

NEUTRALITÄT AM ENDE? 500 JAHRE NEUTRALITÄT DER SCHWEIZ

Alois Riklin

Neutralität bedeutet Nichtbeteiligung eines Staates an einem Krieg anderer Staaten. Was Nichtbeteiligung nach Völkerrecht konkret beinhaltet, unterliegt dem Wandel der Zeiten. Vom Neutralitätsrecht ist die Neutralitätspolitik zu unterscheiden. Sie umfasst alle Massnahmen, die ein neutraler Staat im Krieg oder ein dauernd neutraler Staat bereits im Frieden über seine neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen hinaus nach eigenem, freiem Ermessen trifft, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu sichern.

Die Schweiz hat die Neutralität nicht erfunden. Ältere Beispiele finden sich im Alten Testament, in der griechischen und römischen Antike, im Mittelalter und in der frühen Neuzeit. Thukydides, Livius, Machiavelli u.a. haben darüber berichtet. Aber die Schweiz hat die Neutralität weltweit am längsten praktiziert, nämlich rund ein halbes Jahrtausend. Und sie hat zur völkerrechtlichen Ausgestaltung der Landneutralität am meisten beigetragen.

Abgesehen von der Zeit zwischen 1798 und 1815, ist die Geschichte der schweizerischen Neutralität im grossen Ganzen eine Erfolgsgeschichte. Sie hat mitgeholfen, die Existenz der Eidgenossenschaft zu sichern und das Land aus Kriegen herauszuhalten. Deshalb ist sie im Bewusstsein vieler Schweizer zu einem nationalen Identitätsmerkmal geworden. Aus ausländischer Sicht wurde die schweizerische Neutralität unterschiedlich wahrgenommen, von den einen als honoriger Friedensbeitrag begrüsst oder wenigstens als Politik der Selbstbehauptung respektiert, von anderen als Heuchelei, Feigheit, Schwarzfahrei oder Profitsucht beargwöhnt. Aus Schweizer Sicht galt sie eher als Ausdruck kluger Interessenwahrung, als legitime Politik des Kleinstaats gegenüber Grossmächten; in Ermangelung der Macht, über die grössere Staaten gebieten, versuchte der neutrale Kleinstaat mit Schlauheit über die Runden zu kommen. Mitunter wurde das nüchterne Kalkül durch die Idee einer humanitären Mission der Schweiz verklärt.

Von den verantwortlichen Amtsträgern wurde die schweizerische Neutralität, mit Ausnahme der Zeit des "Kalten Krieges" (1945-1989), überwiegend nicht als Selbstzweck aufgefasst, sondern als Mittel zur Verwirklichung bestimmter Ziele. Als übergeordnete Zielsetzung lässt sich aus der schweizerischen Neutralitätsgeschichte die Wahrung und Förderung des inneren und äusseren Friedens in relativer Unabhängigkeit und menschenwürdigen Lebensverhältnissen ableiten. Im Rahmen dieser Zielsetzung können fünf Neutralitätsfunktionen identifiziert werden: Integrations-, Unabhängigkeits-, Freihandels-, Gleichgewichts- und Dienstleistungsfunktion. Die Integrationsfunktion diente dem inneren Frieden und dem inneren Zusammenhalt. Die Unabhängigkeits- oder Schutzfunktion gewährleistete den äusseren Frieden, indem Kriege vom eigenen Land abgehalten und hegemoniale Bestrebungen der Grossmächte mehr oder weniger abgewendet werden konnten. Die Freihandelsfunktion ermöglichte die Weiterführung des Wirtschaftsverkehrs mit den Kriegführenden und sicherte so das wirtschaftliche Überleben des rohstoffarmen, auf Aussenhandel angewiesenen Kleinstaates. Die geostrategische Gleichgewichtsfunktion entsprach über lange Zeit europäischen Interessen. Die Dienstleistungsfunktion trug dazu bei, das neutralitätsbedingte Abseitsstehen durch Tatbeweise internationaler Solidarität auszugleichen.

Im Folgenden werden fünf Perioden der schweizerischen Neutralitätsgeschichte unterschieden: Allmähliche Gestaltnahme (15. Jahrhundert -1798), Verfestigung (1815-1914), Bewährung mit Vorbehalten (1914-1945), Übertreibung (1945-1989), Verunsicherung (nach 1989).

ALLMÄHLICHE GESTALTNAHME (15. JAHRHUNDERT -1798)

Die schweizerische Neutralität entstand nicht schlagartig aufgrund eines einmaligen Willensaktes, sondern erwachte "allmählich aus dem Dämmer völkerrechtlicher Verflechtungen zu klarem Bewusstsein" (Bonjour). Dabei waren innen- und aussenpolitische Gründe im Spiel. Innenpolitisch wurden neue Bundesmitglieder ab dem 15. Jahrhundert für den Fall von Konflikten zwischen den Orten zum "Stillesitzen" und zur Vermittlung verpflichtet. Aussenpolitisch bewirkte der Schock der Niederlage von Marignano (1515) den Zusammenbruch der eidgenössischen Grossmachtspolitik. Bald danach zirkulierte unter den Eidgenossen ein Niklaus von Flüe aus der Zeit des Stanser Verkommnisses (1481) zugeschriebener, aber nicht authentisch gesicherter Ratschlag: Machend den zun nit zu wit (...) beladend üch nit frembder sachen. Die erste offizielle Neutralitätserklärung der Tagsatzung stammt aus dem Jahre 1674.

Die alteidgenössische Neutralität wich freilich von der späteren Neutralitätsauffassung ab. Erstens war der Neutrale gemäss dem autoritativen Völkerrechtskompendium von Hugo Grotius (1625) verpflichtet, Kriegführenden den militärischen Durchmarsch zu gewähren; von dieser Verpflichtung löste sich die Eidgenossenschaft während dem Dreissigjährigen Krieg. Zweitens galt der Abschluss von Defensivbündnissen nach damaligem Völkerrecht als zulässig. Entsprechend schlossen die Eidgenossen, gesamthaft oder in Teilen, Allianzen vor allem mit Frankreich, Österreich, Savoyen und Spanien. Drittens stellte die Schweiz Soldtruppen zur Verfügung und gestattete die öffentliche Anwerbung von Söldnern durch ausländische Agenten. Viertens vertrat Grotius bezüglich des Handelsverkehrs die Auffassung, der Neutrale dürfe nichts tun, was den Verfechter der ungerechten Sache stärke bzw. den Verteidiger der gerechten Sache schwäche, und im Zweifelsfall müsse er beide Parteien gleich behandeln; erst der Neuenburger Völkerrechtler Emer de Vattel attestierte dem Neutralen 1758 die Freiheit des Handels mit den Kriegführenden.

