

Forum

Bemerkungen zur Neutralitätsdiskussion



CHRISTIAN CATRINA

Abstract

The discussion in Switzerland is intensifying, due to the war in Ukraine, the membership in the UN Security Council and an upcoming popular initiative seeking to enshrine a strict interpretation of neutrality in the constitution. The core of neutrality is not to provide any military support to states involved in international armed conflict. However, many people in Switzerland (mis-)understand neutrality as obligation to withhold any opinion on international conflicts. Seeking the non-permanent membership in the UN Security Council has, in this context, raised considerable apprehensions. However, both the hopes of the supporters of this step and the fears of the opponents are exaggerated.

Similarly, the importance of neutrality for offering good services is overestimated, as Swiss good offices are not in such great demand as commonly assumed, and mediation is appropriate only in cases where right and wrong are rather evenly distributed. Neutrality as a concept originated in a time when states were assumed to have a right to war – which is no longer valid since 1945. While neutrality was important for the cohesion of Switzerland up to 1945, this is since then no longer the case, as the main conflict line in Europe does not longer run between France and Germany. The paper argues for continuing adherence to the law of neutrality, but taking a clear position politically, as part of the West.



DR. CHRISTIAN CATRINA war von 1987 bis 2020 im Bereich Sicherheitspolitik des VBS tätig, von 2009 bis 2017 als Chef Sicherheitspolitik. Er war Sekretär der Kommission Brunner (1996–1998), stellvertretender Projektleiter für den sicherheitspolitischen Bericht 2000 und Projektleiter der sicherheitspolitischen Berichte 2010 und 2016. Von 2018 bis 2020 war er Delegierter des Chefs VBS für Air 2030. Er hat sich im VBS auch mit Neutralitätsfragen befasst, unter anderem als Vertreter des VBS in interdepartementalen Arbeitsgruppen und als Ko-Autor der VBS-Broschüren zur Neutralität.
E-Mail: c.cat@bluewin.ch

In der Schweiz wird seit gut einem Jahr – und sicher noch für geraume Zeit – engagiert über die Neutralität diskutiert, wobei es weniger darum geht, ob die Schweiz neutral bleiben soll, als vielmehr darum, was Neutralität in einer konkreten Situation bedeutet. Die öffentliche Diskussion ist im Wesentlichen aus drei Gründen intensiviert worden:

- Der Krieg in der Ukraine konfrontiert die Schweiz direkt mit der Frage, wie sie sich angesichts der offenen russischen Aggression, die auf mehrfach Völkerrecht bricht, positionieren will. Dabei spielen Werte, Geschäftsinteressen, Erwartungen westlicher Partner – und eben auch Neutralität – eine wesentliche Rolle.
- Die Schweiz ist seit Beginn des Jahres 2023 nichtständiges Mitglied des Uno-Sicherheitsrats. Diese Kandidatur wurde von der politischen Rechten mit dem Argument bekämpft, dass eine solche Mitgliedschaft die Neutralität der Schweiz beschädige, weil die Schweiz im Sicherheitsrat zu Konflikten Stellung nehmen müsse.
- Die Schweizerische Volkspartei sammelt Unterschriften für eine Volksinitiative, die eine strikte Interpretation der Neutralität in die Bundesverfassung festschreiben will. Eine Abstimmung könnte 2024 oder 2025 stattfinden. In ihrem Vorfeld wird mit Sicherheit eine eigentliche Neutralitätsdebatte stattfinden.

In dieser Lage sind einige Bemerkungen zur Neutralität zur Klärung der Gedanken vielleicht nützlich.

Der Kern des Disputs: Was ist Neutralität?

