

## Debatte um Schweizer Neutralität

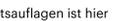
### „Wir sind keine Insel“

Russlands Angriff auf die Ukraine hat die sicherheitspolitische Lage in Europa grundlegend verändert. Auch die Schweizer fragen sich, ob das jahrhundertealte Konzept der Neutralität angesichts eines solchen Krieges noch richtig ist.

Von Kirstin Hausen | 03.07.2022

Hören 18:59

Audio herunterladen



Lugano – die 60.000 Einwohner-Stadt im italienischsprachigen Teil der Schweiz, im Kanton Tessin. Das historische Zentrum Luganos ist voller Menschen. Es ist Sommer, es ist Urlaubszeit und das Tessin ist ein beliebtes Reiseziel. Die Hotels sind gut gebucht, die Restaurants voll – eine internationale Konferenz mit hohen Sicherheitsauflagen ist hier nicht für alle Grund zur Freude.

Denn an diesem Montag treffen sich in Lugano Delegierte aus 40 Ländern, auch EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen wird erwartet. Titel der Veranstaltung: Ukraine Recovery Conference. Gesprochen wird über den Wiederaufbau der zerstörten Ukraine, über Prioritäten und über Geld.

#### „Die Schweiz hat immer mit allen gesprochen“

Einwohnerinnen und Einwohner, Besucher müssen mit Strassensperrungen, Einschränkungen des Schiffsverkehrs auf dem Luganer See und vermehrten Polizeikontrollen rechnen. Einige Passantinnen und Passanten reagieren ungehalten, weil der wunderschöne Parco Ciani, der Stadtpark nahe des Kongresszentrums, wo das internationale Treffen stattfindet, nicht betreten werden darf. Andere sind nicht so kritisch:

„Ich habe nichts dagegen“, sagt der Tessiner Paolo Zambianchi, der mit seinem Hund spazieren geht:

„Lugano ist eine wichtige Stadt in der Schweiz und dann muss auch Lugano so etwas organisieren. Es ist auch für uns interessant, dass so viele Leute in der Welt jetzt Lugano kennen und bei uns kommen. Die Kraft der Schweiz war immer so, immer in der Mitte bleiben, mit allen sprechen, das reflektiert auch die Schweizer Völker. Wir sind drei Sprachen, zwei Religionen, aber wir sind trotzdem alle zusammen. Und das ist auch ein bisschen so in der Außenpolitik. Die Schweiz hat immer mit allen gesprochen.“

Und sie hat sich als neutraler Staat schon oft als Gastgeberin für Friedensverhandlungen und Mediatorin in Konflikten angeboten.

Bisher war Genf im französischen Teil der Schweiz dafür prädestiniert. Dass die Ukraine Recovery Conference in Lugano stattfindet, erstreut Norman Gobbi, der in der Tessiner Kantonsregierung für Sicherheit und Justiz zuständig ist:

„Für den Kanton Tessin und die Kantonsregierung ist das eine Gelegenheit, sich als sicherer Ort zu profilieren, nicht nur für Geflüchtete, sondern auch für internationale Treffen wie dieses. Das ist unser Beitrag für die Stabilisierung und den Wiederaufbau des Landes.“

#### Neutralität als Vorteil für alle

Der rechtskonservative Politiker aus der SVP-Partei bezieht sich damit auf die Tradition der Schweiz, in Konflikten als Vermittlerin aufzutreten, die aus ihrer Neutralität einen Vorteil für alle macht. Er positioniert sich damit auf der Seite derer, die die Schweizer Neutralität restriktiv auslegen. So bekämpften die Rechtskonservativen bereits den Beitritt der Schweiz zur UNO mit dem Argument, man gebe damit das Jahrhunderte alte Recht auf Neutralität auf.

„Das Problem ist, dass in vielen Köpfen die Idee herumgeistert, dass das Neutralitätsrecht quasi naturrechtlich immer da war und das ist natürlich nicht so“, sagt der Historiker Sacha Zala.

