

6.05 Die Neutralitätsfrage

Niccolo Machiavelli (1469-1527) sah in der alten Eidgenossenschaft die Wiederkunft des römischen Prinzips der Einheit von Bürger und Soldat und hielt in seinem wegweisenden Buch «Il Principe» den Grundsatz fest, dass eine Republik wie die Eidgenossenschaft, sich auf eigene Truppen und nicht auf fremde abstützen müsse.

Für die alte Eidgenossenschaft konstatierte er deshalb:

«Die Schweizer übertreffen alle andern an Wehrhaftigkeit und Freiheit.»

Die Vergangenheit hat die Schweiz inzwischen eingeholt. Das öffentliche Interesse an der Geschichte unseres Landes ist gross, wie lange nicht mehr. 1315 Morgarten, 1515 Marignano, 1815 Wiener Kongress und das Ende des Zweiten Weltkrieges 1945 – die Jahreszahlen sind omnipräsent. Historische Publikationen erreichen Rekordauflagen, lösen politische Diskussionen aus, die es bis auf die Titel von Boulevard-Medien schaffen. Landauf landab gedenken Tausende Menschen Siegen und Niederlagen unserer Vorfahren. Dabei geht es um existenzielle Fragen: Woher kommen wir, wer sind wir und wohin gehen wir? Denn wer die Deutungshoheit über die Vergangenheit hat, bestimmt die Zukunft.

Die [Schweiz](#) wurde während des [Zweiten Weltkrieges](#) nicht durch eine [Invasion](#) in Mitleidenschaft gezogen. Wirtschaft, Gesellschaft und Zeitgeschehen waren jedoch stark vom Krieg betroffen, insbesondere dadurch, dass die Schweiz zeitweise vollständig von den [Achsenmächten](#) umschlossen war. Die [Regierung](#) (und [Armeeführung](#)) versuchte die [Neutralität](#) und [Souveränität](#) zu wahren, ohne eine der Kriegsparteien zu brüskieren.

Man begann mit dem Bau des [Réduits](#). Nach Kriegsende beschuldigten die Siegermächte die Schweiz der Kooperation mit den [Nationalsozialisten](#), denn unter anderem wurden rund 75 % der seitens des [Deutschen Reiches](#) für Einkäufe im nicht neutralen Ausland erforderlichen [Devisen](#) durch Goldtransaktionen der [Reichsbank](#) über das Schweizer Bankensystem abgewickelt. Die Zeit des Zweiten Weltkriegs wird von der [Aktivdienstgeneration](#) als *Grenzbesetzung 1939–1945* bezeichnet.

Während des Zweiten Weltkrieges war die Schweiz ein Fluchttort für Verfolgte. Denn das Land blieb vom Krieg verschont. Doch was waren die Gründe dafür? War es tatsächlich die Schweizer Wehrhaftigkeit oder der Finanzplatz, der auch den Nazis Vorteile verschaffte. Wir lagen strategisch etwas im toten Winkel und die Schweiz hatte einfach etwas Kriegs-Glück.

Es war jedenfalls nicht die Neutralität

Wann wurde die Schweiz neutral?

Wien und Paris 1815: Die Neutralität wird völkerrechtlich anerkannt.

Im Vertrag von Paris vom 20. November 1815 anerkennen die europäischen Grossmächte die immerwährende Neutralität der Schweiz und garantieren die Unverletzlichkeit ihres Territoriums.

Das Neutralitätsrecht ist in internationalen Verträgen klar definiert (namentlich in den relevanten Haager Abkommen von 1907). **Es verpflichtet den neutralen Staat, Konfliktparteien eines zwischenstaatlichen Krieges nicht militärisch zu begünstigen.**

Dies ist wichtig, weil die Schweiz eines der wenigen Ländern zwischen Atlantik und der Ukraine ist, die weder der Europäischen Union (EU) mit ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch der NATO angehören.

6.05 Die Neutralitätsfrage

Eine diffuse Neutralität genügt nicht

Die Neutralität gilt als identitätsstiftend. Doch eine darauf beruhende und gegen aussen verständliche Politik ist kaum mehr möglich. Zudem lassen sich wichtige Rechtsfragen nicht mehr befriedigend lösen.

