

Was bedeutet Neutralität?

Paul Widmer



Dr. Paul Widmer ist ein Schweizer Diplomat, Historiker und Publizist. Er studierte Geschichte und Philosophie und trat 1977 in den diplomatischen Dienst der Schweiz ein.

Seine wichtigsten Stationen waren New York (UNO), Washington, die Schweizer Vertretung in Berlin, sowie die Botschaften in Kroatien (1999–2003) und Jordanien (2003–2007).

Anschliessend war er ständiger Vertreter der Schweiz beim Europarat und Botschafter beim Heiligen Stuhl (2011–2014). Ausserdem lehrte er internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen, war Kolumnist der NZZ am Sonntag und veröffentlichte mehrere Bücher zur Schweizer Aussenpolitik.

Was bedeutet Neutralität?

Neutralität heisst in einem Konflikt nicht Partei ergreifen. Die **Unparteilichkeit** ist das Grundprinzip der Neutralität.

In der Aussenpolitik gibt es die **gewöhnliche Neutralität**. Diese kommt häufig vor. Sie besteht darin, dass sich ein Staat an einem Konflikt nicht beteiligt. Sie beginnt mit dem Ausbruch eines Konflikts und hört mit dem Ende des Konflikts wieder auf.

Selten dagegen ist die dauernde Neutralität. Sie besteht darin, dass ein Staat sich verpflichtet, nicht nur in einem Konflikt, sondern dauernd neutral zu sein. Dadurch wird er zu einem stabilisierenden Faktor in einer Friedensordnung. Er erhält dafür Rechte. So verpflichten sich die Konfliktparteien, die Unverletzlichkeit seines Gebietes zu respektieren. Aber er nimmt auch Pflichten auf sich. So ist ihm verboten, sein Hoheitsgebiet den Konfliktparteien zur Verfügung zu stellen oder die Konfliktparteien einseitig militärisch zu unterstützen.

Die wichtigsten Bestimmungen des **Neutralitätsrechts** finden sich in den Haager Abkommen von 1907. Dazu kommt noch Gewohnheitsrecht.

Der dauernd Neutrale geht **Verpflichtungen** ein, die er auch in Friedenszeiten einhalten muss. Er muss stets eine solche Politik verfolgen, die es ihm erlaubt, in einem zukünftigen internationalen Konflikt tatsächlich neutral zu bleiben. Folglich darf er keinem militärischen Bündnis beitreten.

Das Neutralitätsrecht gilt nur in internationalen bewaffneten Konflikten. Bei innerstaatlichen Konflikten, z.B. bei Bürgerkriegen, kommt es nicht zum Tragen.

Der dauernd Neutrale muss nicht nur das Recht berücksichtigen. Er muss auch seine Politik darnach ausrichten. Es gibt keine dauernde Neutralität ohne **Neutralitätspolitik**. Diese enthält Massnahmen, die ein Neutraler in Friedenszeiten erbringt, um im Kriegsfall nicht in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen zu werden. Welche Massnahmen der Neutrale ergreift, liegt in seinem freien Ermessen. Seine Neutralitätspolitik muss indes konsequent sein. Die Konfliktparteien müssen sie als glaubwürdig erachten und respektieren.



Die Schweiz und ihre Neutralität

Die Schweiz ist das Paradebeispiel eines dauernd neutralen Staats. Seit Jahrhunderten ist die Neutralität der wichtigste Grundsatz ihrer Aussenpolitik. Sie hat sich für eine **immerwährende und bewaffnete** Neutralität entschieden, um mit diesem Mittel die Unabhängigkeit des Landes zu sichern und sich aus Kriegen herauszuhalten.

Neutralität ist eine Staatsmaxime. Sie bindet den Staat. Der einzelne Mensch ist nicht neutral. Die Schweiz kennt

keine Gesinnungsneutralität. Die Bürger sind frei, ihre Gedanken auszudrücken. Auch in angespanntester Lage im Zweiten Weltkrieg hat die Schweiz die Meinungs- und Pressefreiheit hochgehalten.

