

August 2022

foraus-Policy Brief

Programm Völkerrecht

Programm Diplomatie & internationale Akteure

Kooperative Neutralität

Sieben Empfehlungen für ein Update der Schweizer
Neutralität

Carl Jauslin

Christina Graf

Lea Schaad

Lead-Autor

Carl Jauslin

Carl Jauslin ist Co-Leiter des Programms Völkerrecht. Nach seinem Studium der Philosophie und der Rechtswissenschaften sowie einer Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juristischen Fakultät der Universität Basel war er in Brüssel und Bern für das eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) tätig. Dort war er zuletzt in der Direktion für Völkerrecht tätig. Zurzeit arbeitet er als Jurist beim Bundesamt für Justiz (BJ) im eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und schreibt an seiner rechtsphilosophischen und völkerrechtlichen Doktorarbeit zur Solidarität.

Co-Autorinnen

Christina Graf

Christina Graf ist Co-Leiterin des Programms Diplomatie & internationale Akteure bei foraus. Ihr Hauptinteresse liegt in der Schnittmenge von Kommunikation und Aussenpolitik sowie bei Fragen der Sicherheitspolitik und Friedensförderung. Christina hat Kommunikationswissenschaften mit Politik im Nebenfach studiert und ihre Masterarbeit im Bereich Public Diplomacy verfasst. Sie arbeitet als Co-Verantwortliche Wissenschaftskommunikation bei der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften.

Lea Schaad

Lea Schaad forscht zu Demokratie und Sicherheitspolitik. In ihrem Studium in Vergleichender und internationaler Politik an der ETH Zürich, sowie im Rahmen von Forschungsassistenzen am Center for Security Studies und am Zentrum für Entwicklungsökonomie der ETH Zürich hat Lea einen besonderen Fokus auf politökonomische Auswirkungen natürlicher Ressourcen und auf Nuklearwaffenpolitik gelegt. Bei foraus wirkt Lea leidenschaftlich als Redakteurin im Blog-Team mit.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	2
1 Einleitung: ein erforderliches Update für die Schweizer Neutralität	14
2 Grundlagen der Neutralität	17
2.1 Ursprünge: Koalitionskriege in Europa und Sonderbundskrieg in der Schweiz	17
2.2 Innen- und aussenpolitische Dimensionen der Neutralität	18
2.3 Funktionen der Neutralität	20
3 Zwiebelmodell: Schichten der Neutralität	24
3.1 Militärische, wirtschaftliche und moralische Neutralität	24
3.2 Eckwerte des Neutralitätsrechts	26
4 Neutralitätspolitik im Wandel	30
5 Neutralität zwischen Flexibilität und Glaubwürdigkeit	33
6 Kooperative Neutralität	36
6.1 Neutralität und Solidarität	36
6.2 Neutralität zwischen Völkerrecht und Machtpolitik	38
6.3 Neutralität zwischen Unabhängigkeit und Kooperation	40
6.4 Herleitung der kooperativen Neutralität	42
6.5 Aktionslinien einer kooperativen Neutralitätspolitik	44
7 Fazit: ein zeitgemässes Verständnis von Neutralität	48
8 Sieben Empfehlungen für ein Update der Schweizer Neutralität	51
9 Glossar: Die Schweizer Neutralität und ihre Attribute	54
Endnoten	59

Executive Summary

Deutsch Der Krieg in der Ukraine hat eine Neutralitätsdebatte in der Schweiz entfacht. Die Neutralität gehört zur Schweizer Identität. Je nach persönlicher Einstellung und Verständnis ist sie Ursprung von Stolz oder Scham. Die einen wollen sie abschaffen, die anderen zur Religion erklären, die meisten wollen sie zeitgemäss interpretieren. Dazu möchte dieses Policy Brief einen Beitrag leisten.

Was bedeutet Neutralität? Sie ist zuallererst ein wandelbares Instrument und ein Grundsatz der Aussenpolitik, der zur Wahrung der Schweizer Unabhängigkeit dient. Die Neutralität hat ihr Fundament im Kriegsvölkerrecht. Dieses verpflichtet neutrale Staaten, sich nicht an zwischenstaatlichen Kriegen zu beteiligen (vgl. hierzu Kap. 3). Die militärische Neutralität (Neutralitätsrecht) ist strikt von Fragen der wirtschaftlichen und moralischen Neutralität (Neutralitätspolitik) zu unterscheiden: Das Neutralitätsrecht ist völkerrechtlich verankert und einseitig nicht verhandelbar. Die Neutralitätspolitik hingegen kann und soll die Schweiz gestalten und an die gegenwärtige geopolitische Lage anpassen. Sie kann diese entsprechend den wandelnden Bedürfnissen partizipativ weiterentwickeln und somit innenpolitisch abstützen. Diese Flexibilität der Neutralitätspolitik hat zweifellos ihre Vorteile. Sie darf jedoch nicht dazu führen, dass die Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralitätspolitik darunter leidet. Die Neutralität ist für die Schweiz nur so lange von Nutzen, wie sie in den Augen der internationalen Gemeinschaft auch als solche wahrgenommen wird.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, auf nationaler Ebene Leitlinien für eine glaubwürdige Neutralitätspolitik zu erarbeiten. Sie sollen die Kohärenz, Kontinuität, Nachvollziehbarkeit und Vorhersehbarkeit der Schweizer Neutralitäts- und Aussenpolitik erhöhen und ihre Glaubwürdigkeit fördern. Auf internationaler Ebene soll die Schweiz mit anderen neutralen Staaten eine Koalition bilden und mit weiteren Akteur:innen einen internationalen Dialog zur Bedeutung und Rolle der Neutralität in einer geopolitisch polarisierten Welt initiieren. Das vorliegende Policy Brief bietet Eckwerte für eine zeitgemässe Interpretation der Neutralität. Es empfiehlt folgende konzeptionellen Konkretisierungen mit praktischen Auswirkungen:

- Von einer akteursorientierten Neutralität zu einer **wertebasierten Neutralität**: Neutralität verlangt eine gewisse Unparteilichkeit hinsichtlich der Konfliktparteien, nicht aber hinsichtlich der

Werte. Ansonsten verkommt die Neutralität zur Gleichgültigkeit, was mittelfristig mit hohen politischen Kosten verbunden ist.

- Von einer passiven und reaktiven Neutralität zu einer **proaktiven Neutralität**: Das Verfassungs- und Völkerrecht bietet eine ausgezeichnete Grundlage für eine unparteiische und wertebasierte Neutralitätspolitik, die innen- und aussenpolitische Druck- und Einflussversuche unterbindet. Damit stärkt die Schweiz sowohl ihre Unabhängigkeit als auch ihre Glaubwürdigkeit.
- Von einer isolierten zu einer **kooperativen Neutralität**: Die Neutralität soll zu einer Stärkung und nicht zu einer Schwächung des Multilateralismus führen. Eine solche kooperative Neutralität verlangt eine zeitgemässe Interpretation des Verfassungsbegriffs der Unabhängigkeit der Schweiz. Diese kann nicht als faktische Unabhängigkeit im weitesten Sinne, sondern nur als positionsbezogene, innere Unabhängigkeit im engeren Sinne verstanden werden. Als Leitlinie soll gelten: Unabhängigkeit bei der Bildung der aussenpolitischen Positionen, Kooperation in der Umsetzung.

Am World Economic Forum 2022 verwendete Bundespräsident Ignazio Cassis erstmals den Begriff der kooperativen Neutralität. Was aber heisst das? Zu welchem Zweck, wie und unter welchen Bedingungen kooperiert die Schweiz mit anderen Staaten, aber auch mit nicht-staatlichen Akteur:innen? Hierzu schlagen wir zwei Kooperationsformen mit unterschiedlichen Zielen vor:

- Eine **wertebasierte Kooperation** mit gleichgesinnten Partnern hinsichtlich gemeinsamer Ziele
- Eine **dialogorientierte Kooperation** mit allen Staaten hinsichtlich der Bestimmung eines gemeinsamen Weges

Kurzum: Die Schweiz soll ihre Werte mit gleichgesinnten Partner:innen gemeinsam schützen und den Dialog mit allen Staaten unabhängig von deren Verhalten oder deren aussenpolitischen Positionen aufrechterhalten, auch und gerade in multilateralen Gremien. So

kann sie ihre neutrale und ihre humanitäre Tradition verbinden, Völkerrechtsverletzungen ahnden, ihre Guten Dienste anbieten und dabei glaubwürdig bleiben.

Die konkreten Aktionslinien für eine differenzierte und glaubwürdige Neutralitätspolitik sind im Kap. 6.5 dargestellt. ●

Français La guerre en Ukraine a lancé un débat public sur la neutralité en Suisse. La neutralité est une partie intégrale de l'identité nationale suisse et peut représenter une source de fierté ou de honte selon l'attitude et l'interprétation personnelle. Certain·e·s souhaiteraient l'abandonner, certain·e·s la considèrent comme quasi-religieuse, et une majorité cherche à la moderniser et l'adapter au contexte contemporain. Le présent *Policy Brief* souhaite contribuer à ces débats.

Qu'est-ce la neutralité ? Tout d'abord, il s'agit d'un principe flexible de la politique extérieure suisse, dont le but initial était de garantir l'indépendance du pays. Sa base légale se trouve dans le droit international de la guerre, qui oblige les États neutres à s'abstenir des guerres interétatiques (voir chap. 3). Il faut distinguer clairement entre la neutralité militaire (*droit* de la neutralité) et la neutralité économique et morale (*politique* de neutralité). Faisant partie du droit international codifié, la Suisse ne peut modifier le *droit* de la neutralité unilatéralement. Cependant, elle peut et doit adapter sa *politique* de neutralité au contexte géopolitique et aux besoins, idéalement dans un processus participatif incluant le peuple. Bien que la flexibilité peut être bénéfique, il faut être attentif à ce qu'elle ne nuit pas à la crédibilité de la neutralité suisse. La neutralité n'est utile pour la Suisse uniquement lorsqu'elle est perçue comme crédible et légitime par la communauté internationale.

Dans ce contexte, nous proposons d'établir des lignes directrices pour une politique de neutralité suisse crédible et utile. L'objectif est de renforcer la cohérence, la continuité, la transparence, et la prévisibilité de la politique extérieure et de la neutralité. Sur le plan international, la Suisse devrait former une coalition avec d'autres États neutres et partageant ses valeurs fondamentales. Ceci afin d'inciter, avec tous les acteurs intéressés, un dialogue sur le rôle et l'importance de la neutralité face à la polarisation géopolitique.

Le présent *Policy Brief* propose des points de référence pour une conception contemporaine de la neutralité. Il met en avant les suivantes spécifications conceptuelles ayant pour objectif des changements pratiques :

- D'une neutralité orientée vers les acteurs à une **neutralité basée sur les valeurs** : La neutralité demande une impartialité envers

les différentes parties impliquées dans le conflit. Une neutralité de valeurs n'est pourtant pas demandée. Dans le cas contraire, la neutralité se transforme en indifférence, ce qui engendrerait des coûts politiques considérables sur le moyen et long terme.

- D'une neutralité passive et réactive à une **neutralité proactive** : Le droit constitutionnel et le droit international constituent une base excellente pour développer une politique de neutralité impartiale basée sur les valeurs et pouvant résister aux tentatives de pression et d'influence internes et externes. Cela permet également à la Suisse de solidifier son indépendance et sa crédibilité.
- D'une neutralité isolée à une **neutralité coopérative** : La neutralité devrait renforcer le multilatéralisme au lieu de l'affaiblir. Le concept de la neutralité coopérative demande que la notion de l'indépendance, telle qu'elle figure dans la constitution suisse, soit adaptée au contexte actuel : dans les processus de prise de position, l'idée d'une indépendance externe globale doit être abandonnée, en faveur d'une indépendance interne. Nous proposons la ligne directrice suivante pour la politique extérieure suisse : indépendance dans la formation de prises de position, complétée par une coopération de mise en œuvre.

Lors du *World Economic Forum* 2022 à Davos, le président de la Confédération Ignazio Cassis a utilisé pour la première fois la notion de la neutralité coopérative. Mais qu'est-ce que cela veut dire ? Vers quels objectifs, comment et sous quelles conditions la Suisse coopérera-t-elle avec d'autres acteurs étatiques et non-étatiques ? Pour répondre à ces questions, nous proposons deux formes de coopération visant des objectifs différents :

- Une **coopération basée sur les valeurs** avec des partenaires ayant des convictions et des idées semblables dans le but d'atteindre des objectifs partagés
- Une **coopération axée sur le dialogue** avec tous les États pour la définition d'une voie commune

En plus court, la Suisse devrait protéger ses valeurs par la coopération avec des partenaires les partageant. En même temps, la Suisse devrait maintenir le dialogue avec tous les États, indépendamment de leur comportement ou leur politique externe, en particulier dans les organes multilatéraux. Cela lui permet de combiner sa tradition de neutralité et sa tradition humanitaire, de sanctionner les violations du droit international et d'offrir des bons offices, tout en restant crédible.

Les lignes d'actions concrètes pour une politique de neutralité différenciée et crédible seront présentées dans le chapitre 6.5. ●

Italiano La guerra in Ucraina ha scatenato un dibattito sulla neutralità in Svizzera. La neutralità fa parte dell'identità svizzera. A seconda dell'impostazione e della comprensione personale, è fonte di orgoglio o di vergogna. Alcuni vogliono abolirla, altri dichiararla una religione, la maggior parte vuole interpretarla in modo contemporaneo. Questo policy brief vuole dare un contributo in tal senso.

Cosa significa la neutralità? Innanzitutto, è uno strumento mutevole e un principio di politica estera che serve a salvaguardare l'indipendenza della Svizzera. La neutralità trova il suo fondamento nel diritto bellico. Questo obbliga gli Stati neutrali a non partecipare ai conflitti tra Stati (cfr. capitolo 3). La neutralità militare (diritto della neutralità) deve essere rigorosamente distinta dalle questioni di neutralità economica e morale (politica della neutralità): La legge sulla neutralità è ancorata al diritto internazionale e non può essere negoziata unilateralmente. La politica di neutralità, invece, può e deve essere modellata dalla Svizzera e adattata all'attuale situazione geopolitica. Questa flessibilità della politica di neutralità ha indubbiamente i suoi vantaggi. Tuttavia, ciò non deve far sì che la credibilità della politica di neutralità svizzera ne risenta. La neutralità è utile alla Svizzera solo finché viene percepita ed accettata come tale negli occhi della comunità internazionale.

