aller Parteien in den verschiedenen Verhandlungsrunden. In den darauf folgenden Jahrhunderten wurden diese Prinzipien zur selbstverständlichen Grundlage internationaler Politik. Natürlich waren die Staaten niemals absolut souverän und unabhängig, doch ihr Souveränitätsverständnis ging so weit, dass es das Recht umfasste, den *Krieg* als ultima ratio zur Regelung von Konflikten zu betrachten. In der Folge waren Kriege nicht nur legal, sie wurden zudem als rational und normal eingestuft. Ihre Legalität zeigte sich in verschiedenen völkerrechtlichen Bestimmungen zu Erklärung, Führung und Beendigung von Kriegen. Rational waren Kriege deshalb, weil man ihnen eine positive Kosten-

Nutzen-Rechnung attestierte. Durch ihre Häufigkeit wurden Kriege zudem zur internationalen Normalität.³

Auch die *Neutralität* galt als legal, rational und normal. Normal war sie deshalb, weil sich in vielen Kriegen mehr Staaten für das Abseitsstehen als für eine Teilnahme entschieden. Die Neutralität wurde zudem im Kriegsvölkerrecht verankert, und weil das Abseitsstehen mehr Vor- als Nachteile brachte galt es auch als rational. Die Haager Konventionen von 1907 sind Ausdruck dieser Rationalität und Legalität.⁴

Mit Ausnahme der napoleonischen Kriege erwies sich die Westfälische Ordnung als ein moderates System. Zwar gab es viele Kriege, doch ihre Dauer und Intensität waren beschränkt. Ausdruck davon war das humanitäre Kriegsvölkerrecht, welches den uniformierten Opfern einen gewissen Schutz gewährte. Humanität war auch damals ein Thema, doch nicht im heutigen Sinn und schon gar nicht im Zusammenhang multilateraler Interventionen. Auch die Führung von Wirtschaftskriegen war begrenzt und reglementiert.

Kriege verfolgten damals oft den Zweck, einen potentiellen Hegemon zurückzudrängen. Das so geschaffene Gleichgewicht wurde als bester Garant für die Gewährleistung staatlicher Souveränität und Unabhängigkeit betrachtet. Auf diese Weise konnte die Multipolarität des Systems aufrechterhalten werden. Durch das Aufkommen von Ideologien war das System im 20. Jahrhundert jedoch selten multipolar. Mehrfach gab es eine Polarisierung, und die Kriege nahmen zunehmend totalen Charakter an. Auch der Wirtschaftskrieg sprengte

³ Siehe dazu Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Random House, New York 1979; und andere Realisten.

⁴ Für eine umfassende Darstellung der Neutralität siehe Hans-Peter Brunner, *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert - Bestandesaufnahme und Ausblick*, Schulthess, Zürich 1989; Dietrich Schindler, „Dauernde Neutralität“, in A. Riklin/H. Haug/H.-Chr. Binswanger (Hrsg.), *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Paul Haupt, Bern 1975, S. 159-180.

seine ihm auferlegten Grenzen. In der Folge begann man sich zu fragen, ob Kriege wirklich als legale, rationale und normale Mittel der Konfliktregelung betrachtet werden können.

Auch die *Neutralität* verlor ihren klassischen Status. In den beiden Weltkriegen wurde die Neutralität Belgiens, Hollands, Dänemarks und Norwegens militärisch verletzt. Zwar blieben die Schweiz und Schweden vom Krieg verschont, doch solche Fälle stellten zunehmend die Ausnahme und nicht die Regel dar. Durch die Intensivierung des Wirtschaftskrieges konnten auch diese beiden Länder den ihnen zustehenden Freihandel nicht mehr praktizieren. Handelsschiffe neutraler Staaten wurden versenkt, was Präsident Wilson 1917 zum Kriegseintritt bewog. Die USA, früher ein solider Neutraler, standen der Neutralität von nun an skeptisch gegenüber und legten sie 1941 vollends zur Seite.⁵ Die grösste Militärmacht der Welt setzte sich fortan für eine Transformation der Westfälischen Ordnung ein. Im „American century“ wurde die Neutralität zusehends zu einem Fremdkörper.⁶

2 Grundlegung der Gegenläufigkeit

Der Ruf nach einer Neuen Weltordnung erschallte nicht nur in Amerika. Auch viele Europäer hatten genug von ideologischer Polarisierung und forderten neue Sicherheitsstrukturen. Auf globaler Ebene entstanden der Völkerbund und die Vereinten Nationen, auf regionaler Ebene die NATO und die EWG, heute die EU. Sie alle stellen mit ihrer multilateralen und teilweise sogar supranationalen

⁵ Samuel F. Bemis, *A Diplomatic History of the United States*, Henry Holt, New York 1936; Thomas A. Bailey, *A Diplomatic History of the American People*, Appleton-Century-Crofts, New York 1969; Nils Orvik, *The Decline of Neutrality, 1914-1941*, J. Grundt Tanum, Oslo 1953.

⁶ Jürg Martin Gabriel, *The American Conception of Neutrality After 1941*, Macmillan, London 1988. Jürg Martin Gabriel, „Die Schweiz und das ‚American century‘“, in Dieter Kläy und Ulrich Zoelly (Hrsg.), *Sicherheit auf den Punkt gebracht, Festschrift zum 75. Geburtstag von alt Bundesrat Rudolf Friedrich*, Verlag NZZ, 1998, S. 124-137.

