

Neutralität – ein Schweizer Sonderfall?

«Die Schweizer Neutralität besteht seit Jahrhunderten und sie ist international breit anerkannt... Die Schweizer Neutralität muss zwar nicht mehr erfunden werden, aber das Verständnis für ihre Bedeutung und Rolle ist wichtig für unser Land, heute und in Zukunft.»
Bundesrat Ignazio Cassis¹

Vorwort

So kurz nach dem Beginn des Angriffskriegs Russlands gegen die souveräne Ukraine, der mit dem Völkerrecht nach einhelliger Meinung unvereinbar ist, konnte der damalige Bundespräsident und heutige Aussenminister Ignazio Cassis die Schweizer Neutralität noch als unumstrittenes Faktum des schweizerischen Selbstverständnisses bezeichnen. Eine Schweiz ohne Neutralität ist nicht denkbar, wenngleich das Verständnis für die Schweizer Neutralität so diffus erscheint wie kaum zuvor.

Mittlerweile, nach fast drei Jahren Krieg in Europa, nach unfassbaren Zerstörungen, gravierenden Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen und fortgesetzter Missachtung des Völkerrechts durch den russischen Aggressor, gehen die Vorstellungen über Sinn und Zweck der Neutralität innerhalb der Schweiz weit auseinander.

Exemplarisch zeigte sich dies beim Umgang mit dem Wunsch der deutschen Bundesregierung, 25 von der Schweiz stillgelegte Leopard-2-Panzer an den Rüstungskonzern Rheinmetall

¹ Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Hrsg.) (2022): Die Neutralität der Schweiz, Bern März 2022, S.2.

zurück zu verkaufen. Darum hatten die deutschen Minister Boris Pistorius und Robert Habeck in ihrem Schreiben vom 23. Februar 2023 gebeten. Der Hersteller der Panzer, die deutsche Firma Rheinmetall, hatte dabei zugesichert, dass keine Weiterleitung der Kampfpanzer an die Ukraine erfolgen werde.² Die Schweiz wäre so an einer Art Ringtausch beteiligt, sprich Deutschland liefert Panzer an die Ukraine und erhält dafür entsprechende Panzer aus der Schweiz. Erst am 23.11.2023 konnte der Vertrag zwischen armasuisse und Rheinmetall Landsysteme GmbH unterzeichnet werden. Zuvor mussten neutralitäts- und exportrechtliche Bedenken aus dem Weg geräumt werden und beide Parlamentskammern dem Vorhaben, das vom Bundesrat befürwortet wurde, zustimmen. Dies ist nur ein Beispiel. Bereits im November 2022 hatte die Schweiz die Weitergabe der Munition für die von Deutschland an die Ukraine gelieferten Gepard-Flugabwehrpanzer blockiert. Odilo Noti beschreibt die Schweiz in ihrem neutralitätspolitischen Gebaren als «Dürrenmattsches Durcheinandertal».³

Die «helvetisch gemächliche Gangart»⁴ stiess nicht nur bei unseren Nachbarn auf Unverständnis, sondern vor allem auch in der Ukraine. Sie beklagt schon seit längerem mangelnde Munition und das Fehlen von notwendigen Waffensystemen, um mit gleich langen Spiessen dem Aggressor etwas entgegen setzen zu können.

In Art. 54 der Bundesverfassung heisst es, dass die Schweiz in ihren aussenpolitischen Grundsätzen und Zielsetzungen zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie und zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker beiträgt. Von Neutralität ist dabei keine Rede, sie ist also keine aussenpolitische Zielsetzung. Erst in den Art. 173 und 185 BV findet die Neutralität Erwähnung: Sie geben der schweizerischen Regierung den Auftrag⁵ und der Bundesversammlung die Aufgabe,⁶ Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der

² Vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-98885.html>, 23.11.2023 (Stand 05.12.2024).

³ So Odilo Noti (2023): Die Schweiz: Neutralität statt Aussenpolitik, in: feinschwarz. Theologisches Feuilleton v. 30.06.2023 (<https://www.feinschwarz.net/die-schweiz-neutralitaet-statt-aussenpolitik/>).

⁴ Ebd.

⁵ Art. 185 BV.

⁶ Art. 173 BV.

Neutralität der Schweiz zu treffen. Laut Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten ist «...die Neutralität bewusst weder im Zweckartikel noch in den aussenpolitischen Grundsätzen verankert, denn sie ist ein Mittel zum Zweck.»⁷

Diese Zweckbestimmungen genügen den Initiant:innen der Neutralitätsinitiative (Eidgenössische Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität»⁸) nicht. Sie stossen sich unter anderem an der Übernahme der von der EU verfügten Sanktionen durch die Schweiz.⁹ Sie verfolgen damit das Anliegen, mit der Neutralitätsinitiative die Schweizer Neutralität als Zielbestimmung der Schweizer Aussenpolitik festzuschreiben, so dass solche Übernahmen von Sanktionen in Zukunft nicht mehr möglich sind und die Schweizer Neutralität im Grundsatz tagespolitischem Kalkül und aussenpolitischen Interessen entzogen wird.

Darüber werden wir in absehbarer Zeit abzustimmen haben. Das vorliegende Papier der Schweizerischen Nationalkommission Justitia et Pax will hierzu Hintergrundinformationen und Überlegungen aus ethischer Perspektive anbieten. Die Kommission hat sich dafür intensiv mit der vorliegenden Initiative befasst und im Austausch mit Experten der Pro- und Contra-Seite eine Meinung gebildet. Gerne bieten wir als Beitrag zu einer ethisch fundierten, öffentlichen Diskussion nachfolgend unsere Überlegungen an.

1. Die Neutralitätsinitiative

Die Bundesverfassung soll gemäss der Neutralitätsinitiative wie folgt geändert werden:¹⁰

Art. 54a Schweizerische Neutralität

1) Die Schweiz ist neutral. Ihre Neutralität ist immerwährend und bewaffnet.