Die Schweiz ist **seit rund 500 Jahren ein neutraler Staat.** Nach der Niederlage von Marignano (1515) rückten die Eidgenossen von ihrer Grossmachtpolitik ab und entschieden sich immer häufiger für ein «Stillesitzen». Hinzu kam, dass seit der Reformation auch die konfessionelle Spaltung ein Abseitsstehen von den europäischen Konflikten gebot, um den inneren Zusammenhalt nicht zu gefährden. Offiziell erklärte sich die Schweiz 1674 erstmals für neutral. Von nun an firmierte sie als neutraler Staat, gleichgültig ob ein Krieg stattfand oder nicht.

Ein weiterer wichtiger Schritt erfolgte auf dem **Wiener Kongress** (1814/15). Die Grossmächte erklärten damals, die Neutralität und die Unverletzbarkeit der Schweiz lägen im Interesse von ganz Europa. Erstmals wurde die dauernde Neutralität Bestandteil einer internationalen Friedensordnung und damit Teil des Völkerrechts.

Die Schweiz handhabte im Lauf der Geschichte ihre Neutralität nicht immer

gleich. Das Grundmuster ist die vollumfängliche, die sogenannte **integrale Neutralität.** Sie bedeutet, dass sich ein Neutraler weder militärisch noch wirtschaftlich an einem Krieg beteiligt.

In der **differenziellen Neutralität** jedoch übernimmt der Neutrale gegebenenfalls Wirtschaftssanktionen. Die Bezeichnung kam 1920 mit dem Beitritt zum Völkerbund auf. Die Schweiz musste sich verpflichten, Wirtschaftssanktionen mitzutragen. Im Abessinien-Krieg liess sich indes kaum zwischen militärischen und wirtschaftlichen Massnahmen unterscheiden. Deshalb kehrte die Schweiz 1938 zur integralen Neutralität zurück.

Seit dem Zweiten Golfkrieg von 1990/91, als die Schweiz erstmals Uno-Wirtschaftssanktionen gegen den Irak mittrug, betreibt die Schweiz wieder eine differenzielle Neutralität, ohne jedoch diesen Terminus zu gebrauchen.

Wirtschaftssanktionen

Das vertragliche Neutralitätsrecht enthält keine Bestimmungen zu Wirtschaftssanktionen – ausser in einem Punkt: Wenn ein neutraler Staat den Handel mit Kriegsgütern beschränkt oder verbietet, muss er alle Konfliktparteien gleich behandeln. Unter diese Pflicht fallen aber nur militärische Güter. In den übrigen Bereichen geniesst der Neutrale volle Handelsfreiheit.

Wirtschaftssanktionen können die Unparteilichkeit eines neutralen Staates in Frage stellen. Deshalb tut der neutrale Staat gut daran, sich mehr zurückzuhalten, als rein rechtlich gefordert wird. In der Schweiz bildet das **Embargoggesetz** von 2002 die rechtliche Grundlage, um Sanktionen umzusetzen, die von der Uno oder wichtigen Handelspartnern wie der EU und den USA beschlossen wurden.

Seit die Schweiz 2002 der Uno beiträt, trägt sie Zwangsmassnahmen, die vom Sicherheitsrat beschlossen wurden, voll mit. Sie schliesst sich jedoch Sanktionen, die von der EU oder den USA erlassen wurden, nicht prinzipiell, sondern nur im Einzelfall und nach gründlicher Abwägung an. Zumindest war das die Politik, die der Bundesrat bis zum russischen Angriff auf die Ukraine (2022) befolgte.

Wenn sie sich Sanktionen nicht anschliesst, erlässt sie Massnahmen, um **Umgehungsgeschäfte** zu verhindern. Das heisst, sie unternimmt alles, damit die Zwangsmassnahmen von anderen Staaten nicht mit Geschäften über die Schweiz umgangen werden. Deshalb beschränkt sie den wirtschaftlichen Austausch auf das Niveau, das vor dem Sanktionserlass bestand. Sie hat dieses Instrument 1965, als die Uno Zwangsmassnahmen gegen Rhodesien beschloss, eingeführt und als **«Courant normal»** bezeichnet.

Nach dem Überfall Russlands auf die Krim (2014) schloss sich die Schweiz den Sanktionen der EU nicht an. Hingegen erliess der Bundesrat Massnahmen, um deren Umgehung zu verhindern. Anders verhielt er sich nach dem russischen Angriff auf die Ukraine. Nun übernahm er, nach anfänglichem Zögern, die EU-Sanktionen.