Der Schwerpunkt der alteidgenössischen Neutralität lag auf der Integrations- und der Unabhängigkeitsfunktion. Ohne Neutralität hätte die Schweiz schwerlich überlebt und wäre kaum vom lockeren Verbund zum immer engeren Staatenbund und schliesslich zum Bundesstaat zusammengewachsen. Die aussenpolitische Abstinenz war eine wesentliche Bedingung für das Wechselspiel von Konsolidierung und Vertiefung der Integration. Zu keiner Zeit waren alle Stände an den inneren Wirren und Bürgerkriegen beteiligt. Der konföderale Wabenbau federte die inneren Erschütterungen ab. Die Neutralität erfüllte eine einheitsstiftende Rolle.

Dass die äussere Neutralität die Unabhängigkeit voraussetzt, wurde erst allmählich bewusst, mit der faktischen Loslösung vom Reich im Basler Frieden (1499) und der völkerrechtlichen Anerkennung der Souveränität im Westfälischen Friedensschluss (1648). Dank dem Schutzwall neutraler Unabhängigkeitspolitik gelang es der alten Eidgenossenschaft, sich aus den Glaubens-, Eroberungs- und Erbfolgekriegen des 16. bis 18. Jahrhunderts herauszuhalten. Nur zögernd nahm die bewaffnete Neutralität Gestalt an. Trotz innereidgenössischer Bündnisverpflichtungen oblag die Hauptlast des Grenzschutzes zunächst den Grenzorten. Erst nach mehreren Grenzverletzungen kam gegen Ende des Dreissigjährigen Krieges im "Defensionale von Wil" (1647) eine gesamteidgenössische Wehrordnung zustande. Diese schuf einen kollegialen Kriegsrat und bestimmte die Kontingente der einzelnen Orte. Ergänzt wurde das mehrfach erneuerte Defensionale durch die sogenannten Vormauern, d.h. einem an die Eidgenossenschaft grenzenden Gürtel neutralisierter Zonen, in denen Truppenansammlungen und Kampfhandlungen verboten waren.

Entgegen den Restriktionen von Grotius setzte die Eidgenossenschaft das Freihandelsrecht auch in Kriegszeiten durch. Allerdings verbot sie in der Regel die Belieferung Kriegführender mit Waffen und Munition.

Die Dienstleistungsfunktion der alteidgenössischen Neutralität war noch schwach ausgeprägt. Sie beschränkte sich auf die Aufnahme von Glaubensflüchtlingen (französische Hugenotten, piemontesische Waldenser, südfranzösische Camisarden, englische Katholiken und Puritaner), auf mehrere Versuche zur Friedensvermittlung (z.B. 1636 im Dreissigjährigen Krieg) und auf die Rolle als Gastgeber internationaler Friedenskongresse (Baden 1714, Basel 1795).

VERFESTIGUNG (1815-1914)

Der Einmarsch der Franzosen und die innere Revolution führten 1798 zum Einsturz der Alten Eidgenossenschaft. Die Schweiz wurde zum Kriegsschauplatz, zum besetzten Land und Durchmarschgebiet. Weder Frankreich noch die Alliierten respektierten die Neutralität. Napoleon schockierte den Schweizer Gesandten mit der Erklärung: "Vis-à-vis de moi, cette neutralité est un mot vide de sens (...)." Die Alliierten erzwangen den Durchmarsch mit der von Friedrich von Gentz formulierten Begründung: "Wahre Neutralität aber kann ohne den Besitz wahrer Unabhängigkeit nicht bestehen."

Wie durch ein Wunder ging die schweizerische Neutralität aus dieser tiefsten Krise gestärkt hervor. In der Deklaration über die schweizerische Neutralität vom 20. März 1815 versprach der Wiener Kongress, die Neutralität der Schweiz anzuerkennen, sofern die Tagsatzung den neuen, erweiterten Grenzen zustimme. Dabei tauchte erstmals die Formel "neutralité perpétuelle" auf. In Einlösung des Versprechens erliessen die fünf Grossmächte Österreich, Frankreich, Grossbritannien, Preussen und Russland am 20. November 1815 anlässlich der Pariser Friedenskonferenz den "Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire". Es war ein Glücksfall, dass diese erste völkerrechtliche Anerkennung der "immerwährenden Neutralität" der Schweiz im Wesentlichen vom Genfer Pictet de Rochemont formuliert worden war, der peinlich darauf achtete, dass aus der "Garantie" kein Interventionsrecht der Grossmächte abgeleitet werden konnte.

Dem aussenpolitischen Erfolg von 1815 folgte der innenpolitische von 1848, als der Schweiz nach der Krise des Sonderbundkrieges die Gründung des Bundesstaates gelang. Beides, die Festigung der Neutralität und die Stärkung des Bundes, war notwendig, damit sich die mehrsprachige Schweiz gegen die auf jeweils eine Sprache fixierten Nationalbewegungen in der unmittelbaren Nachbarschaft abgrenzen konnte. Die Integrationsfunktion der Neutralität wurde so um die sprachlich-kulturelle Vielfalt der politischen Willensnation erweitert.

Auch die Unabhängigkeitsfunktion der Neutralität wurde bewusster wahrgenommen. Zwar verzichtete die Tagsatzung darauf, im Zweckartikel der Bundesverfassung die Neutralität festzuschreiben. Vielmehr definierte sie die Neutralität als ein "Mittel zum Zweck", als eine zur Zeit "angemessen erscheinende Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern"; sie wollte nicht ausschliessen, dass die Neutralität unter anderen Umständen "im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse". Dementsprechend ist die "Behauptung der Neutralität" lediglich in den Kompetenzartikeln der Bundesversammlung und des Bundesrates enthalten. Aber zur Stärkung der neutralen Unabhängigkeitspolitik verbot die Bundesverfassung den Kantonen, Bündnisse mit dem Ausland einzugehen, und führte die allgemeine Wehrpflicht ein, womit freilich erst nach 1874 wirklich ernst gemacht wurde. Dem gleichen Zweck diente die sukzessive Abschaffung der Soldverträge bis hin zum definitiven Söldnerverbot ab 1859. So gestärkt, konnte sich die Schweiz aus den Einigungs- und Befreiungskriegen und aus dem Deutsch-französischen Krieg heraushalten.