⁷ S. <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/neutralitaet.html> (Stand 23.11.2022).

⁸ Vgl. <https://neutralitaet-ja.ch/> (Stand 05.12.2024).

⁹ Vgl. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embar-gos/sanktionsmassnahmen/faq_russland_ukraine.html (Stand 05.12.2024).

¹⁰ <https://neutralitaet-ja.ch/> (Stand 06.12.2024).

2) Die Schweiz tritt keinem Militär- oder Verteidigungsbündnis bei. Vorbehalten ist eine Zusammenarbeit mit solchen Bündnissen für den Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz oder für den Fall von Handlungen zur Vorbereitung eines solchen Angriffs.

3) Die Schweiz beteiligt sich nicht an militärischen Auseinandersetzungen zwischen Drittstaaten und trifft auch keine nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen kriegsführende Staaten. Vorbehalten sind Verpflichtungen gegenüber der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) sowie Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen anderer Staaten.

4) Die Schweiz nutzt ihre immerwährende Neutralität für die Verhinderung und Lösung von Konflikten und steht als Vermittlerin zur Verfügung.

Im Argumentarium zur Initiative werden verschiedene Aspekte weiter ausgeführt:¹¹

«Die Neutralität ist mehr als nur die Nichtteilnahme an Konflikten. Sie bedeutet den freiwilligen Verzicht auf äussere Machtpolitik. So gesehen hat die schweizerische Neutralität durchaus den positiven Gehalt grundsätzlicher Friedenspolitik. Die Schweiz wendet jenes Friedensprinzip, auf dem sie selbst beruht, auch auf das Verhältnis zu anderen Staaten und Völkern an. Wenn wir davon ausgehen, dass Menschen und Staaten von Natur aus gewaltbereit und kriegerisch sind, macht jeder Staat, der sich aus Kämpfen heraushält, unsere Welt ein Stück friedlicher. Die Neutralität bildet auch eine bessere Grundlage gegenüber der Bedrohung des weltweiten Terrorismus als die Parteinahme. Denn wer sich in einen Konflikt hineinziehen lässt, wird auch Zielscheibe.»

«Neutralität heisst, dass man keine Kriege anfängt und keine Kriege – auch keine Wirtschaftskriege – mitmacht, es sei denn, man werde selbst angegriffen. Neutralität bedeutet Nichtteilnahme an militärischen und politischen Bündnissen, die unser Land in fremde Konflikte hineinziehen können. Eine Preisgabe der „uneingeschränkten“,

¹¹ <https://neutralitaet-ja.ch/argumentarium/> (Stand 06.12.2024).

„absoluten“ Neutralität würde die Schweiz mitten in den Strudel von Konflikten und Auseinandersetzungen stürzen.»

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 26. Juni 2024 entschieden, die Neutralitätsinitiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. Er begründet seine Entscheidung damit:

- «- Die Neutralität wird als starres Konzept in der Bundesverfassung verankert;
- Die Übernahme von Sanktionen gegenüber kriegsführenden Staaten ausserhalb der UNO ist nicht mehr möglich;
- Die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit Militär- und Verteidigungsbündnissen ist auf den Zweck eines direkten Angriffs auf die Schweiz beschränkt;»¹²

Die Verankerung dieser Vorgaben auf Verfassungsstufe hätte zur Folge, dass ohne Verfassungsänderung davon nicht mehr abgewichen werden kann. Der Bundesrat ist der Meinung, dass sich die bisherige Neutralitätspraxis bewährt hat. Sie bietet eine notwendige Flexibilität und kann so optimal als Instrument für die Wahrung der nationalen Interessen angewendet werden.

Mit der Festschreibung der Neutralität in der Bundesverfassung wäre es der Schweiz nicht nur untersagt, einem Militär- oder Verteidigungsbündnis beizutreten,¹³ untersagt wären auch nicht-militärische Zwangsmassnahmen/Sanktionen gegen Krieg führende Staaten.¹⁴

¹² <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-101632.html> (Stand 06.12.2024).

¹³ Trainings mit ausländischen Partnern blieben laut Komitee aber zulässig, und friedensfördernde Einsätze der Armee könnte das Parlament weiterhin bewilligen.

¹⁴ Die von der EU beschlossenen Sanktionsmassnahmen gegenüber Russland, die von der Schweiz mitgetragen werden, wären damit verfassungswidrig. BR Cassis sprach in diesem Zusammenhang von «kooperativer Neutralität», was von den Initiant:innen als Abkehr von der bewährten Neutralitätspolitik der Schweiz verstanden wird.

2. Zur Geschichte der (immerwährenden integralen) Neutralität der Schweiz

Die «immerwährende bewaffnete Neutralität der Schweiz», wie sie heute in den politischen Auseinandersetzungen verwendet wird, geht auf den Wiener Kongress von 1814/15 zurück.¹⁵ Damals einigten sich die beteiligten Grossmächte Frankreich, Österreich und Preussen auf diesen Status der Schweiz, weil so die unterschiedlichen Interessen von allen Seiten einen kleinsten gemeinsamen Nenner fanden.

Mit Unterzeichnung des Vertrags «Déclaration des Puissances portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire» gaben die Signatarstaaten¹⁶ eine Garantie ab, die Unverletzlichkeit und Unabhängigkeit der Schweiz in den 1815 festgelegten Grenzen zu respektieren. Im Gegenzug verpflichtete sich die Schweiz, in künftigen Konflikten neutral zu bleiben. Erst 1907 werden in der Haager Konvention¹⁷ die Pflichten eines «neutralen Staats festgeschrieben: Neutrale Staaten beteiligen sich nicht an Kriegen, behandeln alle Kriegsparteien im Hinblick auf den Export von Rüstungsgütern gleich und stellen ihr Staatsgebiet keinen Kriegsparteien zur Verfügung. Mehr besagt die Haager Konvention nicht. Dies gilt auch für die Schweiz, sofern sie sich auf die Haager Konvention beruft.