Ist ein Abseitsstehen der Schweiz von den Sanktionsregimen anderer Staaten zu rechtfertigen? Ja, aber die Schweiz muss hohen ethischen Standards genügen. Im Grunde sollte sie eine Doppelstrategie verfolgen. Einerseits muss sie darauf bestehen, dass sie das Recht hat, eine Politik des *courant normal* zu verfolgen; andererseits muss sie ver-



hindern, dass ausländische Staaten mit Firmen in der Schweiz Umgehungsgeschäfte tätigen. Denn solche Geschäfte bezwecken gerade das Gegenteil von dem, was man mit dem *courant normal* erreichen will: im einen Fall Transparenz, indem man die Geschäfte zwischen Käufer und Verkäufer offenlegt, im andern Fall Täuschung, indem man die Transaktionen verschleiert.

Ausfuhr von Kriegsmaterial

Die Schweiz auferlegt sich auch bei der Ausfuhr von Rüstungsgütern mehr Restriktionen, als es das Neutralitätsrecht erfordert. Diese sind im **Kriegsmaterialgesetz** (KMG) von 1972 und im Güterkontrollgesetz von 1996 geregelt. Das letztere betrifft vornehmlich den Export von sogenannten Dual-use-Gütern, z.B. militärisch wie zivil verwendbare Werkzeugmaschinen oder Trainingsflugzeuge.

Das KMG verbietet die Ausfuhr von Kriegsmaterial an Staaten, die sich in

einem bewaffneten Konflikt befinden, auf direktem wie auf indirektem Weg. Um zu verhindern, dass ein Land aus der Schweiz bezogene Rüstungsgüter an Kriegführende weiterliefert, verlangt die Schweiz eine Erklärung, wonach das Kriegsmaterial nicht ohne Einwilligung der Schweiz wieder ausgeführt wird. Aufgrund ihrer eigenen Gesetze muss die Schweiz heute auf einer **Wiederausfuhrgenehmigung** bestehen. Und diese darf sie aufgrund des Neutralitätsrechts nicht erteilen, wenn der Abnehmerstaat das Material an eine kriegführende Partei liefern will und somit eine Kriegspartei begünstigt.

Ist ein Wiederausfuhrverbot sinnvoll? Nein. Es ist an der Zeit, die Nichtwiederausfuhr-Erklärung zu streichen und sich aus der selbst konstruierten Falle zu befreien. Es versteht sich von selbst, dass die neutrale Schweiz keine Waffen an Kriegführende liefert. Was indes andere Staaten mit Schweizer Rüstungsgütern, die sie in Friedenszeiten erworben haben, unter veränderten Umständen machen, liegt in deren Verantwortung. Mit einer Streichung bekäme der Bundesrat in künftigen Konflikten wieder Spielraum.

Neutralität und Moral

Die Neutralität wurde von den Kriegführenden noch nie geschätzt. Man wirft den Neutralen **mangelnde Solidarität** mit den Kriegsopfern und unmoralisches Verhalten vor. Die Konfliktparteien verlangen Unterstützung, nicht Abseitsstehen. Was ist davon zu halten?

Den Ansprüchen der Solidarität genügt ein Neutraler nur bedingt. Das Gebot der Unparteilichkeit steht dem entgegen. Ein Neutraler kann einem angegriffenen Staat nicht vorbehaltlos zu Hilfe eilen wie ein nicht neutraler Staat. Er muss sich an Verpflichtungen halten, die er vor Ausbruch eines Konflikts eingegangen ist.

Aber die Neutralität ist **nicht unmoralisch**. Mit ihrer Verpflichtung, keinen Krieg zu beginnen und keine Kriegspartei einseitig zu unterstützen, erfüllt sie das Gewaltverbot der Vereinten Nationen vollumfänglich. Würde das von der Uno errichtete System der kollektiven Sicherheit funktionieren, hätte die Neutralität tatsächlich keine Berechtigung mehr. Aber leider versagt dieses häufig. Seit der Gründung der Uno gab es über 100 Kriege. Und solange das so ist, hat die Neutralität in jeder Friedensordnung ihre Berechtigung.