Gastkommentar von Urs Saxer NZZ 8.9.2023

Die schweizerische Neutralität ist in einer schweren Krise. Durchaus ernsthafte und besonnene Stimmen sehen ihn ihr keinen Sinn mehr. Daran kann auch der Versuch rechtskonservativer Kreise, sie prominent in ihrer immerwährenden, bewaffneten Form verbindlich in der Verfassung zu verankern, nichts ändern.

Die ausserordentliche innenpolitische Beliebtheit der Neutralität allerdings ist unbestritten.

Ebenso eine Tatsache ist, dass diese Beliebtheit in umgekehrt proportionalem Verhältnis zu deren zunehmend fehlenden Akzeptanz bei vielen anderen Staaten steht.

Man kann lange versuchen, die schweizerische Neutralität anderen Regierungen zu erläutern. Das Interesse ist gering, erwartet wird Solidarität, werden Taten.

Nicht die Kommunikation ist das Problem, sondern die Substanz.

Die klassische Neutralität helvetischen Zuschnittes scheint aus der Zeit gefallen.

Verbot der Gewaltanwendung

Dabei reflektiert sie nachvollziehbare, rationale Verhaltensweisen: Wenn zwei sich streiten, hält der Dritte still. Der ständig Neutrale macht dies zur allgemeinen Maxime, indem er zu verstehen gibt, dass er Waffen nur zur Selbstverteidigung einsetzt.

In Zeiten, da der Krieg noch zulässig war, war er damit für die anderen Staaten ein berechenbarer Faktor.

Neutralität war damit systemrelevant, denn es resultierte aus ihr ein Sicherheitsgewinn für alle. Daher wurde sie vor dem Ersten Weltkrieg in zwei Haager Konventionen kodifiziert.

Im Zweiten Weltkrieg hielt dieses Fundament, aber im Kalten Krieg begann es zu bröckeln. Die Schweiz gehörte zwar nicht zu einer Militärallianz, aber eindeutig zum Westen. Mit dem wiedererwachten System kollektiver Sicherheit unter der Uno-Charta nach dem Ende des Kalten Kriegs, in dessen Zentrum das Verbot militärischer Gewaltanwendung sowie die Verpflichtung zur friedlichen Streiterledigung stehen, setzte indes der Niedergang der traditionellen Neutralität ein. Sie verlor ihre Basis weitgehend.

Wegen des Gewaltverbots ist für alle Staaten, nicht nur für die Neutralen, allein die Selbstverteidigung zulässig. Wer trotzdem angreift, wird wenn immer möglich mit verbindlichen Kollektivsanktionen bestraft. **Hier kann es im Interesse der internationalen Gemeinschaft keine Neutralität gegeben. Daher muss die Schweiz diese Kollektivsanktionen mittragen, andernfalls käme dies einer Solidarisierung mit dem Aggressor gleich.**

Die Schweiz sah sich daher in den letzten drei Jahrzehnten **veranlasst, alle internationalen Sanktionen umzusetzen und die Neutralität auf einen neutralitätsrechtlichen Kern zu reduzieren.**

6.05 Die Neutralitätsfrage

Die vorher umfassend verstandene Neutralitätspolitik, welche zeitweilig die Aussen- und Sicherheitspolitik dominierte, musste aufgrund der gewandelten Umstände weitgehend preisgegeben werden.

Auch sonst ist von der Neutralität wenig übriggeblieben, denn die sich daraus ergebenden Pflichten sind weitgehend durch die Völkerrechtsgrundsätze in den zwischenstaatlichen Beziehungen abgedeckt. Dazu zählt nebst dem Gewaltverbot das Interventionsverbot als Gebot, sich nicht in die Angelegenheit anderer Staaten einzumischen.

Kein Staat kann sodann gegen seinen Willen zu militärischen Sanktionen verpflichtet werden. Auch die Beteiligung an einer kollektiven militärischen Selbstverteidigung oder der Beitritt zu einer Militärallianz sind souveräne Entscheidungen jedes Staates.