Er ist Direktor der Forschungsstelle Dodis in Bern. Dodis betreibt Grundlagenforschung zur Zeitgeschichte der Schweiz seit 1848, dabei geht es vor allem um die Außenbeziehungen des Landes. Die Neutralität ist ein Kernthema:

„Es ist glaube ich wichtig, dass für die Schweizerinnen und Schweizer die Neutralität etwas grundsätzlich Positives ist, etwas Friedenstiftendes, nämlich das Bekenntnis keinen Krieg führen zu wollen. Die Schweiz hat eine Armee nur für defensive Zwecke. Das heißt, das Verständnis für die Neutralität in der Schweiz ist hochgradig positiv konnotiert. Und zwar als doppelte Funktion, als Klammer, die das Land zusammenhält und dann diese auch sympathische Funktion, keine Kriege zu führen.“

#### „Mit der Neutralität hat man die Außenpolitik neutralisiert“

Identitätsstiftend sei die Neutralität – Klammer, Klebstoff für einen Staat, dessen Bürgerinnen und Bürger verschiedene Sprachen sprechen und verschiedene Kulturen pflegen.

Historiker Sacha Zala sieht darin aber auch Probleme:

„In der Schweiz herrscht kein Konsens über die Außenpolitik und man hat mit der Neutralität die Außenpolitik sozusagen neutralisiert und man spricht eigentlich nicht mehr über Außenpolitik und außenpolitische Optionen.“

Als Eidgenossenschaft versteht sich die Schweiz als freiwilliger Zusammenschluss unabhängiger Kantone. Ein Austrittsverbot gibt es nicht und jeder Kanton hat seine eigene Kantonsverfassung, eigene Parlamente, Regierungen und eine eigene Justiz. Der Bundesstaat hat dagegen viel weniger Kompetenzen als in anderen föderalen Ländern.

#### Die Schweiz – ein fragiles Staatsgebilde

Damit ist die Schweiz ein fragileres Staatsgebilde, als es auf den ersten Blick scheint. Ihre politischen Debatten kreisen oft um sich selbst und darum wie sie vom Ausland wahrgenommen wird, sagt Sacha Zala:

„Es ist tatsächlich so, dass die Schweiz permanent besessen ist über ihr Image im Ausland und die Schweizerinnen und Schweizer reagieren höchst pikiert, wenn Kritik aus dem Ausland kommt.“

So war es auch, als die Schweizer Regierung zögerte, die Wirtschaftssanktionen der EU gegen Russland mitzutragen und deswegen von den europäischen Nachbarn und Partnern unter Druck gesetzt wurde. Als der Bundesrat, also die Regierung der Schweiz, am 28. Februar 2022 beschloss, die Sanktionspakete der EU zu übernehmen, reagierte die Bevölkerung zum Teil mit Beifall, zum Teil mit Besorgnis.

Was ist mit unserer Neutralität, fragten sich viele. Paolo Zambianchi aus Lugano winkt ab:

„Die Schweiz muss auch ein bisschen Realpolitik betreiben. Wir sind nicht eine Insel. Wir können nicht gegen Deutschland und Frankreich und Italien etwas machen, sonst wir bleiben allein und machtlos praktisch. Wir sind auf dem Papier neutral, aber wir sind nicht mehr neutral, wir machen alles, was Europa macht.“

Kann man, darf man überhaupt neutral bleiben angesichts eines Angriffskriegs im 21. Jahrhundert? Mit dieser Frage eröffnete das Schweizer Fernsehen eine viel beachtete Diskussionsrunde rund um das Neutralitätsprinzip.

