

—
SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Online-Publikation

Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert

La politique étrangère Suisse Au défi du XXIème siècle

«Die schweizerische Neutralität – das unsterbliche Denkmal»

Joëlle Kuntz

Journalistin und Autorin

April 2024

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
Die erste Neutralität	4
Die große Neutralität.....	6
Das einfache Denken der Neutralität	7
Neutralität im Völkerrecht.....	9
Die Neutralität auf dem Prüfstand der "kollektiven Sicherheit" der Nationen.....	11
Die künstliche Unschärfe der Neutralität	13
Und jetzt? Neutralität als diplomatischer Pass	15
Literatur und Quellenverzeichnis	18

Einleitung

Aus welchem Blickwinkel man es auch betrachtet, die Neutralität bleibt das Fundament, auf dem die schweizerische Aussenpolitik letztlich beruht. Sie ist je nach Zeitpunkt mehr oder weniger sichtbar, je nach Bedarf mehr oder weniger elastisch, aber als Prinzip widersteht sie der zeitlichen Abnutzung, den Veränderungen der internationalen Strukturen und den rationalsten Argumenten über ihre Überholtheit oder potenzielle Gefährlichkeit. Was man zumindest tun kann, ist, sich zu fragen, warum die politische Schweiz so hartnäckig an dieser Praxis festhält. Die jüngsten Zahlen lassen keinen Raum für Zweifel: Laut einer Gallup-Umfrage, die im Mai 2022 nach dem Schock der russischen Aggression gegen die Ukraine durchgeführt wurde, sprachen sich 71% der Befragten für die Beibehaltung der Neutralität aus, 69% lehnten Waffenlieferungen an kriegführende Staaten ab, während ein kleiner Anteil von 14% einen NATO-Beitritt befürwortete. Bei den älteren Befragten befürworteten 86 % die Neutralität.

Die Sympathie für die ukrainische Sache steht nicht in Frage, sie ist in der schweizerischen Öffentlichkeit weit verbreitet. Ebenso wie sie die Verletzung des Völkerrechts durch Russland ohne Zögern verurteilt. Aber zwischen der Meinung und dem Handeln steht diese Vorliebe für Zurückhaltung, dieses Dogma der Nichteinmischung - die Neutralität, die das Schweizer Wesen als distanzierter Beobachter erscheinen lässt, dessen Vorsicht jede Idee eines Bündnisses von vorneherein vergiftet und ihn aus dem Spiel nimmt. Es brauchte zwei Abstimmungen, damit die Schweiz den Beitritt zur UNO akzeptierte, aber nur eine einzige, 1992, um sie vom europäischen Bündnis abzuschneiden. Eine konservative Partei, die SVP, nutzt die identitätsstiftenden Affekte der Neutralität politisch aus.

Es ist ein Erfolgsrezept: Die neutrale Schweiz ist in der Tat eine reiche Schweiz. Es ist zwar riskant zu sagen, sie sei reich, *weil* sie neutral ist, aber man kann auf jeden Fall behaupten, dass die Neutralität ihren Reichtum nicht behindert hat. Es gibt keine Situation, in der die Neutralität eine unvorteilhafte Lösung gewesen wäre. Ihre historische Bilanz stützt folglich ihre Popularität, und darum muss die Zukunft notwendigerweise der Vergangenheit ähneln.

In der aktuellen Diskussion über die Neutralität hat die Vergangenheit ein viel größeres Gewicht als die Gegenwart und die Zukunft, die ihr sogar geopfert werden könnten. Es ist eine Tatsache, dass in der Vergangenheit auf einem von Kriegen verwüsteten europäischen Kontinent die Neutralität für die Eidgenossen eine vorteilhafte Lösung darstellte. Im *Handbuch der schweizerischen Außenpolitik* von 1992 hiess es noch: "Dank der Staatsmaxime der Neutralität blieb die Schweiz vom 16. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts von den Religions- und Erbfolgekriegen verschont."

Die erste Neutralität

Für den Historiker Thomas Maissen etablierte sich die Neutralität als Praxis der Eidgenossen im 17. Jahrhundert nach und nach infolge eines Ereignisses, das nicht die Niederlage von Marignano 1515 war, sondern die Niederlage der reformierten Orte gegen die katholischen Orte in der Schlacht von Kappel 1531: Die Eidgenossen entdeckten, dass sie endgültig konfessionell gespalten waren. Nun gibt es aber keinen Mittelweg zwischen dem wahren Glauben der einen und dem wahren Glauben der anderen. Glaube kann nicht neutral sein. Aber die Schweizer können es sein: Sie werden also die Gewalt ihrer religiösen Überzeugungen bändigen, um ein in ihren Augen noch wertvolleres Gut zu retten: ihre Privilegien und ihre Autonomie gegenüber dem französischen Kaiserreich. Im Jahr 1547 erklärten sie sich für "unparteiisch", als der katholische Kaiser den protestantischen Schmalkaldischen Bund angriff. Sie verteidigten nicht einmal Konstanz, die reformierte, zwinglianisch geprägte Stadt auf der linken Seite des Rheins.

