

Neutralität



Cartoon: Max Spring

In Europa herrscht Krieg – und die Schweiz ringt um ihre Neutralität.

Kaum ein anderes Land praktiziert die Neutralität so lange wie die Schweiz. Doch ist sie noch zeitgemäss? Seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine ist die politische Debatte dazu neu aufgeflammt. Früher oder später wird die Grundsatzfrage an der Urne entschieden.

THEODORA PETER

Wie die direkte Demokratie gehört die Neutralität zur Identität der Schweiz. Man mischt sich nicht in fremde Konflikte ein, hilft aber bei humanitären Krisen und bietet sich als Vermittlerin an. Dieses Rollenverständnis stiess in der Vergangenheit international auf ein zwiespältiges Echo. Zuspruch gab es für den Willen und die Bemühungen zur Friedensförderung, Kritik für das Abseitsstehen und Profitdenken – etwa während dem Zweiten Weltkrieg oder der Apartheid.

Das helvetische Selbstbild der Unparteilichkeit steht erneut auf dem Prüfstand, seit Russland im Februar dieses Jahres in der Ukraine einmarschierte. Nach anfänglichem Zögern übernahm auch die Schweiz in nie dagewesenem Ausmass die harten Sanktionen der Europäischen Union (EU). «Einem Aggressor in die Hände zu spielen, ist nicht neutral», erklärte Bundespräsident Ignazio Cassis (FDP) nach dem Kriegsausbruch die Haltung des Bundesrates – und verwies dabei auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch Russland. Waffenlieferungen an die Ukraine schloss die Regierung hingegen explizit aus.

Denn als neutraler Staat darf die Schweiz gemäss dem Haager Abkommen von 1907 keine Kriegspartei bevorzugen.

«Kooperative» und «aktive» Neutralität

Zur Neutralität gab und gibt es im Lauf der Jahrhunderte verschiedene Konzepte und Begrifflichkeiten, wie der Historiker Marco Jorio in seinem Beitrag («Welche Neutralität?», Seite 7) illustriert. Zuletzt proklamierte Bundesrat Cassis im Mai am Weltwirtschaftsforum Davos die «kooperative Neutralität». An die Adresse der Weltöffentlichkeit gerichtet, unterstrich der Aussenminister, dass sich die Schweiz als neutrales Land sowohl für die eigenen wie auch für die gemeinsamen Grundwerte einsetze. «Deshalb steht die Schweiz mit den Ländern zusammen, die diesem Angriff auf die Grundfesten der Demokratie nicht tatenlos zuschauen.» Kooperativ sei die Schweiz darüber hinaus auch beim Engagement für eine «stabile Sicherheitsarchitektur», die nur multilateral entstehen könne. Damit warb Cassis für die Rolle der Schweiz

als neutrale und von allen Seiten akzeptierte Vermittlerin. Bereits die frühere Aussenministerin Micheline Calmy-Rey (SP) hatte während ihrer Amtszeit (2003–2011) den Begriff einer «aktiven Neutralität» geprägt. Das Land sei von einer «aus der Not geborenen Neutralität, die auf ihrem Sicherheitsbedürfnis beruhte, zu einer aktiven Neutralität übergegangen, die sich auf das Völkerrecht stützt», schreibt die alt Bundesrätin im 2020 erschienenen Buch «Die Neutralität. Zwischen Mythos und Vorbild». Gar als Paradigmenwechsel bezeichnet Calmy-Rey darin den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen im Jahr 2002 sowie die 2011 vom Bundesrat beschlossene Kandidatur für einen nicht ständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Diese Aufgabe wird die Schweiz erstmals in den Jahren 2023/2024 übernehmen.

Christoph Blocher lanciert Idee einer Neutralitäts-Initiative

Gar nicht einverstanden mit der aktiven Weiterentwicklung der Schweizer Neutralität ist die SVP. Insbesondere die Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland kommt für die Partei

einem «Bruch der Neutralität» gleich. Die Schweiz sei aus «purem Opportunismus» selber zur Kriegspartei geworden und habe deshalb ihre Glaubwürdigkeit als Vermittlerin verloren, kritisiert SVP-Doyen Christoph Blocher. Um zu verhindern, dass das Land künftig «in Kriege hineingezogen wird», hat Blocher zusammen mit Mitstreitern eine Volksinitiative lanciert. Sie soll nicht nur die «umfassende, immerwährende und bewaffnete Neutralität» in der Bundesverfassung verankern, sondern auch festschreiben, dass die Schweiz weder Sanktionen gegen kriegsführende Staaten ergreifen noch einem Verteidigungsbündnis beitreten darf. Am 8. November 2022 wurde die Unterschriftensammlung für die Initiative gestartet.