In repräsentativen Umfragen in der Schweiz erhält die Neutralität Zustimmungswerte von rund 90 %. Auch in der Politik und in den Medien ist es – zumindest bislang – sehr selten, dass sich jemand dafür ausspricht, dass die Schweiz die Neutralität aufgeben sollte. Die Frage ist deshalb nicht, ob die Schweiz neutral sein und bleiben soll, sondern wie sie die Neutralität ausgestalten soll, was Neutralität bedeutet. Konkret: Was soll sie tun, wenn Russland die Ukraine angreift? Was soll sie tun, wenn der Westen nach dem Angriff Sanktionen gegen Russland verhängt? Was soll sie tun, wenn Deutschland, Dänemark und Spanien Rüstungsgüter in die Ukraine liefern wollen, die in der Schweiz hergestellt und mit der Auflage in diese Länder exportiert wurden, dass sie nicht ohne Zustimmung der Schweiz

«Die Frage ist deshalb nicht, ob die Schweiz neutral sein und bleiben soll, sondern wie sie die Neutralität ausgestalten soll, was Neutralität bedeutet.»

wieder ausgeführt werden dürfen? Was soll sie tun, wenn im Sicherheitsrat eine Abstimmung ansteht, bei der auf der einen Seite der Westen, auf der anderen Seite Russland und China stehen?

Völkerrechtlich bedeutet Neutralität, dass die Schweiz keiner Partei in internationalen bewaffneten Konflikten *militärische Unterstützung* zukommen lässt. Das heisst, dass sie nicht mit Truppen in den Konflikt eingreift, keiner Kriegspartei die Benützung des schweizerischen Territoriums und Luftraums erlaubt (allenfalls mit Ausnahme von Transit für humanitäre und medizinische Zwecke) und Rüstungslieferungen aus der Schweiz an die Kriegführenden verhindert. Im Gegenzug sind die kriegführenden Staaten verpflichtet, die Schweiz nicht anzugreifen. *Einfache Neutralität* besteht darin, dass ein Staat in Bezug auf einen konkreten bewaffneten Konflikt seine Neutralität erklärt. *Dauernde Neutralität* – die Schweizer Version – besteht darin, dass ein neutraler Staat erklärt, auch in künftigen Konflikten stets neutral zu bleiben.¹ Das schliesst eine Mitgliedschaft in einer Verteidigungsallianz wie der Nato aus, die gegenseitigen militärischen Beistand im Fall eines Angriffs vorsieht.

Dass die Schweiz im Sinn dieser völkerrechtlichen Vorgaben des Neutralitätsrechts neutral sein soll, ist nicht unumstritten. Am Rande kann es zu Diskussionen über die Wiederausfuhr von in der Schweiz hergestelltem Kriegsmaterial oder über Anfragen von westlichen Staaten für Transit durch Schweizer Luftraum (während der Militäroperation der Nato gegen Serbien 1999 oder der USA gegen den Irak 2003) kommen. Aber kaum jemand – weder in der Schweiz noch ausserhalb – würde von der Schweiz erwarten oder gar verlangen, dass sie in einem Konflikt militärisch zugunsten der einen oder anderen Partei eingreifen würde.²

Wo die Meinungen aber fundamental auseinandergehen, ist die Frage, was die Schweiz über die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Neutralen hinaus im Geist der Neutralität tun oder unterlassen sollte – die Neutralitätspolitik.

«Zwischen einer strikten Neutralitätspolitik und dem Bekenntnis zu den Grundwerten, welche die Schweiz allen Verlautbarungen nach mit den westlichen Staaten teilt, entsteht aber ein Widerspruch, wenn es sich um einen Konflikt handelt, bei dem Aggressor und Opfer klar unterschieden werden können.»