Diese Unparteilichkeit wurde nicht als positiver Wert, sondern als Notbehelf erlebt. Sie stand im Widerspruch zum wahren Glauben, war aber für das Überleben der föderalen Allianz notwendig, in der man ein übergeordnetes Interesse sah.

Der Dreißigjährige Krieg löste eine öffentliche Debatte über das Konzept der Neutralität aus. Juristen mischten sich ein, überall in Europa erschienen Traktate, die sich für oder gegen die Neutralität aussprachen. 1610 kündigte die Tagsatzung der protestantischen Kantone an, dass sie sich weigere, der

protestantischen Union um den schwedischen König beizutreten, und es vorziehe, "stille zu sitzen und neutral zu bleiben" - eine Position, die bei Ausbruch des Krieges heftig kritisiert wurde. 1632 gestand König Gustav Adolf den Schweizern ihre Neutralität zu, was schwedische Truppen jedoch nicht daran hinderte, im folgenden Jahr durch Zürich zu marschieren, um Konstanz von Süden her zu belagern. Das Land stand am Rande eines Bürgerkriegs, doch die Befürworter des Friedens und des "Stillesitzens" setzten sich gegen die Anhänger des konfessionell "gerechten Krieges" durch.

Die Neutralität war Gegenstand eines heftigen Kampfes zwischen der Leidenschaft für den Glauben und der Leidenschaft für die politische Autonomie. Ein Zürcher Theologe meinte 1653, dass der Erfolg der Schweiz gerade auf den Bemühungen beruhe, die religiöse Spaltung im Zaum zu halten. In der Zeit ihrer Einheit sei die Schweiz vom Ausland beschimpft worden. Nie sei sie so friedlich, ruhig und unabhängig gewesen wie nach der Glaubensspaltung. Im 20. Jahrhundert wird auch Denis de Rougemont die Uneinigkeit als Chance und nicht als Hürde sehen.

Der Dreißigjährige Krieg und seine ungeheuerlichen Verwüstungen jenseits Grenzen des verschonten Schweizer Territoriums verliehen der Neutralität die positive Wertung, die ihr zuvor durch den Absolutismus des religiösen Glaubens vorenthalten worden war. Die erste offizielle Neutralitätserklärung der Eidgenossenschaft erfolgte 1674, als die Tagsatzung erklärte: "Wir wollen uns fortan als neutraler Staat verhalten". Dies ist auch die Zeit, in der Helvetia als keusche Jungfrau erschien, die vergeblich von Freiern umworben wird. In dieser Zeit, in der noch die Generation lebte, die die Schrecken des Religionskrieges erlebt hatte, und in einem Europa, in dem sich die "westfälische" Ordnung des Gleichgewichts zwischen den Staaten etablierte, wurde also eine politische Verbindung zwischen Neutralität und Unabhängigkeit geknüpft. Eine Neutralität, die der im Entstehen begriffenen europäischen Ordnung nicht schaden wird, und die Skizze einer Unabhängigkeit, die durch den ideologischen und geopolitischen Kontext legitimiert wird. Im Jahr 1688 ging die gleiche Tagsatzung sogar so weit, die Neutralität als "traditionelle" Praxis zu bezeichnen und sie als "Grundpfeiler" des Schweizer Staatswesens zu betrachten.

Thomas Maissen erwähnt eine Anekdote, die den Vorgang der Bestätigung der Neutralität durch ihre Rückdatierung in die Vergangenheit recht gut offenbart: In einem 1691 verfassten Abschied der Tagsatzung forderte ihr Schwyzer Sekretär Franz Michael Büeler, dass die Schweizer dem Beispiel ihrer Vorfahren folgen sollten, denen es dank der Neutralität gelungen sei, den Frieden "während der letzten 176 Jahre" zu bewahren. Nur: 176 Jahre zurückgerechnet ab 1691 führt zu 1515, der Schlacht von Marignano. Hier wurde die Neutralität also um fast zwei weitere Jahrhunderte in die Geschichte zurückprojiziert. Die Idee der Rückwärtsverlängerung wird aufblühen. Damit eine im 17. Jahrhundert erfolgreich erprobte Praxis die Auszeichnung "traditionelle Maxime" erhielt, musste man nicht nur bis Marignano, sondern noch weiter zurückgehen, bis zu Niklaus von Flüe. Im gleichen Atemzug wird man sogar so weit gehen, den 1516 mit Frankreich geschlossenen «Ewigen Frieden» als eine Etappe der Neutralität anzuführen, als ob er nicht im Gegenteil der Beginn eines Protektorats gewesen wäre. Juristen werden in der Folge an der Rechtfertigung der Neutralität durch das Recht arbeiten bis zum Neuenburger Emer de Vattel, der 1758 in seinem *Droit des gens* schrieb: "In allen Kriegen, die Europa erschüttern, halten die Schweizer ihr Territorium in der Neutralität".