Struktur eine klare Absage an den klassischen Bilateralismus dar. Dadurch erhält die internationale Politik, wie John Gerard Ruggie ausführt, eine *qualitativ* neue Dimension, da diese Institutionen engstens an bestimmte Normen gebunden sind. Bei multilateralen Sicherheitsorganisationen steht die Unteilbarkeit des Friedens im Zentrum, bei multilateralen Wirtschaftsorganisationen sind es Eigentumsrechte oder der Grundsatz der Nichtdiskriminierung.⁷

Mit der Entstehung des Multilateralismus im Sicherheitsbereich setzte die eingangs erwähnte *Gegenläufigkeit* von Neutralität und Humanitären Interventionen ein. Die neuen Mechanismen beschleunigten auf der einen Seite den Niedergang der Neutralität, auf der anderen Seite legten sie jedoch schrittweise die Grundlagen für Humanitäre Interventionen im euro-atlantischen Raum. Drei Komponenten sind dabei von zentraler Bedeutung. Die Vereinten Nationen schufen ein neues *Kriegsverständnis*, im Rahmen der Europäischen Integration entstand ein neues *Souveränitätsverständnis*, und die NATO ist verantwortlich für ein neues *Interventionsverständnis*.

Zuerst zum neuen *Kriegsverständnis*. Die Charta der Vereinten Nationen proklamiert die Unteilbarkeit des Friedens und ächtet in Art. 2 den Krieg als unilaterales Instrument der Konfliktregelung.⁸ Schreitet ein Staat trotzdem zum Krieg, so ist dies eine Verletzung von „international peace and security“. Im Gegensatz zur Westfälischen Ordnung wird dadurch der Frieden zum Normalfall und der Krieg zur klar umschriebenen Ausnahme. Das neue Kriegsverständnis ist folglich mit einem neuen *Friedensverständnis* verbunden.

⁷ John Gerard Ruggie, „Multilateralism: The Anatomy of an Institution“, in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters, The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York 1993, S. 3-47. Siehe auch John Gerard Ruggie, *Winning the Peace. America and World Order in the New Era*, Columbia University Press, New York 1996; John G. Ikenberry, „Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order“, in *INTERNATIONAL SECURITY*, 3/23, 1998/99, S. 43-78.

⁸ Gemäss Art. 51 besteht zudem das Recht auf Selbstverteidigung, doch dieses wird vom Völkerrecht klar umschrieben und daher eingeschränkt.

Ausser in Fällen von Selbstverteidigung, und auch dann nur vorübergehend, dürfen Staaten keine Kriege führen. Dieses Recht wird dem Sicherheitsrat übertragen, der streng genommen nicht Krieg führt sondern „enforcement measures“ ergreift. Er kann eine Kriegshandlung als „Aggression“ verurteilen und für sich - im Rahmen von Zwangsmassnahmen - die Ausübung „gerechter Gewalt“ beanspruchen. Damit greift die UNO-Charta auf die Philosophie des *bellum iustum* zurück, d.h. auf ein Kriegs- und Friedensverständnis, welches älter ist als die Westfälische Ordnung und ihr diametral zuwiderläuft.

Ursprünglich war diese Philosophie, und damit die Macht des Sicherheitsrates, auf zwischenstaatliche Kriege beschränkt. Seit Ende des Kalten Krieges wurde sie schrittweise auch auf innerstaatliche Kriege ausgedehnt.⁹ Insbesondere in Fällen grober Menschenrechtsverletzungen kann der Sicherheitsrat die Souveränität eines Staates umgehen und sich für eine Intervention entscheiden. Endlich existiert eine Rechtsgrundlage für Eingriffe basierend auf idealistisch-individualistischen Werten - für Humanitäre Interventionen.

Damit unterliegt auch das *Souveränitätsverständnis* einem Wandel - innerhalb und ausserhalb der Vereinten Nationen. In Europa ist dies besonders augenfällig; mehr als in jedem anderen Teil der Welt wird hier durch Integration und Supranationalität die Souveränität seit Jahren in Frage gestellt. Die Abkehr von der Westfälischen Ordnung ist somit dort besonders markant, wo sie ihren Ursprung hatte. Nach einer langen Geschichte von Souveränitätsexzessen ist dies nicht ganz zufällig. Zuerst waren es die absoluten Herrscher, welche die Souveränität zur Zementierung ihres Machtanspruchs missbrauchten. Danach kam das Zeitalter des Nationalismus, in dem die Auswüchse noch grösser

⁹ Der erste Schritt in diese Richtung war Resolution 688, mit der eine Intervention zugunsten der im Norden des Iraks lebenden und von Bagdad verfolgten Kurden sanktioniert wurde. Weiter Fälle waren Ex-Jugoslawien (1991-93), Somalia (1992), Haiti (1993-94), Ruanda (1994) und Kosovo (1998).

waren. Allein in diesem Jahrhundert sind Millionen von Europäern im Namen des souveränen Nationalstaats umgekommen. Gerade deshalb herrscht in Europa wenig Verständnis für ein erneutes Aufflackern dieses Phänomens in nächster Umgebung. Man hatte kaum Gewissensbisse, die Souveränität von Rest-Jugoslawien im Namen der Menschenrechte zu verletzen.

Die NATO ist weder supranational organisiert noch ist sie völkerrechtlich legitimiert, humanitär zu intervenieren, doch sie besitzt die Mittel zur Durchsetzung einer Humanitären Intervention. Dies verdankt sie ihrem stärksten Mitglied, den Vereinigten Staaten. Wie der Kosovokrieg gezeigt hat, ist es in erster Linie der regionale Hegemon, der die NATO handlungsfähig macht. Allerdings genügt Macht alleine nicht; für den Erfolg Humanitärer Interventionen braucht es zudem das richtige *Interventionsverständnis*. Auch Hitler und Stalin besaßen hegemoniale Macht, doch ihre Interventionen, wie Millionen von Deutschen, Polen, Tschechen oder Ungaren bezeugen können, waren alles andere als human. Im Gegensatz dazu trat der Hegemon Amerika seit 1944 in Westeuropa als Befreier und Beschützer auf. Die Flüchtlingsströme bewegten sich zu ihnen hin und nicht von ihnen weg. Folgt man Ruggie, ist es nicht so sehr die amerikanische *Hegemonie*, welche im Vordergrund steht, sondern die Tatsache, dass die Hegemonie *liberal* und *amerikanisch* ist.¹⁰