Die Schweiz ist sich bewusst, dass es ein Privileg ist, sich aus einem Krieg heraushalten zu können. Deshalb sucht sie dieses Privileg mit einem **Sondereinsatz auf drei Ebenen** zu entgelten. **Rechtlich** setzt sie sich stark für das humanitäre Völkerrecht ein, namentlich mit der Unterstützung des Roten Kreuzes. **Politisch** sodann bietet sie ihre Guten Dienste an zur Vermittlung zwischen den Konfliktparteien, insbesondere auch mit der Übernahme von Schutzmandaten. **Humanitär** schliesslich leistet sie grosszügig Hilfe

wie mit der Schweiz Spende nach dem Zweiten Weltkrieg oder jüngst der Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen.



Vereinbarkeiten und Abgrenzungen

Selbstverständlich kann die Schweiz im Frieden mit der EU oder der Nato in Bereichen von beiderseitigem Interesse zusammenarbeiten. Aber dadurch darf keine Abhängigkeit entstehen, welche die durch die Neutralität auferlegte Unparteilichkeit im Krieg aufs Spiel setzt.

Seit dem Neutralitätsbericht von 1993 vertritt der Bundesrat die Ansicht, ein **Beitritt der Schweiz zur EU** unter Wahrung der Neutralität sei möglich. Diese Meinung darf man bezweifeln. Die EU

will ein Machtfaktor auf der Weltbühne sein. Sie ergreift in Konflikten Partei. Der Neutrale dagegen will nicht in Konflikte hineingezogen werden. Deshalb auferlegt er sich Zurückhaltung. Zudem sieht die EU seit dem Vertrag von Lissabon (2007) einen schrittweisen Aufbau einer gemeinsamen Verteidigungspolitik vor. Was könnte eine neutrale Schweiz dazu beitragen? Nichts. Vielmehr würde sie zu einem Hemmschuh.

Dass ein Beitritt der Schweiz zur Nato neutralitätsrechtlich nicht möglich ist, wird in der Schweiz kaum bestritten. Aber wie weit die institutionelle **Zusam-**

menarbeit mit der Nato unter Wahrung der Neutralität gehen darf, darüber gehen die Meinungen auseinander. In einem Zusatzbericht zum sicherheitspolitischen Bericht 2021 spricht das Verteidigungsdepartement (VBS) von einer neuen Stufe der Zusammenarbeit mit der Nato in Form von Übungen zur gemeinsamen Verteidigung. Solche Annäherungen gehen wohl zu weit.

Die Schweiz muss sich bewusst sein, dass der Zusammenarbeit mit der Nato enge Grenzen gesetzt sind. Wenn sie diesen Zustand nicht will, bleibt nur eines: die Neutralität aufgeben und der Nato beitreten. Damit würde sie jedoch von einer Politik abrücken, die zum Wesen unseres Staatsverständnisses gehört und mit der sie 500 Jahre lang beneidenswert gut gefahren ist.



neutralitaet-ja.ch



proschweiz.ch

Für eine Schweiz,
die vermittelt statt mitkämpft.

Danke für Ihre Spende:
IBAN CH91 0900 0000 3001 0011 5



Schweiz
Suisse
Svizzera
Svizra

Pro Schweiz, Postfach, 3822 Lauterbrunnen
Tel. 031 356 27 27, info@proschweiz.ch, www.proschweiz.ch



Buchempfehlung

«Die Schweiz ist anders – oder sie ist keine Schweiz mehr»

Voltaire staunte, dass die Schweiz einen Platz in der Weltgeschichte ergattern konnte, obschon sie nichts als ein paar Felsbrocken anzubieten habe. Warum nehme man überhaupt von ihr Notiz? Seine Antwort: weil sie mehr Freiheit biete.

Immer wieder schaffte es die Schweiz, sich mit ihrer Demokratie, dem Föderalismus, der Neutralität und der Mehrsprachigkeit von den vorherrschenden Trends abzuheben. Sie war eine Alternative. Die Schweiz muss ihre Eigenart bewahren. Entweder hat sie etwas Spezielles zu bieten, oder sie geht im Mainstream auf. Die Schweiz würde zwar dem Namen nach noch existieren, aber das wäre auch alles. Als Alternative hätte sie abgedankt.

Direkt bei Pro Schweiz erhältlich:

CHF 20.00 inkl. Versand

128 Seiten

ISBN 978-3-907396-73-5