

Grenzen der Neutralität

Die allermeisten Schweizer sehen in ihrem Land einen dauerhaft neutralen Staat. Die Neutralität ist für sie ein Wesensmerkmal der Eidgenossenschaft geworden. Sie gilt ihnen nicht als blosses Instrument der Aussenpolitik. **Neue Bedrohungssituationen** stellen nun aber die Frage, ob im Umgang mit ihnen ebenfalls die Regeln der Staatsneutralität gelten oder ob man da an Grenzen des Neutralitätsprinzips stösst.

Um dies zu beantworten, muss man sich zunächst einmal vergegenwärtigen, **was Ziel und Zweck der Neutralität ist**. Anschliessend empfiehlt es sich, einige Beispiele neuer Bedrohungslagen daraufhin zu prüfen, ob und wie weit es sinnvoll sein könnte, das Neutralitätsrecht auf sie anzuwenden.

Das sind Fragestellungen, die Teil der heutigen Sicherheitspolitik geworden sind. Eine staatsbürgerliche Vereinigung, die sich bei ihrer Gründung einen lateinischen Wahlspruch gegeben hat, der ihr Sicherheitsfragen ins Pflichtenheft schreibt, kommt um solche Sicherheitsfragen nicht herum. So die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) und ihr ursprüngliches Losungswort „Pro helvetica dignitate ac securitate“ – **für schweizerische Würde und Sicherheit**.

Die permanente Neutralität der Schweiz wurde 1815 nach dem Willen der damals Europa neu ordnenden Mächte zum Bestandteil des Völkerrechtes. Die Tagsatzung hat damals zugestimmt. Sie wollte sich von fremden Händeln fernhalten. Und die Grossmächte fanden, es sei im Interesse Europas, wenn im Herzen des westlichen Kontinentsteils die Alpenpässe in neutraler Hand blieben und zwischen diesen Mächten ein neutraler Pufferstaat bestehe. Diesen Bestand hatte die Schweiz nach Möglichkeit mit eigenen Mitteln zu gewährleisten.

Diese Mittel sind in erster Linie militärischer Art. Die Schweiz sollte sich imstande zeigen, **Übergriffe auf ihr neutrales Gebiet abzuwehren**. So lange sie nicht selber angegriffen wurde, sollte sie aber auch **bündnisfrei bleiben**, um nicht in den Strudel der Auseinandersetzungen zwischen anderen Staaten zu geraten. Gemeint waren Auseinandersetzungen blutiger Art, kriegerische, militärische, solche mit Waffengewalt.

Heute kann jedoch die Selbständigkeit und die Existenz eines Staates auch **mit anderen Mitteln** in Frage gestellt werden als jenen, die man bisher gewöhnlich **als kriegerisch** bezeichnet hat. Im Vordergrund stehen **Cyberattacken**. Das sind gezielte Missbräuche der elektronischen Informatik unserer Tage, mit denen das Funktionieren dieser Systeme gestört wird. Es geht um das Ausspionieren und Stehlen von Daten, um das Verwirren oder Unterbrechen entscheidender Kommunikationsmöglichkeiten und Apparatesteuерungen, um zerstörerische Eingriffe in dieses Netz, um Lahmlegungen desselben zu erpresserischen Zwecken. Die vielberufene Digitalisierung zeigt erschreckende Schwächen gegenüber solchem raffinierten Eindringen – trotz immer weiter ausgebauter Sicherheitsvorkehren. Die Allgegenwart untereinander verbundener Informatikanlagen erlaubt es im schlimmsten Fall, lebenswichtige Infrastrukturen ausser Betrieb zu setzen – von Kraftwerken bis zu Verkehrssystemen, von Krankenhäusern bis zu Datenbanken. Phantastische **Möglichkeiten, die Funktionsfähigkeit eines Staates auszuschalten**, tun sich da auf.

Selbst wenn dabei kein Blut fliess, könnte man auf den Gedanken verfallen, dergleichen dem Kriegsvölkerrecht zu unterstellen, zu dem auch das Neutralitätsrecht gehört. Allerdings dürfte solches nur sinnvoll sein, so weit die Angreifer Staaten, Staatenbündnisse oder staatsnahe Akteure sind. **Neutralität ist etwas, das sich zwischen Staaten abspielt.** Hackerangriffe sind jedoch nicht selten Spielereien von Lausbuben und namentlich Handlungen von Kriminellen. Dergleichen fällt gewöhnlich unter **das zivile Polizei- und Strafrecht.** Besondere Bedeutung erlangt jedoch der Umstand, dass die Herkunft des Angriffs oft nicht genau ermittelt werden kann und in Vermutungen stecken bleibt. Das macht **die Einordnung des Fragenkomplexes in bisherige Kategorien schwierig und fragwürdig.**

Hinzu kommt die Erkenntnis, **dass die Abwehr von Cyberangriffen internationaler Zusammenarbeit bedarf**, um einigermassen zum Ziele zu gelangen. Das ist nicht gerade das, was das Neutralitätsrecht anstrebt. So zeigt ich sehr bald, dass **Cyberattacken eher als Angriffe „sui generis“, als Gewaltausübung einer besonderen Art** zu betrachten sind. Auch ein neutraler Staat dürfte demnach in diesem Bereich Hand in Hand mit anderen Staaten vorgehen. Dies leuchtet unschwer ein, so weit es um **Defensivmassnahmen** geht.

