

Die Neutralität der Schweiz

Mutig, opportunistisch, oder hilflos?

Laurent Goetschel

Einleitung

Der militärische Angriff Russlands auf die Ukraine vom 24. Februar 2022 hat die Schweiz neutralitätspolitisch auf dem falschen Fuß erwischt. Während der ersten Tage nach dem Angriff reagierte die Regierung zunächst so, als wäre nichts Wesentliches geschehen, beziehungsweise als könnte man, abgesehen von einer politischen Verurteilung des Angriffs und der Verhinderung sogenannter Umgehungs geschäfte über die neutrale Schweiz, zur Tagesordnung übergehen. Es brauchte ein Wochenende, damit der Bundesrat zur Einsicht gelangte, dass dies nicht genügen würde und beschloss, die von der Europäischen Union (EU) verhängten wirtschaftlichen Sanktionen zu übernehmen. Sowohl das ursprüngliche Lavieren wie auch der schließlich gefallte Entscheid führten zu heftiger innenpolitischer Kritik. Auch außenpolitisch geriet die Schweiz wegen ihrer restriktiven Handhabung der Wiederausfuhr von Rüstungsgütern bald unter Druck.

Was auf den ersten Blick als außerordentlicher Vorfall erscheinen mag, ist historisch gesehen jedoch weniger besonders. Größere Umwälzungen in der internationalen Politik und insbesondere Kriege führten in den 175 Jahren des Bestehens der Schweiz als neutraler Staat stets zu innenpolitischen Diskussionen über die Handhabung der Neutralität, bei denen verschiedene Interessen und politische Ausrichtungen aufeinander prallten. Und sie führten ebenso zu Kritik an der Neutralität und Druck von außen, denn das Abseitsstehen bei militärischen Konflikten anderer Staaten kann einen Staat als feige und teilnahmslos erscheinen lassen. In Kombination mit der Aufrechterhaltung möglichst guter politischer und wirtschaftlicher Beziehungen nach allen Seiten, droht es zudem als politischer Opportunismus gedeutet zu werden.

Der vorliegende Beitrag untersucht, wie die Schweiz in der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart versucht hat, ihre Neutralität an wandelnde Bedingungen im Umfeld des Staates anzupassen. Er zeigt zunächst, wie sich in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem das System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) und die regionale Kooperation in Europa zu wichtigen Bezugspunkten für die Neutralitätsdebatte und die Neutralitätspolitik der Schweiz ent-

wickelt haben. Danach geht der Beitrag auf die Zeit nach dem 24. Februar 2022 ein, also nach dem Beginn des russischen Großangriffs auf die Ukraine. Er zeichnet nach, dass sich bis dato zwar keine strukturierte Debatte über die Neutralität entwickelt hat, aber sehr wohl drei Debattenstränge identifiziert werden können, die jeweils Bezüge zur Neutralität aufgewiesen haben, jedoch bis dato weitgehend im Sand verlaufen sind. Dabei handelt es sich um i) das Verhältnis der Schweiz zur Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) und die Möglichkeit einer Neuinterpretation der Neutralität in Richtung einer »kooperativen Neutralität«, ii) die Ausgestaltung des Kriegsmaterialgesetzes und schließlich iii) zivilgesellschaftliche Initiativen zur Weiterentwicklung der Neutralität und ihrer Verankerung in der Verfassung.

Immerwährende Neutralitätsdiskussionen

Die Schweiz gilt es neutrales Land *per excellence*. Seitdem die damaligen europäischen Großmächte im Wiener Kongress 1815 die Neutralität der Schweiz anerkannten, blieb diese ununterbrochen die Leitmaxime der Außen- und Sicherheitspolitik, die ihren eigentlichen Anfang mit dem Entstehen des modernen Bundesstaates im Jahre 1848 fand. Diese Maxime einer dauernden und bewaffneten Neutralität stand sinnbildlich für die berechenbare Stellung der Schweiz inmitten der durch Kriege geprägten europäischen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Als außenpolitische Maxime und Eckpfeiler der staatlichen Identität steckt die Neutralität den Raum ab, in dem grundsätzliche außen- und sicherheitspolitische Fragen diskutiert werden (siehe hierzu auch den Beitrag von Kenneth McDonagh in diesem Band).

Zusammen mit der direkten Demokratie und dem Föderalismus ist die Neutralität zudem einen Eckpfeiler der politischen Identität des Landes. Dieser zentrale Stellenwert für das politische Gemeinwesen zeigt sich auch in jährlichen Befragungen der Bevölkerung¹, die ein anhaltend hohes Maß an Unterstützung für die Neutralität dokumentieren. Historisch gesehen gibt es auch Wechselwirkungen zwischen diesen Eckpfeilern: Der Föderalismus begünstigte zurzeit der großen europäischen Kriege das Entstehen der Neutralität, und letztere erlaubte es der direkten Demokratie, in den außenpolitischen Bereich vorzustoßen.