In questo contesto, proponiamo di elaborare a livello nazionale delle linee guida per una politica di neutralità credibile. Queste linee guida hanno come scopo di aumentare la coerenza, la continuità, la comprensibilità e la prevedibilità della neutralità e della politica estera svizzera. In tal modo viene promossa la credibilità. A livello internazionale, noi richiediamo dalla Svizzera di formare una coalizione con altri Stati neutrali e avviare un dialogo internazionale con altri attori sull'importanza e il ruolo della neutralità in un mondo geopoliticamente polarizzato. Il presente policy brief offre dei punti di riferimento per un'interpretazione contemporanea della neutralità. Raccomanda le seguenti concretizzazioni concettuali con implicazioni pratiche:

- Da una neutralità basata sugli attori a una **neutralità basata sui valori**: la neutralità richiede una certa imparzialità rispetto alle parti in conflitto, ma non rispetto ai valori. Altrimenti, la neutralità degenera nell'indifferenza.

- Dalla neutralità passiva e reattiva alla **neutralità proattiva**: il diritto costituzionale e il diritto internazionale forniscono una base eccellente per una politica di neutralità imparziale e basata sui valori e protegge dai tentativi di esercitare pressione dall'interno o dall'esterno. In questo modo, la Svizzera rafforza sia la propria indipendenza che la propria credibilità.
- Da una neutralità isolata ad una **neutralità cooperativa**: la neutralità dovrebbe rafforzare e non indebolire il multilateralismo. Una tale neutralità cooperativa richiede un'interpretazione contemporanea del concetto costituzionale di indipendenza della Svizzera. Questo non può essere inteso come un'indipendenza di fatto in senso lato, ma solo come un'indipendenza posizionale in senso stretto. Il principio guida dovrebbe essere: indipendenza nella formazione delle posizioni di politica estera, cooperazione nell'attuazione di questi scopi.

In occasione del World Economic Forum 2022, il presidente della Confederazione Ignazio Cassis ha utilizzato per la prima volta il termine «neutralità cooperativa». Ma cosa significa? Per quali scopi, come e a quali condizioni la Svizzera collabora con altri Stati, ma anche con attori non statali? A tal fine, proponiamo due forme di cooperazione con obiettivi diversi:

- Una **cooperazione basata sui valori** con partner che condividono gli stessi obiettivi.
- Una **cooperazione basata sul dialogo** con tutti gli Stati per la determinazione di un percorso comune.

In breve: la Svizzera deve proteggere i propri valori insieme a partner che condividono la stessa idea e mantenere il dialogo con tutti gli Stati, indipendentemente dal loro comportamento o dalle loro posizioni in politica estera, anche e soprattutto negli organismi multilaterali. In questo modo, può combinare le sue tradizioni neutrali e umanitarie, sanzionare le violazioni del diritto internazionale, offrire i suoi buoni uffici e rimanere credibile.

Le linee di azione concrete per una politica di neutralità differenziata e credibile sono presentate nel capitolo 6.5. ●

English The war in Ukraine has sparked a debate on neutrality in Switzerland. Neutrality is part of the Swiss identity. Depending on attitude and understanding, it is the source of pride or shame. Some want to abolish it, others to worship it, but most want it to be interpreted according to contemporary politics. This policy brief aims at contributing towards such a contemporary interpretation.

What does neutrality mean? First and foremost, neutrality is a versatile instrument and a principle of foreign policy that serves to safeguard Swiss independence. Neutrality is rooted in the international law of war. The law forbids neutral states from participating in interstate wars (cf. chapter 3). Military neutrality (neutrality law) must be strictly distinguished from questions of economic and moral neutrality (neutrality policy): On the one hand, the law of neutrality is anchored in international law and is unilaterally non-negotiable. On the other hand, Switzerland can and should shape neutrality policy, to adapt it to the current geopolitical landscape. Bern can adjust neutrality policy through a participatory process and according to changing needs, thereby legitimizing it democratically. The fact that Swiss neutrality policy is this flexible undoubtedly comes with many advantages. However, this flexibility should not decrease the credibility of Switzerland's neutrality policy. Neutrality is only useful for Switzerland if the international community perceives Switzerland as neutral.

Against this background, we propose setting clear guidelines for a credible neutrality policy at the national level. These guidelines should increase the coherence, continuity, comprehensibility and predictability of Swiss neutrality and foreign policy and promote its credibility. At the international level, Switzerland should form a coalition with other neutral states and initiate an international dialogue with other actors on the meaning and role of neutrality in a geopolitically polarized world. The present policy brief offers benchmarks for a contemporary interpretation of neutrality. It recommends the following conceptual concretizations with practical implications:

- From actor-oriented neutrality to **value-based neutrality**: neutrality requires a certain impartiality towards the parties to

a conflict, but not with regard to values. Otherwise, neutrality degenerates into indifference, which comes with high political costs in the medium term.

- From passive and reactive neutrality to **proactive neutrality**: Constitutional and international law provide an excellent basis for an impartial and value-based neutrality policy that would prevent national and international attempts to exert pressure and influence on foreign policy. A proactive neutrality would also strengthen Switzerland's independence and credibility.
- From an isolated to a **cooperative neutrality**: neutrality should lead to a strengthening and not to a weakening of multilateralism. Such a cooperative neutrality requires a contemporary interpretation of the constitutional concept of Switzerland's independence. This independence cannot be understood as de facto independence in the broadest sense, but only as positional, internal independence in the narrower sense. The guiding principle should be: Independence in the formation of foreign policy positions, cooperation in its implementation.

At the World Economic Forum 2022, the President of the Swiss Confederation Ignazio Cassis used the term cooperative neutrality for the first time. But what does that mean? For what purpose, how and under what conditions does Switzerland cooperate with other states, but also with non-state actors? To this end, we propose two forms of cooperation with different goals:

- A **value-based cooperation** with like-minded partners towards common goals
- A **dialogue-based cooperation** with all states towards finding a common path

In short, Switzerland should protect its values together with like-minded partners and maintain a dialogue with all states, regardless of their behavior or foreign policy positions. It should particularly do so in multilateral bodies. In doing so, Switzerland can combine its neutral

and humanitarian traditions, punish violations of international law, offer its good offices, and remain credible.

The concrete lines of action for a differentiated and credible neutrality policy are outlined in section 6.5. ●

1. Einleitung: ein erforderliches Update für die Schweizer Neutralität

Die Neutralität ist ein Grundsatz der schweizerischen Aussenpolitik.

Die Neutralität ist ein Grundsatz der schweizerischen Aussenpolitik.¹ Doch was bedeutet die Neutralität der Schweiz? Durch den Krieg in der Ukraine ist innenpolitisch und in der breiteren Öffentlichkeit erneut eine Diskussion zur Neutralität entfacht. Aus dem Inland² wie dem Ausland³ kam die Kritik, der Bundesrat habe die EU-Sanktionen gegen Russland zu zögerlich nachvollzogen und damit auf opportunistische Art und Weise die Werte der Schweiz verraten. Andere Stimmen bemängelten, die Schweiz habe sich dem Druck der EU unterworfen und damit ein Stück ihrer Neutralität und Unabhängigkeit geopfert, ja ihre Identität verraten. Beide Positionen lassen sich in übergeordnete geopolitische Entwicklungen einordnen. Nach dem Ende des Kalten Krieges standen die Zeichen gut für eine rechtsbasierte Weltordnung, die Sicherheit kollektiv garantiert, ausgehandelt über ein starkes und stabiles multilaterales System. Nun zeichnet sich erneut eine

Blockbildung entlang von Werten und Systemen ab. Sie geht einher mit einer Schwächung des Multilateralismus sowie einer Erstarkung nationalistischer Strömungen weltweit. Auch nimmt die Anzahl zwischenstaatlicher Konflikte mit klassischen militärischen Mitteln ab, aus deren Zeit die Neutralität der Schweiz stammt (die Schweiz als Pufferstaat zwischen kriegführenden Grossmächten).⁴ Staaten tragen Konflikte vermehrt mit wirtschaftlichen Mitteln, im Cyberraum sowie über Informationsmanipulation aus. Gleichzeitig ist die Schweiz stärker als je zuvor international verflochten, insbesondere mit der EU.

All diese geopolitischen Entwicklungen stellen den Nutzen der Schweizer Neutralität in Frage, die letztendlich ein Mittel zum Zweck ist. Wie bei früheren Zeitenwenden ist die Schweiz deshalb gefordert, ihre Neutralitätspolitik anzupassen und transparent auszulegen. Mit diesem Policy Brief möchten wir zu einem zeitgemässen Neutralitätsbegriff beitragen und Orientierungspunkte für eine glaubwürdige Neutralitätspolitik liefern.

Im Zentrum steht der Versuch, die «kooperative Neutralität» zu konkretisieren, die von Bundespräsident Ignazio Cassis am 23. Mai 2022 zum ersten Mal am World Economic Forum (WEF) in Davos vorgebracht wurde. Die nachfolgenden konzeptionellen Überlegungen sollen einerseits eine informierte Neutralitätsdebatte in der Öffentlichkeit fördern und andererseits vom Bundesrat bereits eingeschlagene Pisten weiterentwickeln und auf ein solides Fundament stellen.

Dieser Beitrag widmet sich folgenden Fragen:

- Was sind die innen- und aussenpolitischen Ursprünge und Funktionen der Schweizer Neutralität?
- Was sind die verschiedenen Schichten der Neutralität? Was gehört zum Kern, dem Neutralitätsrecht, und was gehört zum Fruchtfleisch, der Neutralitätspolitik?
- Welche Kriterien müssen beachtet werden, damit eine flexible Neutralitätspolitik nicht an Glaubwürdigkeit einbüsst?
- Wie lassen sich Neutralität und Solidarität und damit die neutrale und humanitäre Tradition der Schweiz gemeinsam denken?
- Welche Rolle kann und soll das Völkerrecht bei einer neutralen Positionierung der Schweiz in einem geopolitischen Kontext der Machtpolitik spielen?

- Welches Unabhängigkeitsverständnis liegt einer kooperativen Neutralität zu Grunde?
- Woraus lässt sich die kooperative Neutralität herleiten und welche Aktionslinien ergeben sich daraus? ●

2. Grundlagen der Neutralität

Die Ursprünge der Schweizer Neutralität finden sich in einer von Kriegen geprägten Zeit.

2.1 Ursprünge: Koalitionskriege in Europa und innenpolitische Spannungen in der Schweiz

Die Ursprünge der Schweizer Neutralität finden sich in einer von Kriegen geprägten Zeit. Für die Verfestigung der Neutralität als aussenpolitischer Leitfaden waren in der jüngeren Zeit zwei historische Phasen entscheidend. Zum ersten waren dies die Koalitionskriege und der anschliessende Wiener Kongress 1815. Hier war die Schweizer Neutralität einerseits im Interesse der streitenden europäischen Grossmächte⁵ (ausssen- und sicherheitspolitische Dimension, Schweiz als Pufferzone⁶). Andererseits diente sie der Schweiz dazu, nach der Besetzung durch Frankreich ihre Souveränität zu behaupten und ihre Sicherheit wieder herzustellen. Eine zweite entscheidende Phase waren der Sonderbundskrieg (1847) und die anschliessende Gründung des Schweizer Bundesstaates 1848. Die

grossen gesinnungspolitischen Spannungen zwischen den Kantonen setzten sich noch bis 1900 fort. Hier trug die Schweizer Neutralität in zweifacher Hinsicht zur Deeskalation bei. So verhinderte sie durch die Politik des Stillsitzens eine Spaltung der Eidgenossenschaft infolge aussenpolitischer Einzelgänge einzelner Kantone.⁷ Auch war die Neutralität einer der wenigen geteilten Referenzpunkte für eine gemeinsame Identität (innen- und sicherheitspolitische Dimension, integrative Funktion). Noch heute wird in diesem Zusammenhang über Sinn und Unsinn der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates gestritten.⁸

Koalitionskriege und der Wiener Kongress 1815	Innenpolitische Spannungen von 1847 bis 1900
Am Wiener Kongress 1815 halten die europäischen Grossmächte Russland, England, Preussen, Österreich und Frankreich in der Erklärung vom 20. März fest, dass die «immerwährende» Neutralität der Schweiz im Interesse der europäischen Staaten liege und verankern diese völkerrechtlich am 20. November desselben Jahres im Vertrag von Paris.	Vor 1900 sieht sich die Schweiz als konfessionell, kulturell und sprachlich heterogenes Gebilde mit internen Spannungen konfrontiert. Die Schweizer Neutralität hat vor dem Hintergrund des Sonderbundskriegs (1847) zwischen den liberal-progressiven und den konservativ-katholischen Kantonen und der anschliessenden Gründung des Schweizer Bundesstaates (1848) eine integrative Funktion.
<ul style="list-style-type: none">• Aussenpolitische Dimension: Die Schweizer Neutralität stabilisiert als Pufferzone das europäische Mächtegleichgewicht• Die Schweizer Neutralität ist im Interesse der europäischen Grossmächte	<ul style="list-style-type: none">• Innenpolitische Dimension: Die Schweizer Neutralität wirkt als Bindemittel gegen konfessionelle und sprachlich-kulturelle Spaltungen• Die Neutralität ist im Interesse der Schweiz

Die Koalitionskriege (ausserpolitisch) und der Sonderbundskrieg (innenpolitisch) waren entscheidende kriegerische Ereignisse, vor denen die Neutralität ihre Legitimation und auch ihren Nutzen offenbarte. In dieser historischen Vereinfachung sind bereits die Dimensionen und Funktionen der Schweizer Neutralität angelegt.