¹⁵ Die nachfolgenden Ausführungen versuchen, einen gerafften, auf wesentliche Aspekte fokussierten Überblick zu bieten. Eine grundlegende und detaillierte Darstellung der Schweizer Neutralitätsgeschichte findet sich bei Marco Jorio (2023): Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte, Zürich.

¹⁶ Preussen, Österreich und Russland.

¹⁷ Auf Initiative von Zar Nikolaus II. fanden in Den Haag 1899 und 1907 zwei Friedenskonferenzen statt. Die Schweiz nahm an beiden Konferenzen teil. Die Schweiz ratifizierte die Haager Vereinbarung vom 18. Oktober 1907 am 4. April 1910. Insbesondere die in Kapitel I geregelten Rechte und Pflichten eines neutralen Staates bilden die Grundlage des bis heute bestehenden Neutralitätsrechts, sie sind bis heute die einzigen völkerrechtlich verbindlichen Abkommen, welche das Neutralitätsrecht generell regeln. Vgl. Jorio (2023), S. 175ff: « Mit der Dispens von der Teilnahme an militärischen Massnahmen des Völkerbundes hatte die Schweiz ein Kernstück der Neutralität gerettet, musste aber in Konfliktfällen die wirtschaftliche Neutralität aufgeben: Die Epoche der «differentiellen Neutralität» begann.»

In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen hat die Schweiz mit dem Beitritt zum Völkerbund¹⁸ an wirtschaftlichen Sanktionen der Völkergemeinschaft teilgenommen.¹⁹ Mit dem Beitritt zum Völkerbund war die neutrale Schweiz zwar von der Teilnahme an militärischen Operationen gegen einen Friedensbrecher dispensiert, sie war aber verpflichtet, Wirtschaftssanktionen mitzutragen.²⁰

Die praktische Umsetzung der militärischen Neutralität erfolgte im 19. und 20. Jahrhundert durch die sogenannte «Grenzbesetzung» bei militärischen Konflikten nahe dem schweizerischen Staatsgebiet, so z. B. 1866, 1871, siehe auch Savoyerhandel (1859/1860). Die letzte Grenzbesetzung erfolgte zu Beginn des Zweiten Weltkriegs. Aus Neutralitätsgründen wurden die Grenzen zu allen Nachbarstaaten besetzt, insbesondere mit dem Ziel, einen deutschen beziehungsweise französischen Durchmarsch durch die Schweiz zu verhindern. Zu Beginn des Zweiten Weltkriegs 1939 informierte die Schweiz in einer Neutralitätserklärung, wie sie die Neutralität ausüben und wahren wolle. Sie verband damit die Hoffnung, sich so vor dem Krieg schützen zu können. Während des Krieges hatte sich der Bundesrat mit sich ändernden strategischen Herausforderungen auseinanderzusetzen. Daher beanspruchte der Bundesrat für seine Neutralitätspolitik stets einen gewissen Handlungsspielraum und lehnte eine übermässige Ausdehnung der Neutralitätspflichten über das völkerrechtlich gebotene Minimum hinaus ab.

¹⁸ Am 16. Mai 1920 stimmten Volk und Stände dem Beitritt zum Völkerbund zu. Es waren v. a. Teile der Armeespitze und rechtsbürgerliche Kreise, die sich dem Beitritt widersetzten, weil sie befürchteten, dass die integrale Neutralität und die Guten Dienste der Schweiz im Völkerbund nicht mehr glaubwürdig wahrgenommen werden könnten.

¹⁹ Allerdings ergaben sich immer wieder neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Streit- und Diskussionspunkte, z. B.: finanzielle Unterstützung Österreichs (1922), Ruhrkonflikt (1923), Vertrag von Locarno (1925) etc. Anders verhielt sich die Schweiz im Spanischen Bürgerkrieg, obwohl es sich dabei nicht um einen zwischenstaatlichen Konflikt handelte, verbot der Bundesrat erstmals in einem Bürgerkrieg zwecks «Durchführung der Neutralitätspolitik und der Abwehrmassnahmen gegen die Gefährdung der äussern Sicherheit» die Ausfuhr von Kriegsmaterial an die beiden Konfliktparteien und die Teilnahme an den Kampfhandlungen. Vgl. Marco Jorio (2023): Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte, Zürich, S.218f und 225f.

²⁰ So war Mussolini verärgert, dass die Schweiz die vom Völkerbund erlassenen wirtschaftlichen Sanktionen wegen der italienischen Aggression gegen Abessinien teilweise umsetzte und den Aussenhandel auf dem Vorkriegsstand im Umfang des «courant normal» einfror. Diese Sanktionen hob die Schweiz 1936 wieder auf und anerkannte die italienische Souveränität über Abessinien.

Mit dem Anschluss Österreichs an Nazi-Deutschland und dem Austritt Deutschlands und Italiens aus dem Völkerbund änderte sich die geopolitische Lage der Schweiz grundlegend. 1938 ersuchte der Bundesrat den Völkerbund erfolgreich um die Anerkennung der «integrierten Neutralität» der Schweiz. Damit endete nach 18 Jahren die Epoche der «differenziellen Neutralität».²¹ Während des Zweiten Weltkriegs hat die Schweiz, trotz aller «Neutralitäts-sünden», die Neutralität einigermassen bewahren können, obwohl die anderen neutralen Staaten²² die Hauptopfer der kriegsführenden Staaten waren. Die Neutralität wurde von allen Seiten gering geschätzt und missachtet.²³ Von allen Neutralen verfolgte die Schweiz die Neutralität am striktesten, doch als Finanzplatz und als Transitland zwischen Italien und Deutschland spielte sie für die Achsenmächte²⁴ eine wichtige Rolle in deren Kriegsführung.²⁵ Entgegen der weit verbreiteten Meinung war es nicht einfach die Neutralität der Schweiz, die einen Angriff durch Nazi-Deutschland verhinderte. «Kein Neutraler ist allein für die Wahrung der Neutralität verantwortlich, wenn die beiden Kriegsparteien sich über eben diese Neutralität hinwegsetzen.»²⁶, betont Jorio. Die Schweiz konnte ihre Neutralität weitgehend wahren, weil sie von wirtschaftlichem und kriegsstrategischem Interesse für Nazi-Deutschland war.