Die Pressionen und Interventionsdrohungen der Grossmächte folgten sich indessen während des ganzen Jahrhunderts auf dem Fuss. In der Restaurations- und Regenerationszeit verlangte Österreich unter der Federführung Metternichs, die revolutionären Umtriebe von Emigranten zu unterbinden und die Pressefreiheit einzuschränken. Österreich und Frankreich unterstützten den Sonderbund, und die vier Kontinentalmächte versuchten, die Gründung des Bundesstaates zu hintertreiben. Danach begehrte der König von Sardinien die schweizerische Unterstützung der lombardischen Aufständischen gegen Österreich, machte Preussen die Schweiz für die badischen Aufstände mitverantwortlich und forderten italienische Irredentisten die Abtrennung des Tessins. Schlag auf Schlag folgten der Neuenburg-Konflikt mit Preussen und der Savoyen-Konflikt mit Frankreich. Schliesslich drohte das Deutsche Reich unter Bismarck wegen der Duldung sozialistischer Emigranten und der Ausweisung eines deutschen Agenten mit der Aberkennung der Neutralität (Wohlgemuth-Affäre). Die Schweiz wurde als republikanischer Stachel im Fleisch der umliegenden Monarchien empfunden. Mit dosiertem Widerstand, demonstrativer Verteidigungsbereitschaft und wachsendem Nationalbewusstsein, aber auch dank der Rivalität der Grossmächte und der Unterstützung Englands, konnten die Bedrohungen allemal, nicht immer ohne Blessuren, abgewendet werden.

Einen Bedeutungsgewinn verzeichnete ebenfalls die geostrategische Gleichgewichtsfunktion der Neutralität. Als "Hüterin der Alpenpässe" kontrollierte die Schweiz strategisch wichtige Nord-Süd-Verbindungen. Durch den Bau des wintersicheren Gotthardtunnels (1882) wurde diese Rolle noch verstärkt. Auch die Ost-West-Achse durch das Mittelland hatte strategischen Rang. Durch ihre Mittellage trennte und verband die Schweiz drei der bedeutendsten europäischen Sprach- und Kulturräume. Als berechenbares, stabilisierendes, sicherheits- und friedensförderndes Element im europäischen Gleichgewicht konnte die Schweiz gelten, wenn sie willens und fähig war, die Neutralität auf Dauer zu bewahren, in europäischen Kriegen keine Partei zu unterstützen, jeder fremden Macht die Errichtung von Stützpunkten, den Durchmarsch und die Besetzung zu verwehren und die Unabhängigkeit notfalls mit Waffengewalt zu verteidigen. In diesem Sinne stellte die Schweiz einen nicht zu unterschätzenden Gleichgewichtsfaktor im Kalkül der europäischen Mächte dar. Deshalb erklärten sie 1815, die neutrale Unabhängigkeit der Schweiz liege "dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière". Und deshalb begrüßten Preussen und Frankreich 1867 die Neutralitätserklärung mit dem Hinweis auf die alte Anschauung von der Funktion der neutralen Schweiz, das europäische Gleichgewicht wahren zu helfen.

Die Dienstleistungsfunktion der Neutralität wird in einer Bundesratsbotschafterstmal 1870 erwähnt. Sie erhielt im 19. Jahrhundert beachtlichen Auftrieb. Fortgesetzt wurde die Asylpolitik; nun kamen nicht mehr Glaubensflüchtlinge, sondern Freiheitskämpfer, Republikaner, Liberale und Sozialisten. Eine Sonderleistung war die Evakuierung der Zivilbevölkerung aus dem belagerten Strassburg. Die anlässlich der Brüsseler Konferenz 1874 bestätigten Regeln für die Internierung ausländischer Truppen auf neutralem Boden hatte die Schweiz zuvor bei der Aufnahme österreichischer Verbände aus Italien und der 90'000 Mann starken Bourbaki-Armee aus Frankreich entwickelt. 1870 anerbote sich die Schweiz erstmals als Schutzmacht für die diplomatische Vertretung der Interessen kriegführender Staaten und ihrer Angehörigen. Initiativ wirkte sie bei der Entwicklung von Schiedsverfahren zur friedlichen Streitbeilegung und stellte zu diesem Zweck Schweizer Persönlichkeiten zur Verfügung (z.B. altBundesrat Stämpfli im Alabama-Fall zur Seeneutralität). Ferner profilierte sich die Schweiz neu als Sitzland internationaler Organisationen und Konferenzen. Der nachhaltigste Beitrag war die Gründung des Roten Kreuzes aufgrund einer Initiative des Genfers Henry Dunant. Die 1864 von der Schweiz einberufene Staatenkonferenz legte den Grundstein für die Genfer Konventionen und das humanitäre Kriegsvölkerrecht.

Die Periode der Verfestigung endete mit der Kodifizierung des bisher vor allem auf dem Völkergewohnheitsrecht beruhenden Neutralitätsrechts im V. und XIII. Haager Abkommen von 1907. Danach ist es dem Neutralen verboten, den Kriegführenden Truppen und Operationsbasen zur Verfügung zu stellen, den Durchmarsch zu gestatten, aus staatseigenen Beständen Kriegsmaterial zu liefern, Staatskredite für Kriegszwecke zu gewähren oder militärische Nachrichten zu übermitteln. Er ist ferner verpflichtet, neutralitätswidrige Handlungen Kriegführender auf seinem Gebiet abzuwehren. Schliesslich muss er die Kriegführenden im Fall staatlicher Regelungen der privaten Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial gleich behandeln.

