

PRO

Die Zukunft der Neutralität: «Die anderen sind nicht dumm. Sie merken sehr genau, wenn das Pragmatische ins Heuchlerische kippt»

Passt die Neutralität noch in die Welt des 21. Jahrhunderts? Der Zürcher Völkerrechtsprofessor Oliver Diggelmann erklärt, wo die Probleme dieses aussenpolitischen Instruments liegen, was die Schweiz besser machen muss – und weshalb sie ihre Guten Dienste überschätzt.

Marc Tribelhorn

26.11.2020, 11.00 Uhr



Im Zweiten Weltkrieg war die Neutralität eine Überlebensstrategie, wurde aber später überhöht: Ein Soldat der Schweizer Armee bewacht 1945 bei Barga im Kanton Schaffhausen die Schweizer Grenze.

Walter Studer / Photopress / Keystone

Herr Diggelmann, ohne die Neutralität gäbe es heute keine Schweiz. Einverstanden?

In dieser Zuspitzung: nein. Man kann das Überleben der Schweiz nicht auf diesen Faktor reduzieren, das wäre zu schlicht. Richtig ist aber sicher, dass die Neutralität der Alten Eidgenossenschaft und später der Schweiz half, durch die wechselhaften Jahrhunderte zu manövrieren. Nicht geschluckt zu werden. Sich aus den Weltkriegen herauszuhalten.

Also würden Sie der These doch zustimmen?

Wir wissen nicht, wie die Geschichte sonst verlaufen wäre. Andere Kleinstaaten sind auch ohne Neutralität insgesamt gut durchgekommen. Norwegen etwa. Wieder andere sind trotz Neutralität unter die Räder geraten, wie Belgien im Ersten Weltkrieg. Unsere Neutralität war ja auch nicht Folge weiser Selbstbescheidung, wie der Mythos besagt. Ihren Anfang nahm sie in der Unmöglichkeit eines ab dem frühen 16. Jahrhundert konfessionell gespaltenen Landes, eine offensive Aussenpolitik zu betreiben.

Laut einer ETH-Studie befürworteten im letzten Jahr 96 Prozent der Befragten die schweizerische Neutralität. Woher kommt das?

Nicht nur vom realpolitischen Nutzen her jedenfalls. Eine zentrale Rolle spielt hier wohl, dass uns die Antwort auf die Frage, was die Schweiz ausmacht, gar nicht so leichtfällt. Wir sind ja sprachlich gesehen ein Stück Alteuropa, ein Europa vor den Nationalstaaten. Was hält uns zusammen? Wohl die direkte Demokratie und eine Geschichte gemeinsamen Überlebens in einem gewissen Wohlstand. Kulturell aber gehören wir Deutschschweizer ja primär dem deutschsprachigen Raum mit seiner Literatur und seinen Filmen an, die Romands dem französischen und die Tessiner dem italienischen. Neutralität ist eine der wenigen Klammern.

Historisch lässt sich gut herleiten, wie die Neutralität im schweizerischen Selbstverständnis verankert wurde.

Man muss verschiedene Schritte unterscheiden. Ideologisch aufgeladen wurde sie erstmals Ende des 19. Jahrhunderts. Man «erfand» damals die Geschichte der modernen Schweiz und ja auch den 1. August. Die eigene

Neutralitätsgeschichte wurde zu einer Art alternativer

Heldengeschichte. Im Ersten Weltkrieg war der Graben zwischen den Landesteilen teilweise gefährlich tief, und da fungierte die Neutralität als wichtige Brücke. Im Zweiten Weltkrieg schliesslich war das Bekenntnis zur Neutralität ein Boden, auf dem sich alle bewegen konnten. Konservative, Liberale und auch Sozialdemokraten. Später wurden die Kriegsjahre zu einer Zeit heroischen Überlebens umgedeutet, und die Neutralität auf diese Weise zusätzlich geadelt.



Oliver Diggelmann ist Ordinarius für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.