2.2 Innen- und aussenpolitische Dimensionen der Neutralität

Wie aus der vereinfachten historischen Darstellung hervorgeht, hat die Schweizer Neutralität innen- und aussenpolitische Ursprünge. Das innenpolitische Neutralitätsnarrativ unterscheidet sich denn

auch vom aussenpolitischen, da es unterschiedliche Bedürfnisse befriedigen muss: Es handelt sich um ein Identitätsnarrativ, welches eine integrative, das heisst einheitsbildende Funktion hat. Neutralität wird dabei als verbindender *Wert* und Grundlage der Schweizer Identität betont. Die Zustimmung der Schweizer Bevölkerung zum Prinzip der Neutralität ist denn auch auf hohem Niveau stabil.⁹ Das bedeutet jedoch nicht, dass sich alle Schweizer:innen mit demselben Verständnis von Neutralität identifizieren (vgl. auch Kapitel 2.4). Gerade der Ukrainekrieg hat offengelegt, dass sich verschiedene Bevölkerungsgruppen eine Verbindung zwischen Neutralität und weiteren Werten wie der Stärkung völkerrechtlicher Prinzipien und der multilateralen Weltordnung wünschen. Im aussenpolitischen Kontext steht hingegen die Neutralität als *Mittel* zur Erreichung aussenpolitischer Ziele im Vordergrund.¹⁰ Gleichzeitig sind das innen- und das aussenpolitische Narrativ verschränkt: Die Neutralität konnte sich als Wert etablieren, weil sie in der Auffassung einer Bevölkerungsmehrheit über Jahrhunderte die Sicherheit und Unabhängigkeit der Schweiz garantierte und zur Friedensförderung beitrug. So hat auch die aussenpolitische Dimension zweifellos eine identitätsbildende Komponente. Diese Idee eines Erfolgsrezepts hält sich trotz historischer Erkenntnisse, die ein über lange Zeit gespaltenes Verhältnis der Eidgenossen zur Neutralität offenlegen¹¹ und ihre Bedeutung für Sicherheit und Unabhängigkeit relativieren.¹²

Innenpolitische Dimension	Aussenpolitische Dimension
Die Neutralität gilt als Wesens- und Identitätsmerkmal der Schweiz, über das sich Schweizer:innen definieren und verbunden fühlen.	Die Neutralität gilt als strategisches Mittel, um sich aussenpolitisch in sicherheitspolitischer und humanitärer Hinsicht gemäss den Schweizer Werten und Interessen zu positionieren (vgl. Funktionen der Neutralität unter Kap. 2.3)
<ul style="list-style-type: none"> • Bedürfnis nach Stabilität und Kontinuität 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedürfnis nach Agilität und Flexibilität
<ul style="list-style-type: none"> • Neutralität als Wert und Handlungsmaxime (der Schweizer Bevölkerung gegen aussen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Neutralität als Mittel (zum Schutz der Schweiz und zur Friedensförderung)
<ul style="list-style-type: none"> • Inhärenter Wert der Neutralität 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumenteller Wert der Neutralität

Damit Neutralität als identitätsbildender Referenzpunkt dienen kann, muss sie in der Wahrnehmung einer Bevölkerungsmehrheit einen stabilen, wertebasierten Kern haben. Anders die aussenpolitische Perspektive: Hier soll Neutralität als Mittel dienen, um verschiedene aussenpolitische Ziele der Schweiz zu erreichen. Primär zu nennen sind der Schutz und die Unabhängigkeit der Schweiz sowie eine friedliche Weltordnung. Diese Ziele verlangen eine flexible und kontextabhängige Auslegung der Neutralität. Dabei öffnet sich ein Spannungsfeld: Neutralität ist als aussenpolitisches Mittel nur so lange wirkungsvoll, wie die Staatengemeinschaft sie als glaubwürdig wahrnimmt. Handhabt die Schweiz ihre Neutralität zu flexibel, riskiert sie, genau diese Glaubwürdigkeit zu verlieren.

Diese Überlegungen zur innenpolitischen Stabilität und aussenpolitischen Flexibilität des Neutralitätsbegriffs verdeutlichen: Innenpolitisch wird der Neutralität *um ihrer selbst willen* und kontextunabhängig ein Wert zugeschrieben (inhärenter Wert). Aussenpolitisch stellt sie dagegen ein *Mittel zum Zweck* dar (instrumenteller Wert). Der Bundesrat bekräftigt diese aussenpolitische Dimension in seinem Bericht von 1993 und bezeichnet die Neutralität als «wandelbares Mittel zur Interessenswahrung», das «nie Ziel unseres Staatswesens» war und darum auch nicht im Zweckartikel der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 2) Einschlag gefunden hat.¹³ Die Neutralität soll vielmehr den im Zweckartikel genannten Zielen der Schweiz dienen: der Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes sowie einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung. Um diese Ziele zu erreichen, bietet die Neutralität verschiedene Funktionen, wie das nächste Kapitel zeigt.

2.3 Funktionen der Neutralität

Was bringt die Neutralität der Schweiz? Diese Grundsatzfrage nach dem Nutzen der Neutralität stellt sich gerade im Falle von innen- oder aussenpolitischem Druck auf den Bundesrat ganz dringend. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass gewisse Parteien an der Neutralität ritzen oder sie gar über Bord werfen wollen, ist es entscheidend, sich ihre zentralen Funktionen zu vergegenwärtigen:

Sicherheitspolitische Schutzfunktion	Humanitäre Dienstleistungsfunktion
Die Neutralität soll als Mittel dienen, nicht in (bewaffnete) Konflikte verwickelt zu werden. Sie soll die friedlichen Beziehungen der Schweiz mit <i>allen</i> Staaten der Weltgemeinschaft stärken. Damit vermeidet die Schweiz, dass andere Staaten ihr gegenüber feindlich gesinnt sind.	Neutrale Staaten können als Intermediäre dienen, um eine Verbindung zwischen den Konfliktparteien aufrechtzuerhalten, die eine minimale Beziehung in humanitären Angelegenheiten ermöglicht (z.B. beim Schutz der Zivilbevölkerung und von Kriegsgefangenen). Als glaubwürdig unparteiische Akteur:innen können sie zudem Frieden sichern und fördern.
<ul style="list-style-type: none"> Im Interesse der Schweiz 	<ul style="list-style-type: none"> Im Interesse der Konfliktparteien und der Staatengemeinschaft

Die sicherheitspolitische und humanitäre Funktion der Neutralität geben eine Antwort auf die Frage, ob bzw. warum und wofür die Schweiz die Neutralität braucht. Die beiden Funktionen stehen jedoch nicht isoliert voneinander. Indem die Schweiz im internationalen Raum humanitäre Prinzipien fördert und sich für den Frieden einsetzt, stärkt sie als Teil der erwähnten Staatengemeinschaft indirekt ihre eigene Sicherheit.

Das historische Lexikon der Schweiz nennt ganze fünf Funktionen der Neutralität: die Integrations-, Unabhängigkeits-, Freihandels-, Gleichgewichts- und Dienstleistungsfunktion.¹⁴ Die wirtschaftliche Freihandelsfunktion, die es der Schweiz in der Vergangenheit ermöglichte, mit beiden Kriegsparteien den Wirtschaftsverkehr aufrecht zu erhalten, soll an dieser Stelle nur am Rande erwähnt sein. Diese Funktion hat dem Ruf der Neutralität eher geschadet als genützt, da sie verschiedentlich mit einem opportunistischen Geschäftsmodell in Verbindung gebracht wurde.

Diese Funktionen geben zweifellos Aufschluss über den Grund (ratio) und Zweck (telos) von Neutralität. Allerdings sagen sie noch nichts über deren Inhalt und Ausgestaltung. Obwohl Funktion und Ziel der Neutralität hohe Zustimmung finden, gibt es starken innenpolitischen Dissens dazu, welche Neutralitätspolitik diese erfüllen kann und somit der Schweiz heute und in der Zukunft effektiv dient.

2.4 Verständnisse von Neutralität

Aus den Ursprüngen, Dimensionen und Funktionen lassen sich zwei idealtypische Verständnisse der Neutralität ableiten, die sich auch in der aktuellen Neutralitätsdebatte wiederfinden. Zwischen diesen idealtypischen Extremen sind verschiedene Kombinationen und Schattierungen denkbar.

Einerseits stellt beispielsweise die SVP die innenpolitische Dimension und die sicherheitspolitische Funktion der Neutralität ins Zentrum. Nach diesem «realistischen» Verständnis schützt die Neutralität die Schweiz davor, in militärische Konflikte mit einbezogen zu werden.¹⁵ Als Teil des Schweizer «Erfolgsrezepts» gehört sie zur nationalen Identität und hat darum einen inhärenten Wert.

Andererseits betont beispielsweise die SP die aussenpolitische Dimension und die humanitäre Funktion der Neutralität. Die Neutralität soll «idealistisch» dazu dienen, sich jenseits von geopolitischen Blöcken unter anderem durch die guten Dienste für Frieden, Menschenrechte und Demokratie einzusetzen.¹⁶ Die Neutralität hat primär einen instrumentellen Nutzen zur Erreichung wertebasierter Ziele.

Angesichts der grossen innenpolitischen Zustimmung gibt es kaum Stimmen, die eine Aufgabe der völkerrechtlichen Neutralität fordern. Im Zentrum der Diskussionen steht also nicht so sehr die Frage «Warum Neutralität?» (vgl. Kap. 2.3 zu den Funktionen), sondern vielmehr die Frage «Welche Neutralität?». Dies gesagt fordern im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg Vertreter:innen der GLP, der Mitte-Partei und der FDP, mittels Verordnungen oder Verfügungen «zur Wahrung des Interesses des Landes» (kurzfristig) oder durch Anpassungen im Kriegsmaterialgesetzes (langfristig) die Weitergabe von Schweizer Kriegsmaterial durch demokratische Länder zu ermöglichen.¹⁷ Ob dies mit den neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen (vgl. Kap. 3) der Schweiz vereinbar wäre, ist jedoch höchst fraglich.

Letztendlich besteht Politik aus Priorisierungen und Abwägungen. Politische Verständnisse, die eine Dimension oder Funktion der Neutralität gegen die andere ausspielen und überhöhen, tragen der Komplexität der Neutralität jedoch nicht genügend Rechnung. Ihren Nutzen für die Schweiz und ihre identitätsstiftende Rolle für die Bevölkerung entfaltet sie nämlich erst durch das Zusammenspiel der

verschiedenen Funktionen. So dient die Förderung von Frieden und Menschenrechten (humanitäre Funktion) letztendlich der Sicherheit der Schweiz als Teil der internationalen Staatengemeinschaft (sicherheitspolitische Dimension). Auch wird die Neutralität als aussenpolitischer Grundsatz (ausserpolitische Dimension) für Teile der schweizerischen Bevölkerung erst durch die Verbindung mit solchen wertebasierten Zielen identitätsstiftend (innenpolitische Dimension). ●

Empfehlung

- Bundesrat und Politik sollten ein holistisches Verständnis von Neutralität fördern, welches der Verschränkung von innen- und aussenpolitischer Dimension sowie sicherheitspolitischer und humanitärer Funktionen der Neutralität Rechnung trägt.

3. Zwiebelmodell: Schichten der Neutralität

Die Neutralität ist ein «vielschichtiges Konzept».

3.1 Militärische, wirtschaftliche und moralische Neutralität

Die Neutralität ist ein «vielschichtiges Konzept»¹⁸. Es gilt, verschiedene Schichten der Neutralität zu unterscheiden. Alt Bundesrat Max Petitpierre, der von 1944–1961 Aussenminister der Schweiz war, unterschied zwischen militärischer, wirtschaftlicher und moralischer Neutralität:¹⁹

Militärische Neutralität	Wirtschaftliche Neutralität	Moralische Neutralität
...bezeichnet das Verbot eine Konfliktpartei militärisch zu begünstigen, bspw. durch Waffenlieferungen oder die Gewährung von Überflügen.	...bezeichnet das Gebot, beide Konfliktparteien in wirtschaftlicher Hinsicht gleich zu behandeln und schliesst damit die Verhängung von Wirtschaftssanktionen aus.	...bezeichnet die Enthaltung, zu Ereignissen zwischen Konfliktparteien Stellung zu nehmen und damit Handlungen moralisch zu verurteilen.
<i>Neutralitätsrecht</i> Das Neutralitätsrecht bezeichnet die Rechte und Pflichten von neutralen Staaten während internationalen bewaffneten Konflikten.	<i>Neutralitätspolitik</i> Die Neutralitätspolitik ist die Gesamtheit der Massnahmen, die ein Staat über die Einhaltung des Neutralitätsrechts hinaus trifft, um die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit seines Status als Neutraler in der internationalen Gemeinschaft zu erhalten und zu fördern. ²⁰	

Die militärische Neutralität bildet in diesem Zwiebelkonzept den inneren Kern der Neutralität und ist für die Schweiz auch als einzige «Schicht» völkerrechtlich verbindlich (vgl. Kap. 3.2). Während des Zweiten Weltkriegs und bis spät in den Kalten Krieg hinein vertrat der Bundesrat das Konzept einer *integralen* oder *absoluten* Neutralität. Dieses umfassendste Verständnis beinhaltet neben der militärischen auch die wirtschaftliche und moralische Neutralität. Die integrale Neutralität fordert folglich nicht nur, keine Konfliktpartei militärisch zu begünstigen, sondern verbietet auch die Verhängung von Wirtschaftssanktionen und die öffentliche Positionierung zu Geschehnissen zwischen den Konfliktparteien. Dieses integrale oder strikte Verständnis findet mit der Forderung nach bedingungsloser wirtschaftlicher Gleichbehandlung von Konfliktparteien bis heute Anklang.²¹ Politische Parteien überhöhen dabei gerne die Bedeutung und die Tradition der (umfassenden) Schweizer Neutralität. Die zeitgenössische Geschichtsforschung zeigt jedoch auf, dass die Idee einer immerwährenden Neutralität der Schweiz seit der Schlacht von Marignano 1515 eine Konstruktion insbesondere des 17. und 19. Jahrhunderts ist.²² Die Neutralität war auch nicht der einzige Grund, sondern einer von mehreren Gründen, warum die Schweiz von den Weltkriegen verschont blieb. So wurden Dänemark und Belgien im Zweiten Weltkrieg trotz ihrer Neutralität besetzt. Zudem kam es in der Geschichte der Schweiz verschiedentlich zu Trübungen der

Neutralitätspraxis. Im Zweiten Weltkrieg beispielsweise versties die Schweiz gegen ihre Neutralitätspflichten, indem sie Deutschland und Italien zu Kriegszwecken Kredite vergab oder die Durchfuhr von Kriegsmaterial mangelhaft kontrollierte.²³ Während des Kalten Kriegs lässt sich eine Politik der strategischen Ambiguität feststellen: *De facto* band sich die Schweiz ab 1954 wirtschaftlich und politisch eng an die Westmächte, während sie offiziell weiterhin strikt neutral war.²⁴

Seit Ende des Kalten Krieges vertritt die Schweiz (erneut) ein flexibleres Verständnis von Neutralität, auch bezeichnet als *aktive* oder – in früheren Phasen – als *differenzielle* Neutralität.²⁵ Sie unterscheidet also zwischen dem völkerrechtlich garantierten, international anerkannten Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik, die im Ermessen der Regierung liegt und fallweise variieren kann. Einzig die militärische Neutralität ist völkerrechtlich verbindlich. Fragen der wirtschaftlichen und moralischen Neutralität gehören zur Neutralitätspolitik.

Ein rechtlich gesehen neutraler Staat kann zur Durchsetzung völkerrechtlicher Normen Wirtschaftssanktionen verhängen, Völkerrechtsverletzungen in internationalen Gremien rhetorisch verurteilen, andere Staaten zur Einhaltung des Völkerrechts ermahnen und die internationale Strafjustiz stärken – sowie sich daran beteiligen, indem er gestützt auf das Universalitätsprinzip Prozesse vor inländischen Gerichten durchführt.