Die Kriegführenden sind verpflichtet, die Neutralität zu respektieren und sich dementsprechend jeder Verletzung des neutralen Staatsgebietes zu enthalten. Der Neutrale hat insbesondere das Recht, den wirtschaftlichen Verkehr mit den Kriegführenden – abgesehen von den erwähnten Ausnahmen – aufrecht zu erhalten, Flüchtlingen Asyl zu gewähren, Kombattante kriegführender Staaten auf seinem Territorium zu internieren und Neutralitätsverletzungen, notfalls auch mit militärischer Gewalt, abzuwehren. Wird ein neutraler Staat unter Verletzung des Völkerrechts angegriffen, ist er selbstverständlich vom Bündnisverbot befreit.

BEWÄHRUNG MIT VORBEHALTEN (1914-1945)

Einmal mehr war die Neutralität im 1. Weltkrieg für den inneren Zusammenhalt der Schweiz wichtig; denn mindestens in der Anfangsphase richteten sich die Sympathien der Deutschschweizer nach Deutschland, jene der Romands nach Frankreich. In Verletzung des eben erst in den Haager Abkommen bestätigten Freihandelsrechts der Neutralen wurde die Schweiz in den Wirtschaftskrieg

einbezogen; sie musste sogar ausländische Kontrolleure im eigenen Land dulden. Umgekehrt war der einseitige Nachrichtenaustausch der Armee mit Deutschland eine klare Verletzung des Neutralitätsrechts (Obersten-Affäre). Die mündlichen Eventualabsprachen des Generalstabs mit der deutschen und der französischen Heeresleitung für den Fall eines Angriffs auf die Schweiz waren neutralitätspolitisch heikel, aber neutralitätsrechtlich in Ordnung. Fragwürdiger war der Versuch Bundesrat Hoffmanns, einen deutsch-russischen Separatfrieden zu vermitteln; er musste deshalb nach dem Bekanntwerden unverzüglich zurücktreten. Dagegen wurden die "guten Dienste" bezüglich der Vertretung diplomatischer Interessen (25 Mandate) und der Internierung fremder Truppen (68'000) allseits geschätzt.

Die Gründung des Völkerbundes läutete die aktivste Periode der schweizerischen Aussenpolitik ein. Federführend waren die Bundesräte Calonder und Motta sowie der Völkerrechtler Max Huber. Im Versailler Friedensvertrag (Art. 435) wurden die Garantien der Neutralitätsakte vom 20. November 1815 als "internationale Abmachung zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens" anerkannt. Der Völkerbundsrat bestätigte die Anerkennung in der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920. Darin wurde die Schweiz von der Teilnahme an militärischen, nicht aber an wirtschaftlichen Sanktionen befreit ("differentielle Neutralität"). Nach hartem Abstimmungskampf stimmten Volk (56%) und Stände (11½ : 10½) dem Beitritt zu. Gegen Konkurrenz wurde Genf als Sitz des Völkerbundes auserkoren. Wichtige Konferenzen fanden in der Zwischenkriegszeit in der Schweiz statt (Lausanne 1923, Locarno 1925). Kein anderes Land engagierte sich so stark für Schieds- und Schiedsgerichtsverfahren, nicht nur in bilateralen Verträgen, sondern auch durch die Beteiligung von Schweizern an Streitschlichtungen aufgrund der Friedensverträge. Auch vor hochpolitischen Mandaten schreckte die Schweiz nicht zurück (altBundesrat Calonder im Oberschlesischen Grenzkonflikt, Saarland-Plebiszit, C.J. Burckhardt als Hochkommissar des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig). An militärischen Beobachter- und Überwachungsmissionen wollte sich die Schweiz dagegen nicht beteiligen. Im Wilna-Konflikt verweigerte sie den Durchmarsch der Völkerbundstruppen. In Folge der Austritte Japans, Deutschlands und Italiens aus dem Völkerbund und der Sanktionen im Abessinien-Konflikt kehrte die Schweiz mit Billigung des Völkerbundsrates vom 14. Mai 1938 zur "integralen" Neutralität zurück.

Im 2. Weltkrieg war die Schweiz existentiell bedroht. Mit einem militärischen Angriff Deutschlands musste gerechnet werden. Bereits zirkulierten Landkarten, auf denen die Deutschschweiz als Teil Grossdeutschlands und die Südschweiz als Teil Italiens eingetragen waren. Der innere Zusammenhalt der Sprachregionen war indessen nie gefährdet. Die wirtschaftliche Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln und Kohle verlangte zwingend nach wirtschaftlichen Gegenleistungen. Gemäss dem Haager Neutralitätsrecht war, mit einigen Ausnahmen, die Freiheit des staatlichen und privaten Wirtschaftsverkehrs mit den Kriegführenden garantiert. Die Ausnahmeregeln freilich hat die Schweiz selbst mehrfach verletzt: durch Staatskredite an Deutschland und Italien für Kriegsmateriallieferungen, durch einige marginale Exporte von Kriegsmaterial aus bundeseigenen Produktionsstätten, durch ebenfalls marginale behördliche Ungleichbehandlungen des privatwirtschaftlichen Kriegsmaterialexports sowie durch die ungenügende Kontrolle des Transitverkehrs zwischen Deutschland und Italien. Eine Neutralitätsverletzung war zudem die Duldung der amerikanischen Nachrichtenzentrale in Bern. Keine Verletzung des Neutralitätsrechts waren die in La Charité von den Deutschen beschlagnahmten geheimen Eventualabsprachen zwischen dem schweizerischen und dem französischen Generalstab für den Fall eines deutschen Angriffs auf die Schweiz; denn sobald ein neutraler Staat völkerrechtswidrig einer Aggression zum Opfer fällt, ist er frei, ein Bündnis einzugehen. Aber das "pactum de contrahendo" war neutralitätspolitisch brisant. Die Kriegsparteien hielten sich nicht immer an das Neutralitätsrecht: Deutschland forderte unter Berufung auf "strikte Neutralität" die Einschränkung der Meinungs- und Pressefreiheit, die USA erzwangen gegen Kriegsende den weitgehenden Abbruch des Wirtschaftsverkehrs mit Deutschland, und beide Kriegsparteien verletzten vielfach den schweizerischen Luftraum. Moralisch verwerflich waren die Goldkäufe der schweizerischen Nationalbank, die Rückweisung von Flüchtlingen, die an Leib und Leben bedroht waren, und nach dem Krieg die Verschleppung einer gerechten Lösung für die nachrichtenlosen Vermögen auf Schweizer Banken. Andererseits leistete die Schweiz in nie dagewesenem Mass "gute Dienste": 1200 Personen betreuten 319 Einzelmandate für 35 Länder. Über 100'000 Soldaten und Offiziere wurden