Obwohl die Neutralität völkerrechtliche Grundlagen besitzt (siehe hierzu den Beitrag von Stephan Wittich in diesem Band) bleibt sie ein politisches Konzept, das politischen Zielen dient, nämlich der Wahrung der außen- und sicherheitspolitischen Souveränität. Dementsprechend existiert auch die Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht als rechtlicher Rahmen und Neutralitätspolitik als politische Gestaltung und politische Umsetzung des Status als (permanent) neutraler Staat, die dafür sorgen soll, dass die Neutralität von anderen Staaten als glaubwürdig wahrgenommen und anerkannt wird. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass Änderungen im geopolitischen Umfeld eine Neuaustrichtung der Neutralitätspolitik und eine entsprechende politische Auseinandersetzung über diese notwendig machen. Dementsprechend war auch die Neutralitätspolitik der Schweiz immer wieder innenpolitischen Aushandlungsprozessen unterworfen. Dies war sowohl im Ersten wie auch im Zweiten Weltkrieg der Fall, während den verschiedenen Phasen des Kalten Krieges wie auch nach dessen Beendigung. Sinnbildlich

dafür stehen auch verschiedene Schriftstücke, sei dies aus der Feder der Zivilgesellschaft oder der Verwaltung.²

Gegenstand dieser Diskussionen war stets eine Mischung aus innenpolitischen Anliegen und einer Justierung der Neutralitätspolitik angesichts eines sich verändernden geopolitischen Umfelds. Während in den beiden Weltkriegen unterschiedliche Parteien zugunsten der kriegsführenden Nachbarstaaten gekoppelt mit realpolitischen Sachzwängen im Zentrum der Aushandlungsprozesse zur Bestimmung der Neutralitätspolitik standen, entwickelten sich in den jeweiligen Nachkriegsphasen sowie im Kalten Krieg zwei weitere politische Räume, zu denen sich die Neutralität verhalten musste: 1) Die kollektive Sicherheit auf globaler Ebene in Form der Vereinten Nationen und 2) die regionale Kooperation in Europa, versinnbildlicht in erster Linie durch die Europäische Union (EU) und die NATO sowie in etwas weicherer Form durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Diese beiden Räume bilden auch den Rahmen der neusten Diskussionen zur Neutralität.

Sollte die kollektive Sicherheit jemals in ihrer Reinform existieren, würde sie die Neutralität in deren Ursprungsgedanken überflüssig machen, denn die Neutralität soll das Überleben eines Staates in einem konfliktreichen Umfeld sichern.³ Die kollektive Sicherheit strebt dasselbe Ziel an, jedoch im Verbund. Beide Konzeptionen schließen sich insofern aus, als es gegenüber der kollektiven Sicherheit keine Neutralität geben kann. Diese ist gegenüber Kriegen zwischen Staaten, nicht zwischen der Weltgemeinschaft und einem Staat konzipiert (siehe dazu auch den Beitrag von Jodok Troy in diesem Band). Entsprechend führten die Gründung des Völkerbundes nach dem Ersten und der Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg zu Grundsatzdebatten darüber, ob und unter welchen Umständen die Schweiz diesen Organisationen beitreten solle.

Dem Völkerbund trat die Schweiz als Gründungsmitglied bei und holte den Sitz der Organisation nach Genf. Zugleich nahm sie die sogenannte »differenzierte Neutralität« an, der zufolge sich die Schweiz an wirtschaftlichen Sanktionen der Organisation, jedoch nicht an militärischen Zwangsmaßnahmen beteiligen würde. Diesem Entscheid, der schließlich durch eine Volksabstimmung bestätigt wurde⁴, waren jedoch heftige Diskussionen vorangegangen.

Nach den Erfahrungen mit der gescheiterten kollektiven Sicherheit der Zwischenkriegszeit verhielt sich die Schweiz gegenüber den Vereinten Nationen zurückhaltend. Ein Beitritt stand bei der Gründung der Organisation nicht zur Debatte. Erst mit der Zeit lockerte sich das Verhältnis mit der Ansiedlung zahlreicher humanitärer und anderer technischer Unterorganisationen der VN in Genf. Im Jahre 1986 scheiterte der Beitritt an einer Volksabstimmung.⁵ Erst nach dem Ende des Kalten Krieges war die Schweiz so weit, dass sie in einem ersten Schritt den Grundsatzentscheid fällte, von den VN verhängte Sanktionen, sofern diese nicht militärischer Natur waren, grundsätzlich zu übernehmen. Im Jahre 2002 trat sie nach einer gewonnenen Volksabstimmung schließlich den VN bei und war in den Jahren 2023/24 sogar erstmals nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates.⁶ Vorangegangen waren umfassende Diskussionen und Abklärungen über die Vereinbarkeit der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat mit der Neutralität.⁷

In Bezug auf die europäische Integration war die Sachlage zugleich einfacher und komplizierter. Einfacher deswegen, weil die EU bis heute keine zwingend militärische Beistandspflicht ihrer Mitglieder beinhaltet. Daher wäre eine Mitwirkung der Schweiz

aus Neutralitätsrechtlicher Sicht möglich, wie der Bundesrat bereits 1993 in seinem Neutralitätsbericht festhielt.⁸ Hingegen stellte die europäische Integration aufgrund ihrer weitgehenden Außenwirtschaftlichen Kooperation inklusive der Möglichkeit, Handelsanktionen zu verhängen, Herausforderungen an die Neutralitätspolitik der Schweiz. Dies umso mehr, als mehrfach eine weitgehende Übereinstimmung grundlegender Werte in der europäischen Außenpolitik mit der Außenpolitik der Schweiz festgestellt wurde.

