

# Die Neutralität der Schweiz

*Denkanstösse aus Sicht der Schweizer Geschichte*

Prof. André Holenstein, Universität Bern

5. Oktober 2022

AULA-Veranstaltung

SGA-ASPE / Avenir Suisse

# Die Neutralität: Tief verankert im Selbstverständnis der Schweizerinnen und Schweizer

## Repräsentative Umfragen 1993-2008:

- 79-93%: Für die Beibehaltung der Neutralität
- 67-81%: Die Neutralität ist untrennbar mit dem schweizerischen Staatsgedanken verbunden

*(Alois Riklin: "Neutralität", in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 09.11.2010. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016572/2010-11-09/>, konsultiert am 29.08.2022.)*

## Repräsentative Umfragen 2009-2021:

- 93-96%: Für die Beibehaltung der Neutralität
- 79-83%: Die Neutralität ist Teil des schweizerischen Staatsgedankens

*(Szvircsev Tresch, T., Wenger, A., De Rosa, S., Ferst, T., Gloor, C., Robert, J., Sicherheit 2021 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for SecurityStudies (CSS), ETH Zürich, Birmensdorf und Zürich 2021, S. 167, 171.)*

## Gründe für die hohe Auffassung von der Neutralität

- Die altbewährte Überlebens- und Sicherheitsstrategie des schwachen Kleinstaats in einem kriegerischen Europa:
  - \* Keine Einmischung in die Kriege anderer Staaten
  - \* Gleichbehandlung der Kriegsparteien
  - \* Als Gegenleistung: Verschonung vom Krieg
- Eine kluge, selbstbestimmte und keineswegs unehrenhafte Haltung.
- Eine moralisch vorbildliche Haltung: Die Schweiz verzichtet im Unterschied zu anderen Völkern und Staaten auf den Krieg als Mittel der Aussen- und Interessenpolitik.
- Keine kaltherzige, unsolidarische Haltung: Die Neutralität als notwendige Voraussetzung für das humanitäre Engagement im Krieg der Anderen und für die guten Dienste in Konflikten anderer Staaten.

Die hohe Auffassung von der Neutralität ist über mehrere Jahrhunderte hinweg entstanden.

## Die hohe Auffassung von der Neutralität: Eine überhöhte Bewertung und einseitige Erinnerung

- Die Überhöhung zum Identitätsmerkmal und konstitutiven Element des schweizerischen Staatsgedankens statt der pragmatisch-nüchternen Bewertung als Instrument der Aussen- und Sicherheitspolitik.
- Eine schmeichelhafte Sicht, die prekäre Erfahrungen der Eidgenossenschaft / Schweiz mit der Neutralität in der Vergangenheit aus der Erinnerung verdrängt.

## Die Neutralität: Schlussfolgerungen aus Sicht der Schweizer Geschichte (1)

Die Verlässlichkeit der Neutralität hängt nie von der Haltung des Neutralen allein ab. Sie steht und fällt mit der Akzeptanz, dem Verständnis und der Interessenlage der kriegführenden Parteien im geopolitischen Umfeld.

Trotz der einseitig von der Tagsatzung proklamierten Neutralität besetzten Frankreich (1797/98) und die Alliierten (1813) die Schweiz:

- Frankreich respektierte die Neutralität der Eidgenossenschaft so lange, als sie für die französische Armee kriegswirtschaftlich nützlich war (1797/98).
- Die Alliierten anerkannten 1813 die Neutralität der Schweiz nicht, weil sie ihre Angriffspläne gegen Napoleon störte.

## Die Neutralität: Schlussfolgerungen aus Sicht der Schweizer Geschichte (2)

Im Zweiten Weltkrieg schützte die Neutralität die allermeisten neutralen Staaten nicht vor der deutschen, sowjetischen oder britisch-amerikanischen Besetzung (Niederlande, Luxemburg, Belgien, Island, Dänemark, Norwegen, baltische Staaten).

Schützte die Neutralität wenigstens die Schweiz?

- 1940-1944/45: Die Schweiz verletzt Neutralitätsrecht (Staatskredite für Kriegsmateriallieferungen an Deutschland und Italien; Export von Kriegsmaterial aus bundeseigenen Produktionsstätten; Duldung privater Kriegsmaterialexporte).
- März 1945: Die USA erzwingen den weitgehenden Abbruch des Wirtschaftsverkehrs der Schweiz mit Deutschland.

