



Spotlight

Postkarte aus dem Bestand der Schweizer Nationalbibliothek, digitalisiert im Rahmen des Projekts 14-18.ch

Die Schweiz – neutral, aber nicht wertfrei

Amando Ammann

Die Neutralitätspolitik der Schweiz ist im Wandel begriffen. Dass darunter nicht zuletzt die Guten Dienste leiden könnten, muss nichts Schlimmes sein.

Mit der vollständigen Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland hat der Bundesrat etwas gewagt, wozu er 2014 nach der Annexion der Krim noch nicht bereit war. Damals erliess er nur die nötigsten Massnahmen, um die Umgehung der EU-Sanktionen durch die Schweiz zu verhindern. Aufgrund des innen- und aussenpolitischen Drucks hat sich der Bundesrat nun von seiner bisherigen Strategie abgewendet, die stark an den «Guten Diensten» orientiert war. Unter diesen diffusen Begriff fallen Schutzmandate, die Ausrichtung von Konferenzen und aktive Vermittleraktivitäten. Noch vor Kurzem gab Staatssekretärin Livia Leu zu bedenken, dass man das derzeitige Schutzmandat zwischen Russland und Georgien nicht erfüllen könne, wenn man sich zu nahe an eine Parteiposition begeben würde. Unterdessen dürfte sich die Frage stellen, ob Präsident Putin an derartigen Mediationen überhaupt noch Interesse bekundet. Seit Neustem führt Russland die Schweiz auf der Liste «unfreundlicher» Staaten.

Völkerrechtlich gesehen ist der Kurswechsel des Bundesrats legitim. Die wenigen verbindlichen Rechte und Pflichten – wie die Nichtteilnahme an internationalen bewaffneten Konflikten oder das Verbot von Waffenlieferungen – erwachsen einzig aus dem Neutralitätsrecht, das in den Haager Abkommen von 1907 und im darauf basierenden Gewohnheitsrecht festgehalten ist. Dagegen verstösst die Schweiz mit den erweiterten Sanktionen nicht. Auch das schweizerische Embargogesetz lässt den Nachvollzug von EU-Sanktionen zu. Weniger klar ist hingegen die Vereinbarkeit mit der

Neutralitätspolitik, also mit jenen Massnahmen, die von der Schweiz über die Anforderungen des Neutralitätsrechts hinaus getroffen werden. Sie sollen die Glaubwürdigkeit und die Wirksamkeit des neutralen Status stärken. Neutralitätspolitik liegt aber im Ermessen der Regierung, die den entsprechenden Handlungsspielraum nun nutzt.

Von der Integrations- und Schutzfunktion zur Dienstleistung

Die Neutralität der Schweiz erfüllte im Verlauf der letzten Jahrhunderte unterschiedliche Funktionen¹, deren Gewichtung je nach Interessenslage der Schweiz und machtpolitischen Umfeld variierte. Im in vielerlei Hinsicht fragmentierten Bundesstaat Mitte des 19. Jahrhunderts hatte der Konsens über eine aussenpolitische Enthaltung eine integrative Funktion. Später diente die Neutralität vor allem dem Schutz der Unabhängigkeit der Schweiz, einem Kleinstaat inmitten regionaler Grossmächte. Diese wiederum respektierten die Schweizer Neutralität, weil diese die Vorstellung eines europäischen Gleichgewichts bediente und sie von den humanitären Leistungen der Schweiz profitierten. Spätestens mit dem Ende des Kalten Kriegs verlor die Schutzfunktion an Bedeutung. Sicherheit garantierte in erster Linie die geografische Lage inmitten von Nato-Mitgliedern. Mit der Debatte über einen EU-Beitritt wurde in den 1990er-Jahren auch die Neutralitätspolitik neu gedacht, und im Neutralitätsbericht von 1993 kam die Forderung nach einer Reduktion auf ihren völkerrechtlichen Kern auf.

Die Übernahme von Uno-Sanktionen wurde für neutralitätsvereinbar befunden, genauso die EU-Integration. Selbst die Kooperation mit der Nato nach 1996 war neutralitätsrechtlich unumstritten, wenngleich neutralitätspolitisch erklärungsbedürftig. Im Verlauf der letzten dreissig Jahre wiederum rückte die Dienstleistungsfunktion der Neutralität in den Vordergrund, namentlich in Gestalt der aktiven Guten Dienste (Vermittlungstätigkeiten).