In der Zeit nach 1945 bis zum Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Kalten Kriegs war das Konzept der Neutralität deutlichen Schwankungen unterworfen. In der Nachkriegszeit diskreditiert, erfuhr die Neutralität später wieder mehr Wertschätzung im Ausland. Dennoch wurde die Schweiz, obwohl in der westlichen Welt und ihren Grundwerten integriert, als «sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer»²⁷ betrachtet. Zusehends rückten bei neutralitätspoliti-

²¹ Vgl. Jorio (2023), S. 223f.

²² Ab 1940 überfiel Hitler Dänemark, Norwegen, Luxemburg, Belgien und die Niederlande, alle ehemals neutral.

²³ Vgl. Jorio (2023), S. 333ff.

²⁴ Als Achsenmächte bezeichnet man in erster Linie die Mächte der „Achse Berlin–Rom“, also die Verbindung von Nazi-Deutschland mit dem faschistischen Italien Mussolinis – eine Bezeichnung, die auf eine Absprache zwischen Adolf Hitler und Benito Mussolini am 25. Oktober 1936 zurückgeht.

²⁵ Ebd., S. 341.

²⁶ Ebd., 343f.

²⁷ Ebd., S. 414.

schen Überlegungen menschenrechtliche Aspekte in den Vordergrund, so dass auch das Verständnis der Neutralität flexibler und dynamischer gestaltet wurde. Das strikte Festhalten an der traditionellen, «doktrinären und ängstlichen Neutralitätskonzeption»²⁸ der Vergangenheit wurde aufgegeben und ein flexibleres und dynamischeres Verständnis der Schweizer Neutralitätspolitik gewann an Bedeutung.

Um 1990 zerbrach die Nachkriegsordnung, die bipolare Welt ging unter und stellte die Schweizer Neutralität vor neue Herausforderungen. Statt wie von vielen erwartet, entschieden sich die meisten ost-mittteleuropäischen Staaten nicht für die Neutralität, sondern für den Westen und sukzessive auch für die NATO. In der Schweiz gingen die Meinungen über eine zeitgemässen Neutralitätspolitik weit auseinander.

Seit Februar 2022 führt Russland Krieg gegen die Ukraine. Bundesrat Cassis hat diesen Überfall Russlands auf die Ukraine sowohl völkerrechtlich, politisch als auch moralisch verurteilt und damit die Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland durch die Schweiz gerechtfertigt.²⁹ Zustimmung erhielt er dafür von allen politischen Parteien ausser der SVP. Die SVP kritisiert die Übernahme der EU-Sanktionen als Preisgabe der Schweizer Neutralität. Alt Bundesrat Christoph Blocher sieht wirtschaftliche Sanktionen als «Kriegsmittel», wer die Sanktionen mitmache, sei «Kriegspartei».³⁰

3. Zur aktuellen Diskussion

Neutralität ist in der Schweizer Geschichte und Kultur ein stark verankertes Prinzip. Bei Konflikten will man sich weder auf die eine noch die andere Seite schlagen. Damit ist das Land über Jahrhunderte gut gefahren – auch in wirtschaftlicher Hinsicht.

Die zur Zeit höchst fragile politische Weltlage (Ukrainekrieg, geostrategische Interessen Chinas, politische Zukunft USA, Proteste im Iran etc.) wirft in der Schweiz nicht nur grundlegende sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen auf, sondern konfrontiert auch mit

²⁸ Ebd., S. 418.

²⁹ [«Einmaliger Schritt der Schweiz»: Bundesrat ändert Sanktionspraxis und übernimmt EU-Massnahmen](#), Basler Zeitung, 28. Februar 2022. Die ganze Medienkonferenz des Bundesrats: [Video](#) bei YouTube (52:34 Min.).

³⁰ [SVP: Blocher will Volksabstimmung zur Neutralität der Schweiz - Blick](#).

der Frage, welche Werte und welches Menschenrechtsverständnis die Schweiz aussen- und menschenrechtspolitisch vertreten will. Genügt bei solchen Fragen weiterhin der Verweis auf die Schweizer Neutralität, um die Übernahme von Sanktionen gegenüber kriegsführenden Staaten (Russland) und Ländern, die die Menschenrechte in gravierendem Ausmass missachten (Iran, Saudi Arabien) abzuwehren? Die aktuelle Diskussion um Sinn und Zweck der Schweizer Neutralität und um die Frage, was das konkret heisst für die Unterstützung der Ukraine, die von einem russischen Aggressor völkerrechtswidrig angegriffen wird, pendelt zwischen zwei Polen, eine Preisgabe der Neutralität und ein allfälliger Anschluss an das NATO-Bündnis spielen in der öffentlichen Diskussion kaum eine Rolle.

Der eine Pol, und dafür steht die Neutralitätsinitiative, will eine immerwährende, integrale Neutralität, die als Zielbestimmung in der Verfassung festgeschrieben werden soll. Neutralität soll über allen anderen Interessen und Verantwortlichkeiten stehen, sie wäre damit ein grundlegender Verfassungsauftrag. Bei Annahme der Neutralitätsinitiative würde der aussenpolitische Spielraum der Schweizer Regierung auf ein Minimum reduziert und die Neutralität zu einem obersten Verfassungsziel erklärt. Unabhängig von der Frage, ob ein angegriffener Staat sich völkerrechtlich legitim verteidigen darf, müsste die Schweiz in ihrem aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Gebaren sowohl Aggressor als auch Angegriffenen gleich behandeln, um nicht den Anschein zu erwecken, man sei nicht mehr neutral.

