

Die Schweizer Neutralität - ein Friedensprojekt erster Güte

Dr. phil. René Roca, Forschungsinstitut direkte Demokratie (www.fidd.ch)

Einmal mehr steht die schweizerische Neutralität unter starkem Druck. Das letzte Mal war das Anfang der 1990er Jahre der Fall, nach dem Ende des „Kalten Krieges“. Der amerikanische Politologe Francis Fukuyama rief damals das „Ende der Geschichte“ aus. Er bezog sich dabei auf Hegels Geschichtsphilosophie, die tatsächlich zu einem Ende im Sinne einer letzten Synthese führt, wo es, so Fukuyama, keine weltpolitischen Widersprüche mehr gebe, sondern nur noch Frieden und Demokratie. Fukuyama veröffentlichte seine These erstmals im Sommer 1989 und wurde bereits im Januar 1991 widerlegt, als eine Koalition von kriegswilligen Ländern unter der Führung der USA den Ersten Golfkrieg initiierte. Die Schweiz kam dabei neutralitätspolitisch ins Schleudern, rückte schliesslich von der integralen Neutralität ab und beteiligte sich an den Wirtschaftssanktionen gegen den Irak. Seither gilt für die Schweiz die differenzielle Neutralität, derweil die USA praktisch permanent Krieg führen. Jetzt ist die Schweizer Neutralität angesichts des Ukraine-Krieges wieder im Fokus der Weltpolitik und läuft Gefahr, völlig inhaltsleer zu werden.

Definition, Inhalt und Ziele

Im Grunde bedeutet Neutralität die Nichtbeteiligung eines Staates an einem Krieg anderer Staaten. In diesem Sinne finden sich bereits im Alten Testament, in der griechischen und römischen Antike, im Mittelalter und in der frühen Neuzeit Beispiele für Neutralität. Die Schweiz praktizierte die Neutralität seit der frühen Neuzeit und trug wesentlich zu ihrer inhaltlichen Ausgestaltung bei. Die Geschichte der schweizerischen Neutralität ist im Rückblick für das Land, Europa und global betrachtet eine Erfolgsgeschichte, auch wenn Brüche und Widersprüche immer wieder festgestellt werden können. Die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz mussten sich den Wert der Neutralität im Laufe der Zeit immer wieder vergewissern und vermochten auf diese Weise die Existenz des Landes zu sichern und den Krieg fern zu halten. Andere Länder brachten der schweizerischen Neutralität nicht immer nur Sympathien entgegen. Das humanitäre Engagement der Schweiz schwächte aber oft solche Kritik merklich ab. Dieses Engagement zeigte sich besonders im Einsatz des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) oder der Guten Dienste. Als zentrales Ziel

lässt sich aus der Geschichte die Wahrung des inneren und äusseren Friedens sowie des Gemeinwohls ableiten.

„Stillesitzen“ kennzeichnet die alteidgenössische Neutralität

Die Neutralität entwickelte sich schrittweise mit dem Wachsen der schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1291. Wichtig waren dabei immer innen- und aussenpolitische Gründe. Als zum Beispiel Basel 1501 dem Staatenbund beitrug, wurde der neue Bündnispartner für den Fall von Konflikten zwischen den Orten zum „Stillesitzen“ und zur Vermittlung verpflichtet. Erfahrungen der Acht Alten Orte führten zu diesen Forderungen, die dem friedlichen Zusammenleben und konstruktiven Miteinander dienten. Eine aussenpolitische Erfahrung, welche eine fundamentale Kehrtwendung bewirkte, war 1515 die Niederlage in der Schlacht von Marignano. Dieser desaströse Krieg führte zur Festigung der föderativen Struktur der Eidgenossenschaft und zur Absage an eine zielbewusste, gemeineidgenössische Expansionspolitik. „Stillesitzen“ und Vermittlung, welche beides im menschlichen Miteinander innenpolitisch den Frieden wahrt, wurden nun auch aussenpolitisch wichtig und führten letztlich zur ersten offiziellen Neutralitätserklärung der Tagsatzung aus dem Jahre 1674.

Noch waren aber viele Fragen ungeklärt, da das eigentliche Völkerrecht erst seit dem 17. Jahrhundert vor allem von Hugo Grotius und Emer de Vattel, einem Vertreter der Westschweizer Naturrechtsschule, entwickelt wurde. So war der Abschluss von Defensivbündnissen nach wie vor zulässig und die Eidgenossenschaft war in zahlreiche Allianzen verstrickt. Das führte zu Widersprüchen und machtpolitischen Interessen lähmten immer wieder eine friedliche Entwicklung. Auch das Söldnerwesen, für das die Schweiz berühmt war, förderte nicht gerade eine Aussenpolitik, die auf Vertrauen aufbaute. Trotzdem brachte die erklärte Neutralität der Schweiz zunehmend die angestrebte Einheit und das konfessionell gespaltene, mehrsprachige Land konnte sich nach der völkerrechtlichen Anerkennung der Souveränität im Westfälischen Frieden (1648) relativ unabhängig entwickeln. Der Eidgenossenschaft gelang es dann auch gut, sich aus den europäischen Glaubens-, Eroberungs- und Erbfolgekriegen der frühen Neuzeit herauszuhalten. Mit dem Dreissigjährigen Krieg (1618-1648) nahm mit der Defensio von Wil (1647), der ersten gesamteidgenössischen Wehrordnung, die bewaffnete Neutralität immer mehr Gestalt an.