#### „Es gibt keine Grauzone“

Für den Talkshowgast und sozialdemokratischen Parlamentarier Jon Pult hat die Schweizer Regierung diese Frage bereits beantwortet, indem sie den Krieg in der Ukraine umgehend – und noch vor Übernahme der Sanktionen – als völkerrechtswidrig verurteilt:

„Russland macht einen eklatanten Völkerrechtsbruch mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine und in der Situation muss sich ein Land wie die Schweiz, ein demokratischer Rechtsstaat, eigentlich nur eine Frage stellen: positionieren wir uns auf der Seite vom Recht, vom Völkerrecht, vom Menschenrecht und oder positionieren wir uns auf der Seite vom Aggressor? Es gibt keine Grauzone. Und in meinen Augen ist das auch die richtige Definition von Neutralität. Neutral sein bedeutet für mich im 21. Jahrhundert, dass man sich immer auf der Seite vom Völkerrecht positioniert.“

Wie weit reicht die außenpolitische Neutralität der Schweiz? Was erlaubt sie? Was erlaubt sie nicht?

Das Außenministerium, oder wie es in der Schweiz heißt, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, schreibt auf seiner Internetseite:

„Die Neutralität ist eines der Fundamente der Schweizer Außenpolitik. Als neutraler Staat beteiligt sich die Schweiz nicht an Konflikten anderer Staaten, leistet keine bewaffnete Hilfe und tritt keinen militärischen Bündnissen bei. Die Schweiz wird seit 1815 von der internationalen Staatengemeinschaft als offiziell neutrales Land anerkannt.“

1907 hat die Schweiz diese Haltung mit dem Beitritt zur Haager Konvention formalisiert. Diese Konvention regelt die Rechte und Pflichten neutraler Staaten in Kriegszeiten.

Doch wie lassen sich Fragen wie die über ein mögliches Verbot des staatlichen russischen Fernsehsenders RT auf der Grundlage von mehr als 100 Jahren alten Paragraphen zum Fernmeldewesen klären?

Der Historiker Sacha Zala hält ein Update des Neutralitätsrechts für dringend nötig.

„Wie können Sie mit territorialen Konzepten, die eigentlich aus dem 19. Jahrhundert stammen, im Cyberkrieg handeln? Das ist ja unmöglich.“

#### Zustimmung zur Neutralität bei mehr als 90 Prozent

Und so kam es seit Beginn des Kriegs in der Ukraine zu Entscheidungen der Schweizer Regierung, die für manche schwer nachvollziehbar sind.

„Zum Beispiel: die Schweiz, der Bundesrat, hat sich geweigert, der Ukraine Schutzwesten zu liefern, weil die Schutzwesten ein Dual Use-Gegenstand sind, also man könnte sie auch aggressiv verwenden und deswegen wurde das verboten. Hingegen wurden ABC-Schutzwesten gegen chemische und bakteriologische Kriegführung geliefert, aus dem völkerrechtlichen Grund, dass die Schweiz eine Konvention zur Ächtung der ABC-Kriegführung unterschrieben hat. Und diese Unterschiede im Ausland zu vermitteln ist ein Ding der Unmöglichkeit, das versteht wirklich niemand.“

Das zeigt, wie dehnbare das Neutralitätsrecht ist und wie sehr die Schweizer Regierung darauf bedacht ist, es „richtig“ auszulegen.

Am Ende geht es um weit mehr als um Schutzwesten. Es geht um den Konsens im Schweizer Volk. Denn die Zustimmung zur Neutralität liegt bei den Bürgerinnen und Bürgern seit Jahrzehnten bei mehr als 90 Prozent. Nur an der Auslegung des Prinzips scheiden sich die Geister. Die linksprogressiven politischen und gesellschaftlichen Kräfte drängen auf eine Fortentwicklung des Begriffs, die Konservativen bremsen.

„In der normalen Auslegung des Wortes ist neutral natürlich immer in einem totalen Sinne verstanden. Nämlich: der Neutrale macht nicht nur keinen Krieg, sondern er macht auch keine Kommentare, er enthält sich alles und er ist absolut passiv“, so Sacha Zala.