IVR UZH

Die Neutralität war aber auch wichtiger Teil der Überlebensstrategie im Zweiten Weltkrieg.

Die Neutralität war von konkretem aussenpolitischem Nutzen, wie schon in früheren Kriegen zwischen Grossmächten. Die Überhöhung nach dem Krieg hatte aber auch andere Gründe. Sie war Teil einer Flucht vor den

heiklen Aspekten der eigenen Vergangenheit – der Hartherzigkeit gegenüber den Juden insbesondere, die man an der Grenze abgewiesen hatte. Wir waren neutral, konnten nicht anders. Nach Ende des Kalten Krieges kam es zu einer neuen Überhöhung. Erneut nicht wegen der Sicherheitslage. Die Welt war nach dem Fall der Mauer unübersichtlich geworden, da bot die Neutralität eine gewisse Orientierung.

**Gleichwohl scheiden sich die Geister bei ihrer Interpretation.
Was bedeutet Neutralität eigentlich?**

Wir müssen vielleicht kurz die völkerrechtlichen Aspekte von der politischen Idee unterscheiden. Rechtlich ist das ziemlich einfach: keine Teilnahme an militärischen Konflikten zwischen anderen Staaten, kein Durchqueren des Territoriums, keine Waffenlieferungen an Konfliktparteien durch Staatsorgane. Die politische Grundidee ist ebenfalls einfach: Abstandsgleichheit zu Konfliktparteien generell. Die Handhabung dieser Idee aber ist viel schwieriger, als man denken könnte.

Das berühmte Diktum von Bruder Klaus: «Macht den Zaun nicht zu weit», hört man heute vor allem noch von nationalkonservativer Seite.

Die Idee einer gewissen Abstandsgleichheit ist aber sicher generell breit getragen. Nicht nur von Nationalkonservativen. Das Grundproblem vieler Fragen rund um die Neutralität ist aber: Auch durch Abstandhalten kann man – bildlich gesprochen – in die politische oder

moralische Schusslinie geraten. Abstandhalten ist ambivalenter, als wir in der Schweiz gemeinhin wahrhaben wollen. Wir neigen ja zum Schluss: neutral gleich gut.

Was ist falsch am Grundsatz des Distanzhaltens?

Ich sage nicht falsch. Sondern nur, dass die Sache komplizierter ist. Distanzhalten kann – grundsätzlich betrachtet – beides sein: ein Beitrag zur Deeskalation oder Komplizenschaft mit dem Bösen. Ich möchte das an einem Beispiel aus dem Leben einer Familie deutlich machen. Nehmen wir einmal an, ein Vater und eine Tochter streiten sich ständig, und die übrigen Familienmitglieder halten Distanz zum Konflikt. Sie begrenzen ihn und halten so zumindest unter sich Frieden. Wenn der Vater die Tochter aber missbraucht, und die übrigen Familienmitglieder sehen weg, um ihre Ruhe zu haben, so machen sie sich indirekt zu Komplizen des Vaters. Neutralität kann in extremen Situationen stillschweigende Zustimmung zu einem Verbrechen bedeuten.

Die Schweiz tendiert dazu, ihre Guten Dienste zu überschätzen. Der Vorsteher des EDA, Bundesrat Ignazio Cassis (links), im Gespräch mit Afghanistans Finanzminister Abdul Hadi Arghandiwal nach einem bilateralen Treffen am Unositz in Genf im November 2020.

Valentin Flauraud / Keystone

Die Neutralen stehen unter Verdacht, feige zu sein. «Wir wirken (...) wie der Gleichgültige in einem Trauerhause», schrieb Carl Spitteler im Ersten Weltkrieg.

Diese Lesart ist ebenfalls etwas einseitig, weil sie den durchaus realen Beitrag ausblendet, den Neutrale an den Frieden leisten können. Für Neutralität gibt es einen legitimen Platz. Man muss aber die Fragen richtig stellen:

Welchen Beitrag leiste ich als Neutraler an die Friedenslasten, und entspricht dieser Beitrag der eigenen Grösse und den eigenen Möglichkeiten? In der Welt des 21. Jahrhunderts genügt es nicht, einfach «stillzusitzen». In der Schweiz versteht man es oft schon als «Beitrag» an die Friedenslasten, wenn wir die anderen bei der Herstellung von Sicherheit nicht behindern, von der wir auch profitieren.

