

**PAUL WIDMER**

**Neutralität - eine  
Langzeitperspektive**

**31.03.2023**

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>EINLEITUNG</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>NEUTRALITÄT</b> .....   | <b>6</b>  |
| WAS IST NEUTRALITÄT? .....   | 6         |
| WORIN UNTERSCHIEDET SICH DIE SCHWEIZ VON SCHWEDEN UND FINNLAND? .....    | 6         |
| WIE ERFOLGREICH IST DIE DAUERENDE NEUTRALITÄT? .....                     | 7         |
| WANN RESPEKTIEREN DIE GROSSMÄCHTE DIE NEUTRALITÄT? .....                 | 7         |
| WAS BEDEUTET NEUTRALITÄTSRECHT? .....                                    | 9         |
| WAS BEDEUTET NEUTRALITÄTSPOLITIK? .....                                  | 10        |
| WARUM IST DAS NEUTRALITÄTSRECHT KAUM KODIFIZIERT? .....                  | 11        |
| ENTSPRICHT DAS NEUTRALITÄTSRECHT NOCH DER HEUTIGEN WELTLAGE? .....       | 12        |
| <b>SCHWEIZER NEUTRALITÄT</b> .....                                       | <b>15</b> |
| WAS BEDEUTET SCHWEIZER NEUTRALITÄT? .....                                | 15        |
| WAS BEDEUTET INTEGRALE, WAS DIFFERENZIELLE NEUTRALITÄT? .....            | 15        |
| WANN IST DIE SCHWEIZER NEUTRALITÄT ENTSTANDEN? .....                     | 17        |
| WELCHE ROLLE SPIELTE DIE NEUTRALITÄT IN DER INNENPOLITIK? .....          | 18        |
| WAS WAR AUF DEM WIENER KONGRESS GESCHEHEN? .....                         | 18        |
| WARUM LIEGT DIE SCHWEIZER NEUTRALITÄT IM INTERESSE ANDERER MÄCHTE? ..... | 20        |
| WIE STARK IST DIE ZUSTIMMUNG ZUR NEUTRALITÄT IN DER SCHWEIZ? .....       | 20        |
| WARUM IST DIE ZUSTIMMUNG IN DER POLITISCHEN ELITE SCHWÄCHER? .....       | 21        |
| IST DIE NEUTRALITÄT ZWECK ODER MITTEL? .....                             | 22        |
| WAS BEDEUTET DIE SOGENANNTEN BINDSCHEDLER-DOKTRIN? .....                 | 23        |
| <b>NEUTRALITÄT UND SOLIDARITÄT</b> .....                                 | <b>24</b> |
| VERTRÄGT SICH DAUERENDE NEUTRALITÄT MIT KOLLEKTIVER SICHERHEIT? .....    | 24        |
| IST NEUTRALITÄT HEUTE NOCH BERECHTIGT? .....                             | 25        |
| IST NEUTRALITÄT UNMORALISCH? .....                                       | 26        |
| SOLIDARITÄT UND NEUTRALITÄT: WIE GEHT DIE SCHWEIZ DAMIT UM? .....        | 27        |

|   |           |
|---|-----------|
| WARUM SOLLTE MAN ZWISCHEN STAAT UND GESELLSCHAFT SCHÄRFER UNTERSCHIEDEN?      | 29        |
| GEHÖREN DIE GUTEN DIENSTE ZUR NEUTRALITÄT? .....                              | 30        |
| <b>WIRTSCHAFTSSANKTIONEN .....</b>  | <b>32</b> |
| DARF ODER MUSS SICH DIE SCHWEIZ AN WIRTSCHAFTSSANKTIONEN BETEILIGEN? .....    | 32        |
| WAS BEDEUTET DER COURANT NORMAL? .....  | 34        |
| DARF DIE SCHWEIZ ÜBER BLOCKIERTE RUSSISCHE VERMÖGEN VERFÜGEN? .....           | 34        |
| DARF DEUTSCHLAND IN DER SCHWEIZ GEKAUFTE MUNITION AN DIE UKRAINE LIEFERN?.... | 36        |
| IST DIE NICHTWIEDERAUSFUHR-ERKLÄRUNG SINNVOLL? .....                          | 37        |
| WAS BEDEUTET DIE KEHRTWENDE DES BUNDESRATS IM UKRAINE-KRIEG? .....            | 38        |
| WIE HÄTTE SICH DER BUNDESRAT VERHALTEN SOLLEN? .....                          | 39        |
| <b>VEREINBARKEIT UND ABGRENZUNGEN.....</b>                                    | <b>41</b> |
| IST EINE EU-MITGLIEDSCHAFT MIT DER NEUTRALITÄT VEREINBAR? .....               | 41        |
| IST DIE NEUTRALITÄT MIT EINEM SITZ IM UNO-SICHERHEITSRAT VEREINBAR?.....      | 42        |
| WIE WEIT DARF DIE ZUSAMMENARBEIT MIT DER NATO GEHEN? .....                    | 42        |
| WO SIND DIE ROTEN LINIEN ZU ZIEHEN? .....                                     | 43        |
| <b>VERZEICHNIS DER TEXTKÄSTCHEN .....</b>                                     | <b>46</b> |
| <b>ANMERKUNGEN.....</b>   | <b>47</b> |

## Einleitung

Man ist neutral, oder man ist es nicht. Es gibt keine Zwischenstufen von halbneutral oder ein bisschen neutral. Gewiss kann ein neutraler Staat die Anforderungen gut oder weniger gut erfüllen. Aber man kann nicht absichtlich eine Politik einschlagen, die nur zur Hälfte neutral sein will. Denn das Wesen der Neutralität ist die Unparteilichkeit. Entweder ist man unparteilich oder man ergreift Partei.

Neutral zu bleiben in einem Krieg zwischen Drittparteien ist schwierig. Jeder hat seine Überzeugungen und möchte jenem beistehen, dem seiner Meinung nach Unrecht geschieht. Das ist verständlich. Aber ein Staat wie die Schweiz trägt eine andere Verantwortung als der einzelne Mensch. Er muss Prioritäten setzen. An erster Stelle muss er die Freiheit des Volkes schützen und die Unabhängigkeit des Landes sichern. Man kann die schroffen Kanten der Neutralität nicht leugnen. Man kann sie nur mit anderen Gütern abschleifen, beispielsweise mit humanitärer Hilfe oder Guten Diensten.

Seit fünfhundert Jahren verfolgt die Schweiz eine neutrale Aussenpolitik. Das ist einzigartig. Kein anderes Land konnte die Neutralität auch nur annähernd so lange wahren. Zudem anerkannten die anderen Staaten auf dem Wiener Kongress am Beispiel der Schweiz die Neutralität als legitimen Bestandteil einer Friedensordnung. Kein Wunder, dass die Schweiz auf der ganzen Welt als Musterbeispiel eines neutralen Staates gilt.

Doch das steht heute auf der Kippe. Befreundete Staaten üben massiven Druck auf den Bundesrat aus, damit die Schweiz im Ukraine-Krieg auf ihre Linie einschwenkt. Grossmächte hatten noch nie Freude an der dauernden Neutralität. Sie wollen Unterstützung für ihre Politik. Das Abseitsstehen irritiert sie. Deshalb war und ist die Neutralität nur ein geduldetes Randphänomen in der Geschichte.

Die Schweiz wirkt heute sehr verunsichert. Einige sehen den Sinn der Neutralität nicht mehr ein. Sie erachten diese als alten Zopf. Allzu viele sind es nicht. Aber die Verächter sind vor allem in der politischen Elite vorhanden. Andere anerkennen den Wert der Neutralität durchaus, sind jedoch nicht bereit, dafür einzustehen, wenn es etwas kostet, geistig oder materiell. Ihr Motto: Wir können uns nicht länger dem politischen Druck widersetzen. Also müssen wir uns dem Mainstream anpassen.

Nennen wir einige Beispiele: Im Parlament schlägt die Stunde der Opportunisten, wenn es um den Export von Kriegsmaterial geht. Mit moralischem Pathos nehmen sie dem Bundesrat zuerst jeglichen

Handlungsspielraum. Achtzehn Monate später, nach dem russischen Überfall auf die Ukraine, machen sie rechtsumkehrt. Sie verlangen, dass der Bundesrat per Notrecht die Wiederausfuhr von Schweizer Kriegsmaterial in die Ukraine genehmigt. Per Notrecht, als ob man mit unserer Demokratie so jonglieren könnte!

Oder der Bundesrat: Nachdem die EU das erste Sanktionspaket gegen Russland verhängt hatte, entschied er, dass sich die Schweiz dem Sanktionsregime nicht anschliesse, sondern alle Massnahmen individuell prüfe, ehe die Schweiz allenfalls einzelne übernehme. Doch drei Tage später hiess es: Fehlmeldung - der internationale Druck wird zu gross, wir übernehmen die Sanktionen voll.

Oder einige Schreibtischstrategen innerhalb- und ausserhalb der Verwaltung: Sie möchten die Annäherung an die NATO mit aller Kraft vorantreiben. Selbst gemeinsame Übungen mit einem Militärbündnis sind für sie unproblematisch. Neutralität? Das war anscheinend gestern.

Schliesslich Stimmen aus der Wirtschaft: Sie unterstützen die Neutralität mit Inbrunst, solange sich das auszahlt. Aber wenn es etwas kostet, wenn man vielleicht sogar wirtschaftliche Einbussen in Kauf nehmen muss, schwindet der Enthusiasmus.

Das ist eine bedenkliche Entwicklung. Solches verträgt sich nicht mit einer glaubwürdigen Neutralität. Der Sinn für die Bedeutung der Neutralität scheint abhanden zu kommen. Wir sind drauf und dran, mit Tricksereien und Schnellschüssen eines der wichtigsten Identitätsmerkmale der Schweiz aufzugeben.

Gegen solche Tendenzen sei in diesem Essay der Versuch unternommen, die derzeitige Lage aus einer historischen, juristischen, ethischen und politischen Langzeitperspektive zu betrachten. Die Neutralität beruht mehr als jede andere Politik auf Erfahrung. Ohne schlechte Erfahrungen hätte sich wahrscheinlich kein Land für die dauernde Neutralität entschieden. Deshalb sollten wir, wenn wir die gegenwärtigen Probleme bewältigen wollen, unseren Erfahrungsfundus hinreichend berücksichtigen.

Was heisst das konkret? Hier einige Beispiele von dem, was ich auf den nächsten Seiten abhandle.

Viele Neutralitätsskeptiker empfehlen, die Neutralität auseinanderzuidividieren in Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik. Die Schweiz solle sich nur an das rechtliche Minimum halten, ansonsten jedoch nach freiem Ermessen Partei ergreifen. Aber das ist eine Illusion. Die Neutralität besteht aus Recht und Politik. Es gibt keine Neutralität ohne Neutralitätspolitik.

Andere meinen, die Neutralität sei gut für die Vergangenheit gewesen, hätte aber heute keine Berechtigung mehr. Diese Leute sind geschichtsblind. Ähnliche Debatten hat es immer wieder gegeben. Schon 1848, als die moderne Schweiz entstand, wollten die Radikalen die Neutralität liquidieren, um den Republikanern im Ausland zu Hilfe zu eilen. Die Neutralität hätte, meinten sie, nur etwas getaugt, solange die Schweiz von Monarchien umgeben war. Nun müsse die Schweiz Partei ergreifen auf Seiten der Gleichgesinnten. Die liberale Mehrheit sah es anders. Sie entschied, die Neutralität gelte unter allen Umständen.

Einige behaupten, im Zeitalter der kollektiven Sicherheit sei die Neutralität ein Anachronismus. Theoretisch ist das richtig. Aber wie funktioniert die kollektive Sicherheit? Meistens gar nicht. Daher legitimiert gerade das häufige Versagen der UNO die Neutralität stets von neuem.

Viele tun sich schwer mit der Ausfuhr von Kriegsmaterial. Der Bundesrat steht im Parlament unter starkem Druck, die eigene Rechtsordnung zu beugen. Bisher hat er sich standhaft geweigert, solchen Forderungen nachzukommen.

Das Trauerspiel, das wir derzeit erleben, müsste nicht sein. Es könnte behoben werden, indem man die Erklärung über die Nichtwiederausfuhr im Kriegsmaterialgesetz streicht. Der Grundsatz muss lauten: Die Schweiz liefert keine Waffen an kriegführende Parteien. Dafür muss sie die Verantwortung übernehmen. Was die Abnehmer von Schweizer Rüstungsgütern jedoch damit später machen, liegt in deren Verantwortung. Dafür müssen diese selbst gradstehen. Die Schweiz hat weder die Macht noch die moralische Berechtigung, anderen ein Verhalten vorzuschreiben.

Freilich, eine solche Gesetzesänderung würde sich erst in der Zukunft auswirken. Sie dürfte nicht rückwirkend erfolgen. Sonst würde die Schweiz eindeutig eine Partei bevorzugen und damit gegen das Neutralitätsrecht verstossen. Die Abschaffung sollte vielmehr mit der Absicht erfolgen, die Verantwortlichkeit generell, unbesehen von allfälligen Konfliktparteien, zu klären. Statt fragwürdigen Konzessionen braucht die Schweiz eine langfristige neutralitätskompatible Regelung.

# Neutralität

## Was ist Neutralität?

Neutralität heisst **Nichtteilnahme an einem Konflikt** zwischen Drittparteien. Ein solches Verhalten kommt in der Innenpolitik vor, zum Beispiel bei Auseinandersetzungen zwischen Sozialpartnern oder, was früher gerade in der Schweiz sehr wichtig war, bei Auseinandersetzungen zwischen Konfessionen.

Heute verwendet man den Begriff vornehmlich in der Aussenpolitik. Er bedeutet, dass ein Staat an einem internationalen bewaffneten Konflikt nicht teilnimmt.

Man muss zwischen gewöhnlicher und dauernder Neutralität unterscheiden.

Die **gewöhnliche Neutralität** bedeutet, dass sich ein Staat an einem internationalen Konflikt nicht beteiligt. Die Neutralität besteht solange wie der Konflikt andauert. Mit dem Ende des Konflikts endet auch die Neutralität. Diese Form der Neutralität kommt häufig vor. Man spricht von einer ad-hoc-Neutralität.

Die **dauernde Neutralität** bedeutet, dass sich ein Staat verpflichtet, dauernd neutral zu sein, also nicht nur während der Dauer eines bestimmten Konflikts. Er erhält damit Rechte, aber übernimmt auch Pflichten. Diese muss er auch in Friedenszeiten so erfüllen, dass er in zukünftigen Konflikten neutral sein kann. Will der dauernd neutrale Staat später seinen neutralen Status aufheben, so steht ihm dies frei. Er sollte dies jedoch den andern Staaten formell notifizieren.

Ein Staat erklärt üblicherweise selbst, dass er sich dauernd neutral verhalten will. Die Neutralität kann ihm aber auch von anderen Staaten auferlegt werden. Dann spricht man meistens von einer Neutralisierung.