Der Wiener Kongress bringt 1815 die immerwährende Neutralität

Im Rahmen der Helvetik ab 1798 und der Herrschaft von Napoleon musste die Schweiz bis 1815 ihre Neutralität preisgeben. Die Folgen waren verheerend: sie wurde zum Kriegsschauplatz, zum besetzten Land und musste militärische Durchmärsche erdulden. Erst nach der Niederlage Napoleons I. wurde die Schweiz wieder zu einem souveränen Land. Die Delegation der Eidgenossen auf dem Wiener Kongress (1814-1815) erreichte, obwohl sie zerstritten war, zum erstenmal offiziell die völkerrechtliche Anerkennung der immerwährenden Neutralität sowie die territoriale Unverletzlichkeit der Schweiz. Die damaligen Grossmächte Österreich, Frankreich, Grossbritannien, Preussen und Russland garantierten der Schweiz dieses Recht, ohne das ein Interventionsrecht derselben abgeleitet werden konnte (2. Pariser Friede). Diese international bis heute geltende Verpflichtung war dem Willen, in Europa eine Art „Gleichgewicht“ herzustellen, geschuldet, aber von der Schweiz ausdrücklich gewollt und ihr nicht „gnädig gewährt“ worden, wie immer wieder behauptet wird.

1848 folgte dann nach dem Sonderbundkrieg mit der Gründung des Bundesstaates die Festigung der Neutralität, obwohl die Verfassungsväter sie nicht explizit in der Bundesverfassung verankerten. Sie war dann für die folgenden Jahrzehnte eminent wichtig, damit sich die Schweiz als multikulturelles Land mit mehreren Sprachen im Zuge der Bildung von Nationalstaaten (vor allem Italien und Deutschland) behaupten konnte. Die Schweizer Neutralität wurde in der Folge durch das Verbot der Kantone, Bündnisse mit dem Ausland einzugehen, und dem Verbot fremder Solddienste (1859) gestärkt. Die Schweiz war damals die einzige Republik in einem „Meer von europäischen Monarchien“ und damit nicht ungefährdet. Das wachsende Nationalbewusstsein und die Bereitschaft, das Land gegen Angreifer zu verteidigen, führten das Land aber gut durch zahlreiche Schwierigkeiten. Dabei half, dass die Schweiz bei Konflikten nicht einfach abseits stand und zuschaute, sondern entscheidende humanitäre Initiativen ergriff, so etwa 1871 bei der Evakuierung der Zivilbevölkerung aus dem belagerten Strassburg und der Aufnahme der Bourbaki-Armee, beides während des Deutsch-Französischen Krieges. Zudem regte die Schweiz damals erstmals ein Schutzmacht-Mandat an und entwickelte eigenständig Schiedsverfahren zur friedlichen Streitbeilegung. Die Gründung des Roten Kreuzes und die erste Genfer Konvention 1864 legten den Grundstein für ein nachhaltiges humanitäres Engagement der Schweiz, das sie nicht zuletzt wegen der Neutralität glaubwürdig ausüben konnte.

Die Haager Konventionen von 1907 schliesslich legten unter anderem das Neutralitätsrecht fest. Die ersten beiden Artikel dazu lauten: „Das Gebiet der neutralen Mächte ist unverletzlich.“ (Art. 1) und: „Es ist den Kriegführenden untersagt, Truppen oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen.“ (Art. 2) Des Weiteren gilt für die Neutralen neben der Nichtteilnahme an Kriegen ein Bündnisverbot und abgesehen von einzelnen Ausnahmen haben sie das Recht, den wirtschaftlichen Verkehr mit allen Kriegführenden aufrecht zu erhalten. Freilich justierte die Schweiz die Neutralitätspolitik im Strudel der Weltgeschichte fortan immer wieder neu, musste aber darauf achten, die Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit ihrer dauernden, bewaffneten Neutralität zu gewährleisten.

