



Hat die Neutralität in Europa noch eine Zukunft?

François Rivasseau
Französischer Botschafter a.D. bei
der Abrüstungskonferenz in Genf

Die Idee der Neutralität ist in der europäischen Geschichte tief verwurzelt. Sie spiegelt die verschiedensten historischen und rechtlichen Kontexte wider – so blicken beispielsweise die Schweiz und Schweden auf eine alte und erfolgreiche Neutralitätstradition zurück, die bis ins Jahr 1515 bzw. bis in die napoleonische Zeit zurückreicht. Finnland verfolgte aufgrund der Geopolitik des Kalten Krieges und des bilateralen Vertrages mit der Sowjetunion von 1948 eine sehr geschickte Neutralitätspolitik; dasselbe gilt für Österreich nach seinem Staatsvertrag von 1955. In jüngerer Zeit hat Malta nach seiner freiwilligen Neutralitätserklärung von 1981 von seiner Lage zwischen den beiden Ufern des Mittelmeers profitiert. Die irische Neutralität ermöglichte es seit den 1930er Jahren, den Konflikt mit dem Vereinigten Königreich zu entschärfen. Dank der Annahme einer neutralen Politik konnten interne Spannungen auch in Zypern (seit seiner Unabhängigkeit 1960) und in Bosnien-Herzegowina (seit den Dayton-Abkommen von 1995) eingedämmt werden. Auch die Neutralität der "Brückenstaaten" Ukraine, Georgien oder Moldawien wurde lange Zeit als wertvolles vertrauensbildendes Element angesehen, auch wenn sie von ihren Bevölkerungen gelegentlich abgelehnt wurde.

Bis vor kurzem wurde die Idee der Neutralität in Europa daher sehr positiv gesehen; sie wurde mit Werten wie Wohlwollen, Gewaltlosigkeit und Ausgleich in Verbindung gebracht. In den Strukturen der Europäischen Union schien sie besonders in Mode zu sein. Sie eignete sich sehr gut für ein globalisiertes Umfeld, in dem Konflikte mehr oder weniger eingedämmt waren, so dass Neutralität ein attraktives und scheinbar kostenfreies Verhalten war. Zwischen den USA und China gab es in Europa viele Stimmen, die für eine Art neutralen, wirtschaftlich orientierten Ansatz plädierten, der mit der europäischen kulturellen und politischen Identität vereinbar blieb. Eine solche Positionierung war auch ethisch lohnenswert. Was gibt es Besseres als eine ausgewogene Position zur Förderung von Frieden, Dialog und gegenseitigem Verständnis?

Der Krieg in der Ukraine hat jedoch einige wesentliche Schwächen des Neutralitätskonzepts offenbart. Wenn ein großer Konflikt von hoher Intensität zwischen Weltmächten auftritt, geht der Trend im Einklang mit der Repolarisierung und der wirtschaftlichen Entkopplung rückwärts. Auf einem Kontinent eng verflochtener Volkswirtschaften kann die Entwicklung neuer Konfliktformen wie Sanktionen die Kosten der Neutralität deutlich erhöhen. Darüber hinaus sind in einem Raum des freien Marktes wie Europa auch die ethischen Bedenken der Verbraucher zu berücksichtigen: Selbst in neutralen Ländern können sich die Verbraucher entscheiden, nicht neutral zu sein. Unter den gegenwärtigen Umständen, in denen eine Partei eindeutig gegen die grundlegendsten Normen des Rechts und des internationalen Verhaltens verstößt, dürfte das Mantra "keine Partei ergreifen" an Attraktivität verlieren: Es könnte als eine Form des „Appeasements“ erscheinen, sowohl ethisch inakzeptabel als auch wirtschaftlich riskant.

Die Schweiz bietet seit fünf Jahrhunderten das klassischste und erfolgreichste Beispiel für Neutralität. Dies wurde jedoch in letzter Zeit von Russland in Frage gestellt, welches der Ansicht ist, dass die Schweizer Ausrichtung auf die von der EU beschlossenen Sanktionen nicht mit der Neutralität vereinbar ist. In Wahrheit unterscheidet sich die heutige prinzipientreue Haltung der Schweiz gegenüber Russland stark von der diskreten und selbstgefälligen Annahme von Nazi-Geldern während des Zweiten Weltkriegs. Moskau hat sich kürzlich geweigert, in Genf diplomatische Gespräche über Syrien und die Ukraine zu führen – ein eklatanter Bruch mit der üblichen russischen Vorliebe für Treffen in der Schweiz. Trotz einiger Bemühungen der Gesichtswahrung, welche die Schweizer Behörden dazu veranlassten, sich um bessere bilaterale Kontakte mit den russischen Partnern zu bemühen und die Bitte Deutschlands abzulehnen, ihre in der Schweiz hergestellte Munition an die Ukraine zu liefern, ist es schwer vorstellbar, dass die Schweiz ganze Sektoren ihrer florierenden globalisierten Wirtschaft dem Risiko westlicher Sanktionen aussetzt, nur um eine ausgewogene Haltung zu wahren.