interniert. Rund 60'000 Flüchtlinge, darunter annähernd die Hälfte Juden, fanden vorübergehend oder dauernd Aufnahme in der Schweiz. 62'000 Juden und andere Verfolgte verdankten ihre Rettung dem Schweizer Konsul Carl Lutz in Budapest. Das IKRK beschäftigte 4'000 Personen zur Betreuung von Kriegsgefangenen und zur Suche nach Vermissten. Trotz der erwähnten Vorbehalte verdienen Volk und Behörden der Aktivdienstgeneration alles in allem Respekt. Dank der ungeplanten Mischung von Widerstand, Anpassung und internationalen Dienstleistungen, vor allem aber dank dem Sieg der Anti-Hitler-Koalition, blieb die Schweiz vom Krieg verschont.

ÜBERTREIBUNG (1945-1989)

Unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg war nicht nur die Neutralität der Schweiz, sondern die Neutralität allgemein diskreditiert. Bei der Gründung der UNO wandte sich insbesondere Frankreich gegen die Aufnahme neutraler Staaten. Völkerrechtler vertraten die Meinung, das Kriegsvölkerrecht und damit auch das Neutralitätsrecht habe ausgedient. Das änderte sich aber rasch. Schon 1946 trat Schweden als neutraler Staaten den Vereinten Nationen bei. Mit den Genfer Konventionen von 1949 wurde der humanitäre Teil des Kriegsvölkerrechts aufgewertet. Im Moskauer Memorandum erklärte sich Österreich 1955 bereit, "immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird". In zwei Berichten von 1964 und 1966 bewertete die UN-Völkerrechtskommission die Vereinbarungen über die schweizerische Neutralität als Teil des für alle Staaten verbindlichen Völkergewohnheitsrechts. Die Schlussakte der KSZE von 1975 bestätigte allen Teilnehmerstaaten "das Recht auf Neutralität". Im Rahmen der Entspannungspolitik und zuvor schon bei der Anerkennung der österreichischen Neutralität erlangte die geostrategische Funktion der Neutralität eine neue Bedeutung: Österreich und die Schweiz bildeten zusammen einen 800 km langen Querriegel zwischen NATO-Mitte und NATO-Süd; die vier Neutralen (Finnland, Schweden, Österreich, Schweiz) trennten zum Teil die beiden Militärbündnisse NATO und Warschauer Pakt. In der KSZE erfüllten die neutralen und blockfreien Staaten zudem eine vermittelnde Rolle.

Obwohl der Kalte Krieg kein zwischenstaatlicher Krieg im Sinne des Völkerrechts und folglich kein neutralitätsrechtsrechtlich relevanter Konflikt war, und obwohl sich die Vorwirkungen der Neutralität im Frieden auf das Aggressions-, Bündnis- und Stützpunktverbot sowie auf das, von den Befürwortern der Armeeabschaffungsinitiative von 1989 (36% Ja) bestrittene Rüstungsgebot beschränken, wurde die Neutralität von Bundesrat, Parlament und den tonangebenden Kreisen der Wirtschaft zur allumfassenden Staatsdoktrin überhöht. Trotz geheimer Zweifel von Bundesrat Petitpierre mass man fast jedes aussenpolitische Problem an einem übertriebenen Neutralitätsbegriff. Dokumentarischen Ausdruck fand diese Haltung in der sogenannten Bindschedler-Doktrin von 1954, die alsbald ohne Genehmigung der zuständigen Organe zur "offiziellen Schweizer Konzeption der Neutralität" mutierte. Entsprechend wurde der Beitritt zu den Vereinten Nationen, der Montanunion und den Europäischen Gemeinschaften abgelehnt, ja selbst die Mitgliedschaft im Europarat bis 1963 verzögert. Noch 1981 erklärte der Bundesrat die Neutralität als wichtigstes Mittel der schweizerischen Aussenpolitik und die Unabhängigkeitsbehauptung als wichtigstes Ziel. Dabei wurde Unabhängigkeit trotz wachsender Interdependenz im Sinne eines formalen Vetorechts in Internationalen Organisationen verstanden. Der jahrzehntelangen Indoktrination entsprechend lehnten 1986 Volk (75%) und Stände (alle Kantone) den UN-Beitritt ab.

Dennoch konnte die Schweiz dem Image als "Neutrale des Westens" nicht entgehen. Ideologisch stand sie verständlicherweise auf der Seite der westlichen Demokratien, und wirtschaftlich war sie zwingend in die Nachbarstaaten und die marktorientierten Länder eingebunden. 1947 unterstützte sie im Rahmen der OEEC den Marshallplan für Westeuropa. Im lange Zeit geheim gebliebenen Hotz-Linder-Abkommen von 1951 beugte sie sich dem amerikanischen Druck und beteiligte sich an den Embargo-Massnahmen gegenüber den kommunistischen Staaten. In der Korea-Mission zur Überwachung des Waffenstillstandes (seit 1953) akzeptierten Schweden und die Schweiz die Rolle als "westliche Neutrale" neben den "östlichen Neutralen" Polen und CSSR, und in der Kommission zur Repatriierung der Kriegsgefangenen (1953-54) dienten die vier "Neutralen" unter dem Vorsitz des "Super-Neutralen" Indien. Als Antwort auf die Volksinitiative für ein allgemeines Waffenausfuhrverbot

(49,7% Ja) erliess das Parlament 1973 ein Gesetz, das die Ausfuhr von Kriegsmaterial in Gebiete verbot, in denen Krieg herrscht oder unmittelbar droht oder in denen die Menschenrechte systematisch verletzt werden; in der Praxis wurde das Gesetz indessen nicht immer konsequent angewendet (z.B. Türkei, Südafrika).