Die beiden Weltkriege als Bewährungsprobe

Insgesamt stärkte der Erste Weltkrieg die Integrationskraft der Neutralität und sorgte für einen besseren inneren Zusammenhalt, der zu Beginn des Krieges noch sehr labil war. Ausserdem baute die Schweiz die Guten Dienste aus, vertrat mit 25 Mandaten diplomatische Interessen anderer Länder und förderte so die Streitschlichtungen zwischen ihnen. Der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund 1920 veränderte die Neutralitätspolitik entscheidend: Die Schweiz wurde zwar von der Teilnahme an militärischen, nicht aber bezüglich wirtschaftlicher Sanktionen befreit. Neu definierte sich nun die Neutralität als „differentielle“. Genf konnte sich als Sitz des Völkerbundes profilieren und die Schweiz, reich an eigenen Erfahrungen, setzte sich insbesondere für die Etablierung von Schiedsgerichtsverfahren ein. Im Verlaufe der 1930er Jahre geriet der Völkerbund mit dem Aufkommen von totalitären Systemen in eine schwierige Lage. Die Austritte Japans, Deutschlands und Italiens bewogen die Schweiz schliesslich zur „integralen Neutralität“ zurückzukehren, was sie von wirtschaftlichen Sanktionsverpflichtungen entband.

Im Zweiten Weltkrieg war die Schweiz ab 1940 umgeben von totalitären Mächten und in ihrer Existenz bedroht. Die Angriffspläne der Achsenmächte waren ausgearbeitet, wurden aber aus verschiedenen Gründen nicht in die Tat umgesetzt. Die Schweiz war angewiesen auf die Importe von lebenswichtigen Gütern, das verlangte gemäss Neutralitätsrecht aber zwingend nach Gegenleistungen. Die sehr schwierige Kriegssituation führte dazu, dass die Schweiz das Neutralitätsrecht nicht immer getreu den Buchstaben umsetzte, so kontrollierte sie etwas den Transitverkehr zwischen Deutschland und Italien ungenügend. Ebenfalls eine Verletzung der Neutralität war

die Duldung der amerikanischen Nachrichtenzentrale in Bern. Die Kriegsparteien hielten sich allerdings auch nicht immer an das Neutralitätsrecht und bis zum Ende des Krieges zählte man zahlreiche Verstösse, so zum Beispiel die Verletzung des schweizerischen Luftraumes durch die Alliierten. Die Realität des Krieges zeigte deutlich, wie schwierig es ist, einerseits das Neutralitätsrecht einzuhalten und andererseits eine besonnene Neutralitätspolitik zu verfolgen. Was für die Schweiz nie zur Disposition stand, waren das humanitäre Engagement und die Guten Dienste des Landes. Noch nie war dieser Einsatz so gross: Das IKRK beschäftigte neben weiteren Aufgaben 4000 Personen zur Betreuung von Kriegsgefangenen und für das Auffinden von Vermissten. Im Rahmen der Guten Dienste betreuten 1200 Personen 319 Einzelmandate für 35 Länder.

Der Kalte Krieg und die Bedeutung der Neutralen

Nach dem Zweiten Weltkrieg geriet das Ansehen der neutralen Länder in eine arge Krise. Ähnlich wie heute gab es Stimmen, die das Neutralitätsrecht als obsolet betrachteten, da es in Kriegszeiten durch zahlreiche Verstösse geschwächt worden war. Diese Krise der Neutralität währte allerdings nicht lange und viele schätzten bald den Wert der Neutralität im Blocksystem des Kalten Krieges wieder als hoch ein. Die blockfreien Länder sahen sich alle als „Neutrale“ im Kampf zwischen Ost und West. Die Bewegung der Blockfreien setzte sich für Frieden und Abrüstung ein, was 1975 in der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, seit 1995 OSZE) gipfelte, welche die Schweiz entscheidend mitgeprägt hatte. Diese blockübergreifende Konferenz, bei der 35 Staaten, namentlich die USA, Kanada, die Sowjetunion und praktisch alle europäischen Staaten beteiligt waren, bestätigte für alle Teilnehmerstaaten „das Recht auf Neutralität“. Mit der KSZE waren die neutralen und blockfreien Staaten verantwortlich für die Entspannungspolitik und nahmen erfolgreich eine Vermittlerrolle im Ost-West-Gegensatz ein. Im Zuge dieser Entwicklung gelang es schliesslich, das Ende des Kalten Krieges einzuleiten. Aus neutralitätspolitischen Überlegungen hielt die Schweiz lange Distanz zu den Vereinten Nationen (UNO) und zur Europäischen Gemeinschaft. Sie trat schliesslich 1963 dem Europarat bei und legte den Grundstein für die „Europäische Freihandelsassoziation“ (EFTA), einem Wirtschaftsbündnis, das nicht supranational geprägt war. Im Rahmen der aussenpolitischen Devise „Neutralität und Solidarität“ verstärkte die Schweiz ihren Einsatz für die Guten Dienste (u.a. Kuba und Iran) und etablierte sich

als feste Grösse, um wichtige Abrüstungs- und Friedenskonferenzen auf „neutralem Grund“ zu initiieren und zu organisieren.

