

Die Neutralität als Wesensmerkmal des schweizerischen Gemeinschaftsstaates

Die Entwicklung der Neutralität im Lauf der Schweizer Geschichte: Wie lässt sich kulturelle, religiöse, sprachliche und räumliche Vielfalt zu einem prosperierenden Gemeinschaftsstaat vereinen?

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

Zur Entstehungsgeschichte der Initiative

Christoph Blocher, wir haben es ja gerade von ihm selbst gehört, war der Ideengeber und gab die Initialzündung für die Initiative. Ihm kommt dieses grosse Verdienst zu. Ich habe selber auch an die Lancierung einer Initiative gedacht. Ich war deshalb in der Vorbereitungsgruppe, die einen Initiativtext erarbeitet hat. Diese Gruppe war politisch gemischt (ich selber zum Beispiel bin parteilos), sie war interdisziplinär zusammengesetzt und hat monatelang um den Initiativtext gerungen (10 Versionen). Jeder konnte sich auf gleicher Augenhöhe einbringen. Zudem wurden zwei unabhängige juristische Gutachten eingeholt. Damit war dieser Findungsprozess politisch und inhaltlich breit abgestützt. Für mich war dieser Prozess vorbildlich, wenn man eine Volksinitiative starten will. Der Initiativ-Text ist dementsprechend ausgewogen und ein guter Kompromiss. Der Text wurde also nicht in irgendeinem Hinterzimmer ausgebrütet. Die Diskussionen rund um die Initiative waren transparent. Dass nun teilweise bestimmte Parteienvertreter wieder abgesprungen sind, weil sie Bedenken hatten wegen der Nähe zu Christoph Blocher, ist nicht das Problem der Initiative. Nun aber zur Geschichte der Schweizer Neutralität.

Zur Geschichte der Schweizer Neutralität

Einmal mehr steht die schweizerische Neutralität unter starkem Druck. Das letzte Mal war das Anfang der 1990er Jahre der Fall, nach dem Ende des „Kalten Krieges“. Dieses Ende bedeute allerdings nicht den Anfang einer Friedenszeit, ganz im Gegenteil. Schon im Januar 1991 initiierte eine Koalition von kriegswilligen Ländern unter der Führung der USA den Ersten Golfkrieg. Die Schweiz kam dabei neutralitätspolitisch ins Schleudern, rückte schliesslich von der integralen Neutralität ab und beteiligte sich an den Wirtschaftssanktionen gegen den Irak. Der Bundesrat erklärte den autonomen Nachvollzug von Wirtschaftssanktionen, dies sei mit der Neutralität vereinbar: Seither gilt für die Schweiz die differenzielle Neutralität. Dies stellte auch

das Eidgenössische Departement für Äusseres (EDA), und damit auch der Bundesrat, in einer Broschüre zur Schweizer Neutralität fest, die in den letzten dreissig Jahren immer wieder neu aufgelegt wurde (in insgesamt vier Auflagen): „Damit ist erneut eine **differenzielle Neutralität** analog jener der 20er Jahre hergestellt, wenngleich dieser Name nicht mehr verwendet wird.“¹ Dann unterstreicht das EDA nochmals: „Die Schweiz rückt von der **integralen N.** ab. Sie beteiligt sich an Wirtschaftssanktionen gegen Irak.“² In der neuen Broschüre von EDA und VBS (März 2022) steht davon nichts mehr! Dieser eigentliche Strategiewechsel wurde nie öffentlich diskutiert! Ab den 90er Jahren verhängte die Schweiz dann auf der Grundlage dieses Strategiewechsels auch Sanktionen gegen Lybien, Haiti und Jugoslawien. Nun ist die Schweizer Neutralität angesichts des Ukraine-Krieges wieder im Fokus der Weltpolitik und läuft Gefahr, völlig inhaltsleer zu werden. Im Grunde ist die Schweizer Neutralität heute abgeschafft!