Die Schweiz bemühte sich, dem zweiten Teil der Devise "Neutralität und Solidarität" Substanz zu geben. Sie beherbergt bis heute den europäischen Hauptsitz und zahlreiche Spezialagenturen der UN. Sie betreute die Staatenkonferenzen zur Weiterentwicklung der Genfer Konventionen von 1949 und der Zusatzprotokolle von 1977. Als Schutzmacht besorgte sie bis zu 24 Mandate, darunter die Vertretung der Interessen der USA in Kuba und im Iran. Wichtige Konferenzen fanden in der Schweiz statt (Indochina-Konferenz 1954, Genfer Gipfelkonferenz 1955, Algerien-Konferenz 1960/61, SALT- und START-Verhandlungen, Treffen Reagan/Gorbatschow 1985). Trotz Nichtmitgliedschaft wurden Schweizer mit hochrangigen UN-Mandaten betraut. Bei friedenserhaltenden Operationen der UNO beschränkte sich die Schweiz im Gegensatz zu anderen Neutralen auf materielle Unterstützungen. 1989 beschäftigte das IKRK 800 Delegierte und 4'500 lokale Angestellte. Es verteilte 34'000 Tonnen Hilfsgüter in 33 Ländern. Seine Delegierten besuchten 80'000 Gefangene in 45 Ländern.

VERUNSICHERUNG (SEIT 1989)

Die Implosion des kommunistischen Systems veränderte die Weltlage fundamental. In sechs Berichten definierte der Bundesrat die Stellung der Schweiz im neuen internationalen Umfeld: drei Neutralitätsberichte von 1993, 2000 und 2005, zwei aussenpolitische Berichte von 1993 und 2000 sowie ein sicherheitspolitischer Bericht von 2000. Ihr Grundtenor lautet: Abkehr vom bisherigen Primat der Unabhängigkeitsbehauptung, Einordnung des Unabhängigkeitsziels in eine mehrdimensionale aussenpolitische Zielsetzung, Redimensionierung der Neutralität auf ihren völkerrechtlichen Kerngehalt, UN- und EU-Beitritt unter Wahrung der Neutralität, Teilnahme an Wirtschaftssanktionen und an friedenserhaltenden Operationen der UNO und der OSZE (auch mit eigenen Truppen), Unterstützung militärischer Sanktionen der UNO (z.B. Transit, aber keine Beteiligung eigener Truppen), bündnisfreie internationale Kooperation in der Sicherheitspolitik.

Seit 1989 fanden fünf neutralitätsrelevante Volksabstimmungen statt. 1994 wurde die Blauhelm-Vorlage abgelehnt (57%). 1999 nahmen Volk (59%) und Stände (13:10) die neue Bundesverfassung an; darin ist die mehrdimensionale aussenpolitische Zielsetzung festgeschrieben, während die Neutralität wie in den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 lediglich in den Kompetenzartikeln verankert blieb. 2001 befürworteten die Stimmbürger (51%) die Bewaffnung von Schweizer Freiwilligen für friedensfördernde Operationen, aber unter Ausschluss der Beteiligung an Kampfhandlungen; zuvor schon hatte die Schweiz an solchen Einsätzen mit unbewaffneten Militärpersonen teilgenommen (Westsahara, Namibia, Bosnien, Kosovo). Im gleichen Jahr verwarfen alle Kantone und 78% der Stimmenden die Armeeabschaffungs-Initiative. 2002 beschlossen Volk (55%) und Stände (12:11) den UN-Beitritt; im Beitrittsgesuch hielt der Bundesrat fest: "Die Schweiz bleibt auch als Mitglied der Organisation der Vereinten Nationen neutral." 2003 nahm das Volk (76%) das Gesetz für die Armee XXI an.

Die vier wichtigsten zwischenstaatlichen Kriege seit 1989 waren unter dem rechtlichen Aspekt sehr verschieden: völkerrechtskonform aufgrund eines UN-Mandats der Irak-Krieg 1991, völkerrechtlich umstritten die sogenannte humanitäre Intervention der NATO gegen Serbien 1999, als Akt der Selbstverteidigung von der UN-Charta gedeckt der Krieg der USA gegen Afghanistan 2001, völkerrechtswidrig mangels UN-Mandat der Irak-Krieg 2003. Abgesehen vom Afghanistan-Krieg, der keine neutralitätsbedingten Massnahmen zu erfordern schien, verhielt sich die Schweiz trotz Verschiedenartigkeit der Konflikte in den drei andern Fällen ähnlich: Beteiligung an Wirtschaftssanktionen, Nichtbeteiligung an Kampfhandlungen, Überflug- und Transitverbote mit Ausnahme humanitärer Transporte, lockere und parteiische Handhabung des Verbots der Kriegsmaterialausfuhr entsprechend den wirtschaftlichen Interessen. Das bisherige strenge Verbot der Kriegsmaterialausfuhr in Kriegs- und Krisengebiete von 1973 wurde 1998 durch ein neues Gesetz abgeschwächt und 2005 durch eine neue Interpretation eben dieses Gesetzes noch mehr verwässert.

Die Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der "Partnerschaft für den Frieden" (ab 1996) ist neutralitätspolitisch diskutabel, aber neutralitätsrechtlich unbedenklich, weil damit keine Beistandspflicht verbunden ist. Der UN-Beitritt kann sowohl neutralitätsrechtlich als auch neutralitätspolitisch mit guten Gründen vertreten werden: Das Neutralitätsrecht wurde letztmals 1907 festgeschrieben; damals gab es keine universelle kollektive Sicherheitsorganisation; folglich besteht im Völkerrecht eine Lücke; diese Lücke zu füllen, liegt im Ermessen der UNO und der Schweiz; die UN-Organe, die Schweiz und alle anderen neutralen Staaten halten die UN-Mitgliedschaft mit der Neutralität für vereinbar.