Der andere Pol versteht Neutralität als Möglichkeit eines Kleinstaats, sich aus den Konflikten der grösseren Blöcke und Militärbündnissen herauszuhalten und dennoch einen Beitrag zu Frieden, Gerechtigkeit und den grundlegenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu leisten.³¹ Neutralität ist als solche den Rahmenbedingungen anzupassen und wäre eine politische Aufgabe, die den übergeordneten Zielen wie Frieden, Gerechtigkeit, Solidarität und Völkerrecht zu dienen hätte. Neutralität wäre ein Mittel zu übergeordneten Zwecken.

Die zentrale Frage lautet: Wie gehen immerwährende, integrale und gleichzeitig gestaltende und solidarische Neutralität zusammen? Angesichts der zahlreichen geopolitischen Heraus-

³¹ Prof. Wolf Linder in der NZZ v. 16.07.2024: <https://www.nzz.ch/meinung/mehr-neutralitaet-oder-mehr-nato-ld.1838055> (Stand 17.12.2024).

forderungen und einer polarisierten Diskussion in der politischen Öffentlichkeit verabschiedete der Bundesrat 1993 einen «Bericht zur Neutralität»³², in dem auch das Recht anerkannt wurde, einem Land, das Opfer einer Aggression geworden ist, Hilfe zu leisten und Wirtschaftssanktionen nach einer «umfassenden Güterabwägung» als möglich und vereinbar mit dem Völkerrecht angesehen wurden. Dementsprechend wurde der Bericht sehr kontrovers diskutiert.³³ Neben dem Vorwurf, dass damit die Schweizer Neutralität aufgegeben werde («Mehr Neutralität und Integration bedeutet zwangsläufig weniger Neutralität.»³⁴), wurde von entgegengesetzter Seite der Bezug zum überkommenen und nicht mehr zeitgemässen Neutralitätsrecht der Haager Konvention von 1907 kritisiert.

Schon vor dem Beitritt der Schweiz zur UNO 2002 schloss sich die Schweiz regelmässig nicht militärischen Sanktionsbeschlüssen der UNO an.³⁵ Mit dem Beginn militärischer Auseinandersetzungen wendete die Schweiz mehrheitlich wieder das Neutralitätsrecht mit dem «veralteten Gleichbehandlungsgebot»³⁶ an.

Die vielen Konflikte (Georgien, Abchasien, Aserbaidschan, Berg-Karabach, Palästina, Syrien etc.) forderten die Schweizer Neutralität heraus. Attribute wie «aktive», «solidarische», «kooperative», «integrale» oder «immerwährende» Neutralität widerspiegeln die polarisierte Diskussion um die Zukunft der Schweizer Neutralität.³⁷ Selbst in Parlament und Bundesrat ist die Spannung zwischen internationalem Engagement im Dienst von Menschenrechten, Völkerrecht, Frieden und Gerechtigkeit sowie aussenpolitischem Alleingang (Schweizer Sonderfall) unübersehbar. Verschiedene Autoren wie René Rhinow, Daniel Thürer und Alois Ricklin standen der Schweizer Neutralität eher skeptisch gegenüber.³⁸

³² Bundesrat (1993): Bericht über die Aussenpolitik.

³³ Vgl. Neutralität – Ende oder Wende ? In: Schweiz global 2/2005.

³⁴ Jürg Martin Gabriel (1994): Neutralität für den Notfall. Der Bericht des Bundesrats zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, St. Gallen.

³⁵ Z. B. Jugoslawien 1992, Angola 1998, Afghanistan 2000 etc.

³⁶ Jorio (2023), S. 439.

³⁷ Vgl. hierzu Georg Kreis (2007) (Hg.): Die Schweizer Neutralität. Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?, Zürich.

³⁸ Vgl. Alois Ricklin (2008): Neutralität am Ende. 500 Jahre Neutralität in der Schweiz, in: Humboldt-Nachrichten 30 (2008), S. 11-34.

Mit der Annexion der Krim und verdeckten Militäroperationen seit 2014 im Donbas hatte sich die geopolitische Ausgangslage auch für die Schweiz grundlegend verändert. Die Zerbrechlichkeit des Friedens in Europa wurde schlagartig deutlich. Bern anerkannte weder die Annexion der Krim noch die beiden separatistischen «Republiken» im Donbas. Im Fall der Krim übernahm die Schweiz die Sanktionen der EU. Hingegen schloss sie sich den Sanktionen der EU gegen Russland mit Verweis auf das Neutralitätsrecht nicht an. Die neutralitätspolitischen Entscheidungen des Bundesrats orientierten sich an den aussen (und wohl auch wirtschafts-)politischen Gegebenheiten, Neutralität war ein Mittel zum Zweck.

Trotz der Minsker Abkommen, zu denen die Schweizer Diplomatie die Grundlagen gelegt hatte, griff am 24. Februar 2022 Russland die Ukraine an. Dieser offensichtlich völkerrechtswidrige Eroberungskrieg vonseiten Russlands veranlasste auch die Schweiz, die von der EU verhängten wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland vollständig zu übernehmen. Prompt reagierte der Kreml und bezeichnete die Schweiz als nicht mehr neutral und nannte sie «offen feindselig». Ebenso verweigerte der Kreml der Schweiz ein Schutzmachtmandat, weil er sie als nicht mehr neutral anerkannte. Neutralitätspolitisch richtig spannend wurde es, als der Bundesrat mit Verweis auf das Waffenausfuhrverbot (vgl. Korrektur-Initiative) sämtliche ausländische Ersuche um Weitergabe von Waffen und Munition ablehnte. Dies löste einen Sturm der Entrüstung aus, weil es den Aggressor und den Angreifer auf eine Stufe stellte. Mitte-Präsident Gerhard Pfister fragte: «Ab wann wird Neutralität unanständig?».³⁹ Unterstützt dieses Verhalten mit Verweis auf die Neutralität nicht indirekt den Aggressor?