Die große Neutralität

Die internationale Anerkennung dieser Neutralität im Jahr 1815, die von den Unterzeichnermächten der Wiener Kongressakte als "immerwährende" bezeichnet wurde, vollendete ihren doppelten diplomatischen und ideologischen Erfolg. Die von den Siegern über Napoleon gewährte oder aufgezwungene Neutralität - die Historiker sind sich in diesem Punkt nicht einig - erhielt zum ersten Mal eine aussenpolitische Funktion: Sie wurde als "nützlich" für den europäischen Frieden bezeichnet, da das aus diesem Anlass vergrößerte und von einer glaubwürdigen Armee verteidigte Schweizer Territorium den Eroberungsambitionen Frankreichs entzogen wurde. Während die Alliierten glaubten, die Schweiz "neutralisiert" zu haben, indem sie sie zu einem Pufferstaat machten, überhöhten die Schweizer das Ereignis, indem sie es zur modernen Grundlage einer alten Praxis erhoben. Die rechtliche Legitimation dieser Haltung gipfelte

ein Jahrhundert später in den Haager Konventionen. Wir werden darauf zurückkommen.

Diese historische Skizze erhellt die Kraft, mit der eine Haltung von Generation zu Generation weitergegeben wurde, die mit ihren patriotischen Bildern und Erzählungen ihre Vorteile hinsichtlich Sicherheit und Wohlstand unter Beweis gestellt hat. Selbst die Leidenschaften, die durch die Katastrophe der Jahre 1914-1918 entfesselt wurden, wurden dank dieser Art kollektiver Intelligenz des nationalen Interesses überwunden, die stärker war als die divergierenden kulturellen Leidenschaften, die einen pro-deutsch, die anderen pro-französisch. Die Parallele zu den Religionskriegen im 17. Jahrhundert drängt sich auf.

Meines Wissens gibt es keine wissenschaftliche Studie über die Motive, die seit dem 17. Jahrhundert den Vorrang der Zusammengehörigkeit und damit der Neutralität der Dreizehn Orte über die doch starke Zentrifugalkraft der religiösen und kulturellen Zugehörigkeiten der einzelnen Orte die Oberhand behalten liessen. Man lobte die schweizerische "Vielfalt", verkannte aber die Natur des Klebstoffs, der es so rivalisierenden und aufeinander eifersüchtigen eidgenössischen Orte ermöglicht hat, die Jahrhunderte gemeinsam zu überstehen: Sind es gemeinsame wirtschaftliche Interessen? Ist es die Abneigung gegen die benachbarten Regime? Ein Selbstverständnis von Schweizertum, das in letzter Instanz über jeder anderen Loyalität steht? Zweifellos alles gleichzeitig, aber wodurch erzeugt?

Die Rationalität der schweizerischen Neutralitätshaltung lässt sich erklären. Sie ist jedoch in ihrem Kern nur für ein schweizerisches Gemüt mit Sinn für historisches Erbe verständlich. Es handelt sich um eine schweizerisch-schweizerische Angelegenheit.

Das einfache Denken der Neutralität

Ausgehend von der Wissenschaftstheorie sprach Ernest Mach um die Wende zum 20. Jahrhundert von der "Vererbung der Anlage zu bestimmten Gedanken". In den Naturwissenschaften resultierten die "bestimmten Gedanken" seiner Meinung nach aus der größeren Häufigkeit der konstanten Faktoren gegenüber

den variablen Faktoren. Diese Vorherrschaft des Konstanten "zwingt uns", wie er sagte, "zu einer Vereinheitlichung der Darstellung und der Benennung. Was auf einzigartige Weise repräsentiert worden ist, erhält eine einzige Bezeichnung, einen einzigen Namen". Das Modell kann auf die Politikwissenschaft übertragen werden: Neutralität ist der Name für die einzigartige Art und Weise, in der die tatsächliche Geschichte des Schweizer Friedens mit dem Ausland seit dem 17. Jahrhundert dargestellt wurde. Wer Machs Erkenntnis folgt, könnte mit ihm sagen, dass die Neutralität als eine "Sparsamkeit des Denkens" funktioniert, die darin besteht, "die Tatsachen so vollkommen wie möglich mit dem geringstmöglichen intellektuellen Aufwand darzustellen".

Es gibt keinen Diskussionsbedarf bezüglich irgendwelcher Alternativen zur Neutralität im Laufe der vergangenen Jahrhunderte. Es gibt dazu weder Informationen noch Untersuchungen noch Hypothesen. Keine Schritte zur Seite. Womit die Neutralität bei der Wahl der historischen Staatsstrategie als Siegerin dasteht, ohne dass es einen Verlierer gäbe. Sie wurde für "traditionell" erklärt. Sie wurde zur "Maxime" gemacht. Sie drängte sich als prinzipiell fehlerfrei auf. Daher ist es einfach und mental kostengünstig, sich ihr anzuschließen. Das Denkmal ist unverrückbar. Es ist unser Arc de Triomphe, geheim für die einen, bescheiden für die anderen und hell erleuchtet für die konservativen Nationalisten. Es bleibt unseren verschiedenen Räten nichts anderes übrig, als ihn in den Wirren der Geschichte durch Verhaltensweisen zu ehren, die elastisch genug sind, um sowohl den internen Meinungsströmungen als auch den äußeren Anforderungen gerecht zu werden.