Definition, Inhalt und Ziele

Im Grunde bedeutet Neutralität die Nichtbeteiligung eines Staates an einem Krieg anderer Staaten. In diesem Sinne finden sich bereits im Alten Testament, in der griechischen und römischen Antike, im Mittelalter und in der frühen Neuzeit Beispiele für Neutralität. Die Schweiz praktizierte die Neutralität seit der frühen Neuzeit und trug wesentlich zu ihrer inhaltlichen Ausgestaltung bei. Die Schweizer Neutralität existiert also nicht erst seit dem Wiener Kongress 1815, sondern schon vorher, sie hat sich immer konkreter ausgebildet. Die Geschichte der schweizerischen Neutralität ist im Rückblick für das Land, Europa und global betrachtet eine Erfolgsgeschichte, auch wenn Brüche und Widersprüche immer wieder festgestellt werden können. Die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz mussten sich den Wert der Neutralität im Laufe der Zeit immer wieder vergewissern und vermochten auf diese Weise die Existenz des Landes zu sichern und den Krieg fern zu halten. Andere Länder brachten der schweizerischen Neutralität nicht immer nur Sympathien entgegen. Das humanitäre Engagement der Schweiz schwächte aber oft solche Kritik merklich ab (und das fehlt mir in der heutigen einseitigen Diskussion: das humanitäre Engagement der Schweiz bleibt oft unerwähnt oder wird stark relativiert). Dieses Engagement zeigte sich besonders im Einsatz des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) oder der

¹ Broschüre „Die Neutralität der Schweiz“, 4. überarbeitete Auflage, 2004, hg. vom VBS und EDA, S. 7.

² Ebd., S. 21.

Guten Dienste. Als zentrales Ziel lässt sich aus der Geschichte die Wahrung des inneren und äusseren Friedens sowie des Gemeinwohls ableiten.

„Stillesitzen“ kennzeichnet die alteidgenössische Neutralität

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

Noch waren aber viele Fragen ungeklärt, da das eigentliche Völkerrecht erst seit dem 17. Jahrhundert vor allem von Hugo Grotius und Emer de Vattel, einem Vertreter der Westschweizer Naturrechtsschule, entwickelt wurde. Übrigens: Der Neuenburger Vattel ist einer der weltweit einflussreichsten Völkerrechtsgelehrten des 18. und 19. Jahrhunderts und entwickelte naturrechtliche Ansätze einer Menschenrechtsidee und auch des humanitären Völkerrechts, welche später für die Entstehung des Roten Kreuzes eminent wichtig waren.

Vor der ersten eidgenössischen Neutralitätserklärung von 1674 war der Abschluss von Defensivbündnissen nach wie vor zulässig und die Eidgenossenschaft war in zahlreiche Allianzen verstrickt. Das führte zu Widersprüchen und machtpolitische Interessen lähmten immer wieder eine friedliche Entwicklung. Auch das Söldnerwesen, für das die Schweiz berühmt war, förderte nicht gerade eine Aussenpolitik, die auf Vertrauen aufbaute. Trotzdem brachte die erklärte Neutralität der Schweiz zunehmend die angestrebte Einheit und das konfessionell gespaltene, mehrsprachige Land konnte sich nach der völkerrechtlichen Anerkennung der staatlichen Souveränität im Westfälischen Frieden (1648) relativ unabhängig entwickeln. Der Eidgenos-

senschaft gelang es dann auch gut, sich aus den europäischen Glaubens-, Eroberungs- und Erbfolgekriegen der frühen Neuzeit herauszuhalten. Mit dem Dreissigjährigen Krieg (1618-1648) nahm mit der Defensionale von Wil (1647), der ersten gesamteidgenössischen Wehrordnung, die bewaffnete Neutralität immer mehr Gestalt an.

Der Wiener Kongress bringt 1815 die immerwährende Neutralität

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

1848 folgte dann nach dem Sonderbundskrieg und mit der Gründung des Bundesstaates die Festigung der Neutralität, obwohl die Verfassungsväter sie nicht explizit in der Bundesverfassung verankerten. Sie war dann für die folgenden Jahrzehnte eminent wichtig, damit sich die Schweiz als multikulturelles Land mit mehreren Sprachen im Zuge der Bildung von Nationalstaaten (vor allem Italien und Deutschland) behaupten konnte. Die Schweizer Neutralität wurde in der Folge durch das Verbot der Kantone, Bündnisse mit dem Ausland einzugehen, und 1859 dem Verbot fremder Solddienste gestärkt. Die Schweiz war damals die einzige Republik in einem „Meer von europäischen Monarchien“ und damit nicht ungefährdet. Das wachsende Nationalbewusstsein und die Bereitschaft, das Land gegen Angreifer zu verteidigen, führten das Land aber gut durch zahlreiche Schwierigkeiten. Dabei half, dass die Schweiz bei Konflikten nicht einfach abseits stand und zuschaute, sondern entscheidende humanitäre Initiativen ergriff, so etwa 1871 im Zuge des Deutsch-Französischen