Diese Frage ist bis heute in der Schweiz nicht mehrheitlich beantwortet. Augenscheinlich ist nicht mehr klar, was die Schweizer Neutralität ausserhalb des engen neutralitätsrechtlichen Bereichs meint. Dessen ungeachtet geniesst die Neutralität in der Schweizer Bevölkerung ein hohes Ansehen. Gemäss einer Gallup-Umfrage vom Juni 2022 gaben 71% der Befragten an, dass es für die Sicherheit ihres Landes besser sei, Neutralität zu wahren.⁴⁰ In diese neutralitätspolitische Unübersichtlichkeit hinein will die Neutralitätsinitiative Eindeutigkeit und Klarheit schaffen: Sie will die Handlungsfreiheit und -hoheit des Bundesrats in aussenpolitischen Fragen verfassungsrechtlich beschneiden. Mario Jorio kommt deshalb zu einem eindeutigen

³⁹ <https://die-mitte.ch/ab-wann-wird-neutralitaet-unanstaendig/> (Stand 16.12.2024).

⁴⁰ <https://www.gallup.at/de/newsroom/umfragen/archiv/2022/zwei-laender-umfrage-zum-thema-neutralitaet-oesterreich-und-schweiz/> (Stand 16.12.2024).

Schluss: «Die Volksinitiative ist daher eigentlich nichts anderes als eine moralisch höchst fragwürdige «Pro-Putin-Initiative». Damit würde sich die Schweiz neben den verfassungsrechtlichen und moralischen Problemen auch noch ein völkerrechtliches und neutralitätsrechtliches Problem einhandeln. Sie würde nämlich mit dem Verbot nichtmilitärischer Zwangsmassnahmen den Aggressor unterstützen, der gegen die Werte und Interessen unseres Landes die internationale Ordnung umstürzt.»⁴¹

4. Neutralitätsinitiative unter sozialethischen Gesichtspunkten

Unter sozialethischen Gesichtspunkten⁴² stellt sich vor allem die Frage, wie Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit auf Zukunft hin gestaltet und bewahrt werden können. Frieden und Gerechtigkeit sind Grundwerte, die aus sozial-ethischer Sicht einen fundamentalen Charakter für alle weiteren sicherheitspolitischen Überlegungen haben. Deshalb sind in Art. 2 BV Sicherheit, Freiheit und Wohlfahrt als Zweckbestimmungen der Eidgenossenschaft genannt:

Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Darüber hinaus sind die Menschenrechte nicht verhandelbar, sie bilden das Fundament auf dem alle anderen Rechtsbestimmungen basieren. Diesen Grundwerten und den Menschenrechten gegenüber gibt es keine Neutralität. Sie stehen grundsätzlich über Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und politischem Kalkül. Wirtschaftliche Prosperität und politisches Kalkül haben sich an dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe zu orientieren und müssen sich an der Erreichung dieser Zielsetzungen messen lassen.

Die Initiant:innen der Neutralitätsinitiative wollen eine enge und strikte Auslegung der Schweizer Neutralität. Meist berufen sie sich auf die neutralitätsrechtlichen Bestimmungen der Haager Konvention von 1907⁴³, übersehen dabei oder lassen schlicht unerwähnt, dass

⁴¹ Jorio (2023), S. 464.

⁴² Vgl. die klassischen Sozialprinzipien: Personal-, Solidaritäts-, Subsidiaritäts- und Gemeinwohlprinzip.

⁴³ 1907 gab es noch keine international anerkannte Regeln, denen alle Staaten unterworfen waren, es existierten keine kollektiven Sicherheitsstrukturen, Gewaltanwendung war im Zeitalter des Kolonialismus

Krieg als politisches Mittel seit Unterzeichnung der UN-Charta 1949 geächtet ist. UNO-Mitglieder sind verpflichtet zum Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt, welche sich gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates richtet.

Ohnehin kann Neutralität nicht vor neuen Formen einer hybriden Kriegsführung schützen: Cyber-Angriffe auf Infrastruktur zur Versorgung der Bevölkerung, Meinungsmache in sozialen Medien, Manipulationsversuche bei Abstimmungen. Auch Angriffe mit Massenvernichtungswaffen und Terrorattacken lassen sich nicht mit einem Verweis auf Neutralität abwehren. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Schweiz durch eine isolationistische Aussenpolitik bei einer Bedrohung allein dasteht und sich nicht mehr auf den sicherheitspolitischen Schutzschild der sie umgebenden Staaten verlassen kann.

Über solche neutralitätspolitischen Überlegungen hinaus, stellen sich grundsätzlichere Fragen:

1. Darf es unter ethischen Gesichtspunkten eine neutrale Haltung gegenüber gravierenden Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen und Missachtung des Völkerrechts geben?

Die Menschenrechte bilden die Basis, die unaufgebbare Grundlage für das Völkerrecht. Alle völkerrechtlichen Bestimmungen haben sich daran zu orientieren, weil die Menschenrechte das Kriterium sind für eine gerechte Beurteilung des Völkerrechts und seiner Missachtung. Wenn sich die Schweiz beim Verweis auf die Neutralität auf das Völkerrecht beruft, muss sie zugleich, will sie sich nicht in Widersprüchlichkeiten verwickeln, die Grundlagen des Völkerrechts berücksichtigen und sich aus wohl verstandenem Eigeninteresse für dessen Einhaltung einsetzen. Eine neutrale Haltung gegenüber gravierenden Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen und Missachtung des Völkerrechts lässt sich deshalb aus ethischer Sicht nicht rechtfertigen.

2. Gibt es Grenzen, die Neutralität von Verantwortungslosigkeit unterscheiden?

und Imperialismus völkerrechtlich noch nicht verboten, Krieg war immer noch die «Fortsetzung des Politik mit andern Mitteln (Carl von Clausewitz).