Ebenfalls kann ein neutraler Staat aussenpolitisch aktiv seine Werte vertreten und sich für Frieden einsetzen, wie die Schweiz es durch ihre Guten Dienste tut. So verstandene Neutralität bedeutet eben nicht Gleichgültigkeit.

3.2 Eckwerte des Neutralitätsrechts

Wie im vorherigen Abschnitt erwähnt, muss das Neutralitätsrecht klar von der Neutralitätspolitik unterschieden und abgegrenzt werden. Das Neutralitätsrecht ist völkerrechtlich fixiert und bildet den unverrückbaren Kern der Neutralität. Es ist für die Schweiz verbindlich, solange sie neutral bleiben will und kann nicht (einseitig) neu verhandelt werden. Die Neutralitätspolitik ist politisch gestaltbar und muss nach aussen so kommuniziert werden, dass sie die Kohärenz und Vorhersehbarkeit erhöht und damit die Glaubwürdigkeit der Schweiz fördert. Sie kann entsprechend den aktuellen strategischen Bedürfnissen der Schweiz angepasst und gestaltet werden. Das Neutralitätsrecht als Grundlage der Schweizer Neutralitätspolitik wird nachfolgend entlang den wichtigsten Eckwerten skizziert.²⁶

Allgemeines Neutralitätsrecht

Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Das Neutralitätsrecht ist in den Haager Abkommen von 1907 über die Rechte und Pflichten von neutralen Mächten und Personen im Fall des Landkriegs und des Seekriegs festgelegt. Die Schweiz hat diese beiden Abkommen 1910 ratifiziert. • Die Regeln in den Abkommen bilden zudem Völkergewohnheitsrecht und gelten heute nicht nur für den Land- und Seekrieg, sondern auch für den Luftkrieg. • Das Neutralitätsrechts stammt aus einer Zeit, in der das Führen von Kriegen völkerrechtlich (noch) nicht verboten war.
Anwendung	<p>Das Neutralitätsrecht ist nur beim Vorliegen eines zwischenstaatlichen Konfliktes im Verhältnis zwischen dem neutralen Staat einerseits und den Konfliktparteien andererseits anwendbar. Das Neutralitätsrecht ist nicht anwendbar auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> • interne bewaffnete Konflikte wie bspw. Bürgerkriege oder Konflikte zwischen nicht-staatlichen Akteur:innen • Massnahmen zur Wahrung von Frieden und internationaler Sicherheit, die der UNO-Sicherheitsrat gestützt auf Kapitel VII der UNO-Charta beschliesst, da die UNO im Namen der Staatengemeinschaft handelt (strittig) • Situationen, in denen sich der neutrale Staat gestützt auf das Selbstverteidigungsrecht (Art. 51 UNO-Charta) wehrt

Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> • Interventionsverbot und Verbot der militärischen Begünstigung: Neutralen Staaten ist es untersagt, an internationalen bewaffneten Konflikten teilzunehmen. Sie dürfen zudem keine Kriegspartei militärisch begünstigen, insbesondere nicht durch Truppen, Kriegsmaterial, noch dadurch, dass sie Kombattanten ausbilden oder ihr Territorium zur Verfügung stellen (Art. 9). • Gewährleistung der Unverletzlichkeit des Territoriums: Neutrale Staaten sind verpflichtet, keine militärische Nutzung ihres Territoriums durch eine Konfliktpartei zu dulden (Art. 5). • Verbot von militärischen Bündnissen: Neutrale Staaten dürfen in Friedenszeiten keine Verpflichtungen eingehen, die im Kriegsfall zur Verletzung ihrer Neutralität führen. So dürfen sie bspw. nicht einem Militärbündnis beitreten, das sie verpflichtet, im Falle eines bewaffneten Angriffs, dem angegriffenen Staat militärisch Beistand zu leisten (vgl. Art. 5 NATO-Vertrag).
Rechte	<ul style="list-style-type: none"> • Recht auf Unverletzlichkeit des Territoriums: Das Gebiet der neutralen Mächte ist unverletzlich (Art. 1). Daraus folgt, dass es den Kriegführenden untersagt ist, Truppen, Munition oder Verpflegung durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen (Art. 2). • Recht auf Verteidigung der Neutralität: Eine neutrale Macht ist berechtigt, eine Verletzung ihrer Neutralität, insb. die beschriebene Unverletzlichkeit des Territoriums selbst mit Gewalt zurückzuweisen, ohne als feindlich angesehen zu werden (Art. 10). In diesem Zusammenhang ist der Begriff der bewaffneten Neutralität zu verstehen. • Recht auf freien Wirtschaftsverkehr und Gestaltung der diplomatischen Beziehungen: Neutralen Staaten ist es völkerrechtlich lediglich untersagt eine Konfliktpartei militärisch zu begünstigen. Wirtschaftliche und diplomatische Beziehungen, die nicht als militärische Unterstützung gewertet werden können, lässt das Neutralitätsrecht unberührt.

Von besonderer praktischer Relevanz sind die neutralitätsrechtlichen Fragen rund um *Kriegsmaterialexporte*, *Überflüge* und *Sanktionen*, die auch medial entsprechend Aufmerksamkeit erhalten:

- Einseitige Kriegsmaterialexporte an eine Konfliktpartei sind aus neutralitätsrechtlicher Sicht verboten, da sie eine militärische Begünstigung darstellen. Ein Verzicht auf Wiederausfuhrerklärungen bei indirekten bzw. mittelbaren Lieferungen müsste ebenfalls auf alle Kriegsparteien gleich angewendet werden.

- Mit einer Bewilligung oder Gewährung von Überflügen zu militärischen Zwecken im Zusammenhang mit einem zwischenstaatlichen Konflikt missachtet der neutrale Staat die Unverletzlichkeit seines Territoriums.
- Wirtschaftssanktionen gegenüber dem/der Rechtsbrecher:in sind neutralitätsrechtlich erlaubt, sofern es sich um Sanktionen handelt, die keine Konfliktpartei direkt militärisch begünstigen oder ihr schaden.

Das Neutralitätsrecht im engeren Sinne ist folglich inhaltlich klar begrenzt und beschränkt sich lediglich auf die militärische Neutralität. Die Neutralitätspolitik im weiteren Sinne hat vor diesem Hintergrund einen grossen Ermessens- und Gestaltungsspielraum (*marge de manoeuvre*) auszufüllen. Damit kann sie auf wandelnde Bedürfnisse reagieren, sich demokratisch weiterentwickeln und innenpolitisch abstützen. ●

Empfehlungen

- In der öffentlichen Diskussion soll deutlicher zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik unterschieden werden. Wirtschaftssanktionen sind nicht-militärische Mittel zur Durchsetzung des Völkerrechts und sollten nicht mit dem irreführenden Begriff des Wirtschaftskrieges in Verbindung gebracht werden.
- Das Neutralitätsrecht findet nur auf internationale bewaffnete Konflikte Anwendung. Die grosse Mehrheit der Konflikte heute ist nicht-internationaler Natur, d.h. Konflikte zwischen einem Staat und einer bewaffneten Gruppe oder zwischen bewaffneten, nicht-staatlichen Gruppierungen. Der Bundesrat soll prüfen, welche neutralitätspolitischen Aspekte bei sog. nicht-internationalen bewaffneten Konflikten zu beachten sind. Er soll dies in den Kontext der zunehmenden wirtschaftlichen, aber auch geopolitischen Bedeutung von bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren setzen.

4. Neutralitätspolitik im Wandel

Dank dem Handlungsspielraum in der Neutralitätspolitik kann der Bundesrat die wirtschaftliche und moralische Neutralität je nach weltpolitischer Lage definieren und anwenden.

Dank dem Handlungsspielraum in der Neutralitätspolitik kann der Bundesrat die wirtschaftliche und moralische Neutralität je nach weltpolitischer Lage definieren und anwenden. Seit Ende des Kalten Kriegs hat sich die Schweizer Neutralitätspolitik denn auch stark verändert, doch diese Wandlung findet nicht nur Unterstützung. Vielmehr gibt es bis heute eine Spaltung in Gesellschaft und Parlament zur Frage, wie die Neutralität ihre innen- und aussenpolitischen Funktionen (siehe Kap. 2.3 und 2.4) erfüllen soll.

Die absolute Neutralitätspolitik, welche nicht nur militärisch, sondern auch wirtschaftlich eine bedingungslose Gleichbehandlung von Konfliktparteien erfordert, findet weiterhin in Teilen der Bevölkerung Anklang.²⁷ Befürworter:innen einer absoluten Neutralitätspolitik priorisieren stark die sicherheitspolitische Dimension der Neutralität (siehe Kap. 2.3). Sie lehnen Multilateralismus weitgehend ab und

sprechen sich zudem gegen jegliche Übernahme von Sanktionen aus. Meist wird diese Position mit zwei Kernargumenten untermauert: Einerseits mache es eine Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen wahrscheinlicher, dass die Schweiz in einen Krieg gezogen würde und bedrohe somit die Sicherheit der Schweiz. Andererseits gefährde die Kooperation mit wirtschaftlichen und militärischen Organisationen die Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralität, was die Guten Dienste aushöhle und somit die Möglichkeit zum Dialog zwischen Konfliktparteien beeinträchtige.²⁸

Seit Ende des Kalten Kriegs und mit dem Neutralitätsbericht 1993 hat die Schweiz entgegen der Befürworter:innen eines integralen Neutralitätsverständnisses vermehrt eine differenzielle und aktive Aussenpolitik angestrebt.

Mit dem von Alt Bundesrätin Micheline Calmy-Rey geprägten Begriff einer aktiven Neutralitätspolitik verfolgt die Schweiz seither ihre traditionellen Werte von humanitärer Hilfe, Friedens- und Demokratieförderung vermehrt multilateral und kooperiert mit internationalen Organisationen.²⁹ So ist die Schweiz seit 1993 mit einer ständigen Vertretung bei der OSZE vertreten, engagiert sich seit 1996 bei der NATO Partnership for Peace und trat 2002 der UNO bei. Sie ist in einer Vielzahl von UNO-Organen vertreten und wurde dieses Jahr als nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats gewählt. Die Schweiz beteiligt sich zudem an Sanktionen: Die Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates sind für die Schweiz als UNO-Mitglied seit 2002 verbindlich (Art. 25 und 103 UNO-Charta), wurden aber bereits in den 90er-Jahren freiwillig umgesetzt. Bei der Übernahme von internationalen Sanktionen der wichtigsten Handelspartner:innen im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Embargogesetz (EmbG) hat die Schweiz unter Berücksichtigung von neutralitätsrechtlichen, aussenpolitischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten im Einzelfall entschieden, ob sie die Sanktionen der EU übernimmt. Zurzeit gibt es politische Bestrebungen, um im EmbG eine gesetzliche Grundlage für selbständige Sanktionen der Schweiz zu schaffen, welche über die

blosse Übernahme von Sanktionen hinausgehen. Doch jeglicher Schritt in Richtung Multilateralismus und aktiver Neutralität erhält unverzüglich innenpolitischen Gegenwind. Mittlerweile wiederholen sich die Argumente der Pro- und Contra-Lager in einer ineffizienten Dynamik, die innen- und aussenpolitisch nur Verwirrung stiftet. Eine kohärente Neutralitätspolitik soll die aussenpolitischen Leitplanken der Schweiz klären und Handlungsverzögerungen bei neutralitätsrelevanten Entscheiden vermindern. ●

Empfehlung

- Die Diskussionen, die mit jeder Neutralitätsfrage erneut entfacht werden, führen zu Entscheidungsverzögerungen und schaden der Glaubwürdigkeit der Schweizer Aussenpolitik. Die Autor:innen fordern den Bundesrat deshalb auf, neben dem erwarteten Neutralitätsbericht im August auch Leitlinien für eine glaubwürdige Neutralitätspolitik zu erarbeiten. Alle 4 Jahre soll ein inklusiver, innenpolitischer Dialog zur Neutralität stattfinden. Gestützt auf diesen Dialog soll der Bundesrat in einem Kurzbericht prüfen, inwiefern eine Anpassung oder Weiterentwicklung der Leitlinien angezeigt ist. Dies würde zu einem aktuellen und klaren Neutralitätsverständnis beitragen und dadurch die Reaktivität und Transparenz der Schweizer Aussenpolitik erhöhen.

5. Neutralität zwischen Flexibilität und Glaubwürdigkeit

Die Neutralität ist kein starrer, sondern ein wandelbarer Begriff, der eine gewisse Flexibilität zulässt.

Die Neutralität ist kein starrer, sondern ein wandelbarer Begriff, der eine gewisse Flexibilität zulässt.³⁰ Gleichzeitig braucht es Anhaltspunkte, damit der Neutralitätsbegriff nicht zu einer Leerformel verkommt, welche der Glaubwürdigkeit der Schweiz schadet.

Die Schweizerische Bundesverfassung trägt dem Interesse nach Flexibilität einerseits und nach Berechenbarkeit andererseits Rechnung. Die Neutralität der Schweiz ist zwar in der Bundesverfassung festgeschrieben, jedoch nicht definiert.³¹ Bei den Kompetenzen der Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 lit. a BV) und des Bundesrates (Art. 185 Abs. 1 BV) heisst es, dass die Bundesversammlung respektive der Bundesrat «Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz» trifft. Die Neutralität ist dabei, wie

weiter oben dargelegt, nicht als Ziel des Staatswesens, sondern als wandelbares Mittel zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der Schweiz zu verstehen.³² Aussenpolitisch besitzt sie folglich in erster Linie einen instrumentellen Wert. Damit sie diesen instrumentellen Wert haben kann, muss die Schweizer Neutralitätspolitik glaubwürdig sein. Folgende Kriterien für eine glaubwürdige Neutralitätspolitik können identifiziert werden:

- *Kohärenz und Kontinuität:* Entscheidungen des Bundesrates im Zusammenhang mit der Neutralität müssen Kohärenz und Kontinuität gewährleisten. Zum einen sollen sie sich in den Kontext der gesamten Schweizer Aussenpolitik, ihren Werten und Interessen nahtlos eingliedern (horizontale Kohärenz). Zum anderen sollen die Entscheidungen des Bundesrates mit Bezug auf vergangene und zukünftige Entscheidungen zur Neutralitätspolitik eine gewisse Linie zeichnen (vertikale Kontinuität).
- *Nachvollziehbarkeit und Vorhersehbarkeit:* Kohärenz und Kontinuität beschränken die Flexibilität des Neutralitätsbegriffs nicht zwingend. Entscheidend ist hier, dass Entscheidungen des Bundesrates mit Verweis auf Schweizer Werte und Interessen begründet werden, insbesondere dann, wenn eine konzeptionelle oder praktische Konkretisierung oder Weiterentwicklung der Neutralität erfolgt. Dies erhöht nicht nur die Nachvollziehbarkeit der Schweizer Neutralitätspolitik, sondern macht sie auch im Hinblick auf zukünftige Entscheidungen berechenbarer.