Ein zukunftsfähiges Verständnis der Guten Dienste

Die Neutralität wird oftmals als Basis der Guten Dienste verstanden. Die Schweiz war daher oft bemüht, die Übernahme von Sanktionen oder Beteiligungen an Interventionen zu vermeiden, darauf verweisend, dass dies die Effektivität ihrer Vermittlungsarbeit aufs Spiel setzen könnte. Dennoch betonte der Bundesrat auch nach Übernahme des EU-Sanktionsregimes, dass die Schweiz weiterhin zur Konfliktlösung beitragen wolle. Neutralität ist eben keine zwingende Vor-

aussetzung für Gute Dienste. Insbesondere im Bereich der Vermittlung weist die Schweiz im Vergleich mit anderen Staaten trotz ihrer Neutralität keine besonders gute Bilanz auf.² Anders verhält es sich bei den Schutzmandaten, die aber seit den 1970er-Jahren immer weniger gefragt sind. Die Warnung, dass eine Neutralitätsfixierung kontraproduktiv sei und sich die Guten Dienste vielmehr am Schweizer Interesse an der Förderung von Frieden und Sicherheit orientierten sollten, ist nicht neu. Der Historiker Konrad Stamm verstand unter dem Begriff der Guten Dienste die Bemühungen eines Staates, zur Schlichtung eines zwischenstaatlichen Konflikts beizutragen.³ Im Fall der Ukraine-Krise, wo laut Ignazio Cassis zuerst die Spirale der Gewalt gebrochen werden muss, bevor ein Dialog möglich ist, kann auch die Übernahme von umfassenden Wirtschaftssanktionen der Streitschlichtung dienen.

Zurück zur Integrationsfunktion von Neutralität?

Da die USA von ihrer Rolle als ideologische Führungsmacht zunehmend zurücktreten, werden ihre Verbündeten und insbesondere die EU gezwungen, sich autonom für die Verteidigung ihrer Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit einzusetzen. Je öfter Europa als Akteurin in Konflikte involviert ist, umso stärker isoliert sich die – nicht nur ideologisch, sondern auch wirtschaftlich in die EU quasi-integrierte – Schweiz mit ihrer Zurückhaltung. Das kann sie sich nicht leisten.

Angesichts des Drucks der westlichen Wertegemeinschaft könnte diese Neuausrichtung der Neutralitätspolitik auch als Rückbesinnung auf die Integrationsfunktion verstanden werden – nun aber nach aussen gerichtet. Denn als übergeordnetes Ziel der Neutralität gilt die Wahrung des inneren und äusseren Friedens im Rahmen von relativer Unabhängigkeit und des Gemeinwohls. Auch angesichts des belasteten Verhältnisses zur EU und deren Unverständnis gegenüber der Schweizer Haltung hätte ein Festhalten an der bisherigen Neutralitätspolitik *en gros* wohl mehr geschadet als genützt. Die Schweizer Bevölkerung, in deren Köpfen das Axiom integraler Neutralität lange völlig unantastbar schien, zeigt ebenfalls Akzeptanz für flexiblere Spielarten: Jüngst befürworteten wieder mehr Personen eine differenzielle Auslegung von Neutralität, welche die Beteiligung an nichtmilitärischen Sanktionen einschliesst.⁴

1 Riklin, Alois (2010): Neutralität, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 10.11.2010.

2 Trachsler, Daniel (2004): Gute Dienste – Mythen, Fakten Perspektiven, in: Andreas Wenger (Hg.), Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, S. 33–64.
3 Stamm, Konrad W. (1974): Die guten Dienste der Schweiz: Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration, Bern.
4 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2022): Die Neutralität der Schweiz, Bern.

Neutralität und Gute Dienste entkoppeln

Im 21. Jahrhundert der Multipolarität droht der liberale eurozentrische Wertekanon einer von vielen zu werden. Die Schweiz sollte sich daher fragen, ob sie weiterhin an ihrem bisherigen Neutralitätsverständnis festhalten will, nur um ihre Guten Dienste nicht zu gefährden. In Konflikten, an denen Staaten wie Russland beteiligt sind, deren Verständnis von Völkerrecht immer stärker von vermeintlich «universellen» westlichen Prinzipien abweicht⁵ und die selbst grundlegende Völkerrechtsregeln wie die territoriale Unversehrtheit missachten, gibt es eigentlich keine Dialoggrundlage. Die Ausrichtung der Schweizer Aussenpolitik auf hypothetische Vermittlertätigkeiten wird daher unglaubwürdig und immer schwerer zu legitimieren. In seinem Neutralitätsbericht hielt der Bundesrat 1993 fest, dass die Schweiz durch die Guten Dienste ihr Engagement für Frieden zwischen den Mitgliedern der «Staatsgemeinschaft» ausdrücke. Dieser Gemeinschaft gehört Russland zurzeit nicht mehr an.

Die Neutralitätspolitik ist ausserhalb ihres neutralitätsrechtlichen Kerns anpassungsfähig. Gute Dienste, verstanden als Engagement für den Frieden, gibt es auch ohne Neutralität (und umgekehrt). Es ist an der Zeit, zu adjustieren und diese vermeintlich gegenseitige Bedingung zu überdenken.



« décodage » – Blog der SAGW

Dieser Text erschien am 10. März 2022.
Die Redaktion hat ihn aus mehreren Beiträgen zur Wiederveröffentlichung ausgewählt.
www.sagw.ch/decodage

DOI

<https://doi.org/10.5281/zenodo.6347042>

Zum Autor

Amando Ammann studiert European Global Studies an der Universität Basel und schreibt für *Année Politique Suisse* über die Schweizer Aussenpolitik.



5 Mälksoo, Lauri (2015): *Russian Approaches to International Law*, Oxford.