Der Neutralitätsbericht des Bundesrats hielt zudem fest, dass die Neutralität die Schweiz nicht daran hindern dürfe, die zu ihrer Verteidigung nötigen Vorkehrungen zur Abwehr neuer Bedrohungen zu treffen, gegen die man sich nur mit internationaler Zusammenarbeit schützen könne. Dies sollte allerdings so geschehen, dass der Neutrale dabei keine Verpflichtungen eingehen würde, die ihn dem Risiko aussetzen, in einen Konflikt hineingezogen zu werden.⁹ Vor diesem Hintergrund stand ein Beitritt zur NATO bis heute nie ernsthaft zur Diskussion.¹⁰ Jedoch engagierte sich die Schweiz von Anbeginn weg in der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihrer Nachfolgeorganisation der OSZE.¹¹

Der Neutralitätsbericht von 1993 trug insgesamt wesentlich dazu bei, die Schweizer Neutralität im Kontext der damals neuen globalen Realität zu definieren und eine Grundlage für die zukünftige Außenpolitik zu schaffen. Er verdeutlichte, dass Neutralität dynamisch und anpassungsfähig sein muss, um den Herausforderungen einer sich wandelnden Welt gerecht zu werden. Und er stellte einen Ausgangs- und Bezugspunkt für eine schrittweise Weiterentwicklung der Neutralitätspolitik dar. Die Beziehungen zu den VN wurden vertieft, ebenso das bilaterale Verhältnis zur EU, die technische Zusammenarbeit mit der NATO und das Engagement im Rahmen der OSZE. Im Jahre 2014, dem wohl krisenreichsten Jahre der Organisation seit ihrer Entstehung, hatte die Schweiz sogar die Präsidentschaft inne und setzte sich sowohl bei den Mediationsbemühungen wie auch bei den vertrauensbildenden Maßnahmen stark ein.¹²

Parallel dazu baute die Schweiz ihre Bemühungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und insbesondere der internationalen Friedensförderung kontinuierlich aus.¹³ Grundprinzip blieb das Festhalten an der Neutralität. Dies verhinderte zwar den Beitritt zu einer Organisation kollektiver Verteidigung, erlaubt es der Schweiz aber, jenseits dieser »roten Linie« ihr multilaterales Engagement stetig zu verstärken. Jenseits des bereits erwähnten Engagements im Rahmen der VN gehörten dazu seit 1994 die Mitwirkung an der Partnerschaft für den Frieden (PfP) der NATO sowie auch die fallweise Übernahme von EU-Wirtschaftssanktionen, die nicht über einen Beschluss des Sicherheitsrates der VN abgedeckt waren, wie etwa gegen Serbien-Montenegro im Umfeld der Jugoslawienkriege der 1990er Jahre.¹⁴ Parallel dazu reduzierte sich die sicherheitspolitische Funktion der Neutralität zunehmend, relevant blieben die (undefinierte) Identitätsfunktion und die *branding*-Funktion für die Friedensförderung und die Guten Dienste.¹⁵

Folgen des russischen Angriffs auf die Ukraine

Der Angriff Russlands auf die Ukraine brachte dieses schrittweise gewachsene Gefüge der Schweiz im Umgang mit der Neutralität ins Wanken. Schuld daran war nicht das Auf-

kommen grundsätzlich neuer Parameter, jedoch die Zuspitzung latenter Spannungsfelder im Verhältnis der Schweiz und ihrer Neutralität gegenüber dem globalen und europäischen Umfeld. In der Schweiz kam es als Folge davon zum Aufeinanderprallen verschiedener Ansichten zur Handhabung der Neutralität, denen unterschiedliche Beweggründe zugrunde lagen.

Ein Spannungsfeld ergibt sich aus der Koexistenz von Neutralität und dem System kollektiver Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Veto-Möglichkeit der fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates kann dazu führen, dass diese Gremium an seinem Handel gehindert wird und Verletzungen des Friedens nicht entgegen treten kann. Wenn die Aggression, wie im Fall des russischen Krieges gegen die Ukraine, durch ein Mitglied des Sicherheitsrates selbst verübt wurde, ist dieser Zustand umso problematischer und anstößiger. Das Entsetzen darüber war in gewissen bürgerlichen Kreisen der Schweizer Politik groß. Dabei schien vergessen worden zu sein, dass dieser Zustand bereits die 35 Jahre des Kalten Krieges geprägt hatte. Der einzige Unterschied war, dass die Schweiz damals noch nicht Mitglied der VN war. Die Erwartung, dass dieser Zustand erneut auftreten könnte, war mit ein Grund, wieso die Schweiz an ihrer Neutralität festhielt, nämlich gerade für den Fall, dass Handlungen im Sinne der kollektiven Sicherheit blockiert wurden.

Ein weiteres Spannungsfeld ergab sich aus den Reaktionen der EU auf den Angriff Russlands. Diese beschloss den Aggressionskrieg nicht nur inhaltlich klar zur verurteilen, sondern umfassende Wirtschaftssanktionen gegen Russland zu verhängen. Nach einer kurzen Bedenkzeit entschied der Bundesrat, die Sanktionen der EU weitgehend zu übernehmen und hat dies für die erfolgten späteren Erweiterungen der Sanktionen auch immer wieder getan.¹⁶ Mit diesem Verhalten wich der Bundesrat von seiner Haltung im Jahr 2014 ab, als er nach den russischen Angriffen auf der Krim und im Osten der Ukraine lediglich Umgehungsgeschäfte über die Schweiz verhinderte, jedoch keine Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland verhängte. Im militärischen Bereich wurden hingegen keine Zugeständnisse gemacht: Der Bundesrat erteilte jeglicher direkten oder indirekten militärischen Unterstützung der Ukraine eine Abfuhr. Insbesondere wurden auch keine Wiederausfuhren von Schweizer Kriegsmaterial, das an europäische Staaten in den vorangehenden Jahren geliefert worden war, erlaubt.¹⁷ Diese Haltung stieß im Ausland nicht nur auf Zustimmung.