Mit dem Europarat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) hat die Neutralität überhaupt nichts zu tun. Auch ein Beitritt zur EU wäre neutralitätsrechtlich unbedenklich, solange sie kein Verteidigungsbündnis ist und solange die neutralen Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, an friedens erzwingenden militärischen Kampfeinsätzen teilzunehmen. Selbst wenn der "Vertrag über eine Verfassung für Europa" doch noch in der ursprünglichen oder in anderer Form in Kraft träte, ist nicht zu erwarten, dass der sicherheitspolitisch massgebliche Artikel 40, der die Neutralitätsoption offenhält, verstärkt würde. Demnach erfordert die Einführung einer gemeinsamen Verteidigung erstens einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats, d.h. indirekt der Regierungen aller Mitgliedstaaten. Zweitens müsste dieser Beschluss in jedem Mitgliedstaat gemäss seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften genehmigt werden, d.h. durch Parlamentserlasse oder Referenden. Drittens ist ausdrücklich festgehalten, dass der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten durch Artikel 40 nicht berührt wird. Viertens wird explizit zugesichert, dass bei einer eventuellen späteren Militärallianz nicht alle Mitgliedstaaten mitmachen müssten. Diese Vorbehalte sind u.a. auf Betreiben der neutralen EU-Staaten in den Artikel 40 eingegangen. Sie haben sich damit die Beibehaltung der Neutralität ausbedungen.

Eine unangenehme Überraschung waren in den 90er Jahren die massiven Angriffe aus den USA gegen das schweizerische Verhalten im 2. Weltkrieg; im Eizenstat-Bericht von 1997 wurde die damalige Neutralität schlichtweg als amoralisch verurteilt. Trotz der berechtigten Kritik an Neutralitätsverletzungen, an der Flüchtlingspolitik, an den Goldkäufen der Nationalbank und an der Behandlung nachrichtloser Vermögen durch die Privatbanken verkannte dieser pauschale Vorwurf die bedrohliche Lage, in der sich das rundum von den Achsenmächten eingeschlossene kleine Land bis zur Ardennen-Offensive um die Jahreswende 1944/45 tatsächlich befand. Hätte die Schweiz Deutschland den Krieg erklären sollen? Hätte sie damit nicht die Juden, die Flüchtlinge und die aktiven Anti-Faschisten in der Schweiz fahrlässig gefährdet? Es gibt kein moralisches Gebot zum nationalen Selbstmord.

Heute ist die praktische Bedeutung der Neutralität stark geschrumpft. Sie ist gegenüber den meisten internationalen Problemen weder ein Hindernis noch eine Orientierungshilfe. Die fünf Neutralitätsfunktionen greifen kaum.

Die Integrationsfunktion hat ihre Bedeutung verloren, seitdem die Schweiz nicht mehr eine republikanische Insel im Meer von rivalisierenden monarchischen, nationalistischen, expansionistischen, faschistischen und totalitären Grossmächten bildet, sondern rundum bis tief in den Osten Europas von demokratischen, im wesentlichen gleichgesinnten und friedlich zusammenarbeitenden Rechtsstaaten umgeben ist.

Die Unabhängigkeitsfunktion droht sich ins Gegenteil zu wenden, weil die Schweiz ohne Mitbestimmung faktisch in hohem Mass in die Europäische Union integriert ist und so immer mehr zu einem nichtautonomen, nichtsoveränen Nachvollzugsland absinkt. Versteht man unter Unabhängigkeitsbehauptung die Wahrung des grösstmöglichen Einflusses auf das eigene nationale Schicksal, stellt sich die Frage, ob der Einfluss im Rahmen einer interdependenten Welt eher durch formaljuristisches Festhalten an einem anachronistischen Souveränitätsbegriff oder durch die Mitwirkung an Entscheiden inter- und supranationaler Organisationen gewährleistet werden kann, an Entscheiden wohlverstanden, von denen die Schweiz so oder so, ungeachtet ob Mitglied oder Nichtmitglied, betroffen ist.

Die Unabhängigkeitsfunktion dient dem Schutz vor äusseren Gefahren und Bedrohungen. Die Schutzfunktion der Neutralität ist heute indessen gering. Zwischenstaatliche Kriege in Europa sind auf absehbare Zeit sehr unwahrscheinlich. Gegen die Fernwirkungen aussereuropäischer

zwischenstaatlicher Kriege und die Folgen innerstaatlicher Bürgerkriege innerhalb und ausserhalb Europas geht von der Neutralität kaum eine Schutzwirkung aus. Zur Bewältigung anderer Grossrisiken wie der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Migration, der internationalen Kriminalität, von Wirtschaftskrisen, Naturkatastrophen, technologischen Katastrophen, ökologischen Katastrophen, Epidemien und religiösen Fundamentalismen nützt die Neutralität überhaupt nichts. Auch die Behauptung, die Neutralität schütze vor dem internationalen Terrorismus, ist höchst fragwürdig. Zwar ist die Schweiz zur Zeit kein prioritäres Ziel des internationalen Terrorismus. Sie tut gut daran, sich nicht mit allem zu solidarisieren, was unter dem Vorwand des "Krieges gegen den Terrorismus" geschieht. Dennoch kann sich die Schweiz nicht unter Berufung auf die Neutralität von der internationalen Zusammenarbeit gegen den Terrorismus dispensieren. Abgesehen davon, dass die Schweiz schon heute logistisch in die Terror-Szene involviert ist und im Ausland auch Schweizer Bürger zu Terroropfern geworden sind, können terroristische Anschläge in der Schweiz gegen diplomatische Vertretungen, Internationale Organisationen, internationale Konferenzen, Konzernzentralen und andere Einrichtungen jetzt und in Zukunft nicht ausgeschlossen werden.

Die Freihandelsfunktion ist seit dem 1. Weltkrieg angeschlagen. Die privatwirtschaftliche Ausfuhr von Kriegsmaterial in Kriegs- und Krisengebiete hat die Schweiz 1973 freiwillig eingeschränkt, ohne dazu neutralitätsrechtlich verpflichtet zu sein. Die Kehrtwende, die der Bundesrat im Jahre 2005 beschloss, indem er nicht nur private Kriegsmateriallieferungen in bisher gemiedene Konfliktgebiete zulassen, sondern sogar staatliches Kriegsmaterial aus der Liquidationsmasse der Armee in solche Konfliktgebiete verkaufen will, dient weder der neutralitätspolitischen Glaubwürdigkeit noch der Prävention gegen den Terrorismus.