«Wir wollen Eure militärische Neutralität voll respektieren, obschon es für uns von Vorteil wäre, dies nicht zu tun. Wir verlangen keinen Durchmarsch durch Euer Land. Wir machen Euch aber nachdrücklich darauf aufmerksam, dass für die Schweiz die Stunde geschlagen hat zu zeigen, wo sie moralisch und wirtschaftlich steht. Hier gibt es jetzt keine Neutralität mehr. In dieser Beziehung habt Ihr eindeutig auf unsere Seite zu treten. Sonst werdet Ihr isoliert dastehen. (...) Wenn Ihr das tut und damit der Welt zeigt, dass Ihr das Gebot der Stunde verstanden habt, dann sind wir damit einverstanden, dass Ihr militärisch neutral bleibt.» *(Lauchlin Currie, Leiter der alliierten Verhandlungsdelegation, Febr. 1945; dodis.ch/47994)*

- Bundesrat Max Petitpierre zur Bedeutung der Neutralität im Zweiten Weltkrieg:  
« Je pense qu'aujourd'hui [1948] la neutralité ne représente pas une garantie efficace. D'ailleurs, de 1939 à 1945 ce n'est pas elle qui nous a protégés, mais d'autres circonstances, d'ordre stratégique et économique. »  
*(Bundesrat Max Petitpierre bei der Botschafterkonferenz vom 10. September 1948 in Bern; dodis.ch/4349)*

## Die Neutralität: Schlussfolgerungen aus Sicht der Schweizer Geschichte (3)

Die Position des Neutralen ist prekär, angreifbar, legitimationsbedürftig und riskant in einem Krieg, der geführt wird zur Verteidigung:

- der wahren Religion (frühe Neuzeit): Es kann keine Neutralität geben, wenn es um die göttliche Wahrheit geht.
- der gerechten Sache und des eigenen Normen- und Wertesystems (20./21. Jahrhundert): Es kann keine Neutralität geben, wenn es um die Verteidigung der Eigenständigkeit und des eigenen Rechts- und Gesellschaftssystems geht.
- des Völkerrechts und der Sanktionen suprastaatlicher Organisationen wie Völkerbund und Uno (20./21. Jahrhundert): Es kann keine Neutralität geben angesichts eines völkerrechtswidrigen Angriffskriegs.

Der Neutrale riskiert in solchen Situationen einen hohen Reputationsschaden und die politische Isolation in der internationalen Staatengemeinschaft.

Dieses Risiko erhöht sich, wenn der Neutrale aus der Tatsache Profit schlägt, sich nicht positionieren zu wollen und vom Krieg verschont zu werden.

## Die Neutralität: Schlussfolgerungen aus Sicht der Schweizer Geschichte (4)

Die Zweckmässigkeit und Zuverlässigkeit der Neutralität als sicherheitspolitisches Konzept hängen vom geopolitischen Umfeld und von der Beurteilung des Krieges als politisches Instrument ab. Verändern sich diese, so ist auch die Neutralität davon betroffen.

### **Frühe Neuzeit (16.-frühes 19. Jahrhundert)**

- Der Krieg als legitimes Instrument der Machtpolitik in der Hand der souveränen Dynasten.
- Die militärisch schwachen eidgenössischen Orte hielten sich aus den Kriegen der Mächte heraus («Stillesitzen»; Neutralität).
- Sie kompensierten ihre militärische Schwäche und stabilisierten ihre Sicherheitslage:
  - \* durch Bündnisse untereinander.
  - \* durch langfristige Allianzen (Frankreich, Spanien-Mailand, Savoyen) bzw. Nichtangriffsverträge (Habsburg-Österreich) mit den wichtigsten Nachbarn.

Allianzen und Verträge machten die neutrale Eidgenossenschaft für ihre Nachbarn zu einem nützlichen und interessanten Verbündeten und Partner (Nichtangriffsversprechen; militärischer Flankenschutz; unversehrtes Söldnerreservoir; Plattform für die Versorgung der Kriegsparteien mit Kriegsmaterialien und für die Umgehung von Handelsembargos)

## Die Neutralität: Schlussfolgerungen aus Sicht der Schweizer Geschichte (5)

### **Langes 19. Jahrhundert (1815 bis 1918):**

Der Wiener Kongress etablierte ein System des Mächtegleichgewichts in Europa und regelte die Angelegenheiten der Schweiz.

- Anerkennung und Garantie der staatlichen Eigenständigkeit der Schweiz.
- Die Rolle der Schweiz in der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur: Pufferstaat zwischen Frankreich und Österreich.
- Einschränkung der Souveränität der Schweiz und Verpflichtung zur immerwährenden Neutralität
- Durchsetzung innerer Reformen:
  - \* Staatliche Fortbildung des Corpus helveticum zum eidgenössischen Staatenbund
  - \* Territoriale Erweiterung und Arrondierung durch die Aufnahme neuer Kantone (Wallis, Neuenburg, Genf) und damit bessere Absicherung der Grenze zu Frankreich
  - \* Verbesserung der Verteidigungsorganisation durch Errichtung einer Bundesarmee (bewaffnete Neutralität).
- Die Garantie der Neutralität der Schweiz gründete im gemeinsamen Interesse der führenden Mächte an der Schweiz als Stabilitätsfaktor in der Sicherheitsarchitektur auf dem europäischen Kontinent.