#### Die Neutralität wird der Schweiz nach 1945 zum Vorwurf gemacht

Total neutral war die Schweiz aber eigentlich nur im 19. Jahrhundert.

„Das ändert sich mit der Schaffung des Völkerrechts und mit dem Konzept der kollektiven Sicherheit. Da beginnt das große Problem eigentlich für die Neutralen, weil in einem Konzept der kollektiven Sicherheit hat die Neutralität keinen Platz. Und da schafft es die Schweiz in der sogenannten Londoner Deklaration von 1920 einen speziellen Neutralitätsvorbehalt zu haben, nämlich dass die Schweiz dem Völkerbund beitreten könne, unter der Voraussetzung, dass die Schweiz wirtschaftliche Sanktionen nehmen würde, aber keine militärischen.“

Der erste Kompromiss war da bereits gemacht. Weitere folgen. Die Schweiz übersteht zwei Weltkriege ohne selbst in den Krieg einzutreten. Ihr Arrangement mit Nazi-Deutschland, unter anderem in der Flüchtlingspolitik, wird in späteren Jahren scharf kritisiert. Eine unabhängige Historikerkommission, 1996 vom Bundesrat eingesetzt, beziffert die Zahl an der Grenze abgewiesener Juden auf 24.000. Ihre Neutralität wird der Schweiz nach 1945 zum Vorwurf gemacht.

Sacha Zala, Direktor der Forschungsstelle Dodis für die Geschichte der schweizerischen Außenbeziehungen:

„1945 gibt es für eine kurze Zeit eine geeinte Welt, die großen Demokratien und in Anführungszeichen natürlich auch Sowjetrußland, die das absolute Böse, das Dritte Reich besiegt hatten. Und die Neutralen sind die Schurkenstaaten. Die Schweiz hat sich in diesem Moment eigentlich versteigen in einen Rechtfertigungsdiskurs, aus welchem sie eigentlich nicht mehr rauskam.“

#### Bunker für die ganze Wohnbevölkerung

Im Kalten Krieg stellt sich die Schweiz klar auf die Seite des Westens. Ohne jedoch in die Nato einzutreten und damit den kollektiven militärischen Schutz des Bündnisses zu genießen. Deshalb baut die Schweiz im ganzen Land Atomschutzbunker und unterirdische Schutzräume.

„Die Schweiz hat noch heute Bunker für die ganze Wohnbevölkerung. Die Neutralität wurde auch als Bürde angesehen, die großen Investitionen zum Beispiel in der Verteidigung damals waren durchaus Ausdruck dieses Denkens. Und folgerichtig hat auch die Schweiz lange Zeit versucht, eine eigene atomare Bewaffnung zu erreichen.“

Damals war die Angst vor der Sowjetunion groß und das Verteidigungsbudget dementsprechend hoch. Heute gibt die Schweiz 0,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes für Rüstung und Armee aus, weniger als Deutschland. Im Zuge des Ukraine-Kriegs hat die Schweizer Regierung nun beschlossen, die Militärausgaben bis 2030 auf ein Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu steigern. Denn in der heutigen Situation fragen Bevölkerung und Medien, was die Armee im Ernstfall gegen Russland ausrichten könnte.

#### Umgeben von Nato-Mitgliedsstaaten

Der Militärexperte Mauro Mantovani ist realistisch. Er arbeitet als Dozent für strategische Studien an der Militärakademie an der «Eidgenössisch Technischen Hochschule Zürich»:

„Gegen Russland könnte sich die Schweiz vermutlich nicht lange verteidigen. Andererseits ist kaum ein Szenario denkbar, in dem die Schweiz Russland alleine gegenübersteht.“

Denn die Schweiz liegt mitten in Europa, fast komplett umgeben von Nato-Mitgliedsstaaten. Das ist eine wesentlich komfortablere geopolitische Ausgangslage als Schweden oder Finnland sie haben. Finnland teilt sich sogar eine Grenze mit Russland.