Aus dem oben Genannten lässt sich klar festhalten, dass es eine Grenze zwischen neutralem Verhalten und Verantwortungslosigkeit gibt. Die Verantwortungslosigkeit beginnt dort, wo bei einer gravierenden Missachtung des Völkerrechts eine neutrale Haltung dazu dient, nicht Position beziehen zu müssen. Insbesondere die Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg und die äusserst kritische Beurteilung der Schweizer Neutralität durch die Siegermächte nach dem Ende des Kriegs haben gezeigt, auf wie wenig Verständnis eine neutrale Haltung stösst.

3. Ist es ethisch gerechtfertigt, das Gleichbehandlungsgebot der Haager Konvention (aus einem Zeitalter, als Kriege noch nicht geächtet waren) heute noch als Begründung für eine neutrale Position gegenüber Aggressor und Angegriffenem zu verwenden?

Das Neutralitätsrecht, wie es in der Haager Konvention von 1907 festgeschrieben ist, kann auf die heutigen geopolitischen und kriegstechnischen Entwicklungen und Gegebenheiten keine hinreichende Antwort mehr geben. Neutralitätspolitische Antworten lassen sich daraus vernünftigerweise nicht ableiten. Dafür braucht es im konkreten Einzelfall vor allem eine differenzierte Analyse der Situation, die auch die neutralitätsrechtlichen Grundlagen mit in die Beurteilung einfließen lässt.

Darüber hinaus führt eine Gleichbehandlung von Aggressor und Angegriffenem zu einer mindestens stillschweigenden Rechtfertigung des Verhaltens des Aggressors, weil es ohne Konsequenzen bleibt. Das Gleichbehandlungsgebot der Haager Konvention hatte andere Voraussetzungen als die heutigen. Eine Gleichbehandlung von Aggressor und Angegriffenem führt vielmehr zu einem Konflikt mit der UN-Charta, die aggressives Verhalten eindeutig verurteilt. Daraus ergibt sich, dass unter ethischen Gesichtspunkten eine Gleichbehandlung nicht zu rechtfertigen ist.

4. Kann strikte Neutralität zu stiller Komplizenschaft führen?

Die politisch motivierte Neutralität gegenüber einer kriegsführenden Partei, gegenüber einem Regime, das das eigene Volk/Teile des eigenen Volkes gewaltsam unterdrückt, das das Völkerrecht missachtet und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begeht, sieht sich rasch dem

Vorwurf der Komplizenschaft ausgesetzt. Allein die Betonung der Wichtigkeit der Menschenrechte und des Völkerrechts ohne konkrete politische und wirtschaftliche Massnahmen befördert diesen Vorwurf. Wenn Menschenrechte und Völkerrecht missachtet werden, sind «normale» wirtschaftliche und politische Beziehungen zu solchen Staaten aus sozial-ethischer Perspektive nicht zu rechtfertigen.

In den letzten Jahrzehnten haben sich das europäische und das geopolitische Umfeld, das Völkerrecht, die wirtschaftlichen Verflechtungen und die Art der Kriegsführung grundlegend verändert. Nach der Uno-Charta ist jeder Angriffskrieg verboten, was zur Zeit des Haager Abkommens noch nicht galt. Seither ist eine neutrale Haltung gegenüber einem kriegerischen Rechtsbrecher aus ethischer Sicht nicht mehr zu rechtfertigen. Vielmehr setzt sich in solch eindeutigen Fällen ein neutrales Land dem Vorwurf der Komplizenschaft aus.

5. Untergräbt ein enges und striktes Verständnis von Neutralität nicht letztlich die Grundlagen des Völkerrechts und damit auch die der Schweizer Neutralität?

Die Erfahrungen aus den beiden Weltkriegen des letzten Jahrhunderts haben gezeigt, dass auch die neutralitätsrechtlichen Prinzipien der Haager Konvention es nicht verhindern konnten, dass neutrale Staaten mit in das Kriegsgeschehen mit einbezogen wurden. Umso wichtiger muss es sein, dass glaubwürdig und konsequent – insbesondere durch einen neutralen Staat, dessen eigene Neutralität nur unter Einhaltung des Völkerrechts gewährleistet werden kann – die Prinzipien des Völkerrechts eingehalten werden. Eine neutrale Haltung gegenüber deren Missachtung setzt den neutralen Staat dem Verdacht aus, dass andere Interessen, insbesondere wirtschaftliche, höher gewichtet werden. Das untergräbt sowohl die eigene Glaubwürdigkeit gegenüber Dritten als auch das Fundament der Neutralität, auf die man sich beruft.

6. Kann Neutralität ein Beitrag zum Frieden in der Welt sein?

Die Neutralitätsinitiative erfährt auch von Teilen des links-friedenspolitischen Lagers Unterstützung. Wolf Linder schreibt in einem Kommentar zur Neutralitätsinitiative: «In der multipolaren Welt wird das Kriegsrisiko grösser, wenn alle Länder sich einem der grossen Macht-

blöcke anschliessen. Dagegen hat der Frieden weltweit grössere Chancen, wenn mehr Länder unabhängig und neutral bleiben oder werden. Darum hat Neutralität Zukunft und Vorteile nicht nur für unser Land.»⁴⁴

Dieses Argument ist durchaus bedenkenswert, weil die militärische Blockbildung grundsätzlich die Gefahr einer Eskalation in sich birgt. Immer stärker polarisierte Blöcke sind keine nachhaltige Friedenssicherung, sondern im besten Fall lediglich ein Mittel zur Abschreckung potentieller Gegner.