Dieselbe Erfahrung machen heute Bosnier und Kosovaren. Trotz massiver Präsenz und schweren Bombardementen genießen NATO und Europäische Union ein beachtliches Mass an Vertrauen, selbst unter Muslimen. Zwischen einem totalitären und einem liberalen Hegemon, einem autoritären oder zivilisierten Interventionsverständnis besteht auch für sie eine erhebliche

¹⁰ Ruggie, S. 8. Genau das verkennen die Exponenten der „hegemonic stability theory“, denn gemäss ihrer Definition basiert Hegemonie auf materiellen und nicht mentalen Ressourcen.

Differenz. Unter anderem wissen sie, dass sich die NATO zurückziehen wird, sobald die Machtverhältnisse in Belgrad dies erlauben.¹¹

Fassen wir zusammen. Die internationale Politik des euro-atlantischen Raumes bewegt sich weg vom westfälischen Muster, sie wird multilateral und basiert auf neuen Normen. Im Rahmen der Europäischen Union wird das traditionelle, national betonte Souveränitätsverständnis schrittweise relativiert; die Charta der Vereinten Nationen legt das Fundament für ein neues Kriegs- und Friedensverständnis; innerhalb der NATO agiert der amerikanische Hegemon mit einem liberalen Interventionsverständnis. Dies schafft die Grundlage für Humanitäre Interventionen, denn ohne eine neue Kriegslegitimation, eine eingeschränkte Souveränitätskonzeption sowie die Existenz eines adäquaten, liberal verstandenen Machtinstruments sind solche Operationen zum Scheitern verurteilt.¹²

Doch genau dieselben Faktoren entziehen der *Neutralität* den Boden und führen zur eingangs betonten Gegenläufigkeit. Die Idee der Neutralität ist unvereinbar mit der UNO-Philosophie des *bellum iustum* basierend auf idealistisch-individualistischen Werten, sie verträgt sich nicht mit der relativierten Souveränitätskonzeption der Europäischen Union und gerät des öfters in Konflikt mit dem liberalen Hegemon.

¹¹ Selbstverständlich bedeutet dieses liberale Interventionsverständnis nicht, dass sämtliche Aspekte einer Intervention automatisch human sind. Auch die NATO muss sich an das etablierte Kriegsvölkerrecht halten, was bei den Bombardementen nicht in allen Einzelheiten der Fall war. Zudem ist es durchaus möglich, dass eine längere Präsenz der KFOR zu Spannungen führen kann.

¹² Für allgemeine Literatur zum Thema Humanitäre Interventionen siehe Jürgen Bartl, *Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im ‚Failed State‘*, Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 82, Frankfurt a/Main 1999; Tobias Trautner, *Die Einmischung in innere Angelegenheiten und die Intervention als eigenständige Verbotstatbestände im Völkerrecht*, Europäische Hochschulschriften, Reihe 2, Bd. 2614, Frankfurt a/Main 1999; Danish Institute of International Affairs, *Humanitarian Intervention, Legal and Political Aspects*, Copenhagen 1999; Jonathan Moore (ed.), *Hard Choices, Moral Dimensions in Humanitarian Intervention*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham MD 1998; Olara A. Otunnu and Michael W. Doyle (eds.), *Peacemaking and Peacekeeping For the New Century*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham MD 1998.

Die Schweiz bekam dies in der Vergangenheit mehrfach zu spüren. Gerade mit dem amerikanischen Hegemon kam es aus Neutralitätsgründen regelmässig zu Auseinandersetzungen, vor und während des Zweiten Weltkrieges, aber auch danach.¹³ Die Probleme entstanden meist im Bereich des Wirtschaftskrieges. Das 1946 abgeschlossene Washingtoner Abkommen ist ein typisches Beispiel dafür; seine Auswirkungen spüren wir bis zum heutigen Tag.¹⁴ Ähnliche Probleme gab es im Kalten Krieg, als wir unter amerikanischem Druck an den Cocom-Sanktionen gegen den Ostblock teilnehmen mussten.¹⁵

Mit den Vereinten Nationen tun wir uns bekanntlich ebenso schwer. Zwar gab es einige Annäherungsversuche, doch die Weigerung der UNO, unsere Neutralität ausdrücklich zu anerkennen, belastet bis heute die innenpolitische Diskussion über eine Mitgliedschaft.¹⁶ Auf noch mehr Ablehnung stösst die Europäische Union, denn nebst der Neutralität stellt sie auch die Souveränität in Frage. Diesbezüglich geht sie weiter als NATO und Vereinte Nationen.

3 Verstärkung der Gegenläufigkeit

Die Gegenläufigkeit liess mit dem Ende des Kalten Krieges nicht nach; im Gegenteil, sie wurde verstärkt. Obwohl eminente Politologen den Rückzug der Vereinigten Staaten in die Isolation, den Zerfall der NATO und die Desintegration der Europäischen Union prognostizierten, trat das Gegenteil ein.¹⁷ Die Amerikaner blieben in Europa, die NATO reformierte ihre Strukturen

¹³ Heinz K. Meier, *Friendship under Stress. US-Swiss Relations, 1900-1950*. Herbert Lang, Bern 1970.

¹⁴ U.S. and Allied Efforts to Recover and Restore Gold and Other Assets Stolen or Hidden by Germany During World War II, May 1997 (Eizenstat Bericht), U.S. Department of State, Washington, D.C.; Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg (Zwischenbericht May 1998 - Bergier Bericht I), EDMZ, 300 Bern.