Die dauernde Neutralität kann auch – muss aber nicht - vertraglich geregelt sein. Dann wird die Neutralität zu einem Rechtsinstitut, zu einem Teil einer Friedensordnung. Häufig kommt das nicht vor. Erstmals geschah dies im multilateralen Rahmen, als der Wiener Kongress 1815 die Schweizer Neutralität anerkannte. Die österreichische Neutralität ist auch international garantiert. Im Moskauer Memorandum von 1955 verpflichtete sich das Land zu einer Neutralität nach dem Modell der Schweiz.

## Worin unterscheidet sich die Schweiz von Schweden und Finnland?

Neben der Schweiz und Österreich galten lange Schweden und Finnland als klassische neutrale Staaten in Europa. Doch die beiden nordischen Länder sind drauf und dran, der NATO beizutreten. Damit geben sie ihre Neutralität endgültig auf. Gute Gründe

sprechen dafür, dass diese exponierten Länder an der Nordflanke Europas ihre Sicherheit innerhalb der NATO besser gewährleistet sehen als ausserhalb.

Schweden und Finnland hatten jedoch nie den Status eines völkerrechtlich anerkannten Neutralen. Sie erklärten sich lediglich selbst als neutral und verhielten sich über einen längeren Zeitraum dementsprechend. Schweden verfolgte, nachdem seine Grossmachtspolitik in den napoleonischen Kriegen zusammenbrach, zweihundert Jahre lang, Finnland seit dem Beginn des Kalten Kriegs einen neutralen Kurs.

Finnland und vor allem Schweden betrachten sich jedoch schon seit längerem mehr als bündnisfrei denn neutral. Seit Carl Bildt in den 1990er Jahren schwedischer Ministerpräsident war, näherte sich das Land konsequent der EU und der NATO an. Man mied für sich selbst die Bezeichnung „neutral“. Mit der Lieferung von Waffen aus Staatsbeständen an die kriegführende Ukraine 2022 hätte Schweden, würde es sich noch als neutral betrachten, offenkundig gegen das Neutralitätsrecht verstossen.

Finnland seinerseits markierte 1995 mit dem Beitritt zur EU das Ende seiner Neutralität. Im Gegensatz zu Österreich hielt die finnische Regierung unmissverständlich fest, dass sich eine Mitgliedschaft in der EU nicht mit dem Status eines Neutralen verträgt.

### **Wie erfolgreich ist die dauernde Neutralität?**

Die Bilanz ist ernüchternd. Nur in wenigen Fällen vermochte ein neutraler Staat seine Unabhängigkeit mit der Verpflichtung zur dauernden Neutralität über eine längere Periode wahren. Nebst dem genannten Schweden konnten sich auch die Niederlande mit ihrer Neutralitätspolitik über hundert Jahre lang halten; sie wurden nicht in den Ersten Weltkrieg hineingezogen, gingen jedoch im Zweiten Weltkrieg unter.

Die Schweiz war im 19. Jahrhundert nicht das einzige Land mit einer vertraglich fixierten Neutralität. Diesen Status erhielten auch Malta, die Republik Krakau, Belgien und Luxemburg. Maltas Neutralität wurde von den Briten schon verletzt, ehe sie überhaupt in Kraft trat. Und von den anderen Staaten konnte keiner seine Neutralität über den Ersten Weltkrieg hinaus retten.

Was ist der Grund für das Scheitern? Der mangelnde Respekt der Grossmächte für die Neutralität.

### **Wann respektieren die Grossmächte die Neutralität?**

Der neutrale Staat ist immer in Machtkonstellationen eingebettet, die von den Grossmächten bestimmt sind. Deshalb hängt die Respektierung der Neutralität von zwei Faktoren ab: von der Pflichterfüllung des Neutralen selbst und vom Interesse der Grossmächte an dessen Neutralität.



Neutrale Pflichterfüllung: Ein Neutraler muss seine Neutralität so handhaben, dass sie glaubwürdig wirkt. Mit einer berechenbaren Politik und einem offenkundigen Willen, das eigene Territorium bei einem Angriff zu verteidigen, muss er den Grossmächten signalisieren, dass er sich in einem allfälligen bewaffneten Konflikt unter Drittstaaten neutral verhalten werde.

Anerkennung durch Grossmächte: Zudem müssen die Grossmächte ein Interesse am neutralen Status eines Landes haben. Sie müssen in ihrem geostrategischen Kalkül zur Überzeugung gelangen, dass ihnen eine Beachtung der Neutralität mehr Vorteile bringt als deren Verletzung. Nicht umsonst brachte die Schweiz zu Beginn des Ersten und im Vorfeld des Zweiten Weltkriegs ihre Neutralität den fremden Mächten erneut hoch offiziell zur Kenntnis. Mit einer Notifikation suchte sie die Anerkennung erneut bestätigt zu erhalten.

Liegt die Neutralität eines Landes nicht im Interesse einer Grossmacht, ist sie, wie das Beispiel von Belgien im Ersten Weltkrieg illustriert, hochgefährdet (s. Textkästchen 1).

(Textkästchen 1)

**Warum missachtete Deutschland im Ersten Weltkrieg die belgische, respektierte jedoch die niederländische Neutralität?** Mit dem Einmarsch in Belgien verletzte das Deutsche Reich die Neutralität dieses Landes aufs schwerste. Denn das Königreich Preussen gehörte 1871 zu den Garanten der belgischen Neutralität. Dagegen respektierte es die niederländische Neutralität. Warum?

Sich an den Schlieffenplan haltend, stiessen die deutschen Truppen zu Beginn des Ersten Weltkriegs von der Nordflanke her über Belgien nach Frankreich vor. Der deutsche Generalstab glaubte, die militärischen Vorteile eines Neutralitätsbruchs seien grösser als die Nachteile, selbst wenn der Einmarsch den Eintritt Grossbritanniens in den Krieg auslösen sollte – was ja dann auch geschah. Generalstabschef Helmuth von Moltke setzte indes den Plan seines Vorgängers nicht vollumfänglich um. Graf von Schlieffen hatte vorgesehen, auch in die südlichen Niederlande einzufallen. Damit wäre die Neutralität eines weiteren Landes verletzt worden.

Hatte man deswegen im Generalstab plötzlich Bedenken bekommen? Kaum. Nach der Verletzung der belgischen und der luxemburgischen Neutralität wäre ein weiterer Neutralitätsbruch kaum ins Gewicht gefallen. Aber aus Gerhard Ritter: geostrategischen Gründen war von Moltke mehr an einem neutralen als einem besetzten Holland gelegen. Er schrieb: „Bleibt Holland neutral, so sichert

es uns damit den Rücken, denn England wird die holländische Neutralität nicht seinerseits verletzen können, wenn es uns wegen unserer Verletzung der belgischen Neutralität den Krieg erklärt... Ferner wird es für uns von grösserer Bedeutung sein, in Holland ein Land zu haben, dessen Neutralität uns Ein- und Zufuhren gestattet. Es muss unsere Luftröhre bleiben, damit wir atmen können.“

(Gerhard Ritter: Der Schlieffenplan. Kritik eines Mythos. München 1956, 179 f.)

## Was bedeutet Neutralitätsrecht?

Das Neutralitätsrecht besteht aus dem vertraglichen Recht und dem Gewohnheitsrecht.

Die **Kodifizierung des Neutralitätsrechts** ist nicht weit gediehen. Sie besteht aus zwei Haager Abkommen von 1907, nämlich dem V. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs und, für die Schweiz weniger relevant, dem XIII. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekriegs.

Diese beiden Abkommen wurden zum Schutz der Neutralen geschrieben. Sie regeln vornehmlich die Rechte der Neutralen und die Pflichten der Kriegführenden – und nicht umgekehrt.

In der Abkommen sind den Neutralen nur gerade zwei Tätigkeiten ausdrücklich untersagt: Sie dürfen erstens den Kriegführenden ihr Territorium nicht zur Verfügung stellen und somit keine militärischen Aktivitäten auf ihrem Gebiet und keinen Durchzug von Truppen dulden. Zweitens müssen sie, wenn sie Beschränkungen erlassen, namentlich bei der Lieferung von Kriegsmaterial, beide Seiten gleich behandeln. Die Aus- oder Durchfuhr von Waffen und Munition aus privaten Beständen ist hingegen ausdrücklich nicht verboten.

Die Kriegführenden ihrerseits sind verpflichtet, sich jeglicher Verletzung neutralen Hoheitsgebiets zu enthalten.

Doch das ist nicht alles. Umfangreicher sind die gewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen. Das **Gewohnheitsrecht** beruht, wie der grosse Völkerrechtler Knut Ipsen feststellt, auf dem Grundsatz, wonach ein neutraler Staat die Konfliktparteien unparteiisch behandeln muss. Hieraus ergibt sich eine ganze Reihe von Verpflichtungen, die nirgends explizit formuliert sind, zum Beispiel, dass ein Neutraler keinem militärischen Bündnis beitreten darf.

Insgesamt muss der neutrale Staat gemäss Neutralitätsrecht zwei Grundpflichten erfüllen: erstens die Pflicht, das eigene Hoheitsgebiet den Konfliktparteien nicht

für ihre militärischen Aktionen verfügbar zu machen; zweitens die Pflicht, den Konfliktparteien keine militärische Unterstützung zu gewähren.

### **Was bedeutet Neutralitätspolitik?**

Die dauernde Neutralität besteht nicht nur aus Neutralitätsrecht, sondern auch aus Neutralitätspolitik. Diese enthält Massnahmen, die der Neutrale über das Neutralitätsrecht hinaus ergreift, um in internationalen bewaffneten Konflikten seine Neutralität wahren zu können. Es handelt sich um Vorwirkungen, die ein Neutraler in Friedenszeiten erbringt, um später nicht in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen zu werden. Welche Massnahmen der Neutrale ergreift, ist seinem freien Ermessen anheimgestellt. Das freie Ermessen stösst jedoch auf Grenzen, wenn es um die Glaubwürdigkeit geht. Eine Neutralitätspolitik muss so gestaltet sein, dass die Konfliktparteien sie als glaubwürdig erachten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sie die Neutralität nicht respektieren werden.

Es gibt keine dauernde Neutralität ohne Neutralitätspolitik. Deren Gebote sind weniger griffig, aber reichen weiter als das Neutralitätsrecht. Wer meint, eine neutrale Schweiz könne sich im Ukraine-Krieg ausser einem direkten Verstoss gegen das Neutralitätsrecht alles erlauben, irrt. Der Bundesrat hat mit seiner Sanktionspolitik im Ukraine-Krieg nicht gegen den harten Kern des Neutralitätsrechts verstossen. Dennoch hat die generelle Übernahme der EU-Sanktionsmassnahmen zu einer argen Einbusse an Glaubwürdigkeit geführt. Die Schweiz hätte, konnte man im In- und Ausland vielfach hören, ihre Neutralität aufgeben.

Wie vorsichtig man in der Neutralitätspolitik sein muss, sollte die Schweiz spätestens seit der Affäre Grimm – Hoffmann wissen. Im Ersten Weltkrieg stürzte Bundesrat Hoffmann, weil er sich angeblich neutralitätswidrig verhalten hätte. Dabei hatte er, streng genommen, weder Neutralitätsrecht noch Neutralitätspflichten verletzt. Er betrieb einzig, entgegen dem Rat seiner wichtigsten Diplomaten, eine zu riskante Politik. Allein die Annahme, er hätte sich neutralitätswidrig verhalten, reichte schon für seinen Sturz (s. Textkästchen 2).

(Textkästchen 2)

**Die Affäre Grimm – Hoffmann:** Bundesrat Arthur Hoffmann, ein hochbegabter Magistrat und Vorsteher des Aussendepartementes, musste Hals über Kopf zurücktreten, als eine seiner Vermittlungsbemühungen ans Tageslicht kam. Im Frühjahr 1917 wollte er, um das Kriegsende herbeizuführen, zusammen

mit dem Sozialistenführer Robert Grimm erkunden, ob die neue russische Regierung nach dem Sturz des Zaren bereit wäre, mit Deutschland einen Separatfrieden zu schliessen. Grimm, der sich nach Petersburg begeben hatte, stand mit Hoffmann in telegrafischem Kontakt. Als den Mächten der Entente ein geknacktes chiffriertes Telegramm in die Hände fiel, waren sie entrüstet. Sie bezichtigten Hoffmann, einseitig die Zentralmächte zu begünstigen. Auch in der Schweiz, damals tief gespalten zwischen Deutsch und Welsch, gingen die Wogen hoch. Der Gesamtbundesrat musste sich von seinem Mitglied schleunigst distanzieren.

Hoffmann blieb nur noch der Rücktritt. Dabei hatte er nichts unternommen, was gegen das Neutralitätsrecht versties. Im Gegenteil. Das I. Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfällen erlaubt ausdrücklich Staaten, die nicht an einem Konflikt beteiligt sind, ihre Guten Dienste oder ihre Vermittlung anzubieten und hält ausserdem fest, solche Dienste dürften von den Konfliktparteien nicht als eine unfreundliche Handlung angesehen werden. Doch das ist graue Theorie. In der Praxis wird jede Streitpartei, der ein Vermittlungsversuch missfällt, sich auf jenen Passus berufen, wonach man eine Vermittlung nur dann einleiten sollte, wenn sich die Umstände hierfür eignen. Das freilich ist kein Verbot, sondern nur eine Empfehlung.

(Paul Widmer: Bundesrat Arthur Hoffmann. Aufstieg und Fall. Zürich 2017)

### **Warum ist das Neutralitätsrecht kaum kodifiziert?**

Das liegt hauptsächlich an den Grossmächten. Meistens sind ihnen die Neutralen lästig. Sie fordern Unterstützung für ihre Politik, nicht ein Abseitsstehen (s. Textkästchen 3).

An der Neutralität sind nur kleinere Staaten interessiert, die im Windschatten der Machtpolitik in Freiheit leben möchten. Dies dürfte erklären, weshalb die Neutralität in der internationalen Politik nur ein geduldetes Randphänomen ist.

Erst auf den beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 erfolgte ein erster Anlauf zu einer rudimentären Kodifizierung. Und dabei blieb es. In den meisten Hauptstädten fehlte der Wille, die Probleme ernsthaft anzugehen. Man hielt die Konferenzen für eine Marotte von Zar Nikolaus II. und eine Konzession an die Friedensaktivisten, die mit ihren Eingaben die europäischen Staatskanzleien um 1900 herum auf Trab hielten. Auch die Schweizer Regierung legte zum Verdruss von Max Huber, der in Den Haag zur Schweizer Delegation gehörte, keinen grossen Wert auf die Verhandlungen. In seinen Memoiren beklagt er sich bitter über den Bundesrat, der die Friedenskonferenzen als pazifistische Alibiübung abtat.<sup>1</sup>

Seit den Haager Friedenskonferenzen gab es keine weitere Kodifizierung des Neutralitätsrechts mehr. Nach dem Ersten Weltkrieg wollten die Siegermächte eine Friedensordnung mit kollektiver Sicherheit errichten. Neutralität war kein Thema. Am allgemeinen Desinteresse hat sich bis heute wenig geändert. Auch die Konferenz beziehungsweise die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) machte sich nicht für die Neutralität stark.