Darüber hinaus scheinen in letzter Zeit zwei Faktoren das traditionelle Neutralitätsverständnis der Schweiz in Frage gestellt zu haben. Erstens gelten die Schweizer, welche die meisten EU- und OECD-Anforderungen erfüllen, nicht mehr als nicht-kooperativer Rechtstraum und konnten so kostspielige Finanzsanktionen ihrer westlichen Partner vermeiden. Da die Schweizer Banken jedoch ihre traditionelle finanzielle Intransparenz aufgegeben haben, sind sie nun im Falle von "prinzipienlosem" Verhalten vollständig exponiert. Hier stehen Transparenz und Neutralität eindeutig nicht auf der gleichen Seite. Eine zweite Schwierigkeit trat auf, als Bern zum nicht-ständigen Mitglied des UNO-Sicherheitsrats gewählt wurde. Damit ist Bern gezwungen, zu fast allen internationalen Fragen öffentlich Stellung zu nehmen; die schweizerische Öffentlichkeit wird die ethischen Aspekte der schweizerischen Außenpolitik viel genauer verfolgen. Zweifellos wird dies auch dazu beitragen, den Geltungsbereich der schweizerischen Neutralität noch weiter zu reduzieren.

Überall sonst in Europa scheint die Neutralität nur noch "dem Namen nach" zu existieren. Von Valletta bis Stockholm, von Wien bis Nikosia verbergen die EU-Mitgliedstaaten, die von sich behaupten, neutral zu sein, bequemerweise die Tatsache, dass ihre Neutralität nur so lange gilt, wie die EU selbst neutral bleibt. Dies ist nicht mehr der Fall. Artikel 47-2 des Vertrags über die Europäische Union, der von der früheren Westeuropäischen Union übernommen wurde, ist jetzt neu gefasst worden, da er ein Bündnis zwischen allen EU-Mitgliedern begründet. Er ist dem Artikel V des Nordatlantikvertrags sehr ähnlich. Die Dänen, die der Idee einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik traditionell ablehnend gegenüberstehen, haben ihren Vorbehalt gegen diesen Teil des Vertrags per Referendum zurückgezogen. Irland hält nach wie vor offiziell an seiner Neutralität fest, die in der Erklärung von Sevilla von 2002 verankert ist, in der die "traditionelle Politik der militärischen Neutralität" Irlands anerkannt wird. Die Auslegung war jedoch nie sehr restriktiv, da Irland in der Vergangenheit den militärischen Transit der Alliierten auf irischem Hoheitsgebiet und die Beteiligung des irischen Militärs an friedenserhaltenden Maßnahmen genehmigt hat. Der Krieg in der Ukraine beweist jeden Tag, dass die neutralen Länder der EU ihren Teil der Aufgabe erfüllen, die Ukraine zu unterstützen. Infolgedessen verfestigt sich das übergreifende Netz von Bündnissen zwischen EU- und NATO-Mitgliedstaaten immer mehr. Nichts veranschaulicht diese neue Realität besser als die Entscheidung Schwedens und Finnlands, der NATO beizutreten. Außerhalb der EU ist die Lage düster geworden. Es gibt keinen Platz mehr für eine hypothetische neutrale Positionierung der Ukraine, Georgiens oder Moldawiens. Und wer würde die fein austarierte Politik der Türkei als eine Erfüllung der verschiedenen rechtlichen und politischen Kriterien der Neutralität bezeichnen?

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass spezifische Bedingungen, insbesondere die Globalisierung und das Fehlen von Konflikten hoher Intensität unter Beteiligung wichtiger Akteure, seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine bedeutende Entwicklung der Neutralität in Europa ausgelöst haben. Leider ist diese Zeit vorbei, möglicherweise für viele Jahre. Die Bedingungen für die Neutralität in Konflikten, die auf der Konferenz von Den Haag im Jahr 1907 sehr genau definiert wurden, scheinen zunehmend überholt, wenn nicht sogar angesichts der Entwicklung neuer Kriegsformen völlig irrelevant. Der russische Angriff auf die Ukraine hat gezeigt, dass die internationalen Gesetze, einschließlich der Neutralitätsgesetze, missachtet werden. Auch die von Präsident Biden angeführten Bemühungen der USA, die (liberalen) Demokratien und ihre Verbündeten gegen die Autokratien zu vereinen, gehen in diese Richtung und stellen eine weitere Möglichkeit dar, die Neutralen unter Druck zu setzen, damit sie Partei ergreifen.

Heute, da die Neutralität in Europa allmählich verschwindet, haben neutrale Konzepte vielleicht bessere Chancen, außerhalb des Kontinents zu überleben, der sie hervorgebracht hat. Von Brasilien bis Indien und Afrika sind viele der Meinung, dass ihren Interessen besser gedient ist, wenn sie versuchen, einen bündnisfreien Ansatz beizubehalten. Sie sind keine klassischen Neutralen, aber sie könnten dazu beitragen, einem alten Ideal neues Leben einzuhauchen.