Diese Spannungsfelder und Entwicklungen lösten in der Schweiz drei parallel verlaufende Diskussionen aus, die bisher jedoch alle mehr oder weniger im Sand verlaufen sind. Die erste Diskussion betraf offizielle Bestrebungen, einerseits die militärische Zusammenarbeit mit der NATO zu verstärken und andererseits das Neutralitätsverständnis zu überarbeiten. Das Parlament setzte sich aufgrund verschiedener Vorstöße mehrfach mit dem Verhältnis der Schweiz zur NATO auseinander. Im Kern ging es um die Frage, ob der Schweizer Armee gestattet werden sollte, sich an Übungen der NATO, die den Bündnisfall (sogenannter Art. 5 des Nordatlantikvertrags) zum Gegenstand hatten, zu beteiligen. Im Frühjahr 2023 forderte der Ständerat vom Bundesrat die Erstellung eines Berichts, der die Möglichkeiten aufzeigen sollte, wie die Schweiz ihre Verteidigungskooperation mit der NATO vertiefen könnte, ohne die Neutralität zu verletzen.¹⁸ Der Bundesrat wurde beauftragt, die potenziellen Mehrwerte und Erwartungen einer solchen Zusammenarbeit zu prüfen. Im Sommer 2024 beschloss der Nationalrat, der Armee die

Teilnahme an solchen Übungen zu verbieten, da dies mit der Wahrung der Schweizer Neutralität unvereinbar wäre.¹⁹ Im Herbst desselben Jahres lehnte der Ständerat diesen Entscheid jedoch ab, und sprach sich dafür aus, dass die Schweizer Armee weiterhin an NATO-Übungen teilnehmen kann, um die Interoperabilität der Schweizer Armee mit den Armeen der NATO-Staaten und damit die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz zu stärken. Es wurde betont, dass die Teilnahme im Einklang mit der Neutralitätspflicht der Schweiz stehe.²⁰

Eine grundsätzliche Revision des Neutralitätsverständnisses war vom Außenministerium bereits im März 2022 in Angriff genommen worden. Bundesrat Ignazio Cassis versuchte, mit dem Begriff der »kooperativen Neutralität« die Neutralitätspolitik stärker am außen- und sicherheitspolitischen Verhalten derjenigen Staaten zu orientieren, welche die grundsätzlichen Ziele und Werte der Schweiz teilten. Die fehlende Absprache des Außenministers mit seinen Kolleginnen und Kollegen im Bundesrat führten jedoch zu einem jähnen Ende dieses Vorhabens, das im Bundesrat keine Mehrheit fand.²¹ Als Ersatz veröffentlichte die Regierung einige Monate später eine etwas substanzierter gehaltene Antwort auf einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoß, in welcher sie schrieb, dass die Schweiz im Grundsatz an der im Bericht aus dem Jahre 1993 definierten Praxis festhalten wolle. Sie betonte, Neutralität bedeute nicht Gleichgültigkeit gegenüber fundamentalen Völkerrechtsverletzungen, und sie sei auch kompatibel mit der Übernahme von EU-Sanktionen.²² Der Bericht erwähnte die »kooperative Neutralität« mit keinem Wort.

Eine zweite und medial am präsentesten Diskussion betraf eine Revision des Gesetzes über den Export von Kriegsmaterial. Das entsprechende Bundesgesetz (Kriegsmaterialgesetz; KMG²³) wurde bereits mehrfach revidiert und versuchte stets, einen Ausgleich zwischen den Exportbedürfnissen der Rüstungsindustrie und den außenpolitischen Zielen in den Bereichen der humanitären Politik, der Menschenrechte und der Friedensförderung abzubilden. Aber der Widerspruch zwischen friedensfördernden und wirtschaftlichen Zielen blieb präsent.²⁴ Erst im Jahr 2021 hatte das Parlament strengere Bestimmungen für den Export von Kriegsmaterial verabschiedet. Diese Änderungen untersagten Waffenlieferungen in Länder, die systematisch und schwerwiegend Menschenrechte verletzen, ohne Ausnahmemöglichkeiten für den Bundesrat. Diese Verschärfung erfolgte als indirekter Gegenvorschlag zur *Korrektur-Initiative*²⁵, einer eidgenössischen Volksinitiative, die im Juni 2019 vom Bündnis *Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer* eingereicht worden war und in Folge der Verschärfung des KMG schließlich zurückgezogen wurde²⁶.

In den vergangenen drei Jahren hat das Schweizer Parlament intensiv über die Regelungen zum Wiederexport von Waffen diskutiert. Die zentrale Frage war, ob Drittländer, die Schweizer Waffen erworben haben, diese ohne Zustimmung der Schweiz an kriegführende Staaten wie die Ukraine weitergeben dürfen. Die Diskussionen wurden durch Anfragen mehrerer Staaten ausgelöst, die Schweizer Waffen an die Ukraine weitergeben wollten. Gemäß geltendem schweizerischen Recht müssen Staaten beim Kauf von Schweizer Rüstungsgütern eine Erklärung abgeben, diese nur mit Einwilligung der Schweiz weiterzugeben. Die Weitergabe an kriegführende Staaten ist dabei nicht bewilligungsfähig. Der Bundesrat lehnte dementsprechend Gesuche ab, Waffen aus Schwei-

zer Produktion an die Ukraine weitergeben zu dürfen, was international teils auf Unverständnis stieß.