Im humanitären Völkerrecht dagegen war es anders. Dort wurde 1949 mit den vier Genfer Konventionen und in den 1970er Jahren mit den Zusatzprotokollen I und II zu den Genfer Konventionen das Recht weiterentwickelt und trug der neuen Realität von Bürgerkriegen und Befreiungsbewegungen Rechnung.

(Textkästchen 3)

**Die Grossen und die Neutralität:** König Gustav Adolf von Schweden, der Führer der Protestanten im Dreissigjährigen Krieg erklärte: „Was ist das für eine Ding: Neutralität? Ich verstehe es nicht. Es ist nichts damit.“ Oder Napoleon soll mit Bezug auf die Schweizer Neutralität gesagt haben: *Vis-à-vis de moi, votre neutralité est un mot vide de sens*. Präsident Woodrow Wilson hielt im Ersten Weltkrieg die amerikanische Neutralität hoch, bis die Deutschen 1917 den uneingeschränkten U-Bootkrieg ausriefen. Da wechselte er ins Lager der Entente und erklärte, von nun an gebe es keine Neutralität mehr.

In der neuen Friedensordnung, die der Völkerbund nach dem Krieg errichten wollte, waren die Neutralen folgerichtig zu Beginn unterwünscht, desgleichen in der UNO nach dem Zweiten Weltkrieg. Statt auf die Neutralität setzen die Grossen zur Friedenssicherung auf das Prinzip der kollektiven Sicherheit.

Nur wenige Staatsmänner brachten Verständnis für die Neutralen auf. Zu ihnen gehören Zar Alexander I. Er setzte sich für die Schweizer Neutralität auf dem Wiener Kongress ein. Oder Winston Churchill würdigte die Rolle der Schweizer Neutralität im Zweiten Weltkrieg.

### **Entspricht das Neutralitätsrecht noch der heutigen Weltlage?**

Die Kodifikation, welche die zweite Haager Konferenz zustande brachte, war schon im Zeitpunkt ihrer Entstehung bruchstückhaft. Und heute ist sie es noch viel mehr. Kriege fanden damals vorwiegend zwischen Staaten statt. Es gab ein Recht zum Krieg. Und dieser begann mit einer formellen Kriegserklärung. Davon ist kaum noch etwas geblieben.

Abgesehen vom Recht auf Selbstverteidigung gilt seit dem Briand-Kellogg-Pakt (1928) jeder Angriffskrieg als völkerrechtswidrig. Auch enthält die UNO-Charta ein allgemeines Gewaltverbot. Zudem beginnt heute kaum noch ein Krieg mit einer offiziellen Kriegserklärung. Selbst einen so eindeutigen Aggressionskrieg wie den russischen Überfall auf die Ukraine bezeichnet Moskau in den offiziellen Verlautbarungen verharmlosend als „militärische Spezialoperation“.

Sodann ist der Krieg in ganz neue Dimensionen vorgestossen. 1907 war der Luftkriege noch kein Thema, ganz zu schweigen von Cyber-Attacken. Sogar zum Thema Wirtschaftskrieg und Neutralität findet man nur spärlich völkerrechtliche Bestimmungen, obschon spätestens seit der von Napoleon verhängten Kontinentalsperre (1806) Seeblockaden als Kriegsmassnahmen eingesetzt wurden. Das alles sollte sich im Ersten Weltkrieg radikal ändern. Die wirtschaftlichen Repressalien nahmen ein solches Ausmass an, dass der Krieg über weite Strecken als ein Wirtschaftskrieg geführt wurde. Neben die konventionelle Kriegführung mit Waffen war eine neue Art der Kriegführung mit wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen getreten. Das hatte grösste Auswirkungen auf die Neutralen. Sie waren von den Sanktionsregimes kaum weniger betroffen als die Kriegführenden selbst. Ausserdem übten die Kriegführenden massiven Druck aus, um zu verhindern, dass ihre an Neutrale gelieferten Güter in die Hände des Feindes gelangten.

Zu dieser Palette von Problemen enthält das Neutralitätsrecht nicht viel. Die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekriegs sind im XIII. Haager Abkommen von 1907 enthalten. Danach sind die Kriegführenden gehalten, das neutrale Gebiet und die neutralen Küstengewässer zu achten. Dort dürfen keine Feindseligkeiten ausgetragen werden. Auch darf der Handel zwischen neutralen Staaten nicht eingeschränkt werden. Die Neutralen ihrerseits dürfen keine Kriegsschiffe, Munition oder andere Rüstungsgüter an Kriegführende abgeben.

Schliesslich sagt das Neutralitätsrecht auch nichts zu den innerstaatlichen bewaffneten Konflikten, die heute die Mehrzahl aller bewaffneten Konflikte ausmachen. Es findet dort keine Anwendung.

Überdies erachtet das Neutralitätsrecht vorwiegend die Staaten als Subjekte des Konfliktrechts. Gewiss sind diese nach wie vor die Hauptadressaten. Aber sie sind nicht die einzigen. Nicht-staatlichen Akteure, auch Individuen, sind in den bewaffneten Konflikten zunehmend Subjekte des Konfliktrechts.

Den geringen Kodifizierungsgrad des Neutralitätsrechts müssen neutrale Staaten mit einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik selber ergänzen. Es liegt an ihnen,

die Grenze zwischen verbotenen und erlaubten Handlungen auf der Grundlage des Gebotes der Unparteilichkeit zu ziehen. Trotz des unbefriedigenden Zustandes wäre man schlecht beraten, das Neutralitätsrecht neu verhandeln zu wollen. Die Gefahr, dass in einer neuen Verhandlungsrunde mehr die Pflichten als die Rechte der Neutralen ins Visier genommen würden, wäre erheblich. Mit grösster Wahrscheinlichkeit würde man sich ins eigene Fleisch schneiden.

# Schweizer Neutralität

## Was bedeutet Schweizer Neutralität?

Die **dauernde** Neutralität ist die grundlegende Maxime der Schweizer Aussenpolitik. Seit Jahrhunderten wird sie praktiziert, um die Unabhängigkeit zu sichern und das Land aus Kriegen herauszuhalten.

Sie ist **bewaffnet**. Die Schweiz unternimmt nach Kräften alles, um einen etwaigen Angriff auf ihr Territorium abzuwehren. Gleichzeitig verpflichtet sie sich, keinen Krieg nach aussen zu beginnen. Sie ist somit auch ein Beitrag zu einer Friedensordnung.

Die Schweiz kennt **keine Gesinnungsneutralität**. Die Menschen sind frei, ihre Gedanken auszudrücken, der Staat – unter Berücksichtigung diplomatischer Gepflogenheiten – auch. Die Schweiz hat die Meinungs- und Pressefreiheit auch in der angespanntesten Lage im Zweiten Weltkrieg verteidigt.

## Was bedeutet integrale, was differenzielle Neutralität?

**Integrale** Neutralität bedeutet vollumfängliche Neutralität. Die Schweiz schliesst sich weder politischen, militärischen noch wirtschaftlichen Formen der Kriegsführung an. Die integrale Neutralität bildet das Grundmuster und wurde von der Schweiz während des grössten Teils ihrer Geschichte als Richtschnur genommen.

**Differenzielle** Neutralität bedeutet, die Schweiz unterscheidet zwischen militärischen und nicht-militärischen Sanktionen. Den ersteren schliesst sie sich aus Prinzip nicht an, die letzteren dagegen trägt sie eventuell mit, heute beispielsweise, wenn die Zwangsmassnahmen vom UNO-Sicherheitsrat erlassen wurden. Zudem kann sie nach freiem Ermessen auch Wirtschaftssanktionen von anderen Organisationen oder den wichtigsten Handelspartnern mittragen.

Die Bezeichnung „differenziell“ kam mit dem Beitritt zur Völkerbund auf. Um aufgenommen zu werden, musste sich die Schweiz verpflichten, Wirtschaftssanktionen mitzutragen. Diese Praxis unterschied sich von der früheren, die man zur Abgrenzung nun „integral“ nannte.

Die Schweiz hat verschiedentlich versucht, die diffuse Grenze zwischen dem, was einem Neutralen gestattet und was nicht gestattet ist, auszuloten. Am dringlichsten stellt sich das Problem bei den Wirtschaftssanktionen.

Aus dem Scheitern der differenziellen Neutralität im Völkerbund (s. Textkästchen 4) zog die Schweiz ihre Lektion Sie erhob wieder die integrale



Neutralität zur Maxime ihrer Aussenpolitik und erachtete wirtschaftliche Sanktionen als nicht vereinbar mit ihrer Neutralität. Sie war bestrebt, diesem Grundsatz vollumfänglich nachzuleben. Aber sie musste aufgrund von ausländischem Druck während des Zweiten Weltkrieges immer wieder schmerzhaft Konzessionen eingehen. Auch im Kalten Krieg musste sie sich – wie auch die andern Neutralen – dem Druck der USA beugen und sich im geheimen Hotz-Linder-Abkommen von 1951 verpflichten, die Lieferung von kriegswichtigen Gütern in den Ostblock einzuschränken.

(Textkästchen 4)

**Schlechte Erfahrungen mit der differenziellen Neutralität im Völkerbund:**

Die Schweiz hätte gern zu den Gründern des Völkerbundes gehört. Aber die Siegermächte wiesen ihr die Tür. Sie wollten keine Neutralen. Da schlug der Bundesrat vor, zwischen militärischen und wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen zu unterscheiden. Die Schweiz würde gemäss diesem Konzept die wirtschaftlichen Massnahmen mittragen, die anderen aber nicht. Die Siegermächte akzeptierten den Kompromiss. Die Schweiz konnte 1920 der Organisation beitreten.

In der Bevölkerung war der Beitritt hoch umstritten. In einer Abstimmung mit Rekordbeteiligung stimmte das Volk zu – nicht zuletzt, weil man glaubte, den Kernbestand der Neutralität wahren zu können. Das Ständemehr indes war äusserst knapp. Hätte auch nur ein Halbkanton anders gestimmt, wäre die Vorlage abgestürzt. Dabei stimmten nicht, wie man vermuten könnte, die links dominierten grossen Städte wuchtig dafür. Nein, Zürich und Basel-Stadt lehnten ab. Den Sozialisten war der Völkerbund ein kapitalistisches Machwerk. Dafür nahmen die welschen Kantone mit erdrückender Mehrheit an, die Waadt gar mit 93 Prozent.

Aber es kam nicht gut heraus. Der Völkerbund erwies sich bald als in fast allen heiklen Fragen als beschlussunfähig. Und als Mussolini Abessinien angriff, geriet auch die Unterscheidung von wirtschaftlichen und politisch-militärischen Sanktionen ins Wanken. Daher suchte der Bundesrat seit Mitte der 1930er Jahre so rasch als möglich zur integralen Neutralität zurückzukehren. Doch das war nicht leicht. Der Völkerbund musste einwilligen. Die Sowjetunion jedoch leistete Widerstand. Erst 1938, ein Jahr vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, durfte die Schweiz zur integralen Neutralität zurückkehren. Das Land atmete sichtlich auf. Zum Vergleich: Das neutrale Luxemburg versuchte im Vorfeld des Zweiten Weltkrieges vergeblich von den Grossmächten eine neue Garantie-Erklärung zu erhalten.

(Vgl. Paul Widmer: Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie. Zürich 2014S, 230 ff.)

Die wiedergewonnene integrale Neutralität praktizierte die Schweiz bis zum Zweiten Golfkrieg 1990. Dann setzte die zweite Phase der differenziellen Neutralität ein. Sie dauert bis heute an. Diskret, ohne den verfeimten Begriff zu verwenden, änderte der Bundesrat damals den Neutralitätskurs. Nach dem Angriff auf Kuwait erliess der UNO-Sicherheitsrat Sanktionen gegenüber dem Irak und ermächtigte eine Koalition zu militärischen Zwangsmassnahmen. Die Schweiz, damals noch nicht Mitglied der Vereinten Nationen und somit ohne rechtliche Verpflichtungen, beschloss, die wirtschaftlichen Sanktionen zu übernehmen. Dem Wunsch nach Transitrechten gab der Bundesrat, obschon ein UNO-Mandat vorlag, indes nur partiell nach. Er erteilte solche Rechte für humanitäre Einsätze, nicht hingegen für Kampfformationen.

Seither hat der Bundesrat je nach Art des Konflikts darüber entschieden, wie er die Neutralität handhaben will (s. Textkästchen 7). Einen weiteren Meilenstein setzte er, als er im Kosovokrieg von 1999 entschied, zum ersten Mal EU-Sanktionen zu übernehmen.

Generell zeichnet sich seit 1990 eine Tendenz ab, den Handlungsspielraum dessen, was neutralitätspolitisch zulässig ist, auszuweiten. Konsequenterweise hält der Bundesrat in der Botschaft zum Embargogesetz von 2000 fest, es bestehe grundsätzlich keine Unvereinbarkeit von Neutralität und der Teilnahme an Wirtschaftssanktionen.

### **Wann ist die Schweizer Neutralität entstanden?**

Die Eidgenossenschaft erklärte sich 1674 erstmals offiziell für neutral. Von nun an firmierte sie als neutraler Staat, gleichgültig ob ein Krieg stattfand oder nicht. Das war ein einseitiger Akt. Die Schweiz entschloss sich dazu, ohne andere Staaten um eine vertragliche Anerkennung zu bitten.

Allerdings nahm sie in aussenpolitisch schwierigen Situationen schon viel früher eine neutrale Haltung ein. Nach der krachenden Niederlage von Marignano (1515) rückten die Eidgenossen von ihrer Grossmachtpolitik ab und entschieden sich, insbesondere auch im Dreissigjährigen Krieg, für das „Stillesitzen“. Aber die Neutralität war noch keine prinzipielle Haltung. Man nahm sie lediglich ein, wenn die politische Lage es als ratsam erscheinen liess.

Eine bedeutsame Rolle bei der Entstehung der Neutralität spielte Niklaus von Flüe. Der weise Einsiedler gab den Eidgenossen die folgenden beiden

Ratschläge: „Mischt euch nicht in fremde Händel“ und „Macht den Zaun nicht zu weit“. Übersetzt in eine abstraktere Sprache, enthalten diese Mahnungen den Kern der dauernden Neutralität, nämlich die Verpflichtungen, sich an keinem Krieg zwischen Dritten zu beteiligen sowie selbst keinen Krieg zu beginnen.

### **Welche Rolle spielte die Neutralität in der Innenpolitik?**

Die Neutralität wirkte von Anbeginn innenpolitisch stabilisierend. In verschiedenen Situationen war sie gar existenziell wichtig.

Das Stillesitzen war im eidgenössischen Denken tief verankert. So wurden einige Stände (z.B. Basel), als sie in die Schweiz aufgenommen wurden, verpflichtet, sich bei innereidgenössischen Konflikten neutral zu verhalten.

Dann wurde die Neutralität des Staates in den europäischen Religionskriegen zu einer Überlebensfrage. Wären die reformierten oder die katholischen Stände ihren Glaubensgenossen im Ausland zu Hilfe geeilt, wäre die Schweiz in den Strudel der Religionskriege hineingezogen worden. Das hätte für das konfessionell geteilte Land wohl den Untergang bedeutet.