Vor dem Hintergrund, dass die Schweizer Neutralität ihre Funktionen (siehe Kap. 2.3) nur wahrnehmen kann, wenn die Neutralität international anerkannt und akzeptiert wird, ist die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik von zentraler Bedeutung. Dem Neutralen muss bewusst sein, dass eine neutralitätspolitische Positionierung eine anspruchsvolle Kommunikationsaufgabe darstellt.³³ Dass dies keine einfache Aufgabe ist, verdeutlichen die Fehlinterpretationen aus dem Ausland. So titelte die New York Times «*Switzerland says it will freeze Russian assets, setting aside a tradition of neutrality*»; Biden sagte am 1. März 2022 vor dem Kongress «*Even Switzerland are inflicting pain on Russia and supporting the people of Ukraine*» und

Russia Today sprach von einem «*significant break*» mit der Schweizer Neutralität.³⁴ Die Schweiz muss ihre Neutralität so vermitteln, dass sie innen- wie auch aussenpolitisch verstanden wird.

Der Bundesrat sollte also nicht nur punktuell seine neutralitätspolitischen Entscheidungen erklären, sondern proaktiv und regelmässig zur Schweizer Neutralitätspolitik kommunizieren – gegen innen wie gegen aussen.

Nur so lässt sich vermeiden, dass die Entscheidungen des Bundesrates als generelle Neuausrichtung der Schweizer Neutralitätspolitik missverstanden werden, obwohl sie dies nicht sind.³⁵ ●

Empfehlungen

- Neben der strikten Einhaltung des Neutralitätsrechts sind transparente Leitlinien für eine kohärente Neutralitätspolitik notwendig, damit sich die Flexibilität nicht negativ auf die Glaubwürdigkeit auswirkt.
- Diese Leitlinien sind proaktiv und regelmässig zu kommunizieren, um die Nachvollziehbarkeit, Vorhersehbarkeit und damit die Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralitätspolitik innen- und aussenpolitisch zu erhöhen.

6. Kooperative Neutralität

Neben der neutralen Tradition hat die Schweiz auch eine lange humanitäre Tradition.

6.1 Neutralität und Solidarität

Neben der neutralen Tradition hat die Schweiz auch eine lange humanitäre Tradition. Der Neutralitätsbericht des Bundesrates aus dem Jahre 1993 nennt die Maxime der Solidarität ein prägendes Element der Schweizerischen Aussenpolitik.³⁶ Die beiden Traditionen der Neutralität und der Solidarität können einander unterstützen. Dies zeigt sich daran, dass die Schweiz ihre Neutralität nutzt, um friedensfördernde Leistungen wie die Guten Dienste anzubieten. Andererseits stehen Neutralität und Solidarität in einem gewissen Spannungsverhältnis. Um dieses zu überwinden, kann das Völkerrecht als neutraler und humanitärer Kompass dienen.

Um die sicherheits- und aussenpolitischen Interessen der Schweiz zu wahren, ist Kooperation mit anderen Staaten bei der Problembewältigung notwendig. Wachsende wechselseitige

Abhängigkeiten führen zur Einsicht, dass das Schicksal der Schweiz untrennbar mit dem Schicksal Europas und der Welt verbunden ist.³⁷ Diese Eingebundenheit in die gesamteuropäische Schicksalsgemeinschaft³⁸ fordert die Schweiz, eine gewisse Mitverantwortung zu übernehmen.³⁹ Vor diesem Hintergrund kam der Bundesrat bereits 1993 zum Schluss, dass das Instrument der Neutralität an Effizienz und Wirksamkeit eingebüsst hat. Vielmehr ist eine aktive aussenpolitische Haltung der Solidarität, der regionalen und weltweiten Kooperation und Partizipation notwendig, um die Interessen der Schweiz zu wahren.

Solidarität ist dabei nicht nur eine Maxime der schweizerischen Aussenpolitik, sondern ein fester Bestandteil des EU-Rechts⁴⁰ und ein sich bildendes Prinzip des Völkerrechts⁴¹.

Die Solidarität ist in erster Linie ein Prinzip der Kooperation und geteilten Verantwortung.⁴² Doch wie ist Kooperation ohne Parteinahme möglich? Im Fall von Kooperation stellt sich zwingend die Frage «Kooperation mit wem?» Damit scheint die Neutralität politisch aufgegeben. Dem ist jedoch nicht so, wenn man «Kooperation wozu?» fragt. Mit der Verschiebung von «Kooperation mit wem?» zu «Kooperation wozu?» wird eine werteorientierte Neutralität eingeführt, welche die akteursorientierte Neutralität hinter sich lässt.

Eine *akteursorientierte* Neutralität schaut immer zuerst auf die Positionierung der anderen, das heisst, der Konfliktparteien, und positioniert sich abhängig davon im Sinne einer «Abstandsgleichheit» zu den Parteien. Eine *wertebasierte* Neutralität hingegen beginnt bei den eigenen Werten und positioniert sich unabhängig von anderen Staaten. Diese staatenunabhängige, wertebasierte Positionierung kann zwar dazu führen, dass die Abstandsgleichheit zu den Konfliktparteien nicht gewahrt ist. Sie orientiert sich jedoch gerade nicht an den Konfliktparteien, also gegen aussen, sondern an den eigenen Werten, also gegen innen. Dadurch erlaubt sie der Schweiz, sich proaktiv zu positionieren, statt reaktiv und unter Zugzwang Partei ergreifen zu müssen, wie es beim Krieg gegen die Ukraine

manchmal den Anschein haben konnte. Selbstverständlich muss die militärische Neutralität mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen stets gewahrt werden.

Vertritt die Schweiz hingegen bei Verletzungen des Völkerrechts und insbesondere der Menschenrechte entgegen ihren ureigenen Werten und Interessen eine abstandsgleiche Haltung, so verkommt ihre Neutralität zur Gleichgültigkeit.

Dies schadet dem Ruf der Schweiz massiv und lässt sie als unzuverlässige Partnerin dastehen. Wo finden sich Werte, die unparteiisch sind und die neutrale und humanitäre Tradition miteinander vereinen können? Mit dieser Frage befasst sich das nächste Kapitel.

Empfehlung

- Weg von einer akteursorientierten Neutralität, hin zu einer wertebasierten Neutralität: Neutralität hinsichtlich der Konfliktparteien, nicht aber hinsichtlich der Werte, die sie sonst zur Gleichgültigkeit verkommt. Neutralität und Solidarität beziehungsweise die neutrale und die humanitäre Tradition der Schweiz sollen immer zusammen gedacht werden.

6.2 Neutralität zwischen Völkerrecht und Machtpolitik

Auf den ersten Blick kann Neutralität als Ausdruck von Schwäche und Opportunismus erscheinen. Die Schweizer Neutralität wird von der geographischen Einbettung zwischen NATO-Mitgliedern stark begünstigt. Die Schweiz profitiert zweifelsfrei von der Tatsache, dass ihre Sicherheit und territoriale Integrität im Interesse ihrer Nachbarn liegen. Sie kann ihren Nachbarstaaten und der gesamten Staatengemeinschaft jedoch auch etwas zurückgeben, indem sie die Neutralität wirkungsvoll zur Wahrung des internationalen Friedens einsetzt. Neutralität wurde in der Vergangenheit fälschlicherweise als eine Politik des Stillsitzens und des Abseitsstehens verstanden. In einem geopolitisch aufgeladenen Umfeld muss der oder die Neutrale jedoch regelmässig seine Unabhängigkeit unter Beweis stellen und

Druckversuchen standhalten.

Eine neutrale Aussenpolitik erfordert folglich gerade keine aussenpolitische Enthaltensamkeit, sondern eine proaktive, im Vorfeld definierte Positionierung.

Eine passive und abwartende Haltung ermutigt externe Einflussnahmen.

Sie führt gerade dazu, dass neutralitätspolitische Entscheidungen auf Unverständnis stossen, da der Eindruck entstehen kann, die Schweiz hätte innen- oder aussenpolitischen Druckausübungen nachgegeben. Nur durch eine proaktive strategische Positionierung kann die Schweiz vermeiden, dass sie zum Spielball geopolitischer Grossmächte wird.

Vor dem machtpolitischen Hintergrund von Druckausübungen und Einflussnahmen stellt sich die Frage nach dem Fundament einer standhaften und geopolitisch unparteiischen Positionierung der Schweiz. Das Völkerrecht bietet hierzu das ausgezeichnete Fundament für eine wertebasierte Neutralität. Gerade das zwingende Völkerrecht, das von der ganzen Staatengemeinschaft als solches anerkannt wird und von dem unter keinen Umständen abgewichen werden darf (vgl. Art. 53 WVK), eignet sich als Grundkonsens für eine wertebasierte Neutralität.

Neben dem Völkerrecht bietet auch die Verfassung mit ihren in Art. 54 Abs. 2 genannten aussenpolitischen Zielen eine Grundlage für die wertebasierte Neutralität.⁴³ Die Trias von Frieden, Demokratie und Menschenrechte steht hierbei im Zentrum.

Diese Prinzipien müssen für ihren jeweiligen thematischen und geographischen Kontext konkretisiert werden, um als Grundlage für eine berechenbare und praktische Positionierung zu dienen. Das Recht im Allgemeinen, das aus generell-abstrakten Normen besteht

und für alle gleichermassen gilt, kann und soll bei einer neutralen aussenpolitischen Positionierung eine entscheidende Rolle als Garant für Unparteilichkeit spielen.

Die Schweiz steht nicht auf der Seite von Staat A oder Staat B, sondern auf der Seite des Völkerrechts. Neutral zu sein bedeutet folglich nicht, keine Position zu haben – im Gegenteil: es bedeutet, sich transparent und unabhängig von geopolitischen Machtverhältnissen und gegenüber allen Staaten gleichermassen sehr klar zu positionieren. Eine solche Neutralität verlangt von der politischen Führung Mut, Charakter und diplomatisches Geschick, weil man sich prinzipiell unabhängig von anderen Staaten positioniert. Die Schweiz nimmt damit in Kauf, zumindest vorübergehend beide beziehungsweise alle Konfliktparteien zu brüskieren, um die eigene Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit zu wahren. Längerfristig ist eine solche Politik mit Rückgrat aber im Interesse der Schweiz: Sie stärkt das Bild einer universell verlässlichen und transparenten Partnerin in diplomatischen wie wirtschaftlichen Beziehungen.

Empfehlung

- Politik mit Rückgrat: Von einer Neutralitätspolitik des Stillsitzens, Abseitsstehens und der aussenpolitischen Enthaltensamkeit hin zu einer Neutralität der proaktiven Positionierung, die auf dem Verfassungs- und dem Völkerrecht basiert und sich *nicht* an Konfliktparteien oder geopolitischen Blöcken ausrichtet – eine Positionierung *ohne* Parteinahme. Das Verfassungs- und Völkerrecht bietet eine ausgezeichnete Grundlage für eine unparteiische und wertebasierte Neutralitätspolitik, die geopolitischen Druckausübungen widerstehen kann.

6.3 Neutralität zwischen Unabhängigkeit und Kooperation

Die Schweizer Neutralität ist ein Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz. Gleichzeitig kann sich eine völkerrechts- und wertebasierte Neutralität nicht mit einer Politik des Stillsitzens und Abseitsstehens begnügen, wie wir im vorherigen Kapitel erläutern.

In einer globalisierten und interdependenten Welt liegt Kooperation im ureigenen Interesse der Schweiz.

Sie ist für die Stärkung ihrer Werte und die Förderung ihrer Interessen

auf Zusammenarbeit mit anderen Staaten und mit internationalen Organisationen angewiesen. Wie also verträgt sich die Notwendigkeit der Kooperation mit der Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz? Hierfür ist eine zeitgemässe Interpretation der Unabhängigkeit der Schweiz als Verfassungsbegriff notwendig. Ausgangslage bilden zwei idealtypische Verständnisse von Unabhängigkeit:

Umfassende Unabhängigkeit	Positionsbezogene Unabhängigkeit
<ul style="list-style-type: none"> • sieht das <i>Schicksal</i> der Schweiz als vom Ausland weitgehend unabhängig, • möchte längerfristige rechtliche und politische Bindungen mit dem Ausland vermeiden, • will im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit eine umfassende Autonomie erreichen. 	<ul style="list-style-type: none"> • sieht die aussenpolitische <i>Positionierung</i> der Schweiz als vom Ausland unabhängig, • möchte, dass sich die Schweiz von eigenen Werten leiten lässt und nicht in geopolitischen Blöcken denkt, • will, dass die Schweiz Druck- und Manipulationsversuchen widerstehen kann, • rückt die freie und unbeeinflusste Meinungs- und Willensbildung innerhalb des Landes ins Zentrum.
Unabhängige Umsetzung der Interessen der Schweiz – erfordert isolierte Neutralität	Unabhängige aussenpolitische Positionierung – erlaubt kooperative Neutralität

Diesen idealtypischen Verständnissen gemeinsam ist das Ziel einer selbstbestimmten Schweiz in einer globalisierten Welt: Die einen wollen die Selbstbestimmung durch Isolation, die anderen durch Kooperation und Partizipation erreichen.

Eine unabhängige aussenpolitische Positionierung der Schweiz ist für die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik weitaus wichtiger als eine unabhängige Umsetzung ihrer Interessen. Letzteres ist in einer interdependenten Welt sowieso unmöglich und nur schon der Versuch ist mit hohen Kosten verbunden. Dies gilt auch für den Sicherheitsbereich: Zwar ist die Schweiz gut beraten, über die Stärkung ihrer Resilienz sicherheitsrelevante Abhängigkeiten vom Ausland zu reduzieren und zu kontrollieren. Sie kann sich jedoch nicht eigenständig gegen Gefahren wie existenzbedrohende Klimakatastrophen, Cyberattacken, Terrorismus, organisierte Kriminalität und Informationsmanipulation oder traditionelle militärische Bedrohungen absichern. Eine positionsbezogene

Unabhängigkeit trägt dieser Realität Rechnung, indem sie Kooperation und glaubwürdige Neutralitätspolitik vereinbart.

Empfehlung

- Von der Illusion einer umfassenden Unabhängigkeit zu einer tatsächlichen Unabhängigkeit in der Positionsbildung. Von einer isolierten zu einer kooperativen Neutralität.