Bisher zeichneten sich keine Mehrheiten ab, die für eine konsequente Lockerung der Bedingungen für eine indirekte Weitergabe von Waffen an kriegführende Länder eingetreten wäre. Im Frühjahr 2023 führte das Parlament Diskussionen zu einer ganzen Reihe von Vorschlägen.²⁷ Unter anderem lehnte der Ständerat einen Vorschlag ab, der vorsah, auf die sogenannte Nichtwiederausfuhr-Erklärung zu verzichten, wenn Rüstungsgüter an Staaten geliefert werden, die Schweizer Werten verpflichtet sind und über ein vergleichbares Exportkontrollregime verfügen. Ein anderer, ebenfalls nicht mehrheitsfähiger Vorschlag zielte darauf ab, die Nichtwiederausfuhr-Erklärungen für bestimmte Länder auf fünf Jahre zu befristen.²⁸ Schließlich rang sich das Parlament im Herbst 2023 dazu durch, die Regierung zu beauftragen, eine Revision des KMG aufzugleisen, die dem Bundesrat in außerordentlichen Situationen die Möglichkeit gibt, von den üblichen Bewilligungskriterien abzuweichen.²⁹ Gegner befürchten, dass dadurch Waffenexporte in Länder mit fragwürdigen Menschenrechtspraktiken wieder ermöglicht werden könnten. Sowohl der Inhalt wie auch der Fahrplan dieser Debatten zeigten, dass es nicht primär um die Ukraine ging, sondern um die Fortsetzung der innenpolitischen Diskussion um konkurrierende außenpolitische Ziele, nämlich der Ermöglichung von Rüstungsexporten bei gleichzeitiger Einhaltung von Vorgaben im Bereich der Menschenrechte und der Friedensförderung.

Eine dritte Debatte entwickelte sich innerhalb der Zivilgesellschaft. Das Entsetzen über den russischen Angriff und die Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates der VN brachte eine Gruppe ehemaliger Professoren, Diplomaten und anderer Funktionsträger dazu, ein Manifest zu verfassen³⁰, das aus ihrer Sicht zentrale Reformen für die Neutralität auflistet. Dazu gehört die Kernforderung, dass die Schweiz für den Fall einer Blockierung des Sicherheitsrates, nicht ihre Neutralität anwenden, sondern quasi eigenmächtig den Aggressor bestimmen und entsprechende Sanktionen verhängen sollte, dies gestützt auf das geltende Embargogesetz. Dazu sei die Schweiz, laut den Initiatoren des Manifests, als Mitglied der VN verpflichtet. Auch solle die Regelung der Kriegsmaterialexporte künftig unbelastet von den Neutralitätsverpflichtungen erfolgen. Auffallend ist, dass sämtliche Initiatoren des Manifests eine Biographie aufweisen, mit der sie den Kalten Krieg in verantwortungsvollen Positionen erlebt und die damalige Politik der Schweiz mehr oder weniger direkt mitgestaltet und verantwortet haben. Umso interessanter ist die plötzliche Abkehr von einer Politik, welche die Schweiz während mehreren Jahrzehnten verfolgte, ohne dass eine der unterzeichneten Personen zuvor jemals öffentlich mit einer entsprechenden Äußerung kritisch aufgefallen wäre.

Am anderen Ende des politischen Spektrums lancierten im Frühjahr 2022, also in etwa zur gleichen Zeit als sich der Bundesrat in einer Revision des Neutralitätsverständnisses übte, der neue Verein *pro Schweiz* und die Schweizer Volkspartei (SVP) die Volksinitiative zur *Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)*.³¹ Diese will die Neutralität in ihrer immerwährenden und bewaffneten Form in der Verfassung festschreiben. Neben der offensichtlichen Forderung, dass die Schweiz keinem Militär- und Verteidigungsbündnis beitreten darf, will das Begehr auch festhalten, dass sich die Schweiz an keinen nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen gegen kriegführende Staaten beteiligt. Vorbehalten bleiben Verpflichtungen gegenüber den VN sowie Maßnah-

men zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen anderer Staaten. Dies würde etwa verhindern, dass sich die Schweiz an Wirtschaftssanktionen der EU beteiligen könnte. Auch hält der Initiativtext fest, dass die Schweiz ihre Neutralität zur Verhinderung und Lösung von Konflikten nutzen und als Vermittlerin zur Verfügung stehen soll.³²

Der Bundesrat empfahl die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Er war der Meinung, dass die Verankerung eines starren Neutralitätsverständnisses in der Verfassung nicht im Interesse der Schweiz sei und den außenpolitischen Handlungsspielraum einschränken würde. Zugleich betonte die Regierung, dass sie vom Wert der Neutralität für die Schweiz überzeugt sei. Gerade im heutigen internationalen Umfeld brauche es eine flexible Handhabe der Neutralität im Rahmen der geltenden völkerrechtlichen Vorgaben. Die Verankerung eines spezifischen Neutralitätsverständnisses sei für die Wahrung der Landesinteressen schädlich. Der Bundesrat war insbesondere der Ansicht, dass ein Mittragen von international breit abgestützten Sanktionen im Interesse der Schweiz sei. Diese diene der Aufrechterhaltung einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung. Auch die Zusammenarbeit mit Militär- und Verteidigungsbündnissen liege nach Ansicht des Bundesrats im Interesse der Schweiz. Der Beitritt zu einem solchen Bündnis sei bereits heute nach internationalem Neutralitätsrecht ausgeschlossen.³³