¹⁵ André Schaller, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*, Paul Haupt, Bern 1987.

¹⁶ Jürg Martin Gabriel, *Neutralität im Wandel - Hin zur EG*, Huber Verlag, Frauenfeld 1990.

¹⁷ Kenneth N. Waltz, „The Emerging Structure of International Politics“, in *INTERNATIONAL SECURITY*, 2/18 Autumn 1993, S. 44-79; John J. Mearsheimer, „Back to the Future, Instability in Europe After the Cold

und öffnete sich nach Osten, und die Europäische Union erlebte weitere Phasen der Vertiefung und Erweiterung.

Auch das im Sicherheitspolitischen Bericht 90 des Bundesrates dominante Rückfallszenario trat nicht ein. Gerade für unsere osteuropäischen Nachbarn war nach den Erfahrungen dieses Jahrhunderts eine Rückkehr zur Westfälischen Ordnung unattraktiv. Im Gegensatz zu schweizerischen Erwartungen sahen sie ihr Heil nicht in der Neutralität.¹⁸ Statt Souveränität, Unabhängigkeit und Neutralität bevorzugten sie Supranationalität und den Schutz durch die amerikanische Vormacht.

Als Folge der Erweiterung von NATO und Union existiert heute im euro-atlantischen Raum eine dichte multilaterale Sicherheitsarchitektur. Keine andere Weltregion kennt einen vergleichbaren Organisationsgrad. Nirgends gibt es ein so dichtes Netz von internationalen Organisationen, sei dies im Sicherheitsbereich (NATO, WEU, OSZE), im Wirtschaftsbereich (EU, EFTA, OECD, OEEC), oder im Bereich der Menschenrechte (Europarat). Nicht zu vergessen ist das dieser Ebene übergeordnete System der Vereinten Nationen, das bei der Regelung regionaler Probleme ebenfalls aktiviert werden kann.¹⁹

Die Länder dieses Erdteils sind heute eingebettet in einen vielschichtigen und hochdifferenzierten Mechanismus der Konfliktregelung. Das genaue Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen und Organisationen ist komplex und kann von Fall zu Fall variieren, doch in der Regel wird die Lösung eines

War“, in INTERNATIONAL SECURITY, 1/15, 1990, S. 5-56, Stephen M. Walt, „Alliances in Theory and Practice: What Lies Ahead?“, in JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS, 1/43, Summer/Autumn 1989, S. 1-17.

¹⁸ Alois Riklin, „Die Neutralität der Schweiz“, in A.Riklin/H. Haug/R. Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Paul Haupt, Bern 1992, S. 206-207.

¹⁹ Heiko Borchert, *Europas Sicherheitsarchitektur, Erfolgsfaktoren - Bestandesaufnahme - Handlungsbedarf*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999.

Konflikts in einem dreistufigen Prozess an die Hand genommen. Es gibt eine *Präkonfliktphase*, eine *Hauptkonfliktphase* und eine *Postkonfliktphase*. Auch der Kosovokonflikt verlief nach diesem Muster, wobei die Humanitäre Intervention im engeren Sinn zur Hauptphase des Konflikts gehört, sich aber in die bis heute andauernde Postkonfliktphase erstreckt.

In der *Präkonfliktphase* kommen diplomatische und wirtschaftliche Mittel zum Einsatz. Im Kosovokonflikt sind die von der UNO und der EU verhängten Wirtschaftssanktionen, sowie die von diversen Organisationen und Regierungen praktizierten präventivdiplomatischen Vorstöße zu erwähnen. Dabei verdient die von der OSZE eingeleitete, jedoch vorzeitig abgebrochene Monitoring-Mission besondere Erwähnung. Hätte Milosevic bei dieser Bemühung Hand zu einer Lösung geboten, so wäre es möglicherweise nie zum NATO-Militäreinsatz gekommen. Vielleicht hätte die Stationierung von Blauhelmen, Militärbeobachtern und Zivilpolizisten der Vereinten Nationen genügt, um die Lage im Sinne des klassischen peace-keeping zu stabilisieren. Doch daran war unter den vorherrschenden Umständen nicht zu denken.

Eskaliert ein Konflikt, so kommt es in der *Hauptphase* zum Einsatz massiver militärischer Mittel und zu Kampfhandlungen. Es handelt sich um Massnahmen, welche die UNO unter dem Titel peace-enforcement subsumiert; darunter fallen auch Humanitäre Interventionen. Sie setzen eine Resolution des Sicherheitsrates unter Kapitel VII der Charta voraus. Diese kam im Kosovokonflikt aufgrund des russischen Widerstandes allerdings nicht zustande. Im Fall des Kosovo begann die Konflikthauptphase mit den NATO-Luftangriffen und endete mit dem Einmarsch der KFOR-Bodentruppen. Zudem wurden die in der ersten Phase eingeleiteten Wirtschaftsmassnahmen aufrechterhalten, und auch die Diplomatie blieb aktiv. Gerade in diesem Konflikt war die Hauptphase eine „Weiterführung der Politik mit anderen Mitteln“, um mit Clausewitz zu sprechen.

In der *Postkonfliktphase* dominiert der Friedensaufbau, das peace-building. In Bosnien und im Kosovo übernahm die NATO die militärische Sicherung des Friedens, und die zivilen Belange werden von einer internationalen Übergangsbehörde koordiniert. Die anfänglichen Aufgaben waren weitgehend humanitärer Art, doch längerfristig geht es um den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wiederaufbau.²⁰

Die *Schweiz* hat Erfahrungen in allen drei Phasen. Am problemlosesten scheint die Postkonfliktphase zu sein, denn hier ist unser Land - sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich - mehrfach und erfolgreich aktiv geworden. Nach Beendigung des Krieges in Bosnien wurden zur Unterstützung der OSZE-Mission Schweizer Gelbmützen stationiert. In Kosovo gibt es neuerdings eine Kompanie Schweizer Soldaten, welche im Rahmen der KFOR aktiv am peace-building teilnehmen (SWISSCOY). Auch im zivilen Bereich ist die Schweiz präsent, wobei die Aktivitäten ein äusserst breites Spektrum abdecken und auch die Anstrengungen vieler privater Hilfswerke (NGOs) einschliessen.