Wie Alfred Kölz in seiner *Verfassungsgeschichte der modernen Schweiz* berichtet, befasste sich die Tagsatzung von 1848 mit der Frage, ob die Neutralität in die Liste der großen Aufgaben aufgenommen werden sollte, deren sich der neue Staat annehmen würde. Die Idee hatte ihre Befürworter. Aber auch ihre Gegner. Diese argumentierten, die Neutralität könne nicht als Grundsatz in die Bundesverfassung aufgenommen werden, da man nie wissen könne, ob man sich nicht eines Tages im Interesse der eigenen Unabhängigkeit von der Neutralität trennen müsse. Sie waren der Ansicht, dass die Neutralität "ein Mittel zum Zweck" sei, dass sich der Bund aber das Recht vorbehalten müsse, unter bestimmten Umständen von seiner neutralen Position abzuweichen. Ihr Antrag wurde abgelehnt. Die Tagsatzung verankerte die Neutralität dennoch in der Verfassung,

aber nur verstoßen in Ziffer 9 von Artikel 90 über die Befugnisse des Bundesrates, dem die Aufgabe übertragen wurde, "für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zu sorgen". Das war kurz und bündig. Die nachfolgenden Verfassungsrevisionen änderten nichts an dieser Konzeption. Das Denkmal wurde beibehalten. In den Köpfen der Öffentlichkeit ist es aus Marmor, in den Händen der Regierung und des Parlaments jedoch aus Gummi. Das Wort "Neutralität" kommt in der revidierten Verfassung von 1999 nur zweimal vor, und zwar in den Artikeln 173 und 185 über die Zuständigkeiten der Bundesversammlung und des Bundesrats. Beide treffen «Maßnahmen zur Wahrung der äußeren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz".

Neutralität im Völkerrecht

Die europäische Konstellation in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, insbesondere Russlands Bestreben, das Wettrüsten zu bremsen, bot die Gelegenheit für eine juristische Ausarbeitung des Kriegsrechts. Es war eine Zeit des entfesselten Imperialismus, der durch die Legitimität des Krieges als "Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln", wie es der deutsche Militärtheoretiker Carl von Clausewitz (1780-1831) formulierte, autorisiert wurde. In diese erste, bis heute nahezu unveränderte Kodifizierung des Krieges wurde das Recht, keinen Krieg zu führen, eingefügt, zusammen mit den Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit dieses Recht von anderen respektiert wird. Die 30 Staaten, die am 18. Oktober 1907 in Den Haag die beiden Übereinkommen über die "Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Landkriegs" und "im Falle eines Seekriegs" unterzeichneten, legten die internationale Rechtmäßigkeit der Neutralität und die Bedingungen für ihre Ausübung fest. Der Jurist und ehemalige Botschafter der Schweiz in Deutschland, Paul Seger, hat diese Texte analysiert und zusammengefasst:

- Der neutrale Staat darf den Kriegsparteien keine militärische Hilfe leisten (Abstinenzpflicht);
- Er muss die Kriegsparteien gleich behandeln (Pflicht zur Unparteilichkeit);
- Er muss sein Territorium unverletzlich halten (Pflicht zur Unverletzlichkeit);

- Er behält hingegen seine wirtschaftliche Freiheit und kann daher seinen Handel mit den Krieg führenden Parteien fortsetzen, solange diese Unterstützung keinen kriegerischen Charakter hat;
- Die Meinungsfreiheit seiner Bürger wird nicht eingeschränkt.

Dieses klassische Neutralitätsrecht wurde 2015 von der UN-Generalversammlung erneut bekräftigt, als sie es für Turkmenistan anerkannte. Dennoch ist es unter den heutigen Umständen sehr lückenhaft, insbesondere was den Luftraum, die ballistischen Raketen und die Cyberkriegsführung betrifft. Es schweigt auch zu innerstaatlichen Konflikten und zum globalen Terrorismus. Erschwerend kommt hinzu, dass Kriege heute nicht mehr erklärt, sondern einfach geführt werden. Sie werden als "Interventionen" oder "Sonderoperationen" bezeichnet, ein neues Vokabular, das die ursprüngliche Auffassung von Neutralität verzerrt und den Interpretationsspielraum erweitert.