Würdigung der Debatten und Ausblick

In der Schweiz gibt es gegenwärtig keine strukturierte Neutralitätsdiskussion. Jedoch hat der Angriff Russlands auf die Ukraine mehrere Debatten ausgelöst, die alle einen Bezug zur Neutralität aufweisen. Während auf Ebene von Regierung und Verwaltung Bestrebungen laufen, die Kooperation mit den entsprechenden europäischen und transatlantischen Organisationen EU und NATO zu vertiefen, sind parallel dazu auf gesellschaftlicher und politischer Ebene drei Bewegungen zu verzeichnen. Davon verfolgen mit der Neutralitätsinitiative und der Gruppe um das Manifest zwei explizit neutralitätspolitische Ziele. Die Initianten der parlamentarischen Diskussion zur Revision des KMG nutzen dagegen die Gunst der Stunde, um dank der Infragestellung der bisherigen Neutralitätspolitik eine erneute Revision des einschlägigen Gesetzes in ihrem Sinne herbeizuführen. Im Hintergrund sind die Meinungsumfragen im Kopf zu behalten, die zeigen, dass im Jahre 2025 zwar 53 % der Schweizer Bevölkerung eine Annäherung an die NATO befürworten, jedoch zugleich 87 % an der Neutralität festhalten wollen.³⁴

Die Komplexität dieser Konstellation wurde von ausländischen Beobachtern nur partiell wahrgenommen. Es dominierte die Aufregung um das Wiederausfuhrverbot von Schweizer Waffen, wie wenn diese Frage den Kriegsverlauf in der Ukraine maßgeblich beeinflusst hätte, und unter Vernachlässigung der tatsächlichen innenpolitischen Interessen, welche diese Debatte prägten. Hingegen instrumentalisierten innenpolitische Akteure die Kritik aus dem Ausland, um ihre eigene Position zu untermauern. Politische Debatten haben es aber natürlich an sich, dass solche Querbezüge, auch widersprüchlicher Art, hergestellt werden, wenn diese der Stärkung der eigenen Position dienen.

Etwas ungelenk kommen die Forderungen der Gruppe des *Manifests für eine Neutralität für das 21. Jahrhundert* daher.³⁵ Ihr Anliegen, die Neutralität stärker an die Charta der VN heranzuführen und bei Angriffskriegen gegen Demokratien nicht mehr neutral zu sein, würde die Neutralität ihres Kerns berauben. Denn die aktuelle »Rest-Neutralität« der Schweiz ist ja gerade für den Fall gedacht, dass die kollektive Sicherheit als Folge der Blockierung des Sicherheitsrates der VN nicht funktioniert. Es wäre ehrlicher und womöglich politisch sogar erfolgsträchtiger gewesen, wenn die Initianten die vollständige Abkehr von der Neutralität gefordert hätten. Am anderen Ende des politischen Spektrums agieren primär politisch konservative Kreise, welche die von der Schweiz beschlossene Übernahme der Wirtschaftssanktionen der EU kritisieren. Sie huldigen einem sehr traditionellen, auch der Maximierung des wirtschaftlichen Nutzens verpflichteten Neutralitätsverständnis.

Man kann sich fragen, inwiefern diese Gemengelage einem konstruktiven Umgang mit den außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht wird, denen sich die Schweiz gegenüber sieht. Dazu gehören, stets in neutralitätspolitischer Perspektive, neben dem Krieg in der Ukraine auch andere politische Kontexte regionaler oder globaler Natur, seien dies nun der Nahe Osten, Globale Entwicklungsziele oder die für das Jahr 2026 angesetzte dritte OSZE-Präsidentschaft der Schweiz. Offenbar waren zuvor Kandidaturen anderer westeuropäischer Staaten am Veto Russlands gescheitert. Aber auch die Tatsache, dass die Schweiz bis anhin am Prinzip festhielt, auch in schwierigen Konfliktkontexten möglichst mit allen Akteuren Beziehungen aufrecht zu erhalten, weist einen Bezug zur Neutralitätspolitik auf.

Die Sicherheitspolitik ist schon seit längerem kein Argument mehr, weder für noch gegen die Neutralität. Dank ihrer geopolitischen Lage kann sich die Schweiz eine Sonderrolle leisten, solange sie nicht als unsolidarisch und opportunistisch angesehen wird. Die Schweiz muss bereit sein, genügend Ressourcen für ihre eigene Wehrfähigkeit einzusetzen, unabhängig davon, ob sie dies als Teil eines Militärbündnisses oder außerhalb eines solchen tut. Auch muss sich die Schweiz die Frage stellen, wie wichtig sie die Neutralität für das *branding* ihrer Außenpolitik und insbesondere ihren Einsatz im Bereich der internationalen Friedensförderung erachtet. Je stärker die Wahrnehmung ist, dass das internationale Umfeld zunehmend unberechenbarer ist, desto sinnstiftender erscheint die Neutralität, die dem Krieg, unabhängig von den Parteien und vom Gegenstand, entsagt. Dies heißt aber nicht, dass der neutrale Staat keine außenpolitischen Werte oder sonstigen Präferenzen äußern sollte. Er kann dies vielleicht sogar umso entschiedener tun, als er sich damit nicht dem Risiko der militärischen Parteinahme aussetzt. Solche Überlegungen fließen jedoch allenfalls am Rande in die aktuellen Neutralitätsdiskussionen mit ein.