6.4 Herleitung der kooperativen Neutralität

Bundespräsident Ignazio Cassis hat am World Economic Forum (WEF) im Mai 2022 von *kooperativer* Neutralität gesprochen. Woher kommt dieser Begriff und wie lässt er sich begründen und herleiten? Im Folgenden zeigen wir auf, wie die kooperative Neutralität von etablierten Grundgedanken der Neutralität ausgeht und diese in den Kontext der heutigen geopolitischen Lage setzt. Die kooperative Neutralität lässt sich nämlich aus der bewaffneten und der wertebasierten Neutralität herleiten:

- *Bewaffnete Neutralität* bedeutet, dass die Schweiz bereit ist, die in der Haager Konvention verankerte Neutralität auch mit militärischen Mitteln zu verteidigen. Sie verfügt über eine eigene Armee, die das Land und seine Bevölkerung verteidigt und der Kriegsverhinderung dient sowie zur Erhaltung des Friedens beiträgt (Art. 58 BV). Sie stellt bis zu einem gewissen Grad eigene Waffen und Munition her, um ihre Unabhängigkeit und ihre territoriale Integrität zu verteidigen.⁴⁴ Weiter kann die Schweiz im Angriffsfall von ihrem Selbstverteidigungsrecht Gebrauch machen. Die Armee soll verhindern, dass kriegsführende Staaten das Neutralitätsrecht verletzen, indem sie zum Beispiel das Schweizer Territorium für militärische Zwecke wie unbewilligte Überflüge oder die Durchfuhr von Militärgütern nutzen.⁴⁵ Bundespräsident Ignazio Cassis hat in seiner Rede am WEF, einem Gastbeitrag in der Neuen Zürcher Zeitung und im Einklang mit dem Neutralitätsbericht des Bundesrates aus dem Jahre 1993 betont, dass Frieden und die nationale Sicherheit nur kooperativ mit anderen Staaten zu gewährleisten sind. Die Schweiz kann ihre Sicherheit und folglich auch die bewaffnete Neutralität nur durch Kooperation wahren.

- *Wertebasierte Neutralität* bedeutet, dass sich die Schweiz zwar neutral hinsichtlich kriegsführender Staaten verhält, nicht aber hinsichtlich von Werten, die im Krieg mit Füßen getreten werden.⁴⁶ Die Schweiz gehört keinem geopolitischen Block an, sondern steht auf der Seite des Völkerrechts und setzt sich aktiv für dessen Einhaltung ein. Das Völkerrecht und die darin verankerten Werte können von der Schweiz aber nicht alleine verwirklicht werden. Vielmehr braucht es eine internationale Zusammenarbeit mit all jenen Akteur:innen, die diese Werte teilen. Europa spielt hierbei als Wertegemeinschaft eine entscheidende Rolle für die kooperativen Bemühungen der Schweiz.

Bewaffnete Neutralität	Wertebasierte Neutralität
+ Kooperation <i>in sicherheitspolitischer und humanitärer Hinsicht</i>	
= Kooperative Neutralität	

Die Herleitung der kooperativen Neutralität aus der bewaffneten und der wertebasierten Neutralität beantwortet die Frage nach dem Ziel der Zusammenarbeit (Kooperation wozu?). Die Schweiz muss in sicherheitspolitischer und in humanitärer Hinsicht im Rahmen des Neutralitätsrechts und des völkerrechtlichen Gewaltverbotes mit anderen Staaten kooperieren, um eine bewaffnete und wertebasierte Neutralität gewährleisten zu können.

Besonders Sanktionen, die der Einhaltung des Völkerrechts dienen,⁴⁷ entfalten erst durch internationale Zusammenarbeit ihre effektive Wirkung.

Gerade vor dem Hintergrund einer fehlenden zentralen Weltpolizei, die Völkerrechtsverbrechen verfolgen könnte, ist eine dezentrale, kooperative Durchsetzung des Völkerrechts durch die Verhängung von internationalen Sanktionen nötig.

Die Übernahme von Sanktionen ist demzufolge aus neutralitätspolitischer Sicht nicht als Massnahme gegen einen feindlichen Staat zu werten. Vielmehr stellt sie im Idealfall ein Mittel zur Durchsetzung des Völkerrechts gegenüber allen Staaten dar. Das Problem der dezentralen Sanktionen auf internationaler Ebene liegt folglich in ihrer Politisierung und in der selektiven Anwendung, nicht jedoch in der Tatsache, dass sie einen Rechtsbrecher treffen. Der Vorwurf der Beteiligung an einem Wirtschaftskrieg ist vor diesem Hintergrund irreführend und falsch.

6.5 Aktionslinien einer kooperativen Neutralitätspolitik

Das Adjektiv «kooperativ», das zur inhaltlichen Bestimmung der Neutralität hinzugezogen wurde, ist normativ genauso neutral und unbestimmt wie der Begriff der Neutralität selbst. Kooperation ist weder positiv noch negativ. Vielmehr stellt sich die Frage, mit wem, wozu und unter welchen Voraussetzungen kooperiert wird.

Kooperation wie auch ihr Gegenteil, Nicht-Kooperation, können zur Komplizenschaft der Schweiz im Zusammenhang mit der Begehung von Völkerrechtsverletzungen führen. Im ersten Fall beteiligt sich die Schweiz als Mittäterin an Völkerrechtsverbrechen, wenn sie mit einem Rechtsbrecher kooperiert, im zweiten Fall spielt sie dem Rechtsbrecher in die Hände, wenn sie nicht mit anderen Staaten kooperiert, um Völkerrechtsverletzungen zu ahnden. Die Regeln zur Staatenverantwortlichkeit sehen in diesem Kontext sogar vor, dass Staaten miteinander kooperieren müssen, um gemeinsam mit nicht-militärischen Mitteln schwerwiegende Verletzungen des zwingenden Völkerrechts zu beenden.⁴⁸

Es bedarf folglich einer Beantwortung der Anschlussfragen «Kooperation mit wem und wozu?», damit das Konzept der kooperativen Neutralität der Schweizer Aussenpolitik als Leitplanke dienen kann.

Zwei grundlegend verschiedene Kooperationsformen müssen dabei unterschieden werden:

- eine **wertebasierte Kooperation** im Hinblick auf gemeinsame Ziele im Falle von Konsens zu Werten und Zielen.
- eine **dialogorientierte Kooperation** im Hinblick auf das Finden eines gemeinsamen Weges im Falle von Dissens.

Konkret kooperiert die Schweiz einerseits im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Staaten, die in einem bestimmten Bereich die gleichen Ziele verfolgen *und* mit denen sie grundlegende Wertvorstellungen teilt. Andererseits pflegt die Schweiz den Dialog mit all denjenigen Staaten, die abweichende Ziele verfolgen. Entscheidend ist, dass die Schweiz sich nicht in das übliche Blockdenken einreihen lässt: Wer Partner:in ist und wer nicht, soll vom Sachbereich der Zusammenarbeit abhängen. So kann die Schweiz zum Beispiel im Migrationsbereich mit einem bestimmten Staat eng kooperieren, aber in Umweltfragen auf eine Kooperation verzichten, weil der betreffende Staat andere Ziele verfolgt. Ob ein Staat ein sogenannter *like-minded state* ist, hängt somit vom Kooperationsbereich ab. Verletzt ein Staat jedoch grundlegende Verpflichtungen des Völkerrechts auf systematische Weise, soll dies Auswirkungen auf die Zusammenarbeit in den verschiedenen Sachbereichen haben. Gleichzeitig kann es sinnvoll sein, dass eine sektorübergreifende Zusammenarbeit mit Partnern wie bspw. der EU angestrebt wird, damit denen die Schweiz ihr Schicksal und ihre Werte weitgehend teilt.

Die kooperative Neutralität äussert sich im Fall eines Konsenses als wertebasierte Neutralität mit Partnerstaaten und im Falle eines Dissenses als dialogorientierte Neutralität mit allen Staaten.

Damit kann die Neutralität weiter ihre sicherheitspolitische und humanitäre Grundfunktion ausüben: Sie erlaubt, einerseits wertebasiert auf Völkerrechtsverletzungen zu reagieren und andererseits dialogorientiert als Vermittlerin gegenüber Staaten aufzutreten, die das Völkerrecht verletzen.

In einer Welt, in der sich die Fronten verhärten und das geopolitische Blockdenken Überhand gewinnt, sind neutrale Staaten wie die Schweiz für die internationale Staatengemeinschaft von unschätzbarem Wert. Sie bieten sichere Räume («safe-zones»), in der die Dichotomie von Freund und Feind keine Anwendung findet. In der Hitze des Gefechts sollte dies nie vergessen werden. Gleichzeitig darf

die Neutralität nie zur Gleichgültigkeit verkommen. Die gemeinsame Verwirklichung von unparteiischen Werten des Völkerrechts mit gleichgesinnten Partner:innen bei gleichzeitiger Förderung des Dialogs mit allen Staaten zeigt zwei Kooperationsformen für eine neutrale Aussenpolitik der Schweiz auf. Verschiedene Herausforderungen der Schweizer Neutralitätspolitik können durch präzises Differenzieren statt pauschalem Abwägen konzeptionell und auch praktisch entschärft werden.

Die Schweiz ist nicht das einzige Land, das aufgrund der sich ändernden geopolitischen Lage ihre Neutralität neu auslegt oder gar hinterfragt. Finnland und Schweden, die sich schon länger vom Neutralitätsrecht verabschiedet haben⁴⁹, reichten als Antwort auf den Krieg in der Ukraine einen Antrag ein, nach längerer Annäherung ganz der NATO beizutreten. Von den dauerhaft neutralen Staaten aus der EU bleiben demnach noch Irland, Österreich und Malta, deren neutralitätspolitische Überlegungen jenen der Schweiz ähneln sollten. Mit diesen Staaten könnte die Schweiz eine Koalition bilden, um den internationalen Diskurs einer wertebasierten Neutralitätspolitik zu fördern. Die Schweiz könnte darüber hinaus eine aktive Rolle spielen, um gemeinsam mit anderen Akteuren die internationale Anerkennung der Neutralität als Instrument für den Frieden zu fördern und sie entsprechend der geopolitischen Lage weiterzuentwickeln.

Empfehlungen

- Koalition mit anderen wertebasiert neutralen Staaten bilden, um die Vertretung neutraler Staaten in internationalen Gremien zu stärken. Einen internationalen Dialog mit allen interessierten Akteur:innen anstossen, um den neutralen Status gemeinsam weiterzuentwickeln und so dessen Wert und Glaubwürdigkeit zu erhöhen.
- Gemeinsame Werte mit Partner schützen und den Dialog mit allen Staaten aufrechterhalten.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende konkrete Aktionslinien für eine Aussenpolitik, basierend auf der kooperativen Neutralität: ●

Kooperative Neutralität	
Wertebasierte Neutralität, basierend auf Partnerschaft	Dialogorientierte Neutralität, basierend auf Universalität
<p>Die Schweiz sollte...</p> <ul style="list-style-type: none"> • sich gemeinsam mit ihren europäischen Partner:innen für Frieden, Demokratie und Menschenrechte einsetzen • Völkerrechtsverletzungen öffentlich und proaktiv, in multilateralen Gremien und bilateral auf Schärfste verurteilen • die internationale Strafjustiz und Ermittlung- und Untersuchungskommissionen im Kampf gegen die Straflosigkeit fördern, • Wirtschaftssanktionen der UNO, der OSZE und der wichtigsten Handelspartner (EU) übernehmen, soweit diese der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen und wo angezeigt und effektiv, selbstständig Sanktionen ergreifen.⁵⁰ • Verwundete Zivilisten und nicht in den Krieg zurückkehrende Kombattanten ukrainischer sowie russischer Herkunft in Schweizer Spitälern aufnehmen. 	<p>Die Schweiz sollte NICHT...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lieferungen von Kriegsmaterial an eine Konfliktpartei bewilligen, • Überflüge zu militärischen Zwecken dulden, die eine militärische Begünstigung einer Konfliktpartei zur Folge haben, • für den Ausschluss von Staaten aus internationalen Organisationen stimmen, • Reisesperren für Diplomaten:innen verhängen, • Diplomaten:innen, die kein Sicherheitsrisiko darstellen aus der Schweiz ausweisen (<i>persona non grata</i>), • Organisationen, die Kriegspropaganda und Falschinformationen verbreiten, in der Schweiz verbieten.

7. Fazit: ein zeitgemässes Verständnis von Neutralität

Zusammenfassend verstehen wir unter Neutralität eine...

1. *Differenzierte Neutralität*, die zwischen innen- und aussenpolitischen Fragen der militärischen, wirtschaftlichen und moralischen Neutralität sowie zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik unterscheidet und ein integrales Verständnis zurückweist.
2. *Flexible Neutralität*, die sich hinterfragt und geopolitischen wie gesellschaftlichen Entwicklungen anpasst. Gleichzeitig bewahrt sie einen unverhandelbaren Kern im Völkerrecht, der in der Schweizer Identität wurzelt und auch aussenpolitisch zur Glaubwürdigkeit beiträgt. Zu diesem Kern gehört neben dem Neutralitätsrecht die *dauernde* und *bewaffnete* Neutralität.
3. *Aktive Neutralität* im Sinne einer proaktiven Positionierung

im Gegensatz einerseits zu einer passiven Neutralität des Schweigens und Stillsitzens oder andererseits einer reaktiven Politik basierend auf *ad hoc* Interessensabwägungen.

4. *Werte- und völkerrechtsbasierte Neutralität* entlang von (akteurs-)unabhängigen Prinzipien und Normen und nicht entlang von geopolitischen Blöcken und gleichgesinnten Staaten.
5. *Kooperative Neutralität* im Sinne einer weltoffenen Haltung⁵¹,
 - > die einerseits den Dialog mit allen Staaten sucht (dialogbereite Neutralität basierend auf der Universalität) und
 - > andererseits die verfassungsmässigen Ziele⁵² sowie völkerrechtlichen Prinzipien nicht im Alleingang, sondern mit allen interessierten Staaten gemeinsam umsetzt (wertebasierte Neutralität basierend auf Partnerschaft), bspw. im Kampf gegen die Straflosigkeit oder bei der Verwirklichung der Menschenrechte.

Die Neutralitätspolitik wird zu Recht als «komplexe Multifaktorenaufgabe» bezeichnet. Sie hat verschiedene Ursprünge, Dimensionen, Funktionen und Schichten. Sie muss innen- und aussenpolitische, völkerrechtliche und geopolitische Aspekte berücksichtigen und sich im Spannungsfeld zwischen einer neutralen und humanitären Tradition bewegen. Zudem muss die Neutralitätspolitik unter Berücksichtigung der Eingebundenheit der Schweiz in regionale und weltweite Zusammenhänge die nationale Sicherheit und verfassungsmässigen Ziele kooperativ mit anderen Staaten verwirklichen und dabei die Unabhängigkeit der Schweiz – das eigentliche Ziel der Neutralität – hochhalten.