Die frühere Gleichgewichtsfunktion der schweizerischen Neutralität im "europäischen Konzert" ist heute inexistent. Dass die europäischen Staaten nach zwei verheerenden Weltkriegen und dem "Kalten Krieg" freiwillig in der Rechtsgemeinschaft der Europäischen Union friedlich zusammenarbeiten, ist eine historische Sensation, die in der Schweiz noch nicht überall begriffen worden ist.

Bleibt die Dienstleistungsfunktion. Eine Präferenz für Dienstleistungen neutraler Staaten ist kaum mehr festzustellen, mit der Ausnahme, dass die schweizerische Neutralität die (andersgertete) "Neutralität" des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und die Rolle der Schweiz als Sachwalterin der Genfer Konventionen stützt. Die Vertretung der Interessen von Staaten, die keine diplomatischen Beziehungen zueinander unterhalten, ist auf wenige Mandate geschrumpft. "Gute Dienste" im Sinne von Vermittlung werden vor allem von Internationalen Organisationen und Grossmächten, aber auch von nichtneutralen Staaten (z.B. dem NATO-Mitglied Norwegen) und von Privaten geleistet. Der vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten behauptete komparative Vorteil des neutralen Kleinstaates für "gute Dienste" ist wohl eine gut gemeinte, nostalgische Selbstüberschätzung.

NEUTRALITÄTSVERZICHT NICHT OPPORTUN

Im Ausland erfährt die schweizerische Neutralität heute wenig Anerkennung, und zum Teil stösst sie auf Unverständnis. Das schwindende Ansehen der schweizerischen Neutralität im Ausland steht in scharfem Kontrast zur wachsenden Hochschätzung im Inland. Von 1993-2006 sprachen sich 79-90% der Schweizer Bevölkerung für die Beibehaltung der Neutralität aus, und 67-81% hegten die Meinung, die Neutralität sei untrennbar mit dem schweizerischen Staatsgedanken verbunden. Die Zustimmung zur Neutralität übertrifft selbst jene zur direkten Demokratie.

Die jüngste Steigerung der Zustimmungsraten hat offensichtlich mit dem Irak-Krieg zu tun. Ein Jahr nach dem UN-Beitritt wurde die Schweiz von einer Situation überrascht, die sie veranlasste, gegenüber diesem völkerrechtswidrigen Krieg das herkömmliche Neutralitätsrecht anzuwenden. Es ist nicht auszuschliessen, dass der von der UN-Charta geächtete Präventivkrieg Schule macht, zumal ihn die USA in ihrem sicherheitspolitischen Konzept vom September 2002 offen propagieren. Sollte sich diese Neuaufgabe des angeblich "gerechten Krieges" durchsetzen und auch von anderen Staaten übernommen werden, erhielte die Neutralität neuen Auftrieb. Insofern bleibt die Neutralität eine wichtige Reserveposition.

Der Verzicht auf die Neutralität ist unter den heutigen Gegebenheiten nicht praktikabel. Die einzige reale Option, die den Neutralitätsverzicht zur Folge hätte, wäre der NATO-Beitritt. Dazu besteht kein Anlass. Weder der Bundesrat noch das Parlament noch irgendeine Partei strebt den NATO-Beitritt an. Er hätte bei Volk und Ständen im obligatorischen Referendum ohnehin keine Chance.

In jüngster Zeit liefern sich Bundesrätin Micheline Calmy-Rey und Bundesrat Christoph Blocher öffentlich Neutralitätskontroversen. "Aktive Neutralität" steht gegen "umfassende Neutralität". Unter "aktiver Neutralität" versteht die Aussenministerin intensive internationale Zusammenarbeit auf der Grundlage des Völkerrechts und der aussenpolitischen Ziele der Bundesverfassung (Art. 54). Der Justizminister plädiert im Rahmen seiner "umfassenden Neutralität" für den aussenpolitischen Alleingang, hält wenig vom Völkerrecht und ignoriert den aussenpolitischen Verfassungsauftrag. Beide Auffassungen sind Übertreibungen. Beide stehen im Widerspruch zu den Berichten des Bundesrates von 1993-2005 über die schweizerische Aussenpolitik und die Neutralität. Im Grunde handelt es sich nicht um verschiedene Neutralitätskonzepte, sondern um kontroverse Konzeptionen der schweizerischen Aussenpolitik im Allgemeinen.

Der Zustand der Welt bietet einen unermesslichen Überfluss an Möglichkeiten, durch sinnvolle Dienstleistungen den Tatbeweis internationaler Solidarität zu erbringen und so das selten notwendige neutralitätsbedingte Abseitsstehen mehr als auszugleichen. Hohe Priorität kommt dabei dem Einsatz für das humanitäre Völkerrecht zu. In diesem Rahmen hat die Schweiz als Initiantin und Sachwalterin der Genfer Konventionen eine besondere Verantwortung. Aber man hüte sich davor, die Neutralität zur umfassenden aussenpolitischen Doktrin der Schweiz aufzuplustern.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Autor gliedert die Geschichte der schweizerischen Neutralität in fünf Perioden: Allmähliche Gestaltnahme (15. Jahrhundert bis 1798), Verfestigung (1815-1914), Bewährung mit Vorbehalten (1914-1945), Übertreibung (1945-1989), Verunsicherung (nach 1989). Im Rahmen dieser fünf Perioden untersucht er die Bedeutung von fünf Neutralitätsfunktionen: Integration, Unabhängigkeit, Freihandel, Gleichgewicht und Dienstleistung. Er kommt zum Schluss, dass die Neutralität der Schweiz heute gegenüber den meisten internationalen Problemen weder ein Hindernis noch eine Orientierungshilfe ist. Dennoch scheint ihm ein Neutralitätsverzicht nicht opportun und ein künftiger Bedeutungsgewinn der Neutralität nicht ausgeschlossen.



Alois Riklin, geboren 1935, war von 1970-2001 Professor für Politikwissenschaft an der Universität St.Gallen und von 1982-1986 Rektor dieser Universität. 1998/99 und 2006 war er Fellow des Collegium Budapest. Seit 2001 ist er der Schweizer Delegierte für die Andrassy-Universität Budapest. Seine jüngste, grössere Publikation ist das Standardwerk „Machtteilung – Geschichte der Mischverfassung“ (Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 2006).