Bislang ist die Neutralität in der Bundesverfassung nur rudimentär beschrieben. Parlament und Bundesrat sind demnach dazu verpflichtet, «Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz» zu treffen. Zur Aussenpolitik schreibt die Verfassung vor, dass sich der Bund für die «Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt» einsetzt und zur «Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» beiträgt. Diese Formulierungen lassen einen erheblichen politischen Spielraum zu, den Blocher mit einem zusätzlichen Neutralitätsartikel beschränken möchte.

Internationale Zusammenarbeit ausbauen

Bis das Stimmvolk an der Urne über eine allfällige Ergänzung der Bundesverfassung befinden wird, dürften noch ein paar Jahre vergehen. Doch mit der Lancierung der Unterschriftensammlung hat die SVP das Thema Neutralität auf die politische Agenda des eidgenössischen Wahljahres 2023 gesetzt. Aktiv unterstützt wird die Initiative von der Vereinigung «Pro Schweiz», die sich als Nachfolgeorganisation der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns) den Kampf gegen jegliche Annäherung der Schweiz an die EU auf die Fahne geschrieben hat.

Die übrigen politischen Parteien erachten das Neutralitätsverständnis der SVP als überholt. Angesichts des Ukraine-Kriegs brauche es statt Isolation mehr internationale Zusammenarbeit, so der Tenor. Die FDP schliesst auch eine Annäherung an die Nato nicht aus. Im Raum steht zudem eine Forderung nach Lockerung der strengen Regeln zum Export von Schweizer Kriegsmaterial. Zwar steht eine Lieferung von Waffen direkt an eine Kriegspartei ausser Frage. Doch erachten es bürgerliche Parlamentarier als stossend, wenn zum Beispiel Länder wie Deutschland in der Schweiz gekaufte Panzermunition nicht an die Ukraine weitergeben dürfen. Eine Kommission des Ständerates prüft nun Ausnahmen vom sogenannten Wiederausfuhrverbot. Dieses dient im Normalfall dazu, dass Schweizer Waffen nicht über Umwege in «falsche» Hände geraten.

Auch eine Frage der Solidarität

Der Bundesrat hält an seiner bisherigen Neutralitätspolitik fest, wie er zu-

Welche Neutralität?

MARCO JORIO

«Es kommt niemand mehr draus», rief der Moderator während einer politischen Diskussionssendung im Schweizer Fernsehen zur Neutralität schon fast verzweifelt aus, als die Politikerinnen und Politiker in der Runde mit Adjektiven gespickte Neutralitätskonzepte um sich warfen. Auch in der öffentlichen Debatte gehen Begriffe wie «integrale», «differenzielle», «kooperative» Neutralität wild durcheinander. Die Liste solcher Adjektiv-Neutralitäten belegt, dass Neutralität kein feststehendes Konzept ist. «Die Neutralität färbt sich je nach Entwicklung der Ereignisse», meinte schon während des Zweiten Weltkriegs Aussenminister Marcel Pilet-Golaz.

Zwar gibt es seit 1907 ein international vereinbartes Neutralitätsrecht, aber dieses legt nur einige wenige Grundsätze über die Pflichten und Rechte des Neutralen im Krieg fest. Darum herum entwickelte sich die Neutralitätspolitik, die jeder neutrale Staat in eigener Verant-

wortung in Friedens- und Kriegszeiten betreibt, um seiner Neutralität Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Diese ist noch offener als das Neutralitätsrecht. Unter den verschiedenen «Neutralitäten» gibt es einerseits die «immerwährende» Neutralität, wie sie die Schweiz seit 400 Jahren praktiziert, andererseits die «gelegentliche» Neutralität, die nur in einem präzisen Krieg verfolgt und von fast allen Staaten in fast allen Kriegen angewendet wird. Die Neutralität kann bewaffnet (Schweiz, Österreich) oder unbewaffnet sein (Costa Rica); sie kann völkerrechtlich anerkannt sein (Schweiz, Österreich) oder als selbst gewählte Praxis ohne völkerrechtliche Anerkennung umgesetzt werden (Irland).