Auch die Mehrsprachigkeit der Schweiz riet zur Neutralität. Die leidenschaftlich aufgewühlte Zeit zwischen Deutsch und Welsch vor dem Ersten Weltkrieg hätte die Schweiz ohne Neutralität schwer geprüft.

Die Neutralität mit ihrem Verzicht auf aussenpolitische Expansion ermöglichte auch einen anderen Staatsaufbau als in den Obrigkeitsstaaten. Sie beschnitt die Machtambitionen der Herrschenden und stärkte stattdessen die Freiheiten im Landesinnern. Die Selbstbestimmung der Bürger, die Entscheidungsbefugnisse der Gemeinden und das Milizwesen konnten in einem solchen Mass gedeihen, dass die Schweiz mit ihrer direkten Demokratie bis heute einen Sonderfall bildet.

### **Was war auf dem Wiener Kongress geschehen?**

Zum ersten Mal in der Geschichte wurde die dauernde Neutralität auf dem Wiener Kongress (1814/15) Teil des Völkerrechts. Über die Jahrhunderte war die Schweiz neutral gewesen. Nun hatte sie erreicht, dass die Signatarmächte die dauernde Neutralität rechtlich als Teil einer Friedensordnung anerkannten. Sie erklärten, dass die Neutralität und die Unverletzbarkeit der Schweiz den wahren Interessen der Politik von ganz Europa entsprechen.

Das war ein grosser Erfolg. In Wien verschwanden grosse Staaten wie die Republiken von Venedig und Genua mit einem Federstrich. Die Schweiz konnte

nicht nur ihren Weiterbestand sichern, sondern auch ihre Neutralität auf eine neue Stufe anheben.

Oft wird behauptet, die Grossmächte hätten auf dem Wiener Kongress der Schweiz die Neutralität auferlegt. Das trifft nicht zu. Die Instruktionen der Tagsatzung an die Delegationschefs waren eindeutig. Der Zürcher Hans von Reinhard bekam den Auftrag, sich in Wien "eifrigst dafür zu verwenden, dass die Neutralität in den allgemeinen Friedensschluss aufgenommen werde".<sup>2</sup> Und als der Genfer Charles Pictet de Rochemont später die Delegation anführte, lautete die Instruktion: „Das grosse Anliegen, das sich die Schweiz in den zukünftigen Verhandlungen vor allem sichern möchte, betrifft die Neutralität, Grundlage ihrer politischen Unabhängigkeit und ihrer militärischen Sicherheit“<sup>3</sup> (s. Textkästchen 5).

Das Interesse der meisten Signatarmächte an der Schweizer Neutralität war eher gering. Der britische Delegierte, der die Erklärung hätte aufsetzen sollen, schob diese Aufgabe sogar von sich ab. Einzig Zar Alexander setzte sich vorbehaltlos für das Anliegen der Schweiz ein. Die Vermutung, dass die meisten Mächte nicht wegen der Schweiz, sondern wegen dem Zaren, mit dem sie es nicht verderben wollten, die Neutralitätserklärung unterzeichnet hätten, dürfte nicht falsch sein.

(Textkästchen 5)

**Wie die Schweiz die Neutralitätserklärung auf dem Wiener Kongress selbst redigierte:** Auf Antrag des zaristischen Unterhändlers Johannes Graf Capo d'Istria wurde auf dem Wiener Kongress ein Komitee für helvetische Angelegenheiten einberufen. Der Genfer Delegationschef Charles Pictet de Rochemont traf sich in den intensiven Verhandlungsphasen jeden Morgen schon um fünf Uhr mit seinem Freund, um die Schweizer Angelegenheiten zu besprechen. Es entstand zwischen den beiden ein symbiotisches Arbeitsverhältnis. Capo d'Istria informierte den Genfer über das, was im Komitee vorging, und Pictet teilte seinem Freund die jeweilige Haltung der Schweiz mit, worauf sie dieser im exklusiven Kreis der Grossmächte vortrug.

An sich sollte ein britischer Delegierter einen ersten Entwurf für eine Neutralitätserklärung verfassen. Aber dieser war etwas träge und zierte sich. Da anerbote sich die russische Delegation einzuspringen – wohlwissend, dass die Schweizer diese Aufgabe noch so gern übernehmen würden. So kam es, dass Pictet, obschon er keinen Zugang zum Komitee hatte, insgeheim die Neutralitätserklärung des Wiener Kongresses gemäss Instruktion der Tagsatzung

verfasste, diese dann Capo d'Istria übergab, der sie seinerseits als russisches Positionspapier einbrachte und von den Signatarstaaten genehmigen liess.

(Paul Widmer: Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie. Zürich 2014, 49 ff.)

### **Warum liegt die Schweizer Neutralität im Interesse anderer Mächte?**

Die Schweiz weiss seit jeher, weshalb ihre bewaffnete Neutralität im Interesse der Grossmächte liegt. Ihren grössten Trumpf besitzt sie in ihrer geografischen Lage, mit der Beherrschung wichtiger Alpenpässe zwischen Nord- und Südeuropa.

Natürlich könnte sie auf sich allein gestellt einem Vollangriff einer Grossmacht nicht lange widerstehen. Aber das ist nicht die Kernfrage. Wichtiger ist der Preis, den ein Angreifer im strategischen Gesamtkalkül zu bezahlen hätte. Er muss sich fragen, wie viele Truppen er für die Eroberung einer wehrhaften Schweiz einsetzen müsste, die er andernorts mit Aussicht auf grösseren Gewinn verwenden könnte. In diesem Kalkül ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass die Vorteile einer neutralen Schweiz, die ihr Territorium keinem Kriegführenden zur Verfügung stellt und gegen jeden Angreifer verteidigt, grösser sind als die Nachteile, die eine Invasion in Form von Personal- und Materialaufwand, Kriegskosten, Besatzungskosten, Reputationsschäden und möglichen Allianzverschiebungen mit sich brächte.

Wie so ein Kalkül aussehen kann, verdeutlicht die Missachtung der belgischen, jedoch die Respektierung der niederländischen Neutralität durch das Deutsche Reich im Ersten Weltkrieg (s. Textkästchen 1).

### **Wie stark ist die Zustimmung zur Neutralität in der Schweiz?**

Die Neutralität gehört zur Schweiz. Sie bildet wie die direkte Demokratie, der Föderalismus und die Mehrsprachigkeit eine Säule des Staatsverständnisses. So nimmt man die Neutralität im Innern als Identitätsmerkmal wahr.

Aber auch im Ausland hat die Neutralität einen hohen Bekanntheitsgrad und einen guten Ruf. Man assoziiert sie oft mit einer klugen Aussenpolitik und mit Frieden. In Westeuropa dagegen schwächt sich das Verständnis für die Schweizer Neutralität ab. Nicht selten wird sie mit mangelnder Solidarität verknüpft.

In der Schweizer Bevölkerung geniesst die Neutralität seit jeher ausserordentlich hohe Akzeptanz. Anfang 2022 sprachen sich im Rahmen einer jährlich von der ETH Zürich durchgeführten Studie 97 Prozent für die Beibehaltung der

Neutralität aus. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre waren es 96 Prozent. Wegen des Kriegs in der Ukraine erfolgte im Mai und Juni 2022 eine Nachbefragung. Diese ergab, dass die Zustimmung zur Neutralität etwas nachliess, jedoch immer noch 89 Prozent betrug. Somit erachtet trotz der veränderten Bedrohungslage weiterhin eine satte Mehrheit die Neutralität als unverzichtbaren Bestandteil der Aussen- und Sicherheitspolitik.

Allerdings muss man die Zahlen vorsichtig interpretieren. Sie bestätigen nur eine summarische Befürwortung der Neutralität. Im Detail fallen die Antworten weniger eindeutig aus. So bejahten in der Nachbefragung 89 Prozent die Neutralität, 52 Prozent befürworteten jedoch auch eine stärkere Zusammenarbeit mit der NATO. Einige Antworten sind sogar widersprüchlich. Wenn 89 Prozent die Neutralität bejahen und 27 Prozent einen NATO-Beitritt befürworten, dann müssen mindestens 16 Prozent sowohl die Beibehaltung der Neutralität wie auch einen NATO-Beitritt bejaht haben – etwas, das nicht zu vereinbaren wäre.

### **Warum ist die Zustimmung in der politischen Elite schwächer?**

Die Neutralität ist in der Schweizer Bevölkerung tief verankert. Jede Umfrage belegt es. Die oberste Bildungsschicht dagegen ist weit skeptischer eingestellt. In diesen Kreisen empfindet man die Neutralität oft als Traditionsballast – und nicht erst seit heute. Man würde gern in internationalen Machtfragen mehr mitreden. Man hätte gern mehr Ellbogenfreiheit. Es liessen sich etliche Generalstabsoffiziere zitieren - bis hinauf zu General Ulrich Wille. Nehmen wir Oberst Emil Frey, einen tatkräftigen Haudegen, der im amerikanischen Sezessionskrieg auf Seiten der Union diente und später in den Bundesrat aufstieg. An der St. Jakob-Schlachtfeier 1888 in Basel rief er aus: „Bauen Sie auch nicht auf unsere Neutralität! Sie ist sowieso ein Unding ... Und dieses eigentümliche Neutralitätsdogma hat unsere Begriffe von Vaterlandsverteidigung und nationaler Würde korrumpiert! Also fort mit dem Worte aus unserem nationalen Lexikon!“<sup>4</sup>

Warum dieser Unterschied? Mich dünkt es gebe drei Gründe. Der erste ist psychologischer Natur. Wer zu den Meinungsmachern gehören will, möchte originell sein und sich von der Allgemeinheit abheben. Er ist sozusagen dazu gezwungen. Denn unsere Gesellschaft prämiert das Neue. Die Neutralität zu bekräftigen hat jedoch nichts Originelles an sich. Das macht man in der Schweiz seit Generationen. Damit kann man sich nicht als Trendsetter profilieren.

Der zweite Grund hat viel mit Offenheit, aber auch dem Ego von einzelnen Personen zu tun. Die Eliten pflegen mehr Kontakte nach aussen. Sie sehen die

nationale Politik vermehrt aus einer übergeordneten Perspektive. Damit wächst auch der Wunsch, auf das internationale Umfeld Einfluss zu nehmen und mitzugestalten. Die Neutralität setzt solchen Bestrebungen Schranken.

Der dritte Grund dürfte im intellektuellen Appeal von Friedensordnungen liegen. Die Eliten beschäftigen sich mehr damit als der Durchschnittsbürger. Damit wächst auch der Wunsch, in der Welt von morgen würde eine allgemeine Friedensordnung die Neutralität überflüssig machen. Denn wo Aussicht auf dauerhaften Frieden besteht, da braucht es keine Neutralität mehr.

Aus dieser Perspektive entstand auch der wichtige und noch heute gültige Bericht zur Neutralität von 1993. Die Studiengruppe, die den Bericht verfasste, empfahl dem Bundesrat, die Aussenpolitik neu auszurichten und auf den neutralitätsrechtlichen Kern zu reduzieren. Damit würde die Schweiz von hinderlichen Dogmen befreit und der Bundesrat erhielte grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit, beispielsweise beim Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems oder der europäischen Integration. Dieser Neukonzeption lag die Hoffnung zugrunde, dass sich die europäische Friedensordnung verstetige und die Neutralität schrittweise an Bedeutung verliere, um schliesslich ganz obsolet zu werden. Kein Wunder, dass der Neutralitätsbericht die Ansicht enthält, eine markante Annäherung an die NATO und ein Beitritt zur EU seien mit der Schweizer Neutralität vereinbar.

### **Ist die Neutralität Zweck oder Mittel?**

Die Neutralität ist kein Zweck des Schweizer Staatswesens. Im Zweckartikel der ersten Bundesverfassung (Artikel 2) von 1848, aber auch in der neusten Verfassung von 1999 (auch Artikel 2), wird die Neutralität nicht erwähnt.

Die Tagsatzung von 1847 hatte es in der Verfassungsdiskussion ausdrücklich abgelehnt, die Neutralität als Staatszweck zu erwähnen. Sie sei nur ein Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit. Aber man setzte sie wie selbstverständlich voraus. Dementsprechend beschränkte man sich darauf, die Zuständigkeiten zu regeln, in der geltenden Verfassung in Artikel 173 für die Bundesversammlung, in Artikel 185 für den Bundesrat.

Gemäss dem Neutralitätsbericht von 1993 ist die Neutralität nur eines von mehreren Mitteln zur Verwirklichung des eigentlichen Ziels, nämlich der staatlichen Unabhängigkeit. Rein formalistisch betrachtet ist dem so. Aber faktisch ist es eine Untertreibung. Die Neutralität ist weit mehr. Sie ist, wie die Völkerrechtsdirektion des EDA ebenfalls 1993 in einer Notiz festhält, nach Ansicht der herrschenden Lehre „ein Grundsatz von Verfassungsrang“.<sup>5</sup>

Als wichtigste Maxime, also als oberster Grundsatz in der Aussen- und Sicherheitspolitik, gehört sie seit Jahrhunderten zum Wesen der Schweiz. Nicht umsonst setzte die Tagsatzung alles dran, dass die Schweizer Neutralität auf dem Wiener Kongress international anerkannt wurde, nicht umsonst bestand die Schweiz auf ihrer Neutralität, als sie sich in den Völkerbund begab, nicht umsonst arbeitete sie darauf hin, die Neutralität als eine legitime sicherheitspolitische Haltung auch in der Schlussakte von Helsinki zu verankern, nicht umsonst bekräftigte sie die Neutralität, als sie 2002 der UNO beitrug.

In der Diskussion, ob die Neutralität Mittel oder Zweck sei, sollte man einen Seitenblick auf die Demokratie werfen. Auch dieser Begriff figuriert nicht im Zweckartikel der Bundesverfassung. Aber es steht ausser Frage, dass die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung die Demokratie als die zweckmässigste Staatsform ansieht, um die Freiheit und Rechte der Bürger zu schützen.

Desgleichen steht die grosse Mehrheit der Bevölkerung hinter der Neutralität und erachtet sie als die zweckmässigste Aussenpolitik, um die Unabhängigkeit des Landes zu sichern. Die Neutralität bloss als ein Mittel zu qualifizieren, mag formaljuristisch korrekt sein, aber es unterschlägt die enorme Bedeutung der Neutralität als Schweizer Identitätsmerkmal.

### **Was bedeutet die sogenannte Bindschedler-Doktrin?**

Im Jahr 1954 verfasste Rudolf Bindschedler, der Leiter des Rechtsdienstes des Eidgenössischen Politischen Departementes (heute EDA), eine vierseitige Notiz zum Begriff der Neutralität. In diesen Leitsätzen legte er die Vorwirkungen, die ein dauernd neutraler Staat erbringen muss, sehr rigide aus. Die Leitsätze sind nie auf der Stufe des Bundesrates oder der Bundesversammlung beschlossen worden und besaßen somit nur beschränkt offizielle Geltung.