- Die einen sind der Auffassung, dass die Schweiz sich *politisch* weitgehend frei positionieren kann. Sie kann und soll ihre Werte vertreten, sie soll in einem Fall wie dem russischen Angriff auf die Ukraine politisch (aber nicht militärisch) durchaus Stellung beziehen, sie soll sich auch in aussenpolitisch als das geben, was sie ist: ein westlicher Staat, der für Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Respekt für Völkerrecht einsteht. Das bedeutet nicht, dass die Schweiz missionarisch auftreten soll; eine gewisse Zurückhaltung ist durchaus angebracht. Diese ist aber keine Konsequenz aus der Neutralität, sondern ein davon unabhängiger Wesenszug der schweizerischen Aussenpolitik.
- Andere sind der Auffassung, dass Neutralität grosse aussenpolitische Zurückhaltung verlange, am besten sogar den Verzicht auf Stellungnahmen zu politischen und militärischen Konflikten und auf Sanktionen, soweit sie nicht vom Uno-Sicherheitsrat verhängt werden (was selten der Fall ist, weil dafür die Zustimmung der USA, Russlands und Chinas nötig ist). Die Schweiz soll gleichen Abstand zu den Konfliktparteien halten, auch dann, wenn – wie derzeit in der Ukraine – Recht und Unrecht klar verteilt sind. Neutralität ist in dieser Version der Versuch, bei allen Konfliktparteien gleichermassen beliebt zu sein, losgelöst von moralischen Erwägungen: Gesinnungsneutralität.

Die Neutralitätspolitik, also die über die Verpflichtungen des Neutralitätsrechts hinausgehende Zurückhaltung in der Positionierung der Schweiz, dient dazu – so die Theorie – die anderen Staaten davon zu überzeugen, dass die Schweiz im Kriegsfall neutral bleibe; sie soll die Glaubwürdigkeit der Neutralität stärken. Zwischen einer strikten Neutralitätspolitik und dem Bekenntnis zu den Grundwerten, welche die Schweiz allen Verlautbarungen nach mit den westlichen Staaten teilt, entsteht aber ein Widerspruch, wenn es sich um einen Konflikt handelt, bei dem Aggressor und Opfer klar unterschieden werden können. Politische Neutra-

lität kann in einem solchen Fall leicht als Mangel an Solidarität, Gleichgültigkeit, Leisetreterei und Duckmäusertum, im schlimmsten Fall de-facto-Komplizenschaft mit dem Aggressor empfunden werden. Wenn die Schweiz sich derzeit gesinnungsmässig in der Mitte zwischen der Ukraine und Russland positionieren würde (was sie glücklicherweise nicht tut), würde das weitherum als politische Unterstützung Russlands angesehen.

«Neutralität wird dadurch zu Neutralismus, der Verzicht auf militärische Unterstützung zum Verzicht darauf, eine Meinung zu äussern (oder gar zu haben).»

Es ist erstaunlich, dass für weite Teile von Gesellschaft, Medien und Politik Neutralität mittlerweile nicht nur bedeutet, dass die Schweiz keine kriegführenden Staaten militärisch unterstützt und keiner Militärallianz beitrifft. Vielmehr hat sich die Erwartung herausgebildet, dass die Schweiz als Staat auch auf eine Beurteilung von Konflikten im Ausland verzichten sollte oder – wenn sie es doch tut, sich grösster Zurückhaltung befleissigen sollte. Neutralität wird dadurch zu Neutralismus, der Verzicht auf militärische Unterstützung zum Verzicht darauf, eine Meinung zu äussern (oder gar zu haben). Dies geht weit über das hinaus, was dafür nötig ist, um andere Staaten davon zu überzeugen, dass die Schweiz militärisch neutral ist – und es verleugnet die Werterhaltung unseres Landes. Die Schweiz täte gut daran, das Verhältnis zwischen Neutralität und Solidarität neu zu justieren.

«Die Schweiz täte gut daran, das Verhältnis zwischen Neutralität und Solidarität neu zu justieren.»