Krieges bei der Evakuierung der Zivilbevölkerung aus dem belagerten Strassburg (das Strassburger Denkmal vor dem Hauptbahnhof in Basel erinnert eindringlich daran!) und der Aufnahme der Bourbaki-Armee (das berühmte Bourbaki-Panorama in Luzern!). Zudem regte die Schweiz damals erstmals ein Schutzmacht-Mandat an und entwickelte eigenständig Schiedsverfahren zur friedlichen Streitbeilegung. Die Gründung des Roten Kreuzes und die erste Genfer Konvention 1864 legten den Grundstein für ein nachhaltiges humanitäres Engagement der Schweiz, das unser Land nicht zuletzt wegen der Neutralität glaubwürdig ausüben konnte.

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

Die beiden Weltkriege als Bewährungsprobe

Insgesamt stärkte der Erste Weltkrieg die Integrationskraft der Neutralität und sorgte für einen besseren inneren Zusammenhalt, der zu Beginn des Krieges noch sehr labil war (ich möchte hier erinnern an den späteren Literaturnobelpreisträger Carl Spitteler, der mit seiner Rede „Unser Schweizer Standpunkt“ entscheidend auf die Stimmung in der Schweiz einwirkte; Hans Bieri hat ja die wichtige Rede Spittelers mit dem Programm des heutigen Symposiums mitgeschickt). Ausserdem baute die Schweiz im Zuge des Ersten Weltkrieges die Guten Dienste aus, vertrat mit 25 Mandaten diplomatische Interessen anderer Länder und förderte so die Streitschlichtungen zwischen ihnen. Der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund 1920 veränderte die Neutralitätspolitik entscheidend: Die Schweiz wurde zwar von der Teilnahme an militärischen, nicht aber bezüglich wirtschaftlicher Sanktionen befreit. Neu definierte sich nun die Neutralität als „differentielle“. Genf konnte sich als Sitz des Völkerbundes profilieren und die Schweiz, reich an eigenen Erfahrungen, setzte sich insbesondere

für die Etablierung von Schiedsgerichtsverfahren ein. Im Verlaufe der 1930er Jahre geriet der Völkerbund mit dem Aufkommen von totalitären Systemen in eine schwierige Lage. Die Austritte Japans, Deutschlands und Italiens bewogen die Schweiz schliesslich zur „integralen Neutralität“ zurückzukehren, was sie von wirtschaftlichen Sanktionsverpflichtungen entband.

Im Zweiten Weltkrieg war die Schweiz ab 1940 umgeben von totalitären Mächten und in ihrer Existenz bedroht. Die Angriffspläne der Achsenmächte waren ausgearbeitet, wurden aber aus verschiedenen Gründen nicht in die Tat umgesetzt. Die Schweiz war angewiesen auf die Importe von lebenswichtigen Gütern, das verlangte gemäss Neutralitätsrecht aber zwingend nach Gegenleistungen. Die sehr schwierige Kriegssituation führte dazu, dass die Schweiz das Neutralitätsrecht nicht immer getreu den Buchstaben umsetzte, so kontrollierte sie etwa den Transitverkehr zwischen Deutschland und Italien ungenügend. Ebenfalls eine Verletzung der Neutralität war die Duldung der amerikanischen Nachrichtenzentrale in Bern. Die Kriegsparteien hielten sich allerdings auch nicht immer an das Neutralitätsrecht und bis zum Ende des Krieges zählte man zahlreiche Verstösse, so zum Beispiel die Verletzung des schweizerischen Luftraumes durch die Alliierten. Die Realität des Krieges zeigte deutlich, wie schwierig es ist, einerseits das Neutralitätsrecht einzuhalten und andererseits eine besonnene Neutralitätspolitik zu verfolgen. Was für die Schweiz nie zur Disposition stand, waren das humanitäre Engagement und die Guten Dienste des Landes. Noch nie war dieser Einsatz so gross: Das IKRK beschäftigte neben weiteren Aufgaben 4000 Personen zur Betreuung von Kriegsgefangenen und für das Auffinden von Vermissten. Im Rahmen der Guten Dienste betreuten 1200 Personen 319 Einzelmandate für 35 Länder.