Dennoch prägte die Bindschedler-Doktrin die Neutralitätsauffassung in der Zeit des Kalten Kriegs massgeblich. Sie sollte sich namentlich in der multilateralen Diplomatie auswirken. Die Schweiz trat nur zögernd den internationalen Organisationen bei. Bindschedler unterschied zwischen Organisationen mit wirtschaftlichem, technischem oder kulturellem Charakter, denen die Schweiz problemlos beitreten könne, und solchen mit politischem Charakter, von denen sie sich fernhalten sollte. So trat die Schweiz dem 1949 gegründeten Europarat erst 1963 bei, hielt sich auch lange von der UNO fern und beteiligte sich erst Anfang der 1970er Jahre an einer politischen Konferenz, als sie – unter der Leitung von Bindschedler – an der KSZE teilnahm.



# Neutralität und Solidarität

## Verträgt sich dauernde Neutralität mit kollektiver Sicherheit?

Die dauernde Neutralität und ein kollektives Sicherheitssystem wie dasjenige der UNO haben das gleiche Ziel, nämlich das friedliche Zusammenleben aller Nationen zu sichern. Würden alle Staaten die Grundsätze der dauernden Neutralität beachten, käme es zu keinen bewaffneten internationalen Konflikten. Die Friedenssicherung wäre gewährleistet.

Aber wie soll man vorgehen, um dieses Ziel zu erreichen? Darin unterscheiden sich die beiden Konzepte. Der Neutrale verhält sich defensiv. Er verpflichtet sich selbst, keinen Krieg zu beginnen und sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten. Das kollektive Sicherheitssystem dagegen verlangt ein aktives Vorgehen. Ein Friedensbrecher wird mit Zwangsmassnahmen der Staatengemeinschaft bekämpft. Das verträgt sich, streng genommen, nicht mit der Unparteilichkeit des Neutralen. Eine Teilnahme von Neutralen in einem System der kollektiven Sicherheit würde entweder das kollektive Vorgehen durchlöchern oder die Neutralen zur Aufgabe ihrer Neutralität zwingen.

Als die Siegermächte des Ersten Weltkriegs mit dem Völkerbund ein System der kollektiven Sicherheit aufzubauen begannen, waren sie sich dieses Problems bewusst. Deshalb luden sie die Neutralen erst gar nicht ein, dem Völkerbund beizutreten, lockerten jedoch später die Bedingungen. Die Schweiz konnte, nachdem sie sich bereit erklärte, die wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen mitzutragen (differenzielle Neutralität), dem Völkerbund beitreten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Situation nicht anders. Wiederum war anfänglich die Teilnahme der Neutralen an der neuen Organisation der Staatengemeinschaft, an den Vereinten Nationen, unerwünscht. Das Wort „Neutralität“ kommt in der UNO-Charta nicht vor. Erst das Aufkommen des Kalten Krieges leitete einen Gesinnungsumschwung ein.

Heute herrscht die Meinung vor, die Neutralität sei mit dem UNO-Sicherheitssystem trotz der Zwangsmassnahmen vereinbar. Dafür spricht vor allem, dass mittlerweile tatsächlich fast alle Staaten Mitglied der UNO sind. Erlässt der Sicherheitsrat Zwangsmassnahmen gegen einen Friedensbrecher, so handelt es sich folglich nicht um einen zwischenstaatlichen Konflikt, aus dem sich der Neutrale herauszuhalten hat. Vielmehr geht es um Massnahmen, die der Sicherheitsrat im Namen der Staatengemeinschaft erlässt, um den Frieden wieder herzustellen. Es geht somit darum, die Rechtsordnung, auf die sich der Rechtsbrecher selber verpflichtet hat, wieder herzustellen. Das Neutralitätsrecht

kommt somit nicht zur Anwendung. Deshalb muss auch eine neutrale Schweiz Sanktionen mittragen.

Bei den militärischen Zwangsmassnahmen steht allerdings für die Neutralen eine Hintertüre offen. Artikel 43 der UNO-Charta sieht ausdrücklich vor, dass Mitgliedstaaten nur mit einem Sonderabkommen zur Beteiligung an militärischen Sanktionen angehalten werden können. Kein Staat kann zum Abschluss von derartigen Sonderabkommen gezwungen werden. Somit muss sich die Schweiz, sollte sie kein Abkommen schliessen, nicht an militärischen Zwangsmassnahmen beteiligen.

Kann sich der Sicherheitsrat nicht auf Zwangsmassnahmen einigen, tut die Schweiz gut daran, das Neutralitätsrecht anzuwenden. Denn es liegt kein einhelliger Wille der Staatengemeinschaft vor.

### **Ist Neutralität heute noch berechtigt?**

Würde das System der kollektiven Sicherheit so funktionieren wie vorgesehen, müsste man diese Frage verneinen. Aber das ist nicht der Fall. Die Mechanismen der kollektiven Friedenssicherung versagten bisher sehr oft.

Der Völkerbund wurde erstens seinem Anspruch, die Staatengemeinschaft zu repräsentieren, nie gerecht. Mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung war in dieser Organisation nicht vertreten. So besass er nie universelle Geltung und sein Anspruch, das Recht zu vertreten und Zwangsmassnahmen im Namen der Staatengemeinschaft zu erlassen, war fragwürdig. Das Abseitsstehen des Neutralen konnte somit nicht als implizite Parteinahme für den Aggressor gedeutet werden. Zweitens war der Völkerbund kaum je handlungsfähig, da seine Beschlüsse einstimmig erfolgen mussten

Während die UNO universelle Geltung beanspruchen kann, bekundet auch sie grosse Mühe, Zwangsmassnahmen gegen Friedensbrecher zu beschliessen. Immer wieder scheitern derartige Anträge im Sicherheitsrat am Veto eines der fünf permanenten Mitglieder (USA, Russland, China, Grossbritannien, Frankreich). So erstaunt es nicht, dass auch das UNO-Sicherheitssystem in zahlreichen bewaffneten Konflikten versagt hat.

Das Gewaltverbot und die kollektiven Mechanismen zur Friedenssicherung haben nicht den erhofften Erfolg gezeigt. Es ist gerade diese Erfahrung, welche die Neutralität weiterhin als sinnvolle aussenpolitische Option legitimiert.

## **Ist Neutralität unmoralisch?**

Die Neutralität ist ein Produkt der Realpolitik. Ihr geht es um die nationalen Interessen, um Unabhängigkeit und Sicherheit. Meistens entscheidet sich ein Staat erst für die Neutralität, nachdem er in der Aussenpolitik eine blutige Lektion einstecken musste: die Schweiz mit Marignano, Schweden mit Napoleon, Finnland im Krieg gegen Russland, Österreich mit fremder Besatzung. Solche Niederlagen führten zu einer realistischen Einschätzung der eigenen Kräfte. Man zog sich aus der Machtpolitik zurück.

Die Neutralität beruht auf einem skeptischen Weltbild. Sie hält keinen Zustand für ewig gesichert. Von ihrem Wesen her ist sie kontrafaktisch. Herrscht Friede vor, gemahnt sie, dass es auch wieder zum Krieg kommen kann. Denn sonst würde es keinen Sinn machen, dauernd neutral zu sein. Herrscht jedoch Krieg, verspricht sie die Hoffnung, dass es eines Tages wieder zum Frieden kommen muss. Denn sonst würde die Neutralität ebenfalls keinen Sinn machen.

Den Ansprüchen der Solidarität genügt die Neutralität nur bedingt. Auch Neutrale können das Ihre zur Beendigung eines bewaffneten Konflikts beitragen. Aber ihr Aktionsradius ist durch das Gebot der Unparteilichkeit begrenzt. Der neutrale Staat kann einem angegriffenen Staat nicht vorbehaltlos zu Hilfe eilen, wie das ein nicht neutraler Staat kann. Er muss sich an Verpflichtungen halten, die er lange vor Ausbruch des jeweiligen Konflikts eingegangen ist.

Die Neutralität ist jedoch nicht unmoralisch. Sie beruht auf einem laueren Prinzip, das die Forderung von Kants kategorischem Imperativ erfüllt. Verhielten sich alle Staaten wie die Neutralen, hätte man ein freiwilliges System der kollektiven Sicherheit. Auf der Welt würde Friede herrschen. Doch, man sage dies einer Nation, die mit letzten Kräften ums Überleben kämpft! Es wäre herzlos. Es wäre, als ob man eine solche Nation mit einer langen Liste von Völkerrechtsverletzungen trösten wollte, die sie später geltend machen könne. Später – das heisst in vielen Fällen: zu spät.

Konfliktparteien neigen dazu, die Haltung der neutralen Staaten als unmoralisch abzutun. Das liegt in der Natur der Sache. Sie möchten deren Unterstützung, nicht deren Abseitsstehen. Dante hatte schon die Engel, die im Kampf zwischen Gott und dem Teufel neutral blieben, mit besonderer Verachtung bedacht. Und Woodrow Wilson benahm sich nach dem amerikanischen Kriegseintritt im Ersten Weltkrieg wie ein umgekehrter Handschuh: vom Anführer der Neutralen wurde er zu deren erbitterter Gegner.

Auch Völkerrechtler präparierten den Weg in die Unmoral. Carl Schmitt, der brillante Kronjurist des Dritten Reiches, stimmte mit dem liberalen Briten Sir

John Fischer Williams in der Ansicht überein, dass es in einem gerechten Krieg für jeden moralisch denkenden Menschen unmöglich sei, nicht Partei zu ergreifen. „Vae Neutris!“ schrieb er, „Wehe den Neutralen“, diese würden nach dem totalen Krieg nicht weniger als die Besiegten zur Rechenschaft gezogen.<sup>6</sup>

### **Solidarität und Neutralität: Wie geht die Schweiz damit um?**

Die Frage, inwieweit die Neutralität im Ukraine-Krieg moralisch zulässig sei, treibt viele in der Schweiz um. Immer wieder heisst es, die Schweiz dürfe nicht abseitsstehen. In diesem Krieg gebe es keine Neutralität mehr. Russland greife nicht nur die Ukraine an, sondern die westliche Wertegemeinschaft insgesamt und damit indirekt auch die Schweiz. Diese müsse die Angegriffenen unterstützen. Das sei ein ethischer Imperativ.

Doch ist dem so? Oberstes Gebot für den neutralen Staat ist die Unparteilichkeit. Er kann nicht einfach für die Angegriffenen Partei ergreifen. Im Irakkrieg von 2003 marschierten die USA ohne Uno-Mandat in den Irak ein unter dem Vorwand, Saddam Hussein besitze Massenvernichtungswaffen. Und im Kosovokrieg griff die Nato Serbien an, ohne von der Uno ermächtigt zu sein. Hätte sich die Schweiz damals mit dem Irak und mit Serbien solidarisieren sollen? Natürlich nicht. Aber sie hätte sich zu dem aufrufen müssen, wozu sie als neutraler Staat verpflichtet ist: zur Zurückhaltung.

Aufrufe zur Solidarisierung mit einer Kriegspartei und zur Aufgabe der Neutralität erfolgen immer wieder. Aus einer Langzeitperspektive gesehen ist es unabdinglich, solchen Impulsen zu widerstehen und einen konstanten Kurs zu halten. Schon in der Tagsatzung von 1848 hielten es Radikale für die heilige Pflicht der Schweiz, den Demokraten im Ausland zu Hilfe zu eilen, sogar mit Truppen. Die Neutralität hätte nur solange Sinn gemacht, als die Schweiz von Monarchien umgeben war, hiess es. Mit den revolutionären Umwälzungen in den Nachbarstaaten sei alles anders geworden. Sollten die Demokraten im Kampf mit den Monarchen unterliegen, wäre auch die Schweiz in ihrer Existenz bedroht. So argumentierte kein Geringerer als der Waadtländer Henry Druey. Er sollte alsbald ins erste Bundesratskollegium gewählt werden.

Auch der Berner Nationalrat Jakob Stämpfli, ein anderer zukünftiger Bundesrat, hielt in seinem moralischen Eifer die Neutralität für verwerflich. Er hätte sich am liebsten an allen Fronten, in Savoyen und Deutschland, in Frankreich und Italien, am europäischen Freiheitskampf beteiligt. Die Mehrheit im Parlament freilich sah es anders. Sie fand, es liege im wohlverstandenen Interesse der Schweiz, die Neutralität unter allen Umständen zu wahren.

Gross war der Ruf nach Solidarität auch im Krimkrieg von 1853-56.

Grossbritannien und Frankreich sprangen dem Osmanischen Reich bei, um die ständige Expansion Russlands nach Süden zu stoppen. Preussen dagegen verhielt sich neutral und Österreich lavierte. Besonders leidenschaftlich plädierte die *Neue Zürcher Zeitung* für ein Ende der Neutralität. Sie forderte den Bundesrat auf, den Westmächten mit einem Hilfskorps von 12 000 Mann zu Hilfe zu eilen (s. Textkästchen 6).

In beiden Fällen wich die Schweiz trotz grossen innenpolitischen Drucks nicht von der Neutralität ab. Sie tat gut daran. Es gäbe noch etliche andere Beispiele, die man anführen könnte, etwa General Ulrich Wille. In einem famosen Brief schlug er dem Bundesrat im Ersten Weltkrieg vor, die Schweiz solle ihre Neutralität aufgeben und sich auf die Seite der Mittelmächte schlagen.<sup>7</sup>

Aus einer Langzeitperspektive betrachtet erwies es sich stets als weiser, das Prinzip der Neutralität hochzuhalten statt den Solidaritätsimpulsen nachzugeben. Neutralität entspringt aus dem Bewusstsein um die Beschränktheit der eigenen Macht. Die Schweiz erreicht mit einer ernsthaft praktizierten Neutralität mehr als mit Waffenlieferungen und Sanktionen. Sie muss mit ihrer Unparteilichkeit überzeugen.

(Textkästchen 6)

#### **Die NZZ zum Krimkrieg (1853-56) und zum Ukraine-Krieg (2022):**

In einem aufrüttelnden Leitartikel konnte man 1854 in der NZZ zum Krimkrieg lesen: „Die ganze europäische Gesellschaft fühlt es, dass hier ein Krieg für und gegen die höchsten Güter der Civilisation geführt wird, ein Krieg gegen die Ursachen aller Kriege, vielleicht der letzte Krieg. Es herrscht die Feierlichkeit eines Gottes- und Weltgerichts.“ Zehn Tage später doppelte die NZZ wiederum auf der Frontseite mit der Forderung nach, die Schweiz solle den Westmächten mit Truppen zu Hilfe eilen. Sie dürfe nicht allein egoistisch abseitsstehen. Allerdings traf diese Behauptung angesichts der preussischen Neutralität gar nicht zu.

Einen ähnlichen Ton schlägt Chefredaktor Eric Gujer in der Gegenwart an. In seinem Grundsatzartikel vom 22. November 2022 zum Ukraine-Krieg lauten Titel und Vorspann: „Die Schweiz ist keine Komplizin von Diktatoren. Russland bedroht die Freiheit in ganz Europa – das gilt auch für die Schweiz. In dieser Situation abseitszustehen und sich auf eine totale Neutralität zu berufen, würde bedeuten, die Interessen des Landes zu missachten.“

## **Warum sollte man zwischen Staat und Gesellschaft schärfer unterscheiden?**

Die Neutralität ist seit dem Wiener Kongress Teil des Völkerrechts. In der klassischen Theorie richtet sich dieses an Staaten, nicht an Individuen. Diese sind mediatisiert, das heisst, sie sind nur insofern Träger von Rechten und Pflichten, als sich der Staat deren Interessen zu eigen macht.