Die letzte weitgehende Änderung der Schweizer Neutralitätspolitik begann nach Ende des Kalten Kriegs und wurde erst im Neutralitätsbericht von 1993 gemünzt und dann von Alt Bundesrätin Micheline Calmy-Reys aktiven Neutralitätspolitik geprägt. Bundespräsident Ignazio Cassis hat mit der «kooperativen Neutralität» einen mutigen Wurf gewagt. Die kooperative Neutralität hat zweifellos das Zeug dazu, zur aussenpolitischen Formel der kommenden Jahre zu werden.⁵³ Damit sie ihr Potential jedoch voll entfalten kann, muss sie im demokratischen Diskurs weiter konkretisiert und gefestigt werden.

Klar ist: Auch wenn sie politisch richtig ist, bleibt die Position des Neutralen ambivalent und angreifbar.⁵⁴ Der Neutrale muss eine gewisse innere Unabhängigkeit besitzen, um Druckversuchen widerstehen zu können.⁵⁵

Eine Aussenpolitik, die es allen recht machen und gefallen will, kann nur schiefgehen.

Vielmehr muss der Neutrale in Kauf nehmen, innen- wie aussenpolitisch auf beiden Seiten in unzufriedene, aber akzeptierende Gesichter zu schauen. Nur dann weiss er, dass seine Unabhängigkeit und Neutralität respektiert wird. Es ist zu hoffen, dass der Bundesrat diese Charakterstärke weiterhin aufzubringen vermag. ●

8. Sieben Empfehlungen für ein Update der Schweizer Neutralität

Auf dieses Ziel hin und abgeleitet aus den vorangehenden Überlegungen formulieren wir sieben Empfehlungen für eine aufdatierte Schweizer Neutralität:

1

Bundesrat und Politik sollen ein holistisches Verständnis von Neutralität fördern, welches der untrennbaren Verschränkung von innen- und aussenpolitischer Dimension sowie sicherheitspolitischer und humanitärer Funktionen der Neutralität Rechnung trägt.

2

In der öffentlichen Diskussion soll deutlicher zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik unterschieden werden. Wirtschaftssanktionen sind nicht-militärische Mittel zur Durchsetzung des Völkerrechts und sollten nicht mit dem irreführenden Begriff des Wirtschaftskrieges in Verbindung gebracht werden. Das

Neutralitätsrecht findet nur auf internationale bewaffnete Konflikte Anwendung. Die grosse Mehrheit der Konflikte heute ist nicht-internationaler Natur, d.h. Konflikte zwischen einem Staat und einer bewaffneten Gruppe oder zwischen bewaffneten Gruppierungen. Der Bundesrat soll prüfen, welche neutralitätspolitischen Aspekte bei sog. nicht-internationalen bewaffneten Konflikten zu beachten sind. Er soll dies in den Kontext der zunehmenden wirtschaftlichen, aber auch geopolitischen Bedeutung von bewaffneten, nicht-staatlichen Akteur:innen setzen.

Die Diskussionen, die mit jeder Neutralitätsfrage erneut entfacht werden, führen zu Entscheidungsverzögerungen und schaden der Glaubwürdigkeit der Schweizer Aussenpolitik. Die Autor:innen fordern den Bundesrat deshalb auf, neben dem erwarteten Neutralitätsbericht im August auch Leitlinien für eine glaubwürdige Neutralitätspolitik zu erarbeiten. Alle 4 Jahre soll ein inklusiver, innenpolitischer Dialog zur Neutralität stattfinden. Gestützt auf diesen Dialog soll der Bundesrat in einem Kurzbericht prüfen, inwiefern eine Aktualisierung oder Weiterentwicklung der Leitlinien angezeigt ist. Neben der strikten Einhaltung des Neutralitätsrechts sind folglich transparente Leitlinien für eine kohärente Neutralitätspolitik notwendig, damit sich die Flexibilität nicht negativ auf die Glaubwürdigkeit auswirkt. Diese Leitlinien sind proaktiv und regelmässig zu kommunizieren, um die Nachvollziehbarkeit, Vorhersehbarkeit und damit die Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralitätspolitik innen- und aussenpolitisch zu erhöhen.

3

Weg von einer akteursorientierten Neutralität, hin zu einer wertebasierten Neutralität. Neutralität hinsichtlich der Konfliktparteien, nicht aber hinsichtlich der Werte, da sie sonst zur Gleichgültigkeit verkommt. Neutralität und Solidarität beziehungsweise die neutrale und die humanitäre Tradition der Schweiz sollen immer zusammen gedacht werden.

4

Politik mit Rückgrat: Von einer Neutralitätspolitik des Stillsitzens, Abseitsstehens und der aussenpolitischen Enthaltsamkeit hin zu einer Neutralität der proaktiven, unparteiischen Positionierung, basierend auf dem Verfassungs- und dem Völkerrecht. Eine Positionierung

5

ohne Parteinahme. Das Verfassungs- und Völkerrecht bietet eine ausgezeichnete Grundlage für eine unparteiische und wertebasierte Neutralitätspolitik, die geopolitischen Druckausübungen widerstehen kann.

6

Von der Illusion einer umfassenden Unabhängigkeit zur Unabhängigkeit in der Positionsbildung. Von einer isolierten zu einer kooperativen Neutralität.

7

Eine Koalition mit anderen dauerhaft und wertbasiert neutralen Staaten bilden, um die Vertretung neutraler Staaten in internationalen Gremien zu stärken. Einen internationalen Dialog mit allen interessierten Akteur:innen anstossen, um den neutralen Status gemeinsam weiterzuentwickeln und so dessen Wert und Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Gemeinsame Werte mit Partner:innen schützen und den Dialog mit allen Staaten aufrechterhalten. ●

9. Glossar: Die Schweizer Neutralität und ihre Attribute

Die definitorische Unschärfe von Neutralität über ihren völkerrechtlichen Kern hinaus hat dazu geführt, dass sie im Lauf der Zeit verschiedenste Attribute erhielt. Manche entsprechen eigenständigen Konzeptionen von Neutralität, andere beschreiben deren Handhabung. Teilweise bilden die Attribute verschiedene Nuancen desselben Prinzips, teilweise schliessen sie sich wechselseitig aus oder bilden die Pole eines Kontinuums. Zu verschiedenen Zeiten wurden unterschiedliche Attribute von politischen Entscheidungsträger:innen betont oder gefordert, was sich jedoch nicht immer zwingend in der politischen Praxis niedergeschlagen hat.

Das nachfolgende Glossar soll als Orientierungshilfe dienen. Die meisten aufgeführten Neutralitätsattribute entstammen dem politischen Diskurs um Neutralität, wenige wurden von den Autor:innen im vorliegenden Policy Brief eingeführt. Das Glossar erhebt weder

Anspruch auf Vollständigkeit noch auf eine abschliessende Definition der genannten Neutralitätsattribute.

Verfestigte Grundzüge der Schweizer Neutralität

Dauerhafte Neutralität	Selbstgewählte Neutralität	Bewaffnete Neutralität
<p>Die Schweiz verhält sich bei jedem zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikt neutral. Damit unterscheidet sich ihre Neutralität von der gelegentlichen oder einfachen Neutralität, bei der sich Staaten beim Auftreten eines Konfliktes ad hoc neutral erklären.</p> <p>Wann Seit dem 17. Jahrhundert (mit Unterbruch 1798-1815). Am 20. November 1815 im Rahmen des Zweiten Pariser Friedens völkerrechtlich anerkannt.</p>	<p>Die Schweiz hat sich selbst die Neutralität zum aussenpolitischen Prinzip gesetzt. Sie bekräftigt ihre Neutralität immer wieder, könnte sie jedoch völkerrechtlich jederzeit aufgeben.</p> <p>Wann Fester Bestandteil der politischen Praxis und Rhetorik der Schweiz seit dem 17. Jahrhundert. Eng mit der</p>	<p>Die Schweiz verteidigt ihre Unabhängigkeit und ihre territoriale Integrität, einschliesslich des Luftraums mit militärischen Mitteln. Sie hindert Konfliktparteien daran, ihr Gebiet zu militärischen Zwecken zu nutzen. Dafür produziert sie im Inland Munition und Waffen.</p> <p>Wann Verstärkte Betonung der bewaffneten Neutralität ab 1815, geprägt durch die Erfahrung in den Revolutionskriegen.</p>

Attribute im politischen Aushandlungsprozess

Die nachfolgenden Attribute bilden Begriffspaare, die ein Spannungsverhältnis aufzeigen und Pole eines Positionsspektrums darstellen.

Isolierte Neutralität	Kooperative Neutralität
<p>Eine isolierte Neutralität setzt die umfassende Unabhängigkeit der Schweiz im sicherheitspolitischen Bereich als Ziel. Das Schicksal der Schweiz wird unabhängig vom Schicksal anderer Staaten gedacht. Langfristige Bindungen mit anderen Staaten und insbesondere mit multilateralen Organisationen werden als Risiko für die Neutralität betrachtet in der Annahme, dass sie im Konfliktfall eine moralische Positionierung der Schweiz oder das Ergreifen von Wirtschaftssanktionen erfordern könnten.</p> <p>Wann Begriff eingeführt von den Autor:innen zur Abgrenzung der kooperativen Neutralität.</p>	<p>Weiterentwicklung der aktiven und differenziellen Neutralität (s. unten). Die Schweiz soll in sicherheitspolitischer und humanitärer Hinsicht mit anderen Staaten kooperieren, um eine bewaffnete und wertbasierte Neutralität zu gewährleisten und ihre Unabhängigkeit verteidigen zu können. Zudem soll sie ihren neutralen Status (weiterhin) aktiv nutzen, um sich in der Friedensförderung und für die Menschenrechte einzusetzen.</p> <p>Wann Begriff in offizieller Funktion vom Bundespräsidenten Ignazio Cassis am World Economic Forum im Mai 2022 erstmals verwendet. Definitionsversuch der Autor:innen basierend auf dessen Reden und eigenen theoretischen Überlegungen.</p>

Absolute (integrale) Neutralität

Militärische, wirtschaftliche und moralische Neutralität. Keinerlei Verwicklungen in militärische Konflikte, keine Wirtschaftssanktionen, kein Positionsbezug.

Wann

Rhetorisch betont ab 1938 bis weit in den Kalten Krieg hinein. *De facto* war die Schweiz stets eng mit anderen Staaten bzw. Mächten verflochten und zur Wahrung ihrer Sicherheitsinteressen von diesen abhängig.

Differenzielle Neutralität

Differenziert zwischen militärischer und wirtschaftlicher Neutralität sowie zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik. Militärische Neutralität erlaubt den Einsatz in internationalen Organisationen (Völkerbund, UNO, OSZE) sowie das Mittragen wirtschaftlicher Sanktionen derselben, sowie einen rhetorischen Positionsbezug.

Wann

In der Zwischenkriegszeit (1920–1938). Schweiz wird anerkanntes neutrales Mitglied des Völkerbunds und erklärt sich bereit, dessen Wirtschaftssanktionen nachzuvollziehen. Mit dem Beitritt zur UNO im Jahre 2002 erneut eine differenzielle Neutralität, indem sie die von der UNO beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionen befolgt.

Akteursorientierte Neutralität

In Abgrenzung zur wertbasierten Neutralität gewichtet die akteursorientierte Handhabung der Neutralität die Abstandsgleichheit zu Konfliktparteien höher als den Einsatz für die Einhaltung des Völkerrechts. Sie schaut im Falle eines Konflikts immer zuerst auf die Positionierung der anderen, das heisst der Konfliktparteien, und positioniert sich abhängig davon im Sinne einer «Abstandsgleichheit» zu den Parteien – wirtschaftlich und moralisch. Diese Akteursorientierung ist im Konzept der absoluten Neutralität enthalten.

Wann

Begriff eingeführt von den Autor:innen zur Präzisierung der kooperativen Neutralität.

Wertebasierte Neutralität

Eine wertebasierte Handhabung der Neutralität beginnt bei den eigenen Werten. Bei internationalen Konflikten positioniert sich die Schweiz nicht für oder gegen eine Konfliktpartei. Sie setzt sich aber aktiv für die Einhaltung des Völkerrechts und der Menschenrechte ein, mit klarem Positionsbezug und auch mit wirtschaftlichen Sanktionen.

Wann

Begriff eingeführt von den Autor:innen zur Präzisierung und als Grundlage der kooperativen Neutralität.