Neutralität und Einsitz im Uno-Sicherheitsrat

Das grassierende (Miss-)Verständnis der Neutralität zeigt sich besonders deutlich beim Einsitz der Schweiz als nichtständiges Mitglied

des Uno-Sicherheitsrats für die Jahre 2023 und 2024. Die Bedeutung dieser Mitgliedschaft wurde im Vorfeld von den Befürwortern und Gegnern gleichermaßen übertrieben. Die einen erhofften sich davon einen bedeutenden, und positiven, Impuls auf die Arbeit des Sicherheitsrats und für Stabilität und Frieden auf der Welt. Die anderen befürchteten, dass die Schweiz sich mit ihren Stellungnahmen im Sicherheitsrat bei den betroffenen Staaten unpopulär mache und deshalb von diesen nicht mehr als neutral angesehen werde. Beides ist weit von der Realität entfernt. Der Einfluss der Schweiz im Sicherheitsrat ist minim; der Auftritt des Schweizer Aussenministers («Ignazio Cassis spricht den Supermächten ins Gewissen») ist in der Schweiz einen Zeitungsartikel wert, ausserhalb der Schweiz ein Non-Event. Gleichermassen nimmt, ausserhalb der Schweiz, kaum jemand Notiz, wie sich die Schweiz im Sicherheitsrat (als einer von zehn nichtständigen Mitgliedern) äussert und abstimmt. Wer in der Schweiz wüsste schon, wie Finnland, Irland, Österreich oder Schweden während ihrer Zeit im Sicherheitsrat abgestimmten haben? Die Mitgliedschaft der Schweiz im Sicherheitsrat ist ein Teil internationaler Normalität, nicht mehr und nicht weniger.³ Sie wird weder der Welt Frieden bringen noch der Schweiz Schaden zufügen.

Neutralität, Gute Dienste, Vermittlung

Ein traditionelles Kernargument für die Neutralität der Schweiz ist, dass die Schweiz als neutraler Staat in einer besonders guten Lage sei, bei Konflikten zwischen anderen Staaten (oder Staaten und Gruppen innerhalb von Staaten: Guerilla oder Sezessionisten) zu vermitteln oder die Interessen eines Staates in einem anderen Staat zu vertreten, nachdem zwischen diesen die diplomatischen Beziehungen abgebrochen worden sind. Diese Aktivitäten gehören in der Tat zur Tradition schweizerischer Aussenpolitik. Sie hat einige sogenannte Schutzmandate (z. B. Vertretung der US-Interessen in Iran oder der georgischen Interessen in Russland) und hat in manchen Fällen erfolgreich vermittelt (Sudan – Südsudan, Kolumbien – FARC).

Es gibt aber mehrere Probleme.

«Die Mitgliedschaft der Schweiz im Sicherheitsrat ist ein Teil internationaler Normalität, nicht mehr und nicht weniger.»

Zum einen hat die Schweiz keine Monopolstellung auf Gute Dienste und Vermittlung. Andere Staaten haben sich in den Vordergrund geschoben, darunter auch solche, die der Nato angehören, insbesondere Norwegen und – im Kontext Ukraine – die Türkei. Es scheint, dass Neutralität hier zumindest nicht entscheidend ist.

Zum zweiten besteht ein Gefälle zwischen der Eigenwahrnehmung der Schweiz und der Wahrnehmung von aussen. Als sich Biden und Putin in Genf trafen, war das aus Schweizer Sicht ein Erfolg für die Schweiz, oder zumindest Genf. Objektiv war die Schweiz Gastgeber, wie ein Hotelier, hatte aber keinen Einfluss auf die Gespräche.

Das dritte und wichtigste Problem ist aber, dass die Schweiz, in der Hoffnung auf Vermittlungs- oder

Schutzmandaten, versucht ist, zu enge Nähe zu Regimes wie jenem Putins zu pflegen. Die Idee einer Vermittlung basiert ja gerade darauf, dass bei Konflikten eine Lösung irgendwo in der Mitte zu finden sei. Das

ist dort angemessen, wo beide Seiten teilweise Recht oder Unrecht haben und begehen. Es ist aber unangemessen, wo auf der einen Seite ein Aggressor und auf der anderen Seite dessen Opfer ist, wie derzeit in der Ukraine. Schon allein die Idee einer «Vermittlung» ist in diesem Kontext absurd, ja obszön. Hier ist nicht Vermittlung gefragt, sondern ein klares Bekenntnis dazu, wer man ist und wozu man steht. Das steht in einem Spannungsverhältnis zur Neutralität, wie sie viele Schweizerinnen und Schweizer verstehen; es ist aber absolut kompatibel mit einer Neutralität, die sich am Neutralitätsrecht orientiert: Die Schweiz leistet der Ukraine keine militärische Unterstützung, aber sie nimmt politisch Stellung.