Eher gemischt ist unsere Erfahrung mit der Präventivdiplomatie in der *Präkonfliktphase*. Präventivdiplomatie ist heute in der Regel multilateraler Natur, doch als Nichtmitglied von UNO und EU ist die Schweiz von vielen Missionen ausgeschlossen. Im Rahmen der OSZE besitzen wir allerdings hin und wieder die Möglichkeit, an der multilateralen Diplomatie mitzuwirken. Unilaterale Aktionen sind zwar nach wie vor gefragt, doch werden sie gerne von Vertretern grosser Mächte wahrgenommen. Die Missionen Richard Holbrookes und Viktor Tschernomyrdins sind Beispiele dafür. Die unilateralen Guten Dienste des permanent Neutralen besitzen im euro-atlantischen Kontext keinen

²⁰ Heiko Borchert, „Politische Integration ersetzt militärische Intervention: Neun Lehren aus dem Kosovo-Krieg“, in Jürg Martin Gabriel (Hrsg.), *Die Aussenpolitik der Schweiz im Kosovokrieg*, forthcoming.

hohen Stellenwert mehr. Auch in diesem Bereich ist die klassische Ordnung überholt.

Wirtschaftssanktionen sind heute ein selbstverständlicher Bestandteil der Konfliktregelung, und seit dem Golfkrieg von 1991-92 nimmt die Schweiz an solchen Massnahmen teil. Doch früher war dies anders. Zwar insistierte die Schweiz kaum je auf den ihr gemäss Neutralitätsrecht zustehenden Freihandelsrechten im Krieg, doch während Jahrzehnten verfolgte sie offiziell eine Politik des „courant normal“.²¹ Der Erfolg dieser Politik war jedoch so zwiespältig, dass es im Golfkrieg keiner grosser Überwindung bedurfte, um die traditionelle Politik über Bord zu werfen und an Sanktionen teilzunehmen. Als die Vereinten Nationen und die EU im Kosovokonflikt gegenüber Rest-Jugoslawien erneut Sanktionen verhängten, schloss sich die Schweiz den Massnahmen ohne grosses Aufsehen an.

Am problematischsten ist für die Schweiz die *Hauptphase* eines Konflikts. Als Nichtmitglied der NATO war unser Land von einer direkten militärischen Teilnahme am Kosovokonflikt ausgeschlossen, doch eine vollständige Distanzierung erwies sich als unmöglich. Die daraus resultierenden Spannungen waren beträchtlich. Wie ich anschliessend zeigen werde, wurden in dieser Phase sieben wichtige Entscheidungen gefällt, die wenig Kohärenz aufwiesen.

4 Inkohärente Reaktion der Schweiz

Einige der in Bern während des Kosovokonflikts gefassten Beschlüsse waren weitsichtig und darauf ausgerichtet, unsere Politik den neuen Umständen anzupassen. Doch andere Entscheidungen waren kurzsichtiger Natur, was die

²¹ Jürg Martin Gabriel, „Die Stellung der Schweiz zu Wirtschaftssanktionen“, in A. Riklin/H. Haug/R.Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Haupt Verlag, Bern 1992, S. 919-928.

Gegenläufigkeit zwischen Neutralität und Humanitären Interventionen klar an den Tag brachte. Hätten sich Verwaltung und Bundesrat konsequent auf den Aus-senpolitischen Bericht 93 gestützt, so wären die Inkohärenzen weitgehend vermeidbar gewesen. Dieser Bericht wurde ausdrücklich verfasst, um unserer Aus-senpolitik in den 90er Jahren eine neue Richtung zu geben. Auch die Unterstützung Humanitärer Interventionen wurde in der Folge durchaus denkbar. Hätte die Schweiz in der Kosovokrise im Geiste dieses Berichts gehandelt, so wäre ihre Politik geradliniger gewesen.²²

Das klassische Konzept schweizerischer Aussenpolitik basierte auf Artikel 2 der alten (und der neuen) Bundesverfassung. Souveränität und Unabhängigkeit werden dort als die obersten Ziele genannt. In zwei weiteren Artikeln wird den Behörden zudem die Kompetenz erteilt, zur Erreichung dieser Ziele die Neutralität als Mittel zu praktizieren. Im 19. Jahrhundert war es durchaus möglich, sämtliche dieser „Maximen“ unter einen Hut zu bringen, denn Souveränität, Unabhängigkeit und Neutralität behinderten sich nicht gegenseitig. Selbst die Optimierung von Wohlfahrt und Sicherheit war damals mit diesen Grundsätzen vereinbar.

Doch diese Zeiten sind vorbei. Angesichts der in Europa existierenden wirtschaftlichen und technologischen Interdependenzen sowie der erwähnten hohen institutionellen Organisationsdichte im Sicherheitsbereich, sind die genannten Mittel und Ziele nicht mehr miteinander vereinbar. Souveränität, Unabhängigkeit und Neutralität können Wohlstand und Sicherheit behindern, weshalb eine Neudefinition von Zielen und Mitteln notwendig wurde.