Aber auch die von der Schweiz praktizierte immerwährende, bewaffnete und seit 1815 völkerrechtlich anerkannte Neutralität wandelte sich. Bis zum Ersten Weltkrieg war Neutralität ausschliesslich militärisch konnotiert. Im Ersten Weltkrieg führten die beiden Kriegsparteien



Dr. h.c. Marco Jorio ist Historiker (Fachgebiete Neuere Geschichte und Schweizergeschichte). Er war während 30 Jahren Projektleiter und Chefredaktor des «Historischen Lexikons der Schweiz». In Bälde wird eine von ihm verfasste Neutralitätsgeschichte erscheinen.

einen unbarmherzigen Wirtschaftskrieg, in den auch die Neutralen gegen ihren Willen einbezogen wurden. Die Schweiz musste praktisch den ganzen Aussenhandel der Kontrolle der beiden Kriegsalianzen unterstellen. Damals kam der Begriff der wirtschaftlichen Neutralität auf.

Nach dem Krieg trat die Schweiz dem Völkerbund bei. Die Schweiz war aber nicht bereit, auf die militärische Neutralität zu verzichten. Nach zähen Verhandlungen wurde ihr in der Londoner Erklärung von 1920 zugestanden, dass sie

keine militärischen, wohl aber wirtschaftliche Sanktionen übernehmen musste. Diese Spielart der Neutralität wurde nun «differenzielle Neutralität» genannt. Als sich in den 1930er-Jahren herausstellte, dass der Völkerbund nicht in der Lage war, den Weltfrieden zu bewahren, distanzierte sich die Schweiz 1938 mit dem Schlagwort «Rückkehr zur integralen Neutralität» vom Völkerbund. Sie erhielt vom Völkerbund das Zugeständnis, nicht mehr an die Sanktionen des Völkerbunds gebunden zu sein.

Diese «integrale Neutralität» verfolgte die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs und des Kalten Kriegs, wobei sie diese starre und sehr formaljuristische Haltung seit den 1960er-Jahren sukzessive aufweichte. So trat die Schweiz dem Europarat bei, verfolgte eine idealistische Menschenrechtspolitik und nahm aktiv an den Verhandlungen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa teil (KSZE, heute OSZE). Seit dem Beitritt der Schweiz zur UNO

vor zwanzig Jahren verfolgt die Schweiz wieder eine Art «differenzielle Neutralität». Im Unterschied zu 1920 wurde der Schweiz beim Beitritt zur UNO formell kein neutraler Status zugestanden. Die Schweiz hat aber einseitig deklariert, an ihrer Neutralität festhalten zu wollen. Nun schränkt die UNO-Charta die Neutralität ein und verpflichtet die Schweiz, von der UNO verhängte Sanktionen zu übernehmen. Aber zusätzlich sieht die Schweiz in ihrem eigenen Sanktionsgesetz von 2002 vor, auch Sanktionen, welche die OSZE und die wichtigsten Handelspartner verfügt haben, zu folgen, wie dies jetzt mit den EU-Sanktionen gegen den Aggressor Russland geschehen ist. Ob die von Bundespräsident Cassis jüngst in die Welt gesetzte «kooperative Neutralität» je Realität wird, steht noch in den Sternen.

Neutralität im «Historischen Lexikon der Schweiz»: [revue.link/neutral](https://www.revue.link/neutral)



Cartoon: Max Spring

letz im Herbst bekräftigte. Insbesondere betrachtet die Regierung die jüngste Übernahme von EU-Sanktionen gegen Russland als vereinbar mit der Neutralität. Darüber hinaus will der Bundesrat in Sicherheits- und Verteidigungsfragen stärker mit dem Ausland kooperieren – sowohl mit der EU wie mit der Nato. Zwar schliesst Verteidigungsministerin Viola Amherd (Mitte) einen Nato-Beitritt kategorisch aus, doch soll die Schweizer Armee zum Beispiel an Verteidigungsübungen des Militärbündnisses teilnehmen können. «Wir dürfen nicht einfach nur Trittbrettfahrer sein», betonte Amherd in einem Zeitungsinterview. Die Schweiz brauche Partnerschaften, um im Ernstfall auf eine Unterstützung zählen zu können. Solche Kooperatio-

nen seien stets «ein Geben und ein Nehmen». Und letztlich ist es auch eine Frage der Solidarität, zur Stabilität auf dem Kontinent beizutragen.

Angesichts eines Kriegs mitten in Europa sind auch in der Schweiz bisherige Gewissheiten von dauerhaftem Frieden und Wohlstand ins Wanken geraten. In einer instabilen Welt muss die neutrale Schweiz ihren Platz neu finden.

«Die Neutralität der Schweiz». Publikation EDA 2022 [revue.link/neutralitaet](https://www.revue.link/neutralitaet)



«Die Neutralität. Zwischen Mythos und Vorbild». Micheline Calmy-Rey. NZZ Libro (2020)