Der Kalte Krieg und die Bedeutung der Neutralen

Nach dem Zweiten Weltkrieg geriet das Ansehen der neutralen Länder in eine arge Krise. Ähnlich wie heute gab es Stimmen, die das Neutralitätsrecht als obsolet betrachteten, da es in Kriegszeiten durch zahlreiche Verstösse geschwächt worden sei. Diese Krise der Neutralität währte allerdings nicht lange und viele schätzten bald den Wert der Neutralität im Blocksystem des Kalten Krieges wieder als hoch ein. Die blockfreien Länder sahen sich alle als „Neutrale“ im Kampf zwischen Ost und West. Die Bewegung der Blockfreien setzte sich für Frieden und Abrüstung ein, was 1975 in der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

(KSZE, seit 1995 OSZE) gipfelte, welche die neutrale Schweiz entscheidend mitgeprägt hatte. Diese blockübergreifende Konferenz, bei der 35 Staaten, namentlich die USA, Kanada, die Sowjetunion und praktisch alle europäischen Staaten beteiligt waren, bestätigte für alle Teilnehmerstaaten „das Recht auf Neutralität“. Mit der KSZE waren die neutralen und blockfreien Staaten verantwortlich für die Entspannungspolitik und nahmen erfolgreich eine Vermittlerrolle im Ost-West-Gegensatz ein. Im Zuge dieser Entwicklung gelang es schliesslich, das Ende des Kalten Krieges einzuleiten. Aus neutralitätspolitischen Überlegungen hielt die Schweiz lange Distanz zu den Vereinten Nationen (UNO) und zur Europäischen Gemeinschaft. Sie trat schliesslich 1963 dem Europarat bei und legte den Grundstein für die „Europäische Freihandelsassoziation“ (EFTA), einem Wirtschaftsbündnis, das nicht supranational geprägt war (die EFTA existiert ja heute noch und ist eine gute Alternative zur EU). Im Rahmen der aussenpolitischen Devise „Neutralität und Solidarität“ verstärkte die Schweiz ihren Einsatz für die Guten Dienste (u.a. Kuba und Iran) und etablierte sich als feste Grösse, um wichtige Abrüstungs- und Friedenskonferenzen auf „neutralem Grund“ zu initiieren und zu organisieren, so etwa die Genfer Indochinakonferenz von 1954. Dies alles war nur möglich auf der Grundlage einer integralen Neutralität.

Erosion nach 1989

Wie anfangs erwähnt, kehrte die Schweiz nach dem Ende des Kalten Krieges und mit dem Ersten Golfkrieg 1991, der vom Sicherheitsrat der UNO sanktioniert wurde, zur selbst so genannten **differentiellen** Neutralität zurück. In den folgenden Kriegen blieb das Land bei dieser Haltung. Im Bosnien-Krieg 1995 gewährte die Schweiz den kriegsführenden Ländern (IFOR/SFOR) Transitrechte und entsendete Friedenstruppen, die später sogar bewaffnet wurden. Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg der NATO gegen Serbien 1999 führte nicht dazu, dass die Schweiz ihre nichtmilitärischen Sanktionen gegen Jugoslawien beendete, allerdings gewährte sie der NATO keine Transitrechte. Nach dem Krieg beteiligte sich die Schweiz an der Friedenstruppe KFOR. Im völkerrechtswidrigen Krieg gegen den Irak 2003 führte die Schweiz ihre differenzielle Neutralitätspolitik weiter, indem sie die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak fortsetzte, allerdings leistete sie wie in jedem Konflikt humanitäre Hilfe in der Krisenregion. 2002 trat die Schweiz der UNO bei und versuchte, ihre Neutralität mit einer separaten Erklärung zu wahren (nun sitzt die Schweiz sogar ab Anfang 2023 für zwei Jahre im UN-Sicherheitsrat). Bereits seit 1996 ist die Schweiz in die „NATO-

Partnerschaft für den Frieden“ integriert, was neutralitätspolitisch als sehr heikel bezeichnet werden muss und neutralitätsrechtlich in eine graue Zone führt.