## Die Neutralität: Schlussfolgerungen aus Sicht der Schweizer Geschichte (6)

- **1918:** Nach der Katastrophe des Ersten Weltkriegs Gründung des Völkerbunds. Der erste Versuch einer supranationalen Organisation der kollektiven Sicherheit: Die Ächtung des Kriegs als Mittel der Politik, das Bekenntnis zum friedlichen Zusammenleben der Staaten und zur gerichtlichen Beilegung von Konflikten.
- **1918ff.:** Die vom Völkerbund (später der Uno) formulierten völkerrechtlichen Grundsätze machen die Neutralität zu einem dysfunktionalen und systemwidrigen Instrument. Das Völkerrecht schützt gerade den militärisch und aussenpolitisch schwachen Kleinstaat vor den Zumutungen und Übergriffen mächtiger Staaten.
- Das Zugeständnis der differenziellen Neutralität soll das Problem der Systemwidrigkeit der Neutralität entschärfen und die Akzeptanz des Völkerbunds beim Stimmvolk steigern: Die Schweiz trägt Wirtschaftssanktionen, aber keine militärischen Sanktionen.
- Abstimmung vom 16. Mai 1920: 416'870 Ja: 323'719 Nein; Stände: 11½:10½.

## Die Neutralität: Schlussfolgerungen aus Sicht der Schweizer Geschichte (7)

*In welchem Kontext ist die Neutralität heute noch ein zweckmässiges aussen- und sicherheitspolitisches Instrument? Wer hat heute noch ein Interesse an der Schweizer Neutralität? Wer garantiert deren Verlässlichkeit und Akzeptanz?*

«Die Neutralität hat ihren Wert als aussenpolitische Maxime bis auf Weiteres eingebüsst»  
(Christoph Frei; NZZaS, 17.07.2022, S. 18):

- Es gibt keine europäischen Grossmächte mehr.
- EU-Staaten und Nato-Mitglieder bestimmen das geopolitische Umfeld der Schweiz. Sie sind der Schweiz freundlich gesinnt und teilen deren Werte.
- Kein Interesse der Staatengemeinschaft mehr an der dauerhaften Neutralität der Schweiz.
- «Für Neutralität gibt es im System der Uno allenfalls Toleranz, mehr nicht.»
- Das Völkerrecht hat das Neutralitätsrecht der Haager Konventionen (1907) hinter sich gelassen. Im Unterschied zu den Haager Konventionen – die den Krieg noch als natürliches Recht der Staaten betrachten – ächtet das moderne Völkerrecht den Angriffskrieg.

«Von den klassischen Funktionen der Neutralität bleibt eine einzige lebendig – und die hat mit Aussenpolitik wenig zu tun: Es ist die [...] identitäre Funktion [...]. Gerade die tiefenkulturelle Verankerung unserer Neutralität erklärt, warum wir sie von unserer Geschichte, von unserem Selbstverständnis, also von innen her denken, statt sie im Lichte eines stark veränderten Umfelds nüchtern auf den Prüfstand zu stellen.»

## Die Neutralität: Schlussfolgerungen aus Sicht der Schweizer Geschichte (8)

Schützt die Neutralität noch die Sicherheit der Schweiz? Ein Konzept auf dem Prüfstand

Nationalstaaten sind «kaum mehr in der Lage, sich autonom zu verteidigen. Sie sind auf Kooperationen, Rüstungszusammenarbeit und Interoperabilität angewiesen, die notgedrungen Parteinahmen mit einschliessen muss. Neutralität gegen unsere Interessen und auf Kosten der eigenen Sicherheit kann und soll es nicht geben. (...) Bereits heute wird mit gutem Grund die Auffassung vertreten, der völkerrechtswidrige Angriff auf die Ukraine bilde einen Angriff auf die Werte Europas und damit auch jene der Schweiz. Neutralität würde den eigenen Sicherheitsinteressen diametral widersprechen.»

*(René Rhinow, Neutralität ist kein Selbstzweck, in: NZZ 18.05.2022, S. 19)*

Drei bedenkenswerte Entwicklungen:

- Die Schweiz ist von Demokratien und Rechtsstaaten umgeben, die kein Interesse an der Neutralität der Schweiz haben.
- Der Kleinstaat ist nicht mehr in der Lage, seine Verteidigungsfähigkeit mit vernünftigem Aufwand sicherzustellen.
- Demokratien und Völkerrecht stehen global unter Druck autokratischer Tendenzen.

Konsequenzen für die Neutralitätspolitik der Schweiz:

- Die Schweiz sollte sich auf der Seite der Demokratien positionieren.
- Die Schweiz sichert ihre Verteidigungsfähigkeit nur im Verbund mit grösseren Staaten.
- Bei Angriffen auf das demokratische Europa solidarisiert sich die Schweiz mit den Angegriffenen.

*(Kaspar Villiger, Neutralität ist nicht heilig, in: NZZ 04.03.2022, S. 32)*