Allerdings gelten gewisse Rechte und Pflichten in bewaffneten Konflikten schon seit den Haager Abkommen auch für Einzelpersonen. Und die Tendenz, Einzelpersonen in den bewaffneten Konflikten direkt in die Pflicht zu nehmen, hat in der Zwischenzeit stark zugenommen. Man denke nur an den 1998 neu geschaffenen Internationalen Strafgerichtshof. Dennoch sind es nach wie vor die Staaten, die durch das Neutralitätsrecht in erster Linie gebunden sind. Sie müssen sich neutralitätskonform verhalten.

Ein Staat besteht freilich nicht nur aus seinen Institutionen, sondern auch aus der Gesamtheit seiner Bürger, der Gesellschaft. Staat und Gesellschaft sind, ausser in totalitären Staaten, nicht deckungsgleich. Der politische Gestaltungsraum der Gesellschaft ist grösser als jener des Staates. Nicht alles, was die Gesellschaft unternimmt, verpflichtet den Staat. Niemand kann den Schweizern im Ukraine-Krieg vorwerfen, sie würden sich neutralitätswidrig mit den Ukrainern solidarisieren. Doch wenn der Bundespräsident bei einem öffentlichen Auftritt per Video mit dem ukrainischen Präsident fraternisiert, stellt sich die Frage, ob dies für ein Staatsoberhaupt noch neutralitätskonform sei.

Die Schweiz sollte mit Blick auf die Neutralität stärker zwischen Staat und Gesellschaft unterscheiden. Dabei könnte sie aus der eigenen Geschichte lernen, wie man das macht. Als die Sowjetunion 1956 den Aufstand in Ungarn niederschlug, war das ganze Land empört. Überall veranstaltete man Proteste, wie man sie in diesem Umfang noch nie gesehen hatte. Auch rief die Bürgergesellschaft mit beachtlichem Erfolg zum Boykott des Osthandels auf. Der Bundesrat schloss sich der Empörung an. In einer öffentlichen Erklärung verurteilte er die Ereignisse scharf. Aber er nannte die Sowjetunion nicht beim Namen.

Jedermann war damals klar, wo die Schweiz stand. Doch niemand hätte ihr den Vorwurf gemacht, nicht mehr neutral zu sein. Im Gegenteil. Es war erst ein Jahr her, seit Moskau die Schweiz als Muster eines neutralen Staates bezeichnet hat. Und als vorbildlich neutral galt sie weiterhin. Zwischen staatlichem und

gesellschaftlichem Handeln zu unterscheiden und diesen Unterschied zu erklären, macht durchaus Sinn.

### **Gehören die Guten Dienste zur Neutralität?**

Neutralität und Gute Dienste werden oft als Zweigespann wahrgenommen. Die Neutralen gelten als besonders geeignet, in Konflikten unparteiisch einzuspringen, indem sie zum Beispiel Schutzmandate übernehmen oder die Wiederaufnahme von Kontakten zwischen den Konfliktparteien erleichtern.

Aber an sich sind Neutralität und Gute Dienste nicht aufeinander angewiesen. Die Neutralität ist in erster Linie ein Mittel der nationalen Sicherheitspolitik. Für die Schweiz besteht keine Verpflichtung, zur Rechtfertigung ihrer Neutralität Gute Dienste anzubieten, und die Guten Dienste ihrerseits können auch von anderen als Neutralen erbracht werden.

Gewiss erbringt die Schweiz gern Gute Dienste, und sie freut sich auch über das Vertrauen, das man ihr entgegenbringt. Aber sie sollte sich nicht aufdrängen und um Aufträge werben. Entweder bitten andere Staaten um diese Dienstleistungen, und dann erbringt man sie selbstlos. Oder sonst lässt man es sein.

Die Beziehungen zwischen der Schweizer Neutralität und den Guten Diensten sind eigentlich kompensatorischer Natur. Es ist ein grosses Privileg, sich dank der Neutralität aus einem Krieg heraushalten zu können. Dessen ist sich die Schweiz seit langem bewusst. Sie sucht dieses Privileg mit einem besonderen Einsatz auf drei Ebenen, der rechtlichen, der politischen und der humanitären, zu entgelten.

Auf rechtlicher Ebene setzt sich die Schweiz traditionell für das humanitäre Völkerrecht ein. So stand sie 1863 Patin bei der Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK). Allen Opfern im Krieg einen minimalen rechtlichen Schutz zu gewähren, war und ist ihr ein grosses Anliegen. Sie hat auch wesentlichen Anteil an der Entwicklung des humanitären Völkerrechts, insbesondere mit den vier Genfer Konventionen von 1949.

Auf der politischen Ebene bietet sie ihre Guten Dienste seit dem Deutsch-Französischen Krieg von 1870/71 an. Seither übernimmt sie in vielen Konflikten Schutzmandate. Wo immer Konfliktparteien die diplomatischen Beziehungen abbrechen, führt sie, wenn sie darum gebeten wird, die unentbehrlichsten Kontakte gemäss deren Instruktionen aus. Sie ergreift aber auch multilaterale Initiativen, in der Gegenwart zum Beispiel mit ihrem frühen und wegweisenden Engagement für einen koordinierten Wiederaufbau in der

Ukraine, wie es in der Reform-Konferenz von Lugano zum Ausdruck kam (Juli 2022).

Auf der humanitären Ebene schliesslich sucht sie ihre privilegierte Stellung durch grosszügige karitative Massnahmen zu entgelten, oft im Tandem mit der Bürgergesellschaft, so mit der Schweizer Spende nach dem Zweiten Weltkrieg, der Ungarnhilfe nach dem Aufstand von 1956 oder jüngst der Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen.



## **Wirtschaftssanktionen**

### **Darf oder muss sich die Schweiz an Wirtschaftssanktionen beteiligen?**

Das vertragliche Neutralitätsrecht schweigt sich zu dieser Frage aus. Weder gebietet noch verbietet es dem Neutralen, sich an Wirtschaftssanktionen zu beteiligen – ausser in einem Punkt. Wenn ein neutraler Staat den Handel mit Kriegsgütern beschränkt oder verbietet, muss er alle Konfliktparteien gleich behandeln. Unter diese Pflicht fallen aber nur militärische Güter. In den übrigen Bereichen geniesst der Neutrale volle Handelsfreiheit.

Aber der Neutrale tut gut daran, politisch einen vorsichtigeren Kurs zu fahren. Wirtschaftssanktionen haben das Potenzial, die Unparteilichkeit eines neutralen Staates in Frage zu stellen. Es ist daher jedem Neutralen freigestellt, sich selbst mehr Restriktionen aufzuerlegen, als es das Neutralitätsrecht erfordert. Die Schweiz tut das mit verschiedenen Exportkontrollen. Sie reguliert die Ausfuhr von Rüstungsgütern mit dem Kriegsmaterialgesetz von 1972 und den Export von sogenannten Dual-use-Gütern – z.B. militärisch wie zivil verwendbare Werkzeugmaschinen oder militärisch wie zivil verwendbare Trainingsflugzeuge - mit dem Güterkontrollgesetz von 1996. Letzteres ist weniger restriktiv formuliert als das Kriegsmaterialgesetz.

Ausserdem bildet das Embargogesetz von 2002 die rechtliche Grundlage, um Sanktionen umzusetzen, die von der UNO oder unseren wichtigsten Handelspartnern, namentlich der EU oder den USA, beschlossen wurden und von der Schweiz mitgetragen werden. Solche Zwangsmassnahmen können den Waren-, Dienstleistungs- Kapital- und Personenverkehr sowie die kulturelle und wissenschaftliche Zusammenarbeit betreffen. Seit 1990 hat sich die Schweiz an mehreren wirtschaftlichen Sanktionen der UNO, aber auch der EU beteiligt (s. Textkästchen 7).

Die Schweiz trägt, seit sie im Jahr 2002 Vollmitglied der UNO wurde, Zwangsmassnahmen, die der UNO-Sicherheitsrat beschlossen hat, voll mit. Sie schliesst sich jedoch Sanktionen, die von Organisationen wie der EU oder befreundeten Staaten wie den USA erlassen werden, aus Neutralitätsgründen häufig nicht an. Denn diese Fälle sind anders gelagert.

Im Fall der UNO geht es um Zwangsmassnahmen, welche die ganze Staatengemeinschaft gegen einen Rechtsbrecher beschliesst. Es handelt sich somit nicht um eine bewaffnete internationale Auseinandersetzung zwischen zwei Konfliktparteien. Aber genau eine solche Situation ist erforderlich, damit ein Neutraler sich auf seine Neutralität berufen kann. Ergreift jedoch nur ein

Teil der Staatenwelt Sanktionen, dann liegt in der Tat ein international bewaffneter Konflikt vor und die Neutralität kommt zum Tragen.

Der Bundesrat hielt im Neutralitätsbericht von 1993 fest, dass sich die Schweiz auch an Sanktionen ausserhalb des UNO-Systems beteiligen könne, wenn diese ein wichtiges Mittel zur Wiederherstellung des Friedens darstellten. Allerdings müsse im Einzelfall eine gründliche Abwägung erfolgen, ob dem Frieden und den schweizerischen Interessen eher mit einem neutralen Abseitsstehen oder einer Teilnahme gedient sei.

(Textkästchen 7)

**Neue differenzielle Neutralität seit 1990: Wie entschied der Bundesrat in einzelnen Fällen?**

**Zweiter Golfkrieg 1990/91:** Die Schweiz rückt erstmals seit 1938 von der integralen Neutralität ab. Sie beteiligt sich an UNO-Wirtschaftssanktionen gegen den Irak.

**Krieg in Bosnien und Herzegowina 1995:** Die Schweiz gewährt der Ifor/Sfor Transitrechte und entsendet Friedenstruppen.

**Krieg im Kosovo 1999:** Die Schweiz übernimmt erstmals EU-Sanktionen. Diese richten sich gegen Jugoslawien. Sie beteiligt sich aber auch an der humanitären Initiative Focus, die in ganz Jugoslawien tätig ist. Der NATO gewährt sie für ihren Einsatz im Kosovo erst Transitrechte, nachdem ein UNO-Mandat vorlag. Danach beteiligt sie sich selbst an Kfor. Die Bombardierung Jugoslawiens durch die NATO – ohne UNO-Mandat - hat der Bundesrat nie verurteilt.

**Irakkrieg 2003:** Es liegt kein UNO-Mandat vor. Die Schweiz beteiligt sich an den Wirtschaftssanktionen gegen den Irak, gewährt den kriegführenden Staaten aber keine Transitflüge zu militärischen Zwecken.

**Ukrainekrise 2014:** Die Schweiz verurteilt die Annexion der Krim. Sie übernimmt die EU-Sanktionen nicht, erlässt indes Massnahmen, um deren Umgehung über die Schweiz zu verhindern. Sie verbietet den beiden Konfliktparteien den Überflug des Schweizer Territoriums.

(Bericht zur Neutralität vom 29.11.1993 in Bundesblatt 1994 I 153 219; Postulatsbericht zur Neutralität vom 26.10.2022)

## **Was bedeutet der *courant normal*?**

Wenn sich die Schweiz den Sanktionen nicht anschliesst, hält sie sich oft an ein Regime, das man *courant normal* nennt. Das heisst, sie unternimmt alles, um die von anderen Staaten verhängten Zwangsmassnahmen nicht durch ein Abseitsstehen zu unterlaufen. Sie beschränkt den wirtschaftlichen Austausch mit einem sanktionierten Staat auf das Niveau, das vor dem Sanktionserlass erreicht wurde. Damit verhindert sie, dass der Handel mit Waren, Dienstleistungen und Kapital über die Schweiz umgeleitet wird.

Eine solche Politik verfolgte der Bundesrat schon 1966, als die UNO ein Wirtschaftsembargo gegen Rhodesien erliess. Auch 2014, als sich die Schweiz nach der Annexion der Krim durch Russland den EU-Sanktionen nicht anschloss, erliess er eine Reihe von Massnahmen im Bankensektor und im Bereich der Exportkontrollen, um die Umgehung der EU-Sanktionen zu verhindern.

Der *courant normal* ist eine faire Politik. Damit schliesst sich ein neutraler Staat den von anderen erlassenen Sanktionen nicht an, aber er vermeidet es auch, dass unter Ausnützung seiner Neutralität diese umgangen werden können. Es geht nicht darum, nichts zu tun, sondern Umgehungsgeschäfte zu vermeiden. Der Vorwurf, die Schweiz wolle mit dem *courant normal* von den Sanktionen anderer Staaten profitieren, greift zu kurz. Genau das soll mit strengen Kontrollen unterbunden werden.

Leider hat es der Bundesrat versäumt, dieses weitgehend unbekanntes Regime mit der ganzen Autorität seines Amtes zu erklären. So konnten in- und ausländische Kritiker der Schweiz unwidersprochen vorwerfen, sie handle als kleinlicher Profitgier. Die verantwortungsbewusste Stellung des Neutralen, die im Interesse einer Friedensordnung liegt, ging im Gesinnungseifer unter.

## **Darf die Schweiz über blockierte russische Vermögen verfügen?**

Mehrere Länder haben russische Vermögen blockiert. Von den geschätzten 150 bis 200 Milliarden Franken, die in der Schweiz lagern, gehört der grösste Teil Personen, die nicht auf den Sanktionslisten stehen. Der Bund hat 7,5 Milliarden von Oligarchen blockiert. Dazu kommen noch 15 Liegenschaften.

Die EU sperrte nach Angaben ihrer Präsidentin Ursula von der Leyen 300 Milliarden Euro der russischen Zentralbank. Dazu kommen noch 19 Milliarden von russischen Oligarchen. Diese Gelder will man für den Wiederaufbau in der Ukraine benützen. Auch die USA wollen auf blockierte russische Guthaben zurückgreifen, um den Wiederaufbau in der Ukraine zu finanzieren. Der

amerikanische Senat hat Ende 2022 eine entsprechende Gesetzesänderung verabschiedet. Sie muss noch vom Abgeordnetenhaus genehmigt werden. Das dürfte in den nächsten Monaten geschehen. Die Schweiz weiss somit, was auf sie zukommt: massiver Druck von Seiten der USA und wichtiger EU-Staaten. Diese werden sie auffordern, mit ihnen gleichzuziehen, allenfalls unter Androhung von schwarzen Listen für Schweizer Firmen.

Aber das Recht auf Eigentum ist ein hohes Verfassungsgut. Wenn die Schweiz ein Rechtsstaat bleiben will, kann sie sich nicht in einer Haurückübung über ihre eigene Verfassung hinwegsetzen. Weder das Embargogesetz noch das Gesetz über unrechtmässig erworbene Vermögenswerte bietet eine rechtliche Handhabe für einen derart schweren Eingriff in die Rechtsordnung, wie es eine Enteignung darstellen würde. Der Bundesrat hat sich bisher standhaft gegen Druckversuche von innen und aussen gewehrt und den Rechtsstaat verteidigt.