Mit der integralen Neutralität wieder eine aktive Friedenspolitik betreiben

Um diese Erosion zu stoppen und die Neutralität wieder mit Inhalt zu füllen, muss die Schweiz zur integralen Neutralität zurückkehren. Deshalb ist die Neutralitäts-Initiative so wichtig! Die Schweizer Neutralität hat in Friedens- wie in Kriegszeiten eine ungeheuer wichtige Dimension, denn, wie der Schweizer Historiker Wolfgang von Wartburg schreibt: „Es muss *einen* Ort auf der Welt geben, *der ausschliesslich dem Frieden dient*.“ Nur so können das IKRK und die Guten Dienste ihre Wirkung voll entfalten, ansonsten wird deren Glaubwürdigkeit weiter eingeschränkt, zum Leidwesen der Zivilbevölkerung in zahlreichen Konflikten. Das Neutralitätsrecht verpflichtet zwar ausschliesslich den Staat und nicht die Wirtschaft. Um aber die Neutralität politisch wieder glaubwürdig auszugestalten, muss die Wirtschaft integral einbezogen werden. So sollte beispielsweise ein allgemeines Waffenausfuhrverbot durchgesetzt werden. 1972 nahm die Schweizer Bevölkerung nur knapp eine solche Volksinitiative nicht an (49,7 % stimmten zu, Stände lehnten ab). Das ein Jahr später erlassene Gesetz, das die Ausfuhr von Kriegsmaterial einschränkte, wurde in den letzten Jahrzehnten laufend verwässert. Immerhin werden nun ab dem 1. Mai 2022 die Kriterien für Waffenexporte neu auf der Gesetzesebene verankert statt wie bisher bloss in der Kriegsmaterialverordnung. Weiter sollten Gesetze gegen Geldwäscherei und Potentatengelder verschärft und rigoros durchgesetzt werden. Die Schweizer Wirtschaft, besonders die Exportwirtschaft, sollte so konsequent wie möglich friedenserhaltend und -fördernd wirken. Nur so würde eine integrale Neutralität glaubwürdig bleiben und könnte ihren Segen entfalten.

Die Schweizer Bevölkerung steht mit grosser Mehrheit hinter der Neutralität, und das wird auch so bleiben, falls das Land wieder eine glaubwürdige Neutralitätspolitik verfolgt. Sie muss wieder eine konsequente und unverdächtige Arbeit für den Weltfrieden aufbauen und proaktiv auf Länder, die sich in kriegerische Konflikte verstricken, zugehen. Dabei geht es nicht um Gesinnungsneutralität, aber um den grundsätzlichen Verzicht auf Machtpolitik. Auf diese Weise kann die Schweiz ihre aussenpolitische Unparteilichkeit wahren und die universelle Friedenspolitik am besten fördern. Mit einer solchen **neuen Ethik des „Stillesitzens“ und der Vermittlung** bliebe die Schweiz ein Vorbild für andere Länder.

Mittlerweile würde ich allerdings die Schweizer Neutralität nicht einmal mehr als differenziell bezeichnen. Die Schweiz ist heute nicht mehr neutral, die Neutralität ist abgeschafft, was die USA, Russland und andere Staaten bestätigen.

Schluss

Ich komme zum Schluss: Die Schweizer Neutralität war ein Friedenprojekt, das zeigt uns die Geschichte. Mit der Initiative gewinnt die Schweiz die integrale Neutralität zurück und somit den Spielraum, den sie braucht, um in Konflikten wieder segensreich wirken zu können. Sie stärkt dem Bundesrat und dem Parlament den Rücken, selbstbewusst eine Friedenspolitik zu formulieren und zu forcieren, die sich nicht vor irgendeiner Macht beugt, weder vor einer Gross- oder Weltmacht noch vor der Wirtschaft.

Ich bin froh, dass wir jetzt die zukünftige Ausrichtung der Schweiz punkto Neutralität mit der Bevölkerung diskutieren können. In der Schweiz mit ihrer direkten Demokratie hat das Volk das letzte Wort und bestimmt so, in welche Richtung es gehen will und unterwirft sich weder dem Diktat des Bundesrates noch des Parlamentes. Ich freue mich auf die zukünftigen Debatten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!