Die Neutralität braucht es als Begründung des Alleinganges nicht. Vermittlungsaktivitäten sowie gute Dienste leisten auch nicht neutrale Länder, ja sogar Nato-Staaten, und der Angriffskrieg ist sowieso verboten. Derzeit sind zudem fast alle Konflikte innerstaatliche, in denen das Neutralitätsrecht nicht zur Anwendung gelangt. Der Ukraine-Konflikt ist dabei die grosse Ausnahme. Und gerade hier, wo die Rechtslage klar sein sollte, entzünden sich die Probleme.

Es zeigt sich, dass als Folge der geopolitischen Entwicklungen die konzeptionellen Pfeiler des Neutralitätsrechts sowie der Neutralitätspolitik weggebrochen und ihres Gehalts weitgehend entleert worden sind.

Eine verständliche Neutralitätspolitik ist kaum mehr möglich, auch lassen sich wichtige Rechtsfragen nicht mehr befriedigend lösen. Die Frage der direkten oder indirekten Waffenlieferungen an die Ukraine steht exemplarisch für diese Schwierigkeiten. Die Bestimmungen der erwähnten Haager Konventionen von 1907 erweisen sich inhaltlich als zum Teil stark überholt und bleiben für praktisch alle Staaten und in nahezu allen Konflikten irrelevant.

Nur knapp ein Fünftel der Staaten dieser Welt ist den Abkommen überhaupt beigetreten, und seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind kaum mehr Ratifikationen hinzugekommen.

Immer mehr Nachteile

Was also ursprünglich ein sinnvolles Konzept internationaler Friedenssicherung war, ist **immer mehr zu einem verklärten binnenpolitischen Mythos verkommen**, der aussen- und sicherheitspolitisch dysfunktional wirkt. Auch ohne Substanz bleibt Neutralität zwar ein identitätsbildendes Label, aber ein inhaltlich diffuses. **Dies genügt nicht.**

International überwiegen für die Schweiz, aber auch für die Staatenwelt die Nachteile gegenüber den Vorteilen immer mehr. Die Schweiz könnte ihre Aussen- und Sicherheitspolitik unter Verzicht auf die Neutralität wohl ohne erhebliche Änderungen weiterführen und noch verstärkt zur Wahrung der Interessen der Schweiz sowie der Weltgemeinschaft einsetzen. **Derzeit befindet sie sich demgegenüber in einem handlungshemmenden konzeptionellen Korsett, das sich zuweilen als hausgemachte Neutralitätsfalle entpuppt**, wie das Beispiel der Diskussion über die Freigabe bereits exportierter Rüstungsgüter zur Unterstützung der Ukraine zeigt.

Die Neutralität ist gemäss der Bundesverfassung allein ein Mittel zur Wahrung der äusseren Sicherheit und kein Ziel der Aussenpolitik.

Ob man sie vor dem Hintergrund dieser Verfassungslage in bestimmten Fällen sistiert oder zu einer Neutralität je nach Konflikt übergeht, wie dies postuliert worden ist, spielt keine Rolle. **Es sind dies die letzten Rückzugsgefechte einer zunehmend sinnentleerten Doktrin.**

6.05 Die Neutralitätsfrage

Es ist an der Zeit, ernsthaft darüber nachzudenken, was im Interesse der Schweiz und der Staatenwelt an die Stelle der Neutralität als identitätsbildendes Merkmal mit aussenpolitischer Strahlkraft treten kann.

Unparteilichkeit, Disponibilität, Solidarität, das Entstehen für zentrale Normen und Werte wie die Menschenrechte oder das humanitäre Völkerrecht sowie für eine regelbasierte internationale Ordnung im Rahmen des institutionalisierten Multilateralismus: All dies geht auf jeden Fall auch ohne Neutralität – es braucht sie dafür nicht mehr. Wofür dann noch?

Urs Saxer ist Rechtsanwalt, Professor und Mitglied des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Universität Zürich.