²² Jürg Martin Gabriel, „Verpasste Chancen: Inkohärente Schweizer Politik im Kosovokrieg“, in Jürg Martin Gabriel (Hrsg.), *Die Aussenpolitik der Schweiz im Kosovokrieg*, forthcoming

Genau das war die Absicht des Berichts 93.²³ Statt eine Zielharmonie zu postulieren, werden neu fünf verschiedene, teils widersprüchliche Ziele erwähnt; dem Monismus der traditionellen Konzeption folgt jetzt ein Zielpluralismus, ein sogenanntes *Zielfünfeck*. Dieses umfasst folgende Punkte:

- Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden,
- Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat,
- Förderung der Wohlfahrt,
- Abbau sozialer Gegensätze,
- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.²⁴

Betreffend der Mittel werden Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität bewusst nicht mehr als wichtigste „Maximen“ erwähnt.²⁵ Andere Instrumente kommen dazu, insbesondere der Multilateralismus und die Mitbestimmung in Internationalen Organisationen: „Internationale Mitwirkung und Mitentscheidung“ heisst es im ersten Abschnitt des Berichts, „sind die prägenden Leit motive für die 90er Jahre.“²⁶

Auch wird mehrfach auf Mitwirkungsdefizite hingewiesen. Gerade beim sicherheitspolitischen Instrumentarium gäbe es „beträchtliche Lücken“, denn die Schweiz gehöre jenen Organisationen und Bündnissen nicht an, welche auf die Friedenssicherung in Europa und der Welt „einen entscheidenden Einfluss“ hätten.²⁷ Um die Lücken zu schliessen fordert der Bericht, nebst UNO-Beitritt,

²³ Jürg Martin Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich 1997, S. 129-158.

²⁴ Bericht 93, S. 3.

²⁵ Der Bericht hat auch einen *Neutralitätsanhang*. Er beinhaltet eine breitangelegte Diskussion der traditionellen schweizerischen Neutralitätskonzeption und der verschiedenen, in letzter Zeit dazugekommenen Einschränkungen oder „Kompatibilitäten“. Ungefähr elf Kompatibilitäten können ausgemacht werden, wobei die einen auf globaler, die anderen auf regionaler (europäischer) Ebene anzusiedeln sind. Der Anhang ist weit weniger kohärent als der Hauptteil. Da wird vom „Festhalten an der dauernden Neutralität gesprochen“, und doch wird erstaunlicherweise wiederholt, dass der Neutrale bei einem EU-Beitritt „bereit sein muss seine Neutralität grundsätzlich zu überdenken, falls sich dies eines Tages aufgrund der Entwicklung der Union als notwendig erweisen sollte“.

²⁶ Bericht 93, S. 3.

²⁷ Bericht 93, S. 24.

eine verstärkte Zusammenarbeit mit NATO und WEU, die 1992 erfolgte *Absichtserklärung* einer EU-Mitgliedschaft wird bestätigt. In diesem Zusammenhang enthält der Bericht auch Aussagen zur Neutralität und Sicherheitspolitik, die für die Formulierung unserer Aussenpolitik im Kosovokonflikt von entscheidender Bedeutung hätten sein können:

Auch wenn diese politische Absichtserklärung keine rechtliche Verpflichtung zur einer späteren militärischen Zusammenarbeit im EU-Rahmen darstellt, muss ein beitriftswilliges Land doch grundsätzlich bereit sein, die *sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Europäischen Union mitzutragen*. Das bedeutet, dass der Neutrale im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt bereit sein muss, *seine Neutralität zu überdenken*, falls sich dies eines Tages aufgrund der Ausweitung der Union auf den Verteidigungsbereich als notwendig erweisen sollte...²⁸ (Betonung des Autors)

Damit sind die Eckpfeiler für eine konsequente Unterstützung gesamteuropäischer Sicherheitsmassnahmen - inklusive Humanitärer Interventionen - gegeben. Es gilt die duale Zielsetzung von *Sicherheit und Menschenrechte* zu verfolgen, und die *multilateralen Mittel* besitzen Vorrang vor den unilateralen. Diese Ziel-Mittel-Konstellation ist zwar neu und ungewohnt, doch deshalb ist sie nicht weniger realistisch als die alte. Der Bundesrat führt im Bericht 93 aus, dass es in unserem nationalen Interesse liegt, uns *bereits als Nichtmitglied* am Aufbau der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik zu beteiligen. Selbst das *Überdenken der Neutralität* im Hinblick auf eine mögliche Abschaffung könnte in unserem Interesse sein.²⁹

Dass diese Worte des Bundesrates nicht aus der Luft gegriffen sind, zeigen neueste Meinungsumfragen zur Aussenpolitik. Eine klare Mehrheit befürwortet

²⁸ Bericht 93, S. 21-22.

²⁹ Ich habe mich zur Abschaffung der Neutralität auch andernorts geäussert; siehe Jürg Martin Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, S. 159-182.

eine Öffnung, auch in sicherheitspolitischen Fragen.³⁰ Der 1996 erfolgte Beitritt zur Partnerschaft für den Frieden wird honoriert, womit unser Land näher an jene Organisation heranrückt, die einen „entscheidenden Einfluss“ auf die europäische Sicherheitspolitik besitzt - die NATO.³¹ Kooperation mit dem westlichen „Bündnis“ ist für den Neutralen kein Tabu mehr. Nicht umsonst trägt der im Juni 1999 publizierte Sicherheitspolitische Bericht 2000 den Titel „Sicherheit durch Kooperation“.³² Dieser neueste Bericht ist erst nach Beendigung des Kosovokriegs erschienen, doch die zentralen Aussagen waren in Bern seit Monaten bekannt. Sie sind eine konsequente Weiterentwicklung und Konkretisierung des im Bericht 93 angekündigten Kurses. Auf dem Papier war die Schweizer Regierung bereit, die Gegenläufigkeit von Neutralität und Humanitären Interventionen weitgehend zu beseitigen. Doch die Realität im Kosovokrieg sah anders aus, die beiden Konzepte stiessen hart aufeinander. Was ist passiert?