Erosion nach 1989

Wie eingangs erwähnt, kehrte die Schweiz nach dem Ende des Kalten Krieges und mit dem Ersten Golfkrieg 1991, der vom Sicherheitsrat der UNO sanktioniert wurde, zur differentiellen Neutralität zurück. In den folgenden Kriegen blieb das Land bei dieser Haltung. Im Bosnien-Krieg 1995 gewährte die Schweiz den kriegsführenden Ländern (IFOR/SFOR) Transitrechte und entsendete Friedenstruppen, die später sogar bewaffnet wurden. Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg der NATO gegen Serbien 1999 führte nicht dazu, dass die Schweiz ihre nichtmilitärischen Sanktionen gegen Jugoslawien beendete, allerdings gewährte sie der NATO keine Transitrechte. Nach dem Krieg beteiligte sich die Schweiz an der Friedenstruppe KFOR. Im völkerrechtswidrigen Krieg gegen den Irak 2003 führte die Schweiz ihre differenzielle Neutralitätspolitik weiter, indem sie die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak fortsetzte, allerdings leistete sie wie in jedem Konflikt humanitäre Hilfe in der Krisenregion. 2002 trat die Schweiz der UNO bei und versuchte, ihre Neutralität mit einer separaten Erklärung zu wahren. Bereits seit 1996 ist die Schweiz in die „NATO-Partnerschaft für den Frieden“ integriert, was neutralitätspolitisch als sehr heikel bezeichnet werden muss und neutralitätsrechtlich in eine graue Zone führt.

Mit der Neutralität wieder eine aktive Friedenspolitik betreiben

Um diese Erosion zu stoppen und die Neutralität wieder mit Inhalt zu füllen, muss die Schweiz zur integralen Neutralität zurückkehren. Die Schweizer Neutralität hat in Friedens- wie in Kriegszeiten eine ungeheuer wichtige Dimension, denn, wie der Schweizer Historiker Wolfgang von Wartburg schreibt: „Es muss *einen* Ort auf der Welt geben, *der ausschliesslich dem Frieden dient.*“ Nur so können das IKRK und die Guten Dienste ihre Wirkung voll entfalten, ansonsten wird deren Glaubwürdigkeit weiter eingeschränkt, zum Leidwesen der Zivilbevölkerung in zahlreichen Konflikten. Das Neutralitätsrecht verpflichtet zwar ausschliesslich den Staat und nicht die Wirtschaft. Um aber die Neutralität politisch wieder glaubwürdig auszugestalten, muss die Wirtschaft integral einbezogen werden. So sollte beispielsweise ein allgemeines Waffenausfuhrverbot durchgesetzt werden. 1972 nahm die Schweizer Bevölkerung nur knapp eine solche Volksinitiative nicht an (49,7 % stimmten zu, Stände lehnten

ab). Das ein Jahr später erlassene Gesetz, das die Ausfuhr von Kriegsmaterial einschränkte, wurde in den letzten Jahrzehnten laufend verwässert. Immerhin werden nun ab dem 1. Mai 2022 die Kriterien für Waffenexporte neu auf der Gesetzesebene verankert statt wie bisher bloss in der Kriegsmaterialverordnung. Weiter sollten Gesetze gegen Geldwäscherei und Potentatengelder verschärft und rigoros durchgesetzt werden. Die Schweizer Wirtschaft, besonders die Exportwirtschaft, sollte so konsequent wie möglich friedenserhaltend und -fördernd wirken. Nur so würde eine integrale Neutralität glaubwürdig bleiben und könnte ihren Segen entfalten.

Die Schweizer Bevölkerung steht mit grosser Mehrheit hinter der Neutralität, und das wird auch so bleiben, falls das Land eine offensive Neutralitätspolitik verfolgt. Sie muss wieder eine konsequente und unverdächtige Arbeit für den Weltfrieden aufbauen und proaktiv auf Länder, die sich in kriegerische Konflikte verstricken, zugehen. Dabei geht es nicht um Gesinnungsneutralität, aber um den grundsätzlichen Verzicht auf Machtpolitik. Auf diese Weise kann die Schweiz ihre aussenpolitische Unparteilichkeit wahren und die universelle Friedenspolitik am besten fördern. Mit einer solchen neuen Ethik des „Stillesitzens“ und der Vermittlung bliebe die Schweiz ein Vorbild für andere Länder, die – wie 1955 Österreich – die Neutralität als Grundsatz verankern müssten. Dies gilt heute auch für die Ukraine, die mit einer Neutralitätserklärung ihrer Region Frieden und Entwicklung und nicht weiter Krieg und Gewalt bringen könnte.