Verändertes internationales Umfeld

Auch wenn die Neutralität, zumindest im Sinn des Neutralitätsrechts (keine militärische Unterstützung für Kriegsparteien), eine durchaus legitime Haltung ist, muss man doch beachten, dass sich seit der Kodifizierung der Neutralität vor rund 120 Jahren einige Dinge in den internationalen Beziehungen und der Situie-

rung der Schweiz im Fall bewaffneter Konflikte verändert haben.

Anfang des 20. Jahrhun-

derts: Das Grunddokument der Neutralität ist das *Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs*, abgeschlossen in Den Haag am 18. Oktober 1907. Darin sind die Rechte und Pflichten der Neutralen in Bezug auf internationale bewaffnete Konflikte festgehalten.⁴

Damals – vor den zwei Weltkriegen, vor der Entwicklung von Nuklearwaffen – war Krieg als wohl unerwünschtes, aber grundsätzlich legitimes Mittel der Aussenpolitik von Staaten akzeptiert, im Sinne des bekanntesten Satzes von Clausewitz: «Der Krieg ist eine blosser Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln.»

Für den Fortbestand der Schweiz war ihre Neutralität damals essenziell, da Kriege in Europa oft zwischen ihren Nachbarstaaten, insbesondere Frankreich und Deutschland, ausbrachen und das Risiko bestand, dass eine Parteinahme für das eine oder andere Lager die Schweiz entlang der Sprachgrenzen auseinandergerissen hätte.

Heute: Auch nach dem Zweiten Weltkrieg, bis heute, gibt es ständig internationale bewaffnete Konflikte. Die völkerrechtliche Betrachtung hat sich aber verändert: Seit der Gründung der Vereinten Nationen wird Krieg nicht mehr als legitime Option eines Staates und quasi normaler Vorgang akzeptiert, sondern wurde gewissermassen «kriminalisiert»: Die Anwendung von Waffengewalt ausser zur Selbstverteidigung (allein oder im Bündnis) ist nunmehr völkerrechtlich unzulässig. Dass dieses Gewaltverbot oft gebrochen wird (z. B. bei der Invasion Iraks durch die USA 2003 oder dem Angriff Russlands auf die Ukraine 2022), ist eine Realität. Dies bedeutet aber nicht, dass das Verbot gänzlich wirkungslos oder gar ungültig wäre – ebenso wie die Übertretung von Gesetzen im Inland in der Regel nicht Anlass dazu gibt, diese Gesetze in Frage zu stellen. Die «Kriminalisierung» militärischer Aggression kann diese nicht in allen Fällen verhindern, erhöht aber die

«Seit der Gründung der Vereinten Nationen wird Krieg nicht mehr als legitime Option eines Staates und quasi normaler Vorgang akzeptiert, sondern wurde gewissermassen «kriminalisiert»: Die Anwendung von Waffengewalt ausser zur Selbstverteidigung (allein oder im Bündnis) ist nunmehr völkerrechtlich unzulässig.»

politischen Kosten eines solchen Vorgehens.

Was den inneren Zusammenhalt der Schweiz betrifft, liegt eine grosse Veränderung darin, dass die «Frontlinie» in Europa nicht mehr in der Nachbarschaft der Schweiz verläuft. Sie verschob sich nach 1945 bis zum Ende des Kalten

Kriegs um mehrere hundert Kilometer nach Osten (zur Grenze der Bundesrepublik Deutschland mit der DDR und der Tschechoslowakei) und später noch weiter nach Osten. Es ist nicht mehr zu befürchten, dass ein europäischer Krieg die grossen Sprachgruppen der Schweiz in Konflikt zueinander bringen könnte. Neutralität hat in der Schweiz hohe Zustimmungswerte, ist aber für den inneren Zusammenhalt nicht mehr essenziell.