Irland zum Beispiel, das vertraglich mit der Europäischen Verteidigung verbunden ist, erklärt sich für neutral und verzichtet dennoch nicht darauf, die Nutzung seines Luftraums durch US-Militärflugzeuge dauerhaft zu dulden. Vor ihrem Beitritt zur NATO betrachteten Schweden und Finnland ihre Neutralität lediglich als eine Politik der Nichtbeteiligung an Militärbündnissen. Österreich, das an der "Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik" der Europäischen Union, einschließlich ihres Entscheidungsprozesses, beteiligt ist, sieht darin keinen Widerspruch zu seinem Neutralitätsgesetz. Daraus folgt denn auch, so Seger, dass es nicht mehr als neutraler, sondern als "bündnisfreier" Staat anzusehen ist. Allein die Eidgenossenschaft bezieht sich so streng wie möglich auf den bestehenden Vertrag von Den Haag.

Wie Marco Jorio in seiner Geschichte der Schweizer Neutralität aufzeigt, besteht das Merkmal der Haager Regelwerks, mit heutigen Augen betrachtet, darin, dass es alle Kriegsparteien rechtlich auf die gleiche Stufe stellt, unabhängig davon, ob sie den Krieg begonnen haben oder ihn erleiden. Der neutrale Staat ist demnach verpflichtet, sie gleich zu behandeln. Der moralische Wert des Verhaltens der einen oder anderen Seite spielt keine Rolle, denn 1907 gehörte der Krieg noch zu den rechtmässigen Mitteln, mit denen die Mächte ihre Herrschaft ausüben konnten. Zwei Weltkriege später sollte diese Auffassung explodieren, wie wir sehen werden.

Inzwischen versuchte die Schweiz, nachdem ihr Recht auf Neutralität 1907 vertraglich anerkannt worden war, deren Nutzen durch eine Vielzahl von Dienstleistungsangeboten zu belegen: Humanitäre Dienste mit dem Roten Kreuz und diplomatische Hilfestellungen mit den «Guten Diensten». Sie setzte beide großzügig und zur Zufriedenheit der Empfänger ein, sodass sich die Neutralität in der schweizerischen Wahrnehmung nicht nur durch funktionale Vorteile, sondern vor allem durch moralische Tugenden auszeichnete. Der Vorwurf der Gleichgültigkeit oder des Egoismus, der ihr hätte gemacht werden können, war nicht hörbar. Die Unparteilichkeit der IKRK-Helfer auf den Schlachtfeldern wurde mit der Neutralität der Schweiz in Verbindung gebracht, als ob das eine ausreichen würde, um das andere zu erklären. Dies war historisch nicht korrekt, da die Schweiz und das IKRK unabhängige Einheiten sind, aber es war eine Bestätigung des mit der Neutralität verbundenen Wertes des Guten.

Die Neutralität auf dem Prüfstand der "kollektiven Sicherheit" der Nationen

Nach dem Ersten Weltkrieg war diese Neutralität nützlich: Zusammen mit dem republikanischen Charakter des Schweizer Staatswesens und den Leistungen des Roten Kreuzes während des Konflikts hatte sie die britischen und amerikanischen Unterhändler des Versailler Vertrags (1919-1920) dazu gebracht, den Sitz des Völkerbunds in Genf einzurichten. Das neue Prinzip der kollektiven Sicherheit, das durch den Friedensvertrag eingeführt wurde, ließ den Krieg in einem anderen Licht erscheinen: Er war nicht mehr ein legitimes politisches Mittel, sondern eine Plage, vor der ein zivilisierter "Völkerbund" die Menschheit bewahren sollte. Im Lichte dieses Ideals verlor die Neutralität an Substanz, weshalb sie mit dem Beitritt der Schweiz zum Völkerbund als "differentielle Neutralität" auf ihre militärische Dimension reduziert wurde. Die Nachkriegszeit war von Optimismus geprägt. Der Krieg sollte geächtet werden (Briand-Kellogg-Pakt, 1928). Die Schweiz war als selbstbewusstes und glückliches Mitglied der im Entstehen begriffenen "internationalen Gemeinschaft" an zahlreichen Vermittlungen und Schlichtungen beteiligt. Das Ideal zerbrach Ende der 1930er Jahre, und die Schweiz nahm ihre "integrale" Neutralität wieder auf.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Illegitimität des Krieges verstärkt. Die Charta der Vereinten Nationen verbietet schlicht und einfach die gewaltsame Eroberung von Territorien, nur deren Verteidigung bleibt legitim. Seitdem hat sich die Vorstellung von Aggressor und Opfer herausgebildet, was die Wahrnehmung des internationalen Verhaltens stark moralisiert. Der zentrale Aspekt des Haager Abkommens von 1907, das nicht zwischen Angreifer und Angegriffenem unterschied, wurde somit obsolet, freilich ohne dass die Bestimmungen betreffend Neutralität des Territoriums, dem harten militärischen Fundament des Rechts, aufgehoben worden wären.