Etwas anders sieht es aus, wenn es sich um **Abwehr mittels Gegenangriffen** geht. Da dürfte noch einiger Klärungsbedarf bestehen. Dabei wird man das **Selbstverteidigungsrecht** des Staates neu überlegen müssen. Wir befinden uns da wohl auf einer noch **unfertigen Baustelle des internationalen Rechts.**

Es gibt noch andere Bereiche des Drangsaliens eines Staates durch seinesgleichen, bei denen herkömmliche Massstäbe nicht mehr recht zu passen scheinen. In diesem kurzen Augenmerk können nicht alle behandelt werden. Was ist angezeigt, **wenn ein Staat von einer kriminellen Organisation ausgehöhlt und beherrscht wird?** Wie verhalten sich die Dinge, wenn ein **Konflikt knapp unter der Schwelle der Kriegsführung** am Kochen gehalten wird? Wer bestimmt diese Schwelle? Was gilt unterhalb der Situation, in der Kriegsvölkerrecht fraglos greift? Das sind so Punkte, die näherer Klärung bedürfen.

Neuerdings wird von sehr ernst zu nehmender Seite darauf hingewiesen, dass die im Aufbau befindliche Weltmacht China in der Überzeugung geführt wird, die westliche, freiheitliche **Demokratie sollte allgemein durch ein autoritäres System ersetzt** werden, in dem das angebliche Wohl des Kollektivs den Vorrang der individuellen Entfaltung ersetzen würde. Europa und auch die Schweiz müssten sich rechtzeitig rüsten, um die eigenen Werte gegen die tentakuläre Ausbreitung solchen autoritären Kollektivismus zu schützen und die errungenen Menschenrechte zu wahren. Es ginge dabei vorab um politisches, nicht um militärisches Verhalten. Das würde der neutralen Schweiz nicht zuletzt die Frage nach der **Teilnahme an Sanktionen** zunehmend stellen. Es gibt hier bereits Präjudizien. Man erinnert sich aber auch an die Zeit, als die Schweiz Mitglied des Völkerbundes war, zu Wirtschaftssanktionen verpflichtet werden konnte und damit ungute Erfahrungen machte. Dies führte kurz vor dem Zweiten Weltkrieg dazu, dass der Völkerbund die Schweiz aus dieser Sanktionspflicht entlassen musste.

Zu bedenken dürfte auch sein, dass in einer nicht allzu fernen Zukunft zwischen Staaten **Konfliktsherde neuer Dimensionen** aufbrechen dürften, deren neutralitätsrechtliche Aspekte noch der Abklärung – etwa durch das Durchdenken von

Szenarien – harrt. Zu denken ist etwa da die **Klimaveränderung. Dürren, Erhöhungen des Meeresspiegels, verbreitete Auflösung des den Boden sichernden Permafrosts in Gebirge oder in nördlichen Zonen** können Anlass zu Massenmigrationen werden, wie sie schon das römische Reich der Antike nicht einzudämmen vermochte. Verbreiteter **Kampf um rare Ressourcen** können ausbrechen. **Beschäftigungslose Überbevölkerung bei ungenügender Ernährung** dürften einen Exodus „out of Africa“ nach sich ziehen. Dergleichen heisst nicht nur, dass sich die Staaten und die Staatengemeinschaften Gedanken darüber machen sollten, wie sie mit solchen Problemen umgehen müssten. **Auch ein permanent neutraler Staat bekäme** wohl spezifisch auf diese Eigenschaft bezogene **Fragen gestellt**. Mit solchen hätte er sich rechtzeitig zu befassen. Eine Aufgabe keineswegs nur für Politiker und Juristen, für Geographen, Ethnologen und Wirtschaftsfachleute. Es wird noch weitere Erkenntnisbereiche geben, die **im Verbund** in Gang gesetzt werden müssen. Das wird eine Sache auch für Hochschulen, für Denkfabriken und für staatsbürgerliche Institutionen werden. Wie sagten schon die alten Römer? „Caveant consules ...“, die in verantwortlichen Stellungen Befindlichen sollen **wachsam sein**.

25. Juli 2021

*Roberto Bernhard,
NHG Winterthur*