Bietet die Vergangenheit Orientierungshilfe, wie man sich in solchen Lagen verhalten sollte? Die Schweiz war schon einmal in einer ähnlichen Situation. Das war nach dem Zweiten Weltkrieg. Washington verlangte, die deutschen Guthaben in der Schweiz seien einzuziehen und für Reparationsansprüche zu verwenden. Unter der Verhandlungsführung von Minister Welter Stucki widerstand die Schweiz den Forderungen der Alliierten weitgehend. Sie unterschied zwischen staatlichen und privaten Guthaben. Das staatliche Vermögen zog sie ein und gab es teilweise für den Wiederaufbau frei. Die deutschen privaten Guthaben in der Schweiz jedoch blieben geschützt und vor Reparationsansprüchen verschont. Die meisten Besitzer erhielten nach dem Krieg ihre Guthaben zurück.

Die Schweiz hatte, wie die Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg festhielt, „die Grundlagen des internationalen Privatrechts durch die Kriegsjahre hindurchgerettet und nicht nur gegenüber Westdeutschland ein frappantes Beispiel helvetischer Rechtssicherheit geliefert.“<sup>8</sup> Für diese Standhaftigkeit sollte sie später reichlich belohnt werden. Das ausserordentliche Vertrauen, das der Finanzplatz Schweiz hinfert genoss, kam nicht von ungefähr. Es war die Frucht unerschrockener Rechtsstaatlichkeit. Internationale Kunden zeigten sich dankbar dafür, dass die Schweiz sie nicht summarisch in die Geiselhaft ihres verbrecherischen Regimes genommen hat.

Äusserst schwierige Entscheide dürften anstehen. Die USA haben in den letzten Jahren bewiesen, dass sie nicht nur Staaten unter Druck setzen, sondern auch, entgegen internationalem Recht, Unternehmen direkt in die Mangel nehmen. Der Druck auf den Bundesrat dürfte somit von aussen und innen kommen. Vielleicht kann das historische Beispiel Mut machen. Jedenfalls zeigt es, wie der

Bundesrat seinerzeit mit grosser Unterstützung aus dem Parlament den Rechtsstaat in einer schier ausweglosen Situation erfolgreich verteidigt hat.

### **Darf Deutschland in der Schweiz gekaufte Munition an die Ukraine liefern?**

Die Schweiz verbietet die Ausfuhr von Kriegsmaterial in Staaten, die sich in einem internationalen bewaffneten Konflikt befinden – wie übrigens auch in Staaten, in denen ein Bürgerkrieg wütet, obschon das Neutralitätsrecht in innerstaatlichen bewaffneten Konflikten keine Anwendung findet.

Um zu verhindern, dass ein Staat die aus der Schweiz bezogenen Rüstungsgüter an ein Land, das sich im Kriegszustand befindet, weiterliefert, verlangt die Schweiz eine Erklärung, in der sich der Käuferstaat verpflichtet, das in der Schweiz eingekaufte Kriegsmaterial nicht ohne Einwilligung der Schweiz wieder auszuführen. Diese Erklärung ist nicht durch das Neutralitätsrecht gefordert. Die Schweiz geht in ihrer Gesetzgebung – dem Kriegsmaterialgesetz - aus eigenem Antrieb darüber hinaus.

Das kann, wie jüngst im Falle von Deutschland, Probleme schaffen. Die deutsche Regierung hat in der Schweiz Munition für den Gepard-Panzer gekauft. Dabei hat sie eine Nichtwiederausfuhr-Erklärung abgegeben und sich verpflichtet, die Munition nicht ohne Genehmigung der Schweiz wieder auszuführen. Im Ukraine-Krieg bat sie den Bundesrat mehrmals, die Munition an die Ukraine liefern zu dürfen. Der Bundesrat musste das Gesuch aufgrund der innerstaatlichen Gesetzeslage ablehnen.

Verschiedene Parlamentarier forderten den Bundesrat auf, sich über das Gesetz hinwegzusetzen und per Notrecht die Wiederausfuhr zu genehmigen. Ein bedenkliches Ansinnen! So darf man den ordentlichen Gesetzesweg nicht aushebeln. Das Trauerspiel ist umso grösser, als die gleichen Volksvertreter anderthalb Jahre zuvor das Kriegsmaterialgesetz derart verschärft hatten, dass der Bundesrat auch im Fall der Ukraine keine legale Ausnahmebewilligung mehr erteilen durfte. Nun sollte eine fragwürdige Hauruckübung die eigene Kurzsichtigkeit korrigieren. Zudem würde mit einer rückwirkenden Aufhebung der Nichtwiederausfuhr-Erklärung der Bundesrat gegen das Verbot der Bevorzugung einer Kriegspartei und somit gegen Neutralitätsrecht verstossen.

Doch nicht genug der Schlaumeiereien. Einige Parlamentarier möchten, um der Ukraine zu helfen, das Wiederausfuhrverbot temporär aufheben. Ein derart einseitiger Akt zugunsten der Ukraine wäre offensichtlich gleichfalls ein Neutralitätsverstoss. Andere möchten Lieferungen generell gestatten, wenn die UNO-Generalversammlung einen Krieg mit Zweidrittel-Mehrheit als völkerrechtswidrig bezeichnet. Aber die Beschlüsse der Generalversammlung

sind rechtlich nicht bindend, das Neutralitätsrecht dagegen ist es. Folglich führt auch dieser Weg in eine Sackgasse.

Mit Recht hielt sich der Bundesrat an die gesetzlichen Bestimmungen und wies die deutschen – wie auch andere - Gesuche ab. Er konnte nicht anders.

### **Ist die Nichtwiederausfuhr-Erklärung sinnvoll?**

Eine andere Frage ist, wie sinnvoll die Nichtwiederausfuhr-Erklärung ist. Sie ist Teil des pazifistischen Erbes, das in der Neutralität steckt. Der Neutrale würde seine Neutralität am konsequentesten ausüben, wenn er den Export von Rüstungsgütern ganz unterbinden würde. Die Schweiz war 1972 nahe daran, dies zu tun. In einer Volksabstimmung wurde die Waffenausfuhr-Initiative nur gerade mit 50,3 Prozent der Stimmen abgelehnt. Später wurden nochmals zwei Initiativen eingereicht, die die Stimmbürger indes mit grösserer Mehrheit verwarfen.

Gegen ein Verbot von Rüstungsexporten spricht der bewaffnete Charakter der Schweizer Neutralität. Um die Verteidigungsfähigkeit sicherzustellen, unterhält die Schweiz eine namhafte Rüstungsindustrie. Diese ist jedoch nur existenzfähig, wenn sie auch exportieren kann.

Im Dilemma zwischen einem Rüstungsausfuhrverbot und eigener Verteidigungsfähigkeit wählte die Schweiz als Mittelweg ein restriktives Exportregime für Waffen. Im Wesentlichen besteht es darin, kein Kriegsmaterial in Länder zu exportieren, die in einen internationalen oder einen internen bewaffneten Konflikt verwickelt sind. Dieses Regime hat sich im Allgemeinen bewährt. Man sollte es weiterhin mit grosser Sorgfalt anwenden.

Man kann sich aber fragen, ob eine Nichtwiederausfuhr-Erklärung sinnvoll ist. Die Schweiz muss ihr Handeln nach der Weltlage ausrichten, wie sich diese zum Zeitpunkt eines Vertragsabschlusses präsentiert. Dafür hat sie die Verantwortung zu übernehmen. Wenn sie die Waffenausfuhr in ein Land gestattet, von dem sie weiss, dass es die Waffen unmittelbar an eine Kriegspartei liefern wird, verletzt sie Neutralitätsrecht. Sie begünstigt eine Partei. Sie wird zur Komplizin. Was jedoch später unter anderen Umständen geschieht, liegt ausserhalb ihrer Zuständigkeit. Dafür muss der effektive Waffenlieferant die Verantwortung übernehmen, im Falle der Munitionslieferung an die Ukraine Deutschland.

Es ist nicht Aufgabe der Schweiz, anderen Staaten in Situationen, die sich erst nach Vertragsabschluss einstellen, ein Verhalten vorzuschreiben. Dazu hat sie nicht die moralische Autorität, und sie überdehnt ihre Zuständigkeit. Deshalb

sollte man den Artikel über die Nichtwiederausfuhr-Erklärungen im Kriegsmaterialgesetz streichen. Es sei jenen Parlamentariern, die per Notrecht Waffen liefern wollen, ans Herz gelegt, endlich die erforderliche Gesetzesänderung an die Hand zu nehmen. Denn unsere Neutralitätspolitik muss gesetzeskonform und berechenbar sein – und nicht dem Diktat politischer Gefälligkeiten unterliegen.

Freilich, eine solche Gesetzesänderung wird sich erst in der Zukunft auswirken. Sie darf nicht rückwirkend angewandt werden. Sonst würde die Schweiz eindeutig eine Partei bevorzugen und damit gegengenen das Neutralitätsrecht verstossen. Denn in einem solchen Fall wäre die Wiederausfuhr-Erklärung offensichtlich nur abgeschafft worden, um eine Konfliktpartei zu begünstigen. Die Abschaffung soll aber mit der Absicht erfolgen, den Verantwortungsbereich generell zu klären.

### **Was bedeutet die Kehrtwende des Bundesrats im Ukraine-Krieg?**

Am 24. Februar 2022 griff Russland die Ukraine frontal an. Der Bundesrat verurteilte ohne Zögern die schweren Verletzungen des Völkerrechts durch Russland. Er tat es in bilateralen Demarchen wie in multilateralen Erklärungen, z.B. in der Resolution der UNO-Generalversammlung vom 2. März 2022. Auch erklärte er, die Schweiz würde alles tun, damit die eben beschlossenen EU-Sanktionen nicht via die Schweiz umgangen würden. Diese Stellungnahme entsprach der traditionellen Neutralitätspolitik: klare Verurteilung des Rechtsbruchs, Zurückhaltung bei wirtschaftlichen Sanktionsmassnahmen.

Am nächsten Tag vertraten die Bundesräte Cassis, Parmelin und Keller-Sutter an einer Medienkonferenz nochmals diese Position. Eine volle Übernahme der EU-Sanktionen war kein Thema. Aber man versicherte, die Übernahme von einzelnen Massnahmen zu prüfen.

Doch drei Tage später, am 28. Februar, verkündete der Bundesrat eine Kehrtwende: Die Schweiz übernehme die EU-Sanktionspakete gegen Russland vollumfänglich. Und dieser Linie folgend übernahm sie auch die später erlassenen Massnahmenpakete. Offenbar übten die USA und einzelne EU-Länder massiven Druck auf den Bundesrat und verschiedene Banken aus. Der Bundesrat sah keine andere Möglichkeit mehr als zu parieren. Aber darf man so leicht nachgeben? Ist die Schweiz derart erpressbar geworden?

Gewiss, mit diesem Beschluss beging der Bundesrat keinen Verstoss gegen das Neutralitätsrecht. Aber neutralitätspolitisch war die volle Übernahme der EU-Sanktionen grenzwertig. Schliesslich ging es hier nicht um Zwangsmassnahmen, die der UNO-Sicherheitsrat erlassen hat und die für alle Mitgliedsstaaten

verbindlich sind. Es ging um Zwangsmassnahmen von Staaten, die im vorliegenden Konflikt eindeutig für eine Seite Partei ergriffen haben und diese sogar militärisch unterstützen. Dass sich die Schweiz solchen Sanktionen anschloss, erschütterte ihre Glaubwürdigkeit zutiefst. Man darf nicht übersehen, dass von den wichtigsten Industrie- und Schwellenländern, den G20, neun keine Sanktionen anwenden und mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Ländern lebt, die sich weder auf die eine noch die andere Seite geschlagen haben.

Kein Wunder, dass Russland die Schweiz auf die Liste der „unfreundlichen Staaten“ setzte und sie bezichtigte, ihre traditionelle Neutralität aufgegeben zu haben. Doch mehr als Putins Reaktion erstaunte Präsident Joe Biden, der zur gleichen Ansicht gelangte. Und die Presse stimmte in den Chor ein, nicht nur in Russland, auch in Amerika. Die *New York Times* und die *Washington Post* erklärten übereinstimmend, die Schweiz hätte ihre jahrhundertealte Neutralität aufgegeben. Offensichtlich ist etwas falsch gelaufen.

### **Wie hätte sich der Bundesrat verhalten sollen?**

Im Jahr 2014 hatte die Schweiz den Vorsitz in der OSZE inne. Als Russland die Halbinsel Krim überfallen und annektiert hatte, bemühte sich der Bundesrat um strikte Neutralität. Deshalb übernahm er die von der EU gegen Russland verhängten Sanktionen nicht. Er ordnete lediglich Massnahmen an, um Umgehungsgeschäfte über die Schweiz zu verhindern. Daneben hielt er sich für Gute Dienste zur Friedensvermittlung bereit. Die strikte Neutralität erklärte die Landesregierung unter anderem mit den besonderen Anforderungen an den OSZE-Vorsitz.

Genau so hätte sich der Bundesrat auch 2022 im Ukraine-Krieg verhalten sollen. Die Benchmark für die Schweizer Neutralität ist nicht ein OSZE-Vorsitz, sondern die glaubwürdige Handhabung der Neutralität über die Zeitläufte hinweg. Das hätte bedeutet:

- Deutliche Verurteilung der gravierenden Verletzung des Völkerrechts durch Russland – was der Bundesrat getan hat;
- Strikte Anwendung des Neutralitätsrechts und der gültigen Gesetze bezüglich des Exports und der Weitergabe von Kriegsmaterial – was der Bundesrat ebenfalls getan und mit seiner Erklärung vom 10. März 2023 ausdrücklich bekräftigt hat;
- Unmissverständliche Verteidigung der Schweizer Rechtsordnung bezüglich der Einziehung von sogenannten russischen Oligarchengeldern – was der Bundesrat auch getan hat;



Darüber hinaus hätte dazu gehört:

- Keine Übernahme von EU-Sanktionen - es sei denn im Einzelfall nach gründlicher Prüfung;
- Erlass von Massnahmen, um Umgehungsgeschäfte über die Schweiz zu verhindern;
- Bereitschaft Gute Dienste zu erbringen, jedoch diskret, ohne propagandistischen Übereifer, wie dies geschah, als die Schweiz ankündigte, die ukrainischen Interessen in Russland vertreten zu wollen, ehe Russland überhaupt eingewilligt hatte – und es dann prompt nicht dazu kam;
- Deutliche Erklärung des Bundesrates zur Schweizer Neutralität an die Adresse des In- und Auslands. Das unterliess der Bundesrat lange sträflich. Mittlerweile hat er allerdings begonnen, Klartext zu sprechen, vor allem Bundespräsident Alain Berset. In einem Interview mit der *NZZ am Sonntag* meinte er, die Schweizer Neutralität lasse sich durchaus mit Vernunft vertreten. „Sie beruht auf unserem Engagement für den Frieden, für das humanitäre Recht, wo möglich für Mediationen. Wir sind Sitzstaat der Genfer Konventionen, des IKRK, der Uno. Und diese besondere Rolle der Schweiz widerspiegelt sich in unseren Gesetzen, auch was die Ausfuhr von Waffen betrifft.“ Und er fährt fort, es wäre sehr gefährlich, die fundamentalen Prinzipien der Neutralität über Bord zu werfen. „Darauf läuft es hinaus, wenn wir uns nun von kurzfristigen Überlegungen und aufgrund der täglichen Nachrichtenlage zu Entscheidungen hinreissen lassen, deren Konsequenzen wir nicht abschätzen können. Wir müssen uns fragen, wo wir als Land, wo Europa in fünf, zehn, dreissig Jahren steht. Alles, was wir heute beschliessen, muss sich daran messen.“<sup>9</sup>

## Vereinbarkeit und Abgrenzungen

### **Ist eine EU-Mitgliedschaft mit der Neutralität vereinbar?**

Der Bundesrat erachtet gemäss Neutralitätsbericht von 1993 einen Beitritt der Schweiz zur EU unter Wahrung der Neutralität für möglich. Auch in der jüngsten Lagebeurteilung der Beziehungen zur EU vom 9. Dezember 2022 vertritt er, wenngleich in abgeschwächter Form, diese Ansicht.