Es gibt noch einen weiteren grossen Unterschied zur Lage Anfang des letzten Jahrhunderts: Die fast zeitverzugslose, intensive – und vor allem mit Bildmaterial operierende – Berichterstattung über Kriege und ihre Auswirkungen. Das Elend von Kriegen wird damit viel direkter vor Augen geführt, was bei relativ klaren Fällen von Recht und Unrecht zu einer stärkeren Parteinahme drängt. Das Vorgehen der russischen Armee in Butscha wäre vor hundert Jahren sehr viel später entdeckt und nur als Meldung ohne bewegte Bilder präsentiert worden. Wegen fehlender Satellitenaufklärung wäre es auch weniger eindeutig der russischen Seite zuordnungsbar gewesen. Die modernen Aufklärungs- und Kommunikationsmittel machen es schwieriger, zwischen Aggressoren und Opfern neutral zu sein.

In der Neutralitätsdiskussion ist es wichtig sich daran zu erinnern, dass die Neutralität ein Mittel ist, um die Sicherheit der Schweiz zu stärken: Das Mittel muss dem Zweck dienen, und es darf nicht starr und mechanisch angewandt werden, sondern flexibel, mit Blick auf die konkrete Situation und das Gesamtinteresse der Schweiz. Die real gelebte Neutralität muss mit guten Beziehungen zu den westlichen Staaten und dem Bekenntnis zu den Grundwerten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Respekt

für Völkerrecht vereinbar sein. Neutralität darf nicht isoliert davon betrachtet oder praktiziert werden. Wie die Schweiz Neutralität und Solidarität gegeneinander abwägt, hat Einfluss darauf, auf welcher Seite der Geschichte – der richtigen oder der falschen – sie sich wiederfinden wird. ♦

Endnoten

1 «Immerwährende» Neutralität ist ein wenig sinnvoller Begriff, weil nicht vorausgesagt werden kann, was in einer fernen Zukunft für die Schweiz sicherheitspolitisch zweckmässig ist. Schliesslich ist die Neutralität nicht Selbstzweck, sondern soll der Sicherheit der Schweiz dienen.

2 Die Beteiligung an militärischen Friedensförderungseinsätzen ist keine militärische Unterstützung einer Kriegspartei, wenn sie unter einem Mandat des Uno-Sicherheitsrates erfolgt (wie derzeit in Bosnien-Herzegowina und in Kosovo). Das gilt auch dann, wenn dieser Einsatz nicht von allen Konfliktparteien gleichermassen begrüsst wird.

3 Problematisch wird es besonders, wenn Journalisten aus Inlandredaktionen beginnen, die Schweizer Stellungnahmen im Uno-Sicherheitsrat zu beurteilen. Da paart sich fehlende Vertrautheit mit dem zur Debatte stehenden Thema mit Unkenntnis über die bisherigen Stellungnahmen und Ignoranz über die Bedeutung der Debatte im Sicherheitsrat. Ein gutes Beispiel dafür ist der Artikel von Rico Bandle (dem ehemaligen Chef des Kulturreports der «Weltwoche») im Tages-Anzeiger vom 7. Januar 2023: «Schon in der ersten Dringlichkeitssitzung ergriff die Schweiz Partei».

4 Das Neutralitätsrecht bezieht sich nur auf zwischenstaatliche, nicht aber innerstaatliche bewaffnete Konflikte.

«Die Beteiligung an militärischen Friedensförderungseinsätzen ist keine militärische Unterstützung einer Kriegspartei, wenn sie unter einem Mandat des Uno-Sicherheitsrates erfolgt.»