#### „Ein Nato-Beitritt ist ausgeschlossen“

Ein Verzicht auf die militärische Neutralität wie Schweden und Finnland ihn mit ihrem Nato-Beitrittsgesuch praktizieren, ist in der Schweiz nicht denkbar. Nicht so lange es die rechtskonservative Schweizerische Volkspartei gebe, erklärte ihr Fraktionschef Thomas Aeschi kürzlich im Fernsehen:

„Ein Nato-Beitritt ist ausgeschlossen. Einen Nato-Beitritt würde die SVP vehement mit einem Referendum bekämpfen. Die Schweiz darf sich auf keinen Fall in ausländische Konflikte hineinziehen lassen.“

SVP-Gründungsmitglied Christoph Blocher will die Neutralität sogar in der Schweizer Verfassung verankern und bereitet eine dementsprechende Volksinitiative vor. Seiner Ansicht nach verwässert die Politik das Neutralitätsprinzip mehr und mehr.

Denn: Schon länger arbeitet die Schweiz im militärischen Bereich punktuell mit der Nato als auch mit ihren Nachbarstaaten zusammen. Seit 1996 nimmt sie am Nato-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ teil. 2019 ist sie dem Nato-Forschungszentrum für Cyberabwehr in Estland beigetreten.

Das Verteidigungsministerium prüft derzeit die Teilnahme an einzelnen PESCO-Projekten. PESCO ist ein Programm der meisten EU-Staaten, um bei militärischer Planung und Entwicklung enger zu kooperieren. Sozialdemokratische Parlamentarier und Parlamentarierinnen wie beispielsweise Franziska Roth begrüßen diesen Schritt:

„Das ist ein Verteidigungsbündnis, wo Drittstaaten sich beteiligen können und ihren Stärken entsprechend sich dann in der Verteidigung und Sicherheit und auch der Sicherung von Frieden dann eben mit der EU zusammen einbringen können.“

#### „Kooperative Neutralität“

Neben den linken Parteien setzt sich auch das liberale Lager für eine aktivere Neutralität ein. Von einer „kooperativen Neutralität“ ist jetzt die Rede. Die Regierung hat einen Bericht in Auftrag gegeben, der mögliche Weiterentwicklungen des Neutralitätsverständnisses ausloten soll. Der Historiker Sacha Zala ist das dringend nötig:

„Dieser Begriff ist an sich neu, der kooperativen Neutralität. Es ist schon so, dass immer neue Adjektive im Zusammenhang mit der Neutralität kreiert wurden. Das Neutralitätsrecht hat sich selbstredend immer gewandelt und der Situation angepasst. Es wäre ja absolut töricht, das nicht zu tun. Also wir haben eine lange Tradition von Adjektiven zur Neutralität, um den Versuch zu machen, sowohl innenpolitisch als auch außenpolitisch die Maximen der Schweizerischen Außenpolitik zu erklären.“

Zurück nach Lugano, wo an diesem Montag die Ukraine Recovery Conference beginnt. Auf einer Pressekonferenz vor Beginn der Veranstaltung ist auch der Schweizer Außenminister Ignazio Cassis dabei. Er ist Tessiner, der einzige in der Regierung. Auf der Pressekonferenz spricht er italienisch, seine Muttersprache. Aber er redet nicht vom Krieg, er spricht vom Wiederaufbau. Und repräsentiert die Schweiz, so wie sie sich gerne selbst sieht. Als gute Gastgeberin in schwierigen Zeiten:

„Der Wiederaufbau ist ein langer politischer und diplomatischer Prozess, das hat uns die Weltkriege erarbeitet. Ich denke da an den Marshall-Plan, der während des Zweiten Weltkriegs erarbeitet und drei Jahre nach Kriegsende abgeschlossen wurde. Diesen Prozess will die Schweiz und will die Ukraine jetzt beginnen – in Lugano.“