Passive Neutralität	Aktive Neutralität
<p>Eine Politik des Schweigens und Stillsitzens, mit dem Ziel, keine Konfliktpartei zu brüskieren, sich nicht einzumischen und eine konfliktive Aussenpolitik unterschiedlich gesinnter Kantone zu verhindern.</p> <p>Wann Vor allem vor 1848 praktiziert, da die Eidgenossenschaft aufgrund ihrer bündischen Struktur und der unterschiedlichen Interessen der eidgenössischen Kantone (konfessionell, wirtschaftliche, geographisch) keine kohärente Aussenpolitik betreiben konnte.</p>	<p>Dieser Begriff sagt aus, dass der Neutrale seinen neutralen Status gezielt und aktiv zur Förderung von Frieden und Stabilität, für Gute Dienste zwischen den Konfliktparteien (z.B. Schutzmandate, Friedensvermittlungen) bzw. zur Erbringung humanitärer Dienstleistungen zur Linderung der Kriegsnot weltweit nutzt.</p> <p>Wann Setzte nach der Bundesstaatsgründung ein mit der Übernahme von internationalen Schiedsgerichten und seit dem Ersten Weltkrieg von Schutzmandaten. Im grossen Stil umgesetzt durch die Bundesräte Pilet-Golaz (1940-1944) und Max Petitpierre (1945–1961).⁵⁶ Nach dem Kalten Krieg erneut aufgegriffen von Alt Bundesrätin Micheline Calmy-Rey.⁵⁷</p>
Starre Neutralität	Flexible Neutralität
<p>Die starre Neutralitätspolitik geht davon aus, dass die Schweizer Neutralität einen (oft fälschlicherweise auf die Schlacht von Marignano 1515 oder gar Niklaus von Flüe zurückdatierten) historisch verankerten, über die Zeit unveränderbaren Charakter aufweist. Es schwingt die Forderung mit, die Neutralitätspraxis nicht an geopolitische Veränderungen anzupassen.</p> <p>Wann Diese in Stein gemeisselte Neutralität ist neueren Datums. Die SVP versucht mit der Lancierung einer Verfassungsinitiative, die integrale Neutralität (s. oben) in der Verfassung als Staatszweck zu definieren und damit eine gewisse Konzeption der Neutralität zum ersten Mal in der Neutralitätsgeschichte verfassungsrechtlich zu zementieren.</p>	<p>Eine flexible Neutralitätspolitik versucht die Neutralität jeweils zeitgemäss zu interpretieren und abhängig vom geopolitischen Kontext zu handhaben. Dabei ist sie um Kohärenz und Nachvollziehbarkeit bemüht, damit sie trotz Flexibilität die Glaubwürdigkeit wahren kann.</p> <p>Wann Bis zum Zweiten Weltkrieg. Die Neutralität war bis dann immer ein Mittel zur Erreichung von aussenpolitischen Zielen und <i>nicht</i> ein Staatsziel. Im Zweiten Weltkrieg und im Kalten Krieg wurde sie zunehmend als Selbstzweck wahrgenommen bzw. dargestellt, was aber nicht der Verfassung entspricht (nicht im Zweckartikel aufgeführt).</p>

Endnoten

- 1 Website des Eidgenössischen Departement des Ausseren (EDA) zur Neutralität: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/neutralitaet.html> (15.05.22)
- 2 Ein Eindruck der politischen Positionen gibt die Diskussion in der «Arena» zur Neutralität des Schweizer Fernsehen (SRF) vom 1.07.2022: <https://www.srf.ch/news/schweiz/arena-zur-neutralitaet-gruene-greifen-glp-frontal-an> (Version vom 3.07.2022).
- 3 Peter Stano, Sprecher des Ausländischen Dienstes der EU, forderte die Schweiz am 15.02.2022 auf, sich an den Sanktionen gegen Russland zu beteiligen: <https://twitter.com/georgvgh/status/1497176966654480387> (aufgerufen am 03.07.2022).
- 4 Szvircsev Tresch, Tibor et al. (2021). Sicherheit 2021 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Birmensdorf und Zürich. Verfügbar auf: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Si2021.pdf> (abgerufen am 16.06.2022).
- 5 Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire du 20 novembre 1815.
- 6 Marco Jorio: «Wiener Kongress», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 03.02.2015. Verfügbar auf: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008922/2015-02-03/> (aufgerufen am 12.07.2022).
- 7 Maissen, Thomas (2017): Geschichte der Schweiz (Reclam Universal-Bibliothek), Ditzingen.
- 8 Ribi, Thomas: Der Staat darf sich beim Glauben nicht bekennen, NZZ vom 30.05.18; Müller, Markus, Religiöse Neutralität des Staats als Fiktion, NZZ vom 30.06.18; Grundlegend: Huster, Stefan: Der Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates – Gehalt und Grenzen, Vortrag, gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 19. Mai 2004; Fateh-Moghadam, Bijan: Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Strafrechts, Zur strafrechtlichen Beobachtung religiöser Pluralität, 2019.
- 9 Szvircsev Tresch et al. (2021)
- 10 Art. 54 der Bundesverfassung sieht nebst der Unabhängigkeit und der Wohlfahrt der Schweiz als auch die Linderung von Not und Armut in der Welt, die Achtung von Menschenrechten sowie die Förderung der Demokratie, das friedliche Zusammenleben der Völker und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als Ziele der Schweizer Aussenpolitik vor.
- 11 Maissen (2017)
- 12 Ulrich Jost, Hans (2013): À rebours d'une neutralité suisse improbable, in: *Traverse: Zeitschrift für Geschichte* = *Revue d'histoire*, 20(1). <http://doi.org/10.5169/seals-391072>
- 13 93.098, Bericht des Bundesrates zur Neutralität, 1993, S. 5, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/bericht-neutralitaet-1993_DE.pdf
- 14 Riklin, Alois: «Neutralität», in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 09.11.2010. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016572/2010-11-09/>, aufgerufen am 06.06.2022.
- 15 Goetschel, Laurent (1999): *Neutrality, A Really Dead Concept?*, in: *Cooperation and Conflict* 34,2, S. 115-139. <https://www.jstor.org/stable/45083993>
- 16 Ibid.
- 17 Biner, David in der NZZ vom 01.06.2022: Weitergabe von Kriegsmaterial: Will der Bundesrat auf Habecks Weg wandeln?, verfügbar auf: <https://www.nzz.ch/schweiz/der-bundesrat-blockiert-weiterhin-waffenlieferungen-in-ukraine-ld.1686961> (abgerufen am 03.07.2022).
- 18 93.098, Bericht des Bundesrates zur Neutralität, 1993, S. 5.
- 19 Max Petitpierre : *Propos sur la neutralité, Démocratie Suisse, 1848-1948* », 1948.
- 20 Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: *Die Neutralität der Schweiz*, 2022, S. 5.
- 21 Im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine und der Frage nach eingeständiger Sanktionsverhängung durch die Schweiz warnte Nationalrat Hans-Peter Portmann (FDP) davor, den «Moral- und Zeigefinger» hochzuhalten. Alt Bundesrat Christoph Blocher (SVP) wiederum kündigte die Lancierung einer Volksinitiative an, um die integrale Neutralität in der Verfassung festzuschreiben. *News-Artikel auf nau.ch* vom 04.05.2022: <https://www.nau.ch/politik/bundeshaus/ukraine-krieg-svp-fdpler-toben-nach-neutralitaets-wende-66169493> (aufgerufen am 03.07.2022).
- 22 Maissen, Thomas (2012): *Wie aus dem heimtückischen ein weiser Fuchs wurde. Die Erfindung der eidgenössischen Neutralitätstradition als Anpassung an das entstehende Völkerrecht des 17. Jahrhunderts*, in: Jucker, Kintzinger, Schwinges (Hrsg.), *Rechtsformen internationa-*

ler Politik, S: 241–272.

- 23 Bergier, Jean-François et al. (2002): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg: Schlussbericht. 10.5167/uzh-58651.
- 24 Jost (2013)
- 25 Szvircsev Tresch et al. (2021)
- 26 Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: Die Neutralität der Schweiz, 2022.
- 27 Szvircsev Tresch et al. (2021)
- 28 Siehe zum Beispiel die SVP Medienmitteilung vom 10. März 2022: <https://www.svp.ch/news/artikel/medienmitteilungen/mit-dem-beitritt-zum-uno-sicherheitsrat-zerstoeren-sp-gruene-glp-mitte-und-fdp-mutwillig-eines-der-wertvollsten-gueter-der-schweiz-die-neutralitaet/>
- 29 Calmy-Rey (2021): Die Neutralität, Zwischen Mythos und Vorbild
- 30 Petrig, Anna: Flexible Neutralität: Eine neutralitätsrechtliche und -politische Verortung der Sanktionen der Schweiz gegen Russland, VerfBlog, 2022/3/04, <https://verfassungsblog.de/flexible-neutralitaet/>, DOI: 10.17176/20220305-001201-0.
- 31 Die SVP möchte dies mit ihrer Volksinitiative zur Neutralität ändern und die integrale Neutralität in der Verfassung definieren (neuer Art. 54a BV): <https://www.tagesanzeiger.ch/blocher-greift-an-im-herbst-beginnt-die-unterschriftensammlung-503642906838>
- 32 93.098, Bericht des Bundesrates zur Neutralität, 1993, S. 5.
- 33 Diggelmann, Oliver: Eine Neutralität für das 21. Jahrhundert, NZZ, 07.05.2022, <https://www.nzz.ch/schweiz/wie-koennte-die-schweizer-neutralitaet-im-21-jahrhundert-aussehen-ld.1682343> (abgerufen am: 03.07.2022).
- 34 Häfliger, Markus: What Putin's invasion means for the future of Switzerland, Swissinfo.ch, 07.06.2022, <https://www.swissinfo.ch/eng/what-putin-s-invasion-means-for-the-future-of-switzerland/47402202> (abgerufen am: 03.07.2022).
- 35 Zu dieser Frage: Petrig, Anna: Flexible Neutralität: Eine neutralitätsrechtliche und -politische Verortung der Sanktionen der Schweiz gegen Russland, VerfBlog, 2022/3/04, <https://verfassungsblog.de/flexible-neutralitaet/>, DOI: 10.17176/20220305-001201-0.
- 36 93.098, Bericht des Bundesrates zur Neutralität, 1993, S. 12.
- 37 93.098, Bericht des Bundesrates zur

Neutralität, 1993, S. 12.

- 38 Vgl. den Bericht des Bundesrates über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren vom 27. Januar 1992 (Armeeleitbild 95), BB 1992 I 869.
- 39 93.098, Bericht des Bundesrates zur Neutralität, 1993, S. 12.
- 40 Art. 2, Art. 3 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 1 EUV; Biondi, Dagilytė, Küçük, Sciarra: Solidarity in EU Law, Legal Principle in the Making, 2018.
- 41 Human Rights Council, Draft declaration on the right to international solidarity and Report of the Independent Expert on human rights and international solidarity (UN Doc. A/HRC/35/35 of 25 April 2017). Koroma, Abdul: Solidarity: evidence of an emerging international legal principle. In: Hestermeyer H, Wolfrum R (eds) Coexistence, Cooperation and solidarity: liber amicorum Rüdiger Wolfrum. Martinus Nijhoff, Leiden, pp 103–129, 2012; Wellens, Karel: Revisiting Solidarity as a (Re-) Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections' in: Rüdiger Wolfrum and Chie Kojima (eds.) Solidarity: A Structural Principle of International Law (Springer: Berlin/Heidelberg 2010), 3–54; MacDonald, R. St. J: Solidarity in the practice and discourse of public international law. Pace Int Law Rev 8:259–302, 1996.
- 42 Jauslin, Carl: Is there an obligation to do more than the fair share? European interstate solidarity and global human rights-based solidarity, EUI AEL, 2022/03, European Society of International Law Paper - <http://hdl.handle.net/1814/74448>, S. 5.
- 43 Schmid, Evelyne: La Svizzera ha inoltre il vantaggio di poter giustificare le sue posizioni [neutrali] appoggiandosi ai valori già contenuti nella Costituzione federale, tio.ch, 09.06.2022, <https://www.tio.ch/svizzera/attualita/1588548/essere-superpotenze-onu> (abgerufen am 11.07.2022).
- 44 Calmy-Rey (2021): Die Neutralität, Zwischen Mythos und Vorbild
- 45 Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: Die Neutralität der Schweiz, 2022, S. 6.
- 46 Dazu Bundespräsident Ignazio Cassis an der Eröffnungsrede des World Economic Forums 2022 (23.05.2022): «Gegenüber der brachialen Verletzung fundamentaler Werte, die auch unsere Werte sind, gibt es grundsätzlich keine neutrale Haltung. Denn diese Werte

stehen für die Freiheit schlechthin. Passivität toleriert den Rechtsbruch und kann dem Aggressor in die Hände spielen.» Verfügbar auf: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/reden/reden-der-bundesraete.msg-id-88955.html> (aufgerufen am: 22.07.2022).

47 Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG), SR 946.231.

48 Art. 41 der Draft Articles der UNO-Völkerrechtskommission zu Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001; Gemeinsamer Artikel 1 der Genfer Konventionen von 1949.

49 Larsen, Henrik (2019): Die Schweiz und die NATO: Neue Konvergenz, In: Bulletin 2019 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Center for Security Studies, ETH Zürich, verfügbar auf: https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Bulletin_2019.pdf (aufgerufen am: 3.07.2022).

50 Die Schweiz kann bereits gestützt auf Art. 1 abs. 2 EmbG i.V.m. Art. 184 Abs. 3 BV in Ausnahmefällen selbständig Sanktionen erlassen.

51 Die Schweizer Bundesverfassung spricht in der Präambel von «Offenheit gegenüber der Welt».

52 Art. 54 Abs. 2 BV lautet wie folgt: «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»

53 Häsler, Georg: Der Bundespräsident hat eine echte Diskussion über die Neutralität lanciert, NZZ vom 27.05.22. <https://www.nzz.ch/meinung/cassis-hat-eine-echte-diskussion-ueber-die-neutralitaet-lanciert-ld.1685622?reduced=true>

54 Diggelmann, Oliver: Eine Neutralität für das 21. Jahrhundert, NZZ vom 07.05.22.

55 93.098, Bericht des Bundesrates zur Neutralität, 1993, S. 12.

56 Trachsel, Daniel (2011): Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945-1961, Zürich, NZZ Libro.

57 Calmy-Rey (2021): Die Neutralität Zwischen Mythos und Vorbild.

Zitieren:

Jauslin, C., Graf, C. & Schaad, L. (2022). Kooperative Neutralität: Sieben Empfehlungen für ein Update der Schweizer Neutralität. Zürich: foraus – Forum Aussenpolitik.

Danksagung:

Die Autor:innen bedanken sich ganz herzlich bei allen involvierten Personen von foraus, speziell bei Anna-Lina Müller, Riccardo Bussmann, Anna Stünzi, Cécile Rivière und Markus Herrmann für die Ermutigungen und die Unterstützung. Für die wertvollen Hinweise bedanken sie sich zudem bei den externen Reviewer:innen Prof. Evelyne Schmid (Professorin für Völkerrecht an der Universität Lausanne und Vize-Präsidentin der European Society of International Law), Prof. Laurent Goetschel (Professor für Politikwissenschaft an der Universität Basel und Direktor der Schweizerischen Friedensstiftung swisspeace), Prof. Matthias Mahlmann (Professor für Philosophie und Theorie des Rechts, Rechtssoziologie und Internationales Öffentliches Recht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich sowie Präsident des Weltverbandes der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie) sowie bei Dr. Marco Jorio für seine Inputs zum Glossar.

Disclaimer:

Der vorliegende foraus-Policy Brief gibt die persönliche Meinung der Autor:innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins foraus oder der externen Reviewer:innen.

www.foraus.ch

Zürich | foraus – Forum Aussenpolitik | Badenerstrasse 431 | 8003 Zürich
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | foraus – Forum de politique étrangère | Avenue de France 23 | 1202 Genève
bureau_romandie@foraus.ch | +41 22 559 96 96

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9

Bei foraus aktiv werden

Durch das einzigartige Grassroots-Modell des Vereins setzt sich foraus für eine gesellschaftspolitische Zukunft der Schweiz ein und steht für eine konstruktive Aussenpolitik und einen informierten Dialog. Du teilst diese Vision? Werde jetzt bei uns aktiv und unterstütze uns! ●

als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei foraus stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

als Autor:in

foraus ermöglicht es dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform dafür, deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

als Gönner:in

Unser Gönnerverein «Cercle des donatrices & donateurs» trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, foraus nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.



foraus.ch/mitglied-werden