Mit der UNO hat sich der politische Horizont der Neutralität verändert. Die Stärkung des Prinzips der kollektiven Sicherheit durch einen Sicherheitsrat, der als Weltpolizist fungiert, hat den Handlungsspielraum eines neutralen Staates wie der Schweiz stark eingeschränkt. Dies umso mehr, als die in der Charta festgelegten Werte, die über den nationalen Normen der Mitgliedstaaten stehen, seinen eigenen entsprechen: Friedenssicherung, Achtung der Menschenrechte, Recht der Völker auf Selbstbestimmung usw. Der Schweiz stellte sich die Frage: Soll man beitreten oder ausserhalb der Vereinten Nationen bleiben, weil man neutral ist? Neutral innerhalb der Vereinten Nationen? Die Option blieb bis 2002 offen, als das Volk im zweiten Anlauf dem Beitritt zustimmte. Seitdem sind die Entscheidungen des Sicherheitsrats in der Schweiz wie in allen anderen neutralen Ländern rechtskräftig, und keines hat diese Tatsache in Frage gestellt.

Die Realität sieht jedoch so aus, dass der Sicherheitsrat spätestens seit der Krise im ehemaligen Jugoslawien um die Jahrhundertwende keine Gipfelbeschlüsse mehr fasst. Drei seiner fünf ständigen Mitglieder, die USA, Russland und China, haben selbst durch illegale Aggressionsakte (u. a. Irak, Südchinesisches Meer, Ukraine) gegen die Charta verstoßen. Sie sind sich nicht mehr einig über die großen Prinzipien, die Krieg und Frieden definieren und Handlungen rechtfertigen. Die nichtständigen Mitglieder des Rates, die durch die Vetos des einen oder anderen ständigen Mitglieds zurückgebunden werden, operieren in den Konflikt-räumen, die von den unmittelbaren Interessen der Großmächte freigelassen werden. Ohne ihr rechtssetzendes Dachorgan bleiben die Vereinten Nationen eine universelle Versammlung von Staaten, die sich um eine weithin akzeptierte Charta gruppiert, aber keine autorisierte Stimme hat, um zu sagen, was legal ist und was nicht. Da die Vereinten Nationen nicht Recht schaffen, können sie auch

keine Gewalt mehr ausüben. Da ihre Bühne dem Opportunismus der Grossmächte überlassen wurde, können die Neutralen nicht davon ausgehen, dass sie Normen erlässt, die über den ihren stehen. Mangels Recht mit universeller Geltung bleibt nur das Haager Recht, so archaisch es auch sein mag. Die Schweiz klammert sich daran, so gut es geht.

Aus der Logik den Krieg zu ächten, folgte eine Logik, die verlangt, den "Kriegstreiber" anzuklagen und zu bestrafen. Wirtschaftssanktionen fanden Eingang in das diplomatische Arsenal als Ersatz für einen bewaffneten Gegenschlag, der ohne die Unterstützung des Sicherheitsrates illegal, angesichts der menschlichen Kosten unpopulär und in Anbetracht des möglichen Einsatzes von Massenvernichtungswaffen Furcht erregend geworden ist.

Die wirtschaftliche Waffe kommt nicht losgelöst von den Kräfteverhältnissen zum Einsatz. Sie steht nicht im Widerspruch zur Neutralität, aber in der Schweiz wirft sie die Vorstellung der Bürger von ihrer Souveränität über den Haufen. Die symbiotische Beziehung von Neutralität und Souveränität, die aus einer langjährigen historischen Praxis hervorgegangen ist, wird in ihren Grundfesten erschüttert: Man muss einen Teil der wirtschaftlichen Unabhängigkeit opfern, um an der kollektiven Bestrafung der Kriegstreiber teilzunehmen, aber das ist der Preis, den man zahlen muss, damit die Neutralität in den Augen der Nicht-Neutralen akzeptabel ist. Denn auch wenn die Neutralität ein Vertrag mit der Aussenwelt ist, wird sie doch von den einen wie den anderen je nach Stimmung und Prioritäten des Augenblicks interpretiert. Das Beispiel der Ukraine ist anschaulich: Die westlichen Staaten hätten es als Skandal empfunden, wenn die Schweiz die Wirtschaftssanktionen gegen Russland nicht mitgemacht hätte. Sie hätten die Neutralität dann bestenfalls als Ausflucht, schlimmstenfalls als Hinterlist beurteilt.

Die künstliche Unschärfe der Neutralität

Oben wurde gezeigt, dass die Neutralität nicht das Ergebnis eines einzelnen Gründungsmoments oder -akts war, sondern sich pragmatisch in einem langsamen Prozess der Anpassung an die Erfordernisse der Zeit herausgebildet hat. Man muss sich also vorstellen, dass es Zeiten des Zögerns, des Überdenkens der

Haltung und des Willens zur Konsolidierung gab. Bevor die schweizerische Neutralität zu dem Dogma wurde, zu dem sie durch die patriotische Sprache geworden ist, war sie wahrscheinlich die angemessene Lösung, die in vielen Situationen gewählt wurde, in denen die Orte versuchten, ihre politische Position zu festigen. Man könnte sie als eine Reihe positiver Erfahrungen interpretieren, die sich in einer krönenden gemeinsamen Triumphformel verdichteten.