Meines Erachtens trifft diese Vereinbarkeit nicht zu. Neutralität und EU-Mitgliedschaft verfolgen unterschiedliche Ziele. Die EU bezweckt mit ihrem Zusammenschluss ein starkes gemeinsames Handeln. Sie will ein Machtfaktor sein auf der Weltbühne und ergreift deshalb bei Konflikten Partei. Der Neutrale dagegen will nicht in bewaffnete Konflikte hineingezogen werden. Deshalb auferlegt er sich bei Konflikten Zurückhaltung. Für einen ernsthaften Neutralen hat es in der EU keinen Platz. Er würde das gemeinsame Handeln erschweren.

Schon heute sind diejenigen, die sich wie Österreich neutral nennen, in der EU in eine gemeinsame Aussenpolitik eingebunden, die ihnen in manchen Belangen kaum noch Raum für eine eigenständige Politik lässt. Als Beispiel, das ich aus eigener Erfahrung kenne, erwähne ich die Nahostpolitik. Während die Schweiz und Norwegen auf der Suche nach Friedenslösungen Kontakte mit allen Konfliktparteien, auch mit der Hamas, pflegen, ist dies den EU-Staaten untersagt, da die Hamas als Terrororganisation eingestuft wird. Die Schweiz könnte, wäre sie in der EU, verschiedene Tätigkeiten im Nahen Osten nicht fortsetzen, desgleichen Norwegen.

Auch von der Zielsetzung her fragt man sich, warum eine Schweiz unter Beibehaltung ihrer Neutralität der EU beitreten soll. Mit dem Vertrag von Maastricht hat sich die EU eine Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) geschaffen. Damit will sie ihre Aussenpolitik straffen. Die Mitglieder sollen solidarischer und kohärenter auftreten. Ein Beitritt der Schweiz würde die Entwicklung jedoch gerade in die andere Richtung treiben. Die EU müsste auf mehr nationale Vorbehalte Rücksicht nehmen. Somit besteht ein Dilemma: Ein Schweizer EU-Beitritt würde entweder auf Kosten einer kohärenten EU-Aussenpolitik gehen oder sonst auf Kosten der Schweizer Neutralität.

Kommt noch hinzu, dass Artikel 42 des EU-Vertrags „eine schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union“ vorsieht. Was könnte die Schweiz dazu beitragen? Nichts. Stattdessen würde sie zu einem ständigen Hemmschuh. Sie müsste sich gegen eine solche Politik sogar aus neutralitätsrechtlichen Gründen stemmen.

Es braucht schon einige geistige Akrobatik, um die Vereinbarkeit von Neutralität und EU-Mitgliedschaft zu behaupten. Kein Wunder, dass man am meisten Akrobaten unter den Euroturbos findet. Ihnen gefällt die angebliche Vereinbarkeit. Denn sie könnten zwei Fliegen auf einen Schlag erledigen. Mit dem ersehnten EU-Beitritt entsorgte man auch die Neutralität.

### **Ist die Neutralität mit einem Sitz im UNO-Sicherheitsrat vereinbar?**

Ja, neutralitätsrechtlich gesehen. Aber es ist kein kluger Schritt. Denn die Schweiz kann im Sicherheitsrat nichts gewinnen, aber viel verlieren.

Der Sicherheitsrat ist etwas ganz anderes als die Generalversammlung. Diese ist ein Beratungsorgan. Jedes Land kann sich dort zu allem äussern, aber es kann auch zu allem Schweigen. Der Sicherheitsrat dagegen ist das Führungsorgan der UNO. Er muss über Krieg und Frieden entscheiden, notfalls gar militärische Massnahmen anordnen. Sonst nimmt er – was leider zu oft der Fall ist - seine Aufgaben nicht wahr.

Die Schweiz droht im Sicherheitsrat in folgende Zwickmühle zu geraten: Entweder enthält sie sich in brenzligen Lagen der Stimme. Doch dann gehört sie nicht in den Sicherheitsrat. Sie schwächte so nur ein ohnehin schon schwaches Organ zusätzlich. Oder sie ergreift häufig Partei. Dann ist die Gefahr gross, dass sie mit ihrer Parteinahme ihre eigene Glaubwürdigkeit als neutraler Staat beschädigt. Man stelle sich nur vor, sie würde schärfere Sanktionen gegenüber dem Iran oder neue Sanktionen gegenüber China befürworten: sie würde sogleich von den verurteilten Staaten der Parteilichkeit bezichtigt und ihre Neutralität erlitte einen weiteren Reputationsschaden.

Ihre grundsätzliche Haltung kann die Schweiz hinreichend in der Generalversammlung einbringen und mit Guten Diensten belegen. Ein Sitz im Sicherheitsrat bringt kein Plus.

### **Wie weit darf die Zusammenarbeit mit der NATO gehen?**

Dass ein neutraler Staat das Recht hat, sich bei einem militärischen Angriff zur Wehr zu setzen, ist unbestritten. Weniger eindeutig festgelegt sind die Grenzen dessen, was im Vorfeld erlaubt ist. Wie weit darf der Neutrale mit anderen Staaten zusammenarbeiten, um sich für einen solchen Fall zu wappnen?

Die Schweiz legte den neutralitätspolitisch zulässigen Aktionsradius stets grosszügig zu ihren Gunsten aus. Im Ersten und im Zweiten Weltkrieg traf die Armeespitze, ohne es an die grosse Glocke zu hängen, sogenannte

Eventualabsprachen mit Frankreich und Deutschland für den Fall eines militärischen Angriffs auf die Schweiz, desgleichen im Zweiten Weltkrieg mit Frankreich. Solches schien nicht allen geheuer. Die neutralen Niederlande etwa hielten im Ersten Weltkrieg hochrangige Kontakte mit kriegführenden Staaten als nicht vereinbar mit strikter Neutralität.

Grosszügig interpretierte der Bundesrat auch nach dem Kalten Krieg die Zulässigkeit von institutionellen Beziehungen zu einem militärischen Bündnis. 1996 beschloss er der von der NATO ins Leben gerufenen Partnerschaft für den Frieden beizutreten. Zweck dieser Vereinigung ist die militärische und politische Zusammenarbeit zwischen der NATO und Staaten, die nicht Mitglieder der Allianz sind.

Auch wenn die Schweiz die Art ihrer Beteiligung weitgehend nach eigenen Wünschen zusammenstellen kann, fragt es sich doch, ob ein neutrales Land in die äussere Umlaufbahn eines Militärbündnisses gehört. Vierzehn der Unterzeichnerstaaten haben die Partnerschaft für den Frieden nach kurzer Zeit verlassen und traten als Vollmitglied der NATO bei. Nun ziehen auch Schweden und Finnland nach. Dass eine Mehrheit die Partnerschaft wie ein Trainingslager für einen NATO-Beitritt benützte, dürfte dem Ansehen der Schweiz als neutraler Staat in den Augen von Dritten kaum förderlich sein. Und im Übrigen sollte man sich fragen, ob der Schrumpfbestand - vornehmlich zentralasiatische Staaten - ein geeignetes Vehikel für einen neutralen Staat bildet.

Meines Erachtens liess sich die Schweiz institutionell zu stark einbinden. Und dennoch: Es scheint, als ob der Bundesrat die Zusammenarbeit mit der NATO noch intensivieren möchte. In einem Zusatzbericht zum sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Kriegs in der Ukraine erwägt das Verteidigungsdepartement (VBS), eine neue Stufe der Kooperation mit der NATO anzustreben, „indem sich die Schweizer Armee an Übungen der NATO im gesamten Spektrum beteiligen würde, vorerst mit mehr Berufsformationen. Eine Beteiligung an Übungen zur gemeinsamen Verteidigung könnte im Einzelfall mit der NATO geprüft werden.“<sup>10</sup> Auch bekäme die NATO das Recht, die Interoperabilität von Armeeverbänden in der Schweizer Armee zu überprüfen. Dieser Bericht verdeutlicht, wie man in einigen sicherheitspolitischen Kreisen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung die Neutralität entkernen möchte. Eine glaubwürdige Neutralitätspolitik sieht anders aus.

### **Wo sind die roten Linien zu ziehen?**

Selbstverständlich kann die Schweiz, wie im Sicherheitspolitischen Bericht 2021 festgehalten, in Bereichen von beiderseitigem Interesse mit der NATO

zusammenarbeiten. Hat sie auch schon immer getan. So soll sie jene Rüstungsgüter beschaffen, die sie als die zweckmässigsten erachtet. Und wenn diese mit den von der NATO verwendeten Waffensystemen interoperabel sind, umso besser. Auch ist nichts gegen eine militärische Ausbildung im Ausland und ein auf Einzelaspekte begrenztes gemeinsames Training einzuwenden. Aber dadurch darf keine Abhängigkeit entstehen, welche die Unparteilichkeit im Kriegsfall aufs Spiel setzt.

Die neue Stufe der Zusammenarbeit, welche der erwähnte Zusatzbericht propagiert, prescht jedoch in diese Zone vor. Mit dem Vorschlag, gemeinsame Übungen mit NATO-Truppen auch auf Schweizer Territorium abzuhalten, würde man sogar eindeutig gegen das vertragliche Neutralitätsrecht verstossen. Die Schweiz darf auf ihrem Gebiet keine fremden Truppen dulden. Der Bundesrat sollte solchen Schreibtischstrategen im VBS rasch einen Riegel schieben.

Auch eine Schweizer Beteiligung an der von Bundeskanzler Olaf Scholz geforderten europäischen Luftverteidigung unter deutscher Führung würde gegen das Neutralitätsrecht verstossen. Wie der Chef der Schweizer Luftwaffe, Divisionär Peter Merz, zu Recht ausführte, sind die politischen Voraussetzungen für einen gemeinsamen Einsatz nicht gegeben. Gemeinsame Ausbildung ja, gemeinsames Training ja, punktuelle Zusammenarbeit ja, aber gemeinsamer Waffeneinsatz nein. Ein Waffeneinsatz von Schweizer Kampffjets kann nur über dem eigenen Territorium in Frage kommen. Alles andere verstiesse gegen die Neutralität.

Nach all den Turbulenzen, die das unglückliche Agieren von Bundesrat und Parlament im Ukraine-Krieg ausgelöst hat, sollte die oberste Landesbehörde klar die Grenzen, die einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit einem militärischen Bündnis wie der NATO gesetzt sind, hervorheben. Man darf die Neutralität nicht Schritt für Schritt derart entkernen, bis nur noch der Name übrigbleibt. Sonst würden wir, wie ich es nennen möchte, zu einem NINO-Staat (*Neutrality In Name Only*) – zu einem Staat, der nur dem Namen nach noch neutral ist. Das Akronym NINO habe ich in Analogie zum englischen DINO gebildet, also: *Democracy In Name Only*. Es steht für den Substanzverlust, den die Demokratie vielerorts gegenwärtig erleidet. Auch eine Neutralität, die vermeint, sich opportunistisch ausrichten zu können, verschafft nicht jene Glaubwürdigkeit, ohne die sie nicht auskommt.

Die Schweiz muss sich wieder mehr auf das konzentrieren, was das Wesen der Neutralität ausmacht, nämlich die Unparteilichkeit. Doch in den letzten Jahren verlor sie sich zusehends in epischen Diskussionen über eine kooperative, eine bündnisnahe, eine anständige oder irgendeine andere mit einem Adjektiv

verbundene Neutralität. Das ist ja gut und recht, aber es führt nicht weit, solange die eine schlichte Wahrheit zu kurz kommt: Man ist neutral, oder man ist es nicht. Diesem Anspruch gerecht zu werden, das ist die grosse Herausforderung für die Schweiz auch in Zukunft.

## Verzeichnis der Textkästchen

|   |    |
|---|----|
| 1 Warum missachtete Deutschland im Ersten Weltkrieg die belgische, respektierte jedoch die niederländische Neutralität? | 8  |
| 2 Die Affäre Grimm – Hoffmann   | 10 |
| 3 Die Grossen und die Neutralität   | 12 |
| 4 Schlechte Erfahrungen mit der differenziellen Neutralität im Völkerbund   | 16 |
| 5 Wie die Schweiz die Neutralitätserklärung auf dem Wiener Kongress selbst redigierte                                   | 19 |
| 6 Die <i>NZZ</i> zum Krimkrieg (1853-56) und zum Ukraine-Krieg (2022)   | 28 |
| 7 Die neue differenzielle Neutralität seit 1990. Wie entschied der Bundesrat in einzelnen Fällen?                       | 32 |

## Anmerkungen

---

<sup>1</sup> Vgl. Max Huber: Denkwürdigkeiten 1907-1924. Zürich 1974, 32 f.

<sup>2</sup> Eidgenössische Abschiede, Bd. 2, Beilage Litt. A, 467.

<sup>3</sup> Abschiede der ausserordentlichen eidgenössischen Tagsatzung 1814-1815, Bd. 3, Anhang Litt. N, 1-7.

<sup>4</sup> Zit. nach: Daniel Sprecher: Generalstabschef Theophil von Sprecher. Zürich 2000, 106.

<sup>5</sup> Notiz der Direktion für Völkerrecht des EDA vom 11.08.1992. In: Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 1992. Bern 2023, 202.

<sup>6</sup> Carl Schmitt: Das neue Vae Neutris? In: Völkerbund und Völkerrecht, Bd. 4 (1937/38), 633-638.

<sup>7</sup> Vgl. Paul Widmer: Bundesrat Arthur Hoffmann. Zürich 2017, 69.

<sup>8</sup> Unabhängige Expertenkommission Schweizer – Zweiter Weltkrieg: Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Schlussbericht. Zürich 2002, 457.

<sup>9</sup> Interview mit Alain Berset. In: NZZ am Sonntag vom 12.03.2023.

<sup>10</sup> Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine. Bericht des Bundesrates. In: Bundesblatt 2022 2357, Kp. 7.2, Zusammenarbeit mit der NATO.