Auch die Expertise zum Verständnis der Neutralität, ihre völkerrechtliche Verankerung und ihre geopolitische Bedeutung spielt keine maßgebliche Rolle in der Debatte über die Neutralität. Zahlreiche politische Meinungen beherrschen das Feld und werden am Schluss wohl den Ausschlag dafür geben, wie die Neutralität interpretiert und umgesetzt wird. Dem Sachwissen, das in der Akademie und in der Verwaltung verbreitet ist, verbleibt eine Orientierungs- und gegebenenfalls auch eine Beratungsrolle. Letzten Endes vermag die Wissenschaft wohl nicht viel mehr, aber auch nicht weniger als die Rolle eines ehrlichen Maklers zu erfüllen.³⁶ Der Einfluss der Wissenschaft ist darauf begrenzt,

Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, welche die Politik aufgreifen kann.³⁷ Die Grenzen der Beratungsfähigkeit der Politik zeigt jedoch eine Untersuchung zum Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik in der Schweiz, die im Gefolge der Erfahrungen des Umgangs mit der COVID-19-Pandemie erstellt worden war. Zugleich schlägt diese Studie aber auch als konkrete Maßnahmen zur Verbesserung dieses Verhältnisses vor, beide Seiten für einander sensibilisieren sowie Prinzipien und Abläufe jenseits spezifischer Krisensituationen aufzustellen.³⁸

Die Grundsatzfrage ist, wie viel Flexibilität sich die Schweiz in ihrer künftigen Handhabung der Neutralität geben möchte. Die Neutralitätsinitiative der SVP geht in die eine Richtung. Der gescheiterte Neutralitätsbericht des Bundesrats zeigte in die andere Richtung.³⁹ Damit hat die Diskussion über die künftige Ausrichtung der Schweizer Neutralitätspolitik bereits begonnen. Deren Ausgang wird auch Folgen für das Verhältnis zur EU haben, zumal eine Annahme der SVP-Initiative es der Schweiz in Zukunft verunmöglichen würde, von der EU verhängte Sanktionen zu übernehmen, falls diese sich nicht auf eine Resolution des Sicherheitsrates der VN stützen.

In der Vergangenheit hat die Schweiz die Neutralität womöglich zu oft als Vorwand verwendet, um sich aus ihrer internationalen Verantwortung zu stehlen und entweder nicht Partei beziehen zu müssen oder aus einer gegebenen Situation den für sich größtmöglichen Nutzen zu ziehen. Die Neutralität kann aber auch ganz anderes gedeutet werden, nämlich als Verpflichtung dazu, zu kriegerischen Konflikten und vor allem auch hinsichtlich deren Vermeidung besonders klar Position beziehen zu müssen. Der Diskussionsraum, in welchem die künftige Ausrichtung der Schweizer Neutralitätspolitik bestimmt wird, ist entsprechend groß.

Es braucht Mut, um in der aktuellen internationalen politischen Konstellation an der Neutralität festzuhalten. Für Opportunismus hat es sehr wenig Raum. Hilflos mag der Umgang der Schweiz mit der Neutralität erscheinen, wenn man die Debatten im Parlament und in der Öffentlichkeit oberflächlich betrachtet. Faktisch gesehen geht es aber um die Neubestimmung der Neutralitätspolitik in einem sich wandelnden außenpolitischen Umfeld. Es zeugt vom demokratischen Verständnis der Außenpolitik, wenn dabei unterschiedlichste Meinungen geäußert werden. Wichtig ist, dass als Ergebnis eine einigermaßen gefestigte Konzeption resultiert, die über eine genügend breite innenpolitische Abstützung verfügt und der Regierung ausreichend Handlungsspielraum zur Gestaltung der Außenpolitik bietet.

Anmerkungen

- 1 Tibor Szvircsev Tresch et al., Hg., Sicherheit 2025. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend (Zürich: ETH Zürich, 2025), <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/sicherheit-2025.pdf>.
- 2 Carl Spitteler, »Unser Schweizer Standpunkt. Rede, gehalten vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Gruppe Zürich, am 14. Dezember 1914,« in Carl Spitteler. Dichter, Denker, Redner, hg. von Stefanie Leuenberger, Philipp Theisohn und Peter von Matt (München: Nagel & Kimche Verlag, 2019), 441–458; Bundesrat, »Bericht über