Der aktuellen Situation könnte man sich mit derselben experimentellen Denkweise nähern: Die Schweizer halten nach wie vor grossmehrheitlich an der Neutralität fest, die ihren Stolz, ihre Stärke und sogar ihre Identität ausmacht. Umfragen zeigen jedoch, dass sie die Zuverlässigkeit dieser Neutralität in den absehbaren Konflikten von morgen in Frage stellen. Eine knappe Mehrheit akzeptiert nun eine stärkere Zusammenarbeit mit der NATO im Hinblick auf eine gemeinsame Verteidigung gegen konventionelle und nicht konventionelle Bedrohungen. Und weil die Schweiz keinen europäischen Feind hat, steht sie den Plänen für eine europäische Verteidigung unvoreingenommen gegenüber. Schließlich bringt das doppelte Erfordernis, an der kooperativen Ordnung des Westens teilzunehmen und sich gleichzeitig aufgrund ihrer Neutralität abzusondern, die Schweiz in eine widersprüchliche Position, die sie dazu zwingt, an Lösungen zu basteln. Die Invasion in der Ukraine liefert nochmals ein Beispiel: Zunächst glaubte der Bundesrat erklären zu können, die Schweiz werde einen "courant normal" ihrer Geschäfte mit den Krieg führenden Parteien aufrechterhalten, d. h. sie werde sich nicht an der Umgehung der Sanktionen beteiligen. Einige Dutzend Stunden später übernahm er seinerseits die Sanktionen, auf den dringenden, wenn nicht gar drohenden Rat ihrer westlichen Nachbarn hin. Anschließend weigerte er sich, die Weiterleitung von Waffen, die zuvor an Deutschland verkauft worden waren, in das Kriegsgebiet zu genehmigen. Einige Monate später wurde in Bern über eine "Lockerung" dieser Position diskutiert.

So läuft es auf dem diplomatischen Parkett, wo es um den Ruf und die Interessen eines Landes ohne Feinde geht, das aber von seinen Freunden genau beobachtet wird.

In diesem Kontext ist die Praxis der Neutralität von einer künstlichen Unschärfe geprägt, die es der Regierung ermöglicht, von Tag zu Tag zu agieren. Die Mutter aller Schweizer Maximen wird so zur nützlichen Fiktion eines bündnisfreien

Landes inmitten von Verbündeten voller Ansprüche. Thomas Maissen stellte im Zusammenhang mit dem Dreißigjährigen Krieg fest, dass die reformierten Zwinglianer nicht begeistert waren von der Idee, an der Seite der reformierten Lutheraner des schwedischen Königs zu kämpfen. Ein kleiner Unterschied in der religiösen Ausrichtung rechtfertigte damals, dass sich die protestantischen Kantone aus dem Krieg heraushielten. Ein kleiner, irgendwo versteckter Unterschied, der ein Abseitsstehen rechtfertigt, findet sich immer. Freud bezeichnete ihn als narzisstisch, aber man braucht ihm nicht zu folgen.

Und jetzt? Neutralität als diplomatischer Pass

In Bern folgten ein Bericht und eine Studie über die Neutralität auf die andere, pädagogische Meisterwerke für Bürger auf der Suche nach Sinn (1993, 2000, 2022). Es handelt sich um dichte, juristisch sehr fundierte Texte, die so gut wie möglich Rechenschaft ablegen über die Dilemmas, denen man begegnet ist, und über die Lösungen, die man gefunden hat. Bei deren Lektüre kann man allerdings nicht umhin, eine gewisse Inversion der Prioritäten zu beobachten. Die Neutralität wird nicht in erster Linie als Sicherheitsinstrument dargestellt, das es um jeden Preis zu bewahren gilt, sondern vielmehr als unumstössliches historisches Faktum, das im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen, die für die Sicherheit unerlässlich sind, berücksichtigt werden muss. Für die Regierung ist es relativ einfach, die erste der Verpflichtungen des Neutralitätsrechts zu erfüllen: das Verbot, die kriegerischen Aktivitäten mit den eigenen Streitkräften "direkt" zu unterstützen. Komplizierter ist es heute jedoch, das andere Verbot umzusetzen: das Verbot nämlich, diese Aktivitäten "indirekt" zu fördern, indem man die Unparteilichkeit gemäß dem Haager Recht nicht beachtet. Hier entsteht schnell Verwirrung, wie sie auch die Politik des Bundes im Fall Kosovo begleitete: Zwischen der Beteiligung an Sanktionen, dem Verbot von Überflügen und der unterschiedlichen Behandlung Jugoslawiens und der NATO-Länder beim Export von Kriegsmaterial (wobei Öl als solches gesehen wurde) war keine kohärente Linie zu erkennen. Sie blieb somit unverstanden. In diesem Zusammenhang schreiben die Juristen der Bundesverwaltung, die 2022 die Praxis der Schweizer Neutralität während der Ereignisse im Kosovo untersuchten, «dass die Pflichten im Neutralitätsrecht grundsätzlich restriktiv auszulegen sind und aus dem

Neutralitätsrecht nicht mehr Einschränkungen der Handlungsfreiheit erwachsen sollen als mit Rücksicht auf die Bewahrung des Neutralitätsstatur absolut notwendig ist». Nirgendwo ist zu lesen, dass dieser «Status» Sicherheit schaffe. Im Gegenteil, er wird eher als Gegebenheit beschrieben, deren Sicherheitsvorteile nicht beschrieben werden können.