Wie bereits angedeutet, wurden in Bern während der Hauptphase des Konflikts sieben wichtige Entscheidungen gefällt. Drei waren militärischen Inhalts, je zwei betrafen die Embargopolitik und die Politik der Guten Dienste. Ich habe mich zu diesen Entscheidungen an einem anderen Ort eingehend geäußert, und beschränke mich hier deshalb auf die wesentlichsten Punkte.³³

Die beiden *Embargoentscheide* betrafen Kriegsmaterial und Erdöl. Das *Kriegsmaterialembargo* wurde von der UNO und der EU bereits in der Präkonfliktphase verhängt, und die Schweiz nahm daran teil. In der Hauptphase

³⁰ Karl W. Haltiner, Andreas Wenger, Jonathan Bennett, Tibor Szvircsev, *Sicherheit 1999, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETHZ und Militärische Führungsschule an der ETHZ, Zürich/Au 1999, S. 3-13.

³¹ Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Patrick Lehmann, *Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel, Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes*, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETHZ, Heft Nr. 48/1998.

³² Bericht 2000, S. 45-46.

³³ Jürg Martin Gabriel, „Verpasste Chancen: Inkohärente Schweizer Politik im Kosovokrieg“, in Jürg Martin Gabriel (Hrsg.), *Die Schweizer Aussenpolitik im Kosovokrieg*, forthcoming.

wurde dieser Entscheid vom Bundesrat bestätigt. Der Schritt kann als Unterstützung der NATO interpretiert werden, denn gemäss Neutralitätsrecht muss jeder staatliche Eingriff in die Aussenwirtschaft die Gleichbehandlung beider Kriegsparteien beinhalten, was bei einem Embargo nicht der Fall sein kann. Die Schweiz belieferte während des Krieges die NATO-Länder mit Waffen, nicht aber Ex-Jugoslawien. Dies kam einer *indirekten* Unterstützung der euro-atlantischen Sache und der Humanitären Intervention gleich. Auch gab die Schweiz damit zu erkennen, dass es sich nicht um einen Krieg nach klassischem Völkerrecht handelte, denn sonst wäre das Neutralitätsrecht zur Anwendung gekommen. Allerdings war es auch kein Konflikt im Geiste der UNO-Charta, denn eine Resolution des Sicherheitsrates fehlte.³⁴

In der *Erdölfrage* entschied der Bundesrat jedoch anders. Unter ausdrücklichem Hinweis auf das Neutralitätsrecht weigerte sich unsere Regierung, vollumfänglich an diesem Embargo teilzunehmen. Erdölvermittlungsgeschäfte waren ausgenommen, wurden zur Überwachung jedoch der Meldepflicht unterstellt. Die genauen Gründe für diese Ausnahme wurden nie genannt. Auf jeden Fall lag dieser Beschluss auf einer anderen Linie als der Kriegsmaterialentscheid. War der Kosovokonflikt also doch ein klassischer Krieg?

Ebenso widersprüchlich waren die drei militärischen Beschlüsse. Gleich zu Beginn der Hauptkonfliktphase entschied sich der Bundesrat für *Operation ALBA*. Dem UNO Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) wurden drei Super-Puma Helikopter mit Piloten und Schutzmannschaft für humanitäre Einsätze entlang der jugoslawischen Grenze zur Verfügung gestellt. In diesem

³⁴ Die rechtliche Ambivalenz stellt die Völkerrechtler vor interessante Fragen. Für zwei verschiedene Standpunkte siehe Urs Saxer, *Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus*, Basler Schriften zur europäischen Integration, Nr. 42/43 1999, Europa Institut der Universität Basel, sowie Daniel Thürer, „Der Kosovo-Konflikt im Lichte des Völkerrechts: Von drei - echten und scheinbaren - Dilemmata“ (unpublizierter Aufsatz, 1999).

Sinn war der Einsatz unparteilich. Doch ohne technische und elektronische Einbindung in die NATO-Infrastruktur hätten die Helikopter nicht operieren können, und aus Sicht von Milosevic war die Operation deshalb alles andere als neutral. Zusammen mit dem Kriegsmaterialentscheid war dies eine eindeutige, wenn auch nur indirekte, Unterstützung der Humanitären Intervention.

Bei der Gewährung von *Überflugrechten* galten andere Massstäbe. Der Bundesrat verweigerte jenen NATO-Flugzeugen den Transit, welche an Kampfhandlungen (Operation Allied Force) beteiligt waren. Die Begründung war wiederum neutralitätsrechtlicher Natur: die Haager Konventionen verbieten es dem Neutralen, sein Territorium (oder seinen Luftraum) für Kriegshandlungen zur Verfügung zu stellen. Der Beschluss lag auf der Linie der Erdölentscheidung, doch er widersprach zumindest im Geist der bundesrätlichen Position in Sachen Kriegsmateriallieferungen und Mission ALBA. Als Begründung für die Verweigerung der Überflugrechte wurde das Fehlen einer Resolution des Sicherheitsrats genannt.

Noch während der Hauptkonfliktphase traf unsere Regierung Vorbereitungen für den Einsatz einer Schweizer Militäreinheit als Teil des *Friedensaufbaus* in der Postkonfliktphase (SWISSCOY). Im Gegensatz zur den in Bosnien dienenden Gelbmützen, welche zivile Funktionen im Rahmen der OSZE wahrnehmen, sollte diese Truppe Teil eines militärischen Einsatzes werden und, mehr oder weniger direkt, in die KFOR unter NATO-Führung eingebunden sein. Sicher eine richtige und wegweisende Entscheidung, die im Geiste von „Sicherheit durch Kooperation“ steht. Die Schweiz gibt damit zu verstehen, dass sie eine zunehmend stärkere Einbindung in die euro-atlantische Sicherheitsarchitektur sucht und deshalb die Idee Humanitärer Interventionen stützt.