Wir müssen aber die heutige Welt sehen, wie sie ist. Die Erfahrung des letzten Jahrhunderts hat gezeigt, dass Neutralität keine Gewähr für ein Abseitsstehen im Kriegsfall bieten kann. Vielmehr hat der Angriff Russlands auf die Ukraine ehemals neutrale Länder der NATO beitreten lassen.⁴⁵ Angesichts konkreter Gefahr scheint Neutralität keine überzeugende Alternative zu sein. Neutralität als Beitrag zum Frieden erfährt an Gewicht, je stärker das Völkerrecht Achtung und Wertschätzung erfährt. Krieg ist aber Ausdruck der Missachtung des Völkerrechts und damit auch der Neutralität als Beitrag zum Frieden – hier beißt sich die Katze in den Schwanz. Erst wenn die Waffen schweigen und eine neue Friedensordnung geschaffen werden kann, kann Neutralität ein überzeugender Beitrag zur Friedenssicherung sein.

Aus friedensethischer Sicht sind eine konkrete Kriegssituation (z. B. Ukraine) von weiterführenden friedensfördernden Massnahmen zu unterscheiden:

- Ein wirtschaftlicher Ausgleich zwischen Nord und Süd muss ein langfristiges Projekt bleiben, kann notwendige Massnahmen zur Beendigung eines Krieges (Gaza, Ukraine etc.) aber nicht ersetzen.
- Die UN als friedensfördernde Garantin bleibt solange Wunschdenken, solange sie Spielball der grossen Machtblöcke ist.

Friedensethische Überlegungen müssen sowohl eine Beendigung konkreter Kriege, aber auch eine längerfristige Überwindung feindlicher, kriegerischer Auseinandersetzungen zum Ziel haben. Beides bedarf unterschiedlicher Massnahmen und einer differenzierten Wahrnehmung der konkreten Situation.

⁴⁴ <https://www.nzz.ch/meinung/mehr-neutralitaet-oder-mehr-nato-ld.1838055> (Stand 17.12.2024).

⁴⁵ Z. B. Finnland und Schweden, die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen bereits 2004 der NATO beigetreten.

5. Fazit

Auf der Homepage zur Neutralitätsinitiative wird zur Begründung folgender Vergleich angeführt: «Wenn sich der grössere Bruder auf dem Pausenplatz mit einem Gleichaltrigen prügelt, wird sich der kleinere Bub oder die Schwester mit geringeren Körperkräften zum eigenen Vorteil von solchen Auseinandersetzungen fernhalten. Sie würden sich bei einer Einmischung im besten Fall eine blutige Nase holen.»⁴⁶ Dieses Beispiel zeigt die ganze Problematik hinter der Neutralitätsinitiative. Dass sich zwei Gleichaltrige prügeln entspricht der Zeit um 1900, nicht aber den sich grundlegend geänderten Gegebenheiten heute. Die Charta der Vereinten Nationen verpflichtet alle Mitgliedsstaaten, Krieg zu ächten. Eine Missachtung dieses Grundsatzes führt automatisch zur Missachtung des Völkerrechts. Kein Staat kann sich heute auf das Völkerrecht berufen, wenn er Krieg gegen einen anderen Staat führt.

Der Vergleich sagt auch nichts dazu, wenn der abseits stehende jüngere Bruder von einem älteren Mitschüler verprügelt wird, wenn also ein Stärkerer einen Schwächeren verprügelt. Dann nämlich braucht der Jüngere Unterstützung durch die umstehenden Anderen (Völkergemeinschaft). Wenn aber der Jüngere zuvor bei Prügeleien nie Stellung bezogen hat, muss er sich nicht wundern, wenn auch er plötzlich alleine dasteht.

Hinzu kommt, dass ein Aggressor heute ganz andere und vielfältigere Mittel und Möglichkeiten hat, einem anderen Staat zu schaden. Durch die globale Vernetzung und vor allem wirtschaftliche Abhängigkeiten stehen auch Neutrale in der Gefahr, von solchen Feindseligkeiten betroffen zu sein.

Bei der Neutralitätsinitiative geht es nicht um Neutralität oder NATO. Neutralität ist bereits heute Teil unserer Verfassung, als Zweck der Friedensicherung, aber nicht als eigentliches Ziel. Dies ermöglicht dem Bundesrat einen Handlungsspielraum für politisch abgestimmte Reaktionen auf unterschiedliche Herausforderungen.

Kann also eine enge und strikte Auslegung der Neutralität, wie sie die Neutralitätsinitiative fordert, eine angemessene Antwort auf die heutigen Herausforderungen sein? Die Schweizer Nationalkommission Justitia et Pax hat sich intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt. Sie

⁴⁶ <https://neutralitaet-ja.ch/argumentarium/> (Stand 17.12.2024).

ist sich bewusst, dass Waffen niemals Frieden, allenfalls einen Waffenstillstand schaffen können. Das oberste Ziel muss aber eine Friedenssicherung sein, die nachhaltig ist und einen gerechten Frieden schafft. Die Neutralitätsinitiative will eine verfassungsrechtliche Festschreibung der Neutralität und orientiert sich mehrheitlich am Neutralitätsrecht der Haager Konvention. Dies scheint der Kommission angesichts grundlegend neuer Herausforderungen nicht mehr zeitgemäß und den neuen geopolitischen Gegebenheiten, die sich ohnehin laufend verändern, nicht angemessen. Sie plädiert deshalb für eine Ablehnung der Neutralitätsinitiative.

6. Literatur

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Hrsg.) (2022): Die Neutralität der Schweiz, Bern, März 2022.

Marco Jorio (2023): Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte, Zürich.

Georg Kreis (2007) (Hg.): Die Schweizer Neutralität. Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?, Zürich.

Odilo Noti (2023): Die Schweiz: Neutralität statt Aussenpolitik, in: feinschwarz. Theologisches Feuilleton v. 30.06.2023.

Alois Ricklin (2008): Neutralität am Ende. 500 Jahre Neutralität in der Schweiz, in: Humboldt-Nachrichten 30 (2008).

Fribourg, 08.01.2025

Wolfgang Bürgstein