- die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität (1993), « https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1994/1_153__de.
- 3 Laurent Goetschel, »Neutrality, a Really Dead Concept?« *Cooperation and Conflict* 34, Nr. 2 (1999): 115–139, <https://doi.org/10.1177/00108369921961807>.
 - 4 Dietrich Schindler, *Die schweizerische Neutralität 1920–1938* (Berlin: W. de Gruyter & Company, 1938).
 - 5 Carlo Moos, *Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO. Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz, Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte – Contributions suisses à l'histoire internationale*, Bd. 4 (Chur: Chronos, 2001).
 - 6 Siehe hierzu Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, »Mandat der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat: Schlussbericht über das Mandat der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat (2023–2024)« 14. März 2025, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/92393.pdf>.
 - 7 Bundesrat, »Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlaments. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3967, Aussenpolitische Kommission SR,« 19. August 2019 (2020).
 - 8 Bundesrat, »Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren,« 173.
 - 9 Bundesrat, »Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren,« 208.
 - 10 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, »Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik (2024)« <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/89334.pdf>.
 - 11 Hansjörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki: Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972–1975* (Bern: P. Haupt, 1996).
 - 12 Christian Nünlist, »Testfall Ukraine-Krise: Das Konfliktmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz,« *Bulletin 2014 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 35–62, <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/92091/2/2014.pdf>.
 - 13 Markus Heiniger, *Rückblick für die Zukunft: 30 Jahre Friedensengagement im EDA 1990–2020* (Bern: EDA, 2021).
 - 14 Staatssekretariat für Wirtschaft, »Die Schweiz und Internationale Sanktionen (1990)« https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/die-schweiz-und-internationale-sanktionen.html.
 - 15 Laurent Goetschel, »Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik?« in: *Die Schweizer Neutralität: Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?*, hg. von Georg Kreis (Zürich: Werd Verlag, 2007), 81–94.
 - 16 Staatssekretariat für Wirtschaft, »Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine,« https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen/massnahmen-zur-vermeidung-der-umgehung-internationaler-sanktionen.html.

- 17 Swissinfo, »Deutschland darf keine Schweizer Munition an Ukraine weitergeben,« 24. April 2022, <https://www.swissinfo.ch/ger/deutschland-darf-keine-schweizer-munition-an-ukraine-weitergeben/47540430>.
- 18 Josef Dittli, »Nato-Kooperation im Verteidigungsbereich verstärken, ohne dem Bündnis beizutreten!« Bundesversammlung, Postulat, 23.3131, 14. März 2023, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20233131>.
- 19 Bundesversammlung, »Schweizer Armee soll den Nato-Bündnisfall nicht trainieren dürfen,« 13. Juni 2024, https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2024/20240613183820825194158159026_bsd161.aspx.
- 20 Bundesversammlung, »Schweizer Armee soll weiterhin an Nato-Übungen teilnehmen können,« 18. September 2024, https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2024/20240918115234891194158159026_bsd058.aspx?utm_source=chatgpt.com.
- 21 »Cassis' Neutralitätsbericht scheitert im Bundesrat,« Année politique suisse, 7. September 2022, <https://anneepolitique.swiss/prozesse/65062-cassis-neutralitatsbericht-scheitert-im-bundesrat>.
- 22 Bundesrat, »Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR,« 11. April 2022, 19 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/73615.pdf>.
- 23 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 13. Dezember 1996 (Stand am 1. September 2023) https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/794_794_794/de
- 24 Urs Bruderer, »Gute Dienste und Gute Waffendeals? Zündstoff!« Republik, 22. August 2018. <https://www.republik.ch/2018/08/22/gute-dienste-und-gute-waffendeals-passen-nicht-zusammen>.
- 25 Siehe »Eidgenössische Volksinitiative ›Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)‹,« Bundeskanzlei, 2019, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis49ot.html>.
- 26 Amnesty International. »Erfolg: Parlament stärkt Kontrolle von Waffenexporten,« 6. Oktober 2021. <https://www.amnesty.ch/de/themen/waffen-waffenhandel/dok/2021/schweiz-korrektur-der-exportkontrolle-erfolgreich>.
- 27 Bundesversammlung, »Welche Vorschläge zur Waffen-Weitergabe diskutiert werden,« 8. März 2023. https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2023/202308043120559194158159038_bsd010.aspx.
- 28 Bundesversammlung, »Nationalrat will nur kosmetische Lockerung bei Waffen-Weitergabe,« 8. März 2023. https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2023/20230308170900926194158159038_bsd139.aspx.
- 29 David Biner, »Der Bundesrat will das Kriegsmaterialgesetz lockern, und die Frage wird sein: Wechseln die Mitte-Ständeräte vor den Wahlen ihre Meinung?« Neue Zürcher Zeitung, 1. September 2023, <https://www.nzz.ch/schweiz/der-bundesrat-will-das-kriegsmaterialgesetz-lockern-ld.1754314>
- 30 »Manifest für eine Neutralität für das 21. Jahrhundert,« Suisse en Europe, 29. Mai 2024, <https://suisse-en-europe.ch/neutralitaet-21/>.

- 31 »Lancierung der Volksinitiative ›Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)«, « Année politique suisse, 15. Oktober 2022, <https://anneepolitique.swiss/prozesse/65368-lancierung-der-volksinitiative-wahrung-der-schweizerischen-neutralitat-neutralitaetsinitiative>.
- 32 Bundeskanzlei, »Eidgenössische Volksinitiative ›Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)«, « 2024, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis54ot.html>.
- 33 Bundesrat, »Botschaft zur Volksinitiative ›Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)«, « 2024, <https://www.news.admin.ch/newsd/messages/attachments/90843.pdf>.
- 34 Tresch et al., Sicherheit 2025, 147, 165.
- 35 »Manifest für eine Neutralität für das 21. Jahrhundert.«
- 36 Roger A. Pielke, The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
- 37 Reiner Grundman und Nico Stehr, The Power of Scientific Knowledge: From Research to Public Policy (Cambridge, Cambridge University Press, 2012), 3.
- 38 Alexandra Hofmänner, »The Role of Science in the Swiss Policy Response to the COVID-19 Pandemic,« Swiss Academies Reports 16 (11). <http://doi.org/10.5281/zenodo.5584118>.
- 39 Daniel Möckli, »Schweizer Neutralitätsdebatte: Eine Auslegeordnung,« CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 350, Oktober 2024, <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse350-DE.pdf>.