Abschliessend einige Bemerkungen zu den beiden Aktionen im Bereich der *Guten Dienste*. Hier war die Politik des Bundesrates besonders undurchsichtig. Bis heute ist nicht klar, welche Massstäbe bei der Annahme (oder Ablehnung) von Schutzmandaten für NATO-Länder in Ex-Jugoslawien angelegt wurden. Auf jeden Fall schien man nicht unglücklich zu sein, die Zahl der Mandate von NATO-Staaten in Belgrad begrenzen zu können. Die frühere Ambition, so viele Schutzmandate wie möglich zu übernehmen, war nicht mehr im selben Ausmass vorhanden.

Schwer verständlich war auch die Entscheidung, mitten in der Hauptkonfliktphase eine *humanitäre Operation* namens FOCUS zu starten. Partner in diesem Unterfangen waren zwei Länder, welche dem NATO-Einsatz kritisch gegenüberstanden - Russland und Griechenland. Zweck war die Verteilung humanitärer Hilfsgüter an Serben und Kosovaren, was Milosevic, trotz grundsätzlicher Zusage, für Wochen verhindern konnte. Als kurz vor Ende der Kriegshandlungen die Verteilung möglich wurde, musste sie durch das serbische Rote Kreuz erfolgen, eine von der Regierung dominierte Institution. Gab es zwischen NATO und Milosevic eine neue Art von Neutralität und Humanität?

Konklusionen

Humanismus und Neutralität sind Teil unserer Zivilisation. Beide haben ihre Wurzeln in jener Region, die heute als die euro-atlantische bezeichnet wird und zu welcher die Schweiz gehört. Trotzdem besteht zwischen den beiden Konzepten eine Gegensätzlichkeit, die im Endeffekt auf zwei unterschiedliche Weltbilder zurückzuführen ist. Das Neutralitätskonzept entspringt konservativ-

kollektivem (oder „realpolitischem“) Gedankengut, die Idee der Humanität jedoch hat liberal-individualistische (oder „idealistische“) Wurzeln.

Wie eingangs gezeigt, war die Neutralität fester Bestandteil der auf Realpolitik basierenden, westfälischen Gleichgewichtsordnung, welche die Aufrechterhaltung der Souveränität aller staatlichen Kollektive als höchsten Wert betrachtete. Dies schloss die Verfolgung individuell-idealistischer Werte nicht vollkommen aus, doch gerade in den internationalen Beziehungen besaß der Staat als Kollektiv einen höheren Stellenwert. *Er* war souverän, nicht das einzelne Individuum.

Dies entspricht einer konservativen Werteskala, in der kollektive Ordnung mehr Gewicht besitzt als individuelle Freiheit. Nicht umsonst wird das klassische Gleichgewichtssystem auch als Metternichsche Ordnung bezeichnet. Metternichs militärischen Interventionen fehlten liberale und humanitäre Zwecke; sie waren Ausdruck von Realpolitik und dienten der Aufrechterhaltung des am Wiener Kongress wiederhergestellten Gleichgewichts, was einer Souveränitätsgarantie der am System beteiligten Kollektive gleichkam.³⁵

Die *Neutralität* war Bestandteil dieser konservativen Ordnung, was unser Land allerdings nicht daran hinderte, sich im Innern ab 1848 eine individualistisch-liberale Staatsform und Rechtsordnung zu geben. Diese Binnenordnung stand allerdings oft im Gegensatz zu den konservativen Erfordernissen unserer Außenpolitik, und die Gegenläufigkeit zwischen Neutralität und Humanität existierte darum lange bevor es zu NATO-Interventionen im Balkan kam. Die Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg ist nur ein Beweis dafür.

³⁵ Henry Kissinger, *A World Restored, Europe After Napoleon. The Politics of Conservatism in a Revolutionary Age*, Grosset & Dunlap, New York 1964; Harold Nicolson, *The Congress of Vienna, A Study in Allied Unity: 1812-1822*, The Viking Press, New York 1967.

Der Zwiespalt ist system-immanent. Ein Ausweg bleibt so lange versperrt, als die internationale Ordnung anarchische Züge aufweist, weil jeder Staat für seine eigene Sicherheit verantwortlich ist. Ein System kollektiver Sicherheit und Verantwortlichkeit ist ein wesentlicher Schritt, die Dominanz konservativ-realpolitischer Werte zu relativieren. Ein solcher Systemwandel findet heute auf globaler und regionaler Ebene statt. Auf globaler Ebene war die Gründung der Vereinten Nationen ein erster und wichtiger Schritt in diese Richtung. Doch gerade der Kosovokrieg zeigt, dass diese Organisation institutionelle Lücken aufweist, die eine wirkliche Abkehr vom Westfälischen System verhindern.³⁶ Auf der euro-atlantischen Ebene sind die Institutionen robuster, was den inhärenten Gegensatz zwischen Neutralität und Humanitären Interventionen vollends an den Tag bringt.

Die Schweiz muss in solchen Situationen eine andere Aussenpolitik praktizieren, die Erfahrung im Kosovokrieg stimmt jedoch wenig optimistisch. Konzeptuell befindet sie sich auf dem richtigen Weg, doch die Umsetzung bereitet immer noch Mühe. Was die Europäische Union betrifft, so sind wir seit 1992 „beitrittswillig“, der Wille reicht jedoch lediglich für eine Schönwetterkandidatur. Bei Sonnenschein geben wir sicherheitspolitische Absichtserklärungen ab, die beim geringsten Wetterleuchten in Vergessenheit geraten. Zieht am Horizont ein Gewitter auf, so kehrt die Schweiz zu alten Gewohnheiten und zu ihrer traditionellen Realpolitik zurück, bei der Humanität zwar ein Thema ist, der „Staatsräson“ jedoch weitgehend untergeordnet bleibt.

³⁶ Saxer, S. 80-97.