Hingegen gibt es komparative Vorteile diplomatischer Natur. In der Staatengemeinschaft haben die Neutralen eine Identität, die ihnen einen Platz zuweist. So wie die Grossmächte ihren Platz im Namen ihres historischen Mythos verteidigen ("Make America great again" von Donald Trump, das ewige Imperium von Wladimir Putin), verteidigt die Schweiz den ihren, indem sie sich als historisch neutral, d.h. militärisch defensiv und dennoch bedeutungsvoll, darstellt. Mit diesem Identitäts-Ausweis hat sie überall Zugang, zu allen Organisationen einschliesslich der NATO-Partnerschaft für den Frieden (1996), ihrem Euro-Atlantischen Rat (1997), der Internationalen Schutztruppe im Kosovo mit einem Detachement (Swisscoy, 1999) unter der Führung der NATO. Sie tritt dort als kooperativer Staat auf, der sowohl auf Befriedung als auch auf seine eigenen Interessen bedacht ist. Wenn sie ihren Status der Neutralität bewahrt, dann als politisch nützlich Gut für umfassendere Zwecke und im Einklang mit ihren Werten.

Das Versagen des Sicherheitsrats und damit der Ausfall der internationalen Instanz, die in der Lage wäre, Kriegsvölkerrecht zu entwickeln, erweitert von neuem das Feld der Neutralität. Die Neutralisten freuts, da sie nie an ein Recht glaubten, das über dem nationalen Recht steht. Mit einer Volksinitiative fordern sie nun die Rückkehr zur absoluten Neutralität und deren Verankerung in der Verfassung. Ihr Sieg würde das Ende der "Neutralitätspolitik" markieren, dank der die Schweiz seit 1848 die Rechte und Pflichten ihres Status zu ihrem Nutzen auslegt. Die Abstimmung, von der man sich nicht vorstellen will, dass sie zugunsten der Initianten ausgeht, wird auf jeden Fall Aufschluss geben über die Stimmung im Land.

Die Schweizer Regierung hingegen arbeitet in die entgegengesetzte Richtung: Sie versucht, eine Reform des Sicherheitsrats zu fördern, die ihn zu einem Organ macht, das die Vielfalt der Welt besser repräsentiert und über die Autorität verfügt, ein für alle verbindliches Recht zu setzen. Das Vorhaben ist ziemlich aussichtslos, denn die Großmächte werden sich nicht enteignen lassen, die

Mittelmächte werden um die Macht konkurrieren und die Kleinen werden ihren jeweiligen Herren folgen. Doch so utopisch der Ansatz auch sein mag, er deutet darauf hin, dass eine "Politik der Neutralität" immer noch einen diplomatischen Kurs halten kann. Da in jüngster Zeit die Neutralität von der Sicherheit abgekoppelt wurde, bleibt der Schweiz nichts anderes übrig, als den anderen die gestaltende "Macht" ihrer Neutralität zu beweisen. Ihre Glaubwürdigkeit hängt davon ab.

Es ist riskant, Fiktionen als Triebkräfte menschlichen Handelns ausser Acht zu lassen. Die Aufwachen kriegerischer Fiktionen ist gefährlich. Unsere friedliche Fiktion sucht in diesem Lärm hoffnungsfroh nach einer Mission. Von Angst scheint sie nicht befallenen. Aber wer kann unter den heutigen geopolitischen und technologischen Bedingungen sagen, was die Angst mit der unabhängigen und neutralen Schweiz machen könnte? Wie wir uns erinnern, stellten sich Parlamentarier bereits 1848 eine internationale Situation vor, in der die Schweiz um ihrer Sicherheit willen ihre Neutralität aufgeben müsste.

Literatur und Quellenverzeichnis

Bundesrat. (2022, 26. Oktober). *Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.02.2022*. Abgerufen von <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/73618.pdf>

Jorio, Marco. (2021). *Die Schweiz und ihre Neutralität, Eine 400-jährige Geschichte*, Verlag Hier und Jetzt, Zürichs

Maissen, Thomas. (2019). *L'invention de la tradition de neutralité helvétique : une adaptation au droit des gens naissant du XVIIe siècle*, p. 17-46, in *Les ressources des faibles, Neutralités, sauvegardes, accommodements en temps de guerre (XVI-XVIIIe siècles)*, édité par Jean-François Chanet et Christian Windler. Abgerufen von <https://books.openedition.org/pur/105450?lang=fr>

Seger, Paul. (2014). *The Law of Neutrality*, p. 248-270, in *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, herausgegeben von Andrew Clapham und Paola Gaeta.