NATO: Partnerschaft für den Frieden

Die Organisation des Nordatlantikvertrags ist ein militärisches und politisches Bündnis von 31 europäischen und nordamerikanischen Staaten. Sie sucht die Zusammenarbeit mit Partnerländern, um sich gemeinsam für die Sicherheit einzusetzen.

Die Schweiz kooperiert im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats.

Sie kann so ihre aussen- und sicherheitspolitischen Anliegen einbringen.

Der Generalsekretär der NATO Jens Stoltenberg an einer Pressekonferenz, 2015.

Die Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO) ist eine der tragenden sicherheitspolitischen Organisationen Europas.

Ihr strategisches Konzept umfasst die kollektive Verteidigung im Rahmen der Beistandspflicht, des Krisenmanagements sowie der kooperativen Sicherheit. Sie ist ausserdem ein zentrales Instrument für die Transformation und Anpassung der Streitkräfte an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

Nach dem Ende des Kalten Krieges schlug die NATO den ehemaligen Gegnern – den Staaten des Warschauer Pakts – vor, einen Rahmen für eine vertrauensbildende Zusammenarbeit zu schaffen. So entstand 1994 die Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace, PfP), ein Instrument für die Zusammenarbeit zwischen der NATO und ihren Partnerländern.

Sie ist ein wesentliches Instrument der kollektiven Sicherheit.

Partnership for Peace (PfP)

Die PfP ist ein flexibles Instrument für die Zusammenarbeit zwischen der NATO und ihren Partnerländern. 19 Staaten aus Ost- und Südosteuropa, dem Südkaukasus, Zentralasien und Westeuropa nehmen an der PfP teil, darunter die fünf westeuropäischen Länder Schweiz, Österreich, Irland, Schweden und Malta. Jedes Land legt mit der NATO jene Bereiche fest, für die eine Zusammenarbeit mit den übrigen Teilnehmern der PfP geregelt wird.

Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPC)

Der 1997 gegründete EAPC ist ein politisches Konsultationsforum, in dem sich die 31 NATO-Mitglieder und 19 Partnerstaaten über aktuelle sicherheitspolitische Fragen informieren und ihre Standpunkte einbringen.

6.05 Die Neutralitätsfrage

NATO-Partnerschaftspolitik

Die Politik der kooperativen Sicherheit hat sich seit den 1990er-Jahren entwickelt. Die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitspolitik erfolgt bilateral mit der NATO als Organisation sowie im Rahmen themenspezifischer Foren. Ein Beispiel hierfür ist der Austausch zwischen der NATO und den sechs westeuropäischen Partnern.

PfP und die Bedeutung für die Schweizer Aussenpolitik

Die PfP bietet der Schweiz einen institutionalisierten Rahmen, um mit den Ländern ihres strategischen Umfeldes einen sicherheitspolitischen Dialog zu führen. Dies ist wichtig, weil die Schweiz eines der wenigen Ländern zwischen Atlantik und der Ukraine ist, die weder der Europäischen Union (EU) mit ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch der NATO angehören.

Durch die PfP erhält die Schweiz auch Zugang zu weiteren NATO-Partnerschaften mit den Ländern des Mittelmeerraums und des Mittleren Ostens. Damit kann sie Verbindungen zu wichtigen Regionen ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik knüpfen.

Die PfP trägt dazu bei, Schweizer Streitkräfte vorzubereiten auf die Teilnahme an friedensunterstützenden Einsätzen im Ausland, unter der Führung der NATO, der EU oder der Vereinten Nationen (UNO).

Die Schweiz bietet den Partnerländern regelmässig Ausbildungskurse und Seminare an und nimmt an technischen Unterstützungsprojekten teil. Damit können auch die bilateralen Beziehungen vertieft werden.

PfP – Plattform für sicherheitspolitische Anliegen

Die PfP ermöglicht der Schweiz, wichtige aussen- und sicherheitspolitische Anliegen einzubringen, z.B.

- die Verbreitung des humanitären Völkerrechts
- die Reform des Sicherheitssektors
- die demokratische Kontrolle der Streitkräfte
- die längerfristige Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheitsrisiken, Terrorismusbekämpfung
- oder die Zusammenarbeit in der zivilen Notfallplanung.