Was machen die anderen Neutralen besser?

Schweden und Finnland insbesondere sind pragmatischer und kämen nicht auf die Idee, dass andere ihre Neutralität gar als eine Art moralische Überlegenheit anerkennen sollten. Sie haben die Frage ihres Beitrages an die Friedenslasten stärker im Blick. Das gilt übrigens auch für Österreich, wo die Neutralität wie in der Schweiz für die Identität eine wichtigere Rolle spielt. Alle diese Länder haben im 20. Jahrhundert schmerzlich ihre Verletzlichkeit erfahren. Sie beteiligen sich wohl auch deshalb wesentlich stärker an Uno-Friedensmissionen als die Schweiz. Österreich etwa auf dem Balkan und Schweden in Afghanistan.

Müsste sich die Schweiz der Nato annähern?

Dafür sehe ich keine Notwendigkeit. Die Nato ist nun einmal ein Militärbündnis, und sie ist seit dem Ende des Kalten Krieges keineswegs mehr nur ein Verteidigungsbündnis. Die Schweiz könnte aber etwa in

Nachkonfliktsituationen mit eigenen Kontingenten mehr an den Frieden beitragen. Mehr Beobachter und Experten zur Verfügung stellen. Es gäbe zahllose Möglichkeiten.

Ein weiterer moralischer Kritikpunkt ist der wirtschaftliche Opportunismus – Stichwort «Neutralitätsrendite».

Man muss hier etwas aufpassen. Vereinzelt wird die Geschichte dahingehend umgedeutet, dass die Neutralität für die Schweiz quasi nur ein einträgliches Geschäftsmodell war und ist. Entstanden ist sie nicht deshalb. Richtig aber ist, dass es sich für Schweizer Unternehmen im 20. Jahrhundert oft als vorteilhaft erwies, als neutral zu gelten. Etwa im Ersten Weltkrieg. Und nach dem Zweiten Weltkrieg hat man, durchaus geschäftstüchtig, eine Neutralitätsdoktrin entwickelt, die scharf zwischen neutralitätspolitisch zulässiger ökonomischer und unzulässiger politischer Integration unterschied. Etwas bauernschlau: Teilnahme am Gatt ja, Uno-Mitgliedschaft nein.

Das Problem ist die Doppelbödigkeit der Argumentation?

Wenn man Neutralität stark moralisch auflädt und gleichzeitig mit der Neutralität als einer «Brand» einträglich geschäftet, fällt das irgendwann auf einen zurück. Die Kluft darf nicht zu gross werden. Die anderen sind nicht dumm. Sie merken sehr genau, wenn das Pragmatische ins Heuchlerische kippt. Wir kennen dies ja auch von den Diskussionen um das Bankgeheimnis. Da

haben wir unsere Passivität bei den nachrichtenlosen Vermögen mit dem Schutz der Menschenrechte begründet, der Privatsphäre. Und wir haben unter Berufung auf die Neutralität mit dem Apartheid-Südafrika geschäftet. Selbst als der Uno-Sicherheitsrat ein Embargo beschloss. Ein düsteres Kapitel.

Nehmen wir zwei aktuelle Fälle, die neutralitätspolitisch zu reden geben. Erstens die Crypto-Affäre: Die amerikanischen Geheimdienste CIA und NSA sowie der deutsche Bundesnachrichtendienst lieferten über eine Tarnfirma in der Schweiz manipulierte Chiffriergeräte an über hundert Staaten – «security Swiss made». Wie beurteilen Sie das?

Die Schweiz verletzte hier nach meiner Einschätzung das Neutralitätsrecht. Ein dauerhaft neutraler Staat darf in einem Konflikt zwischen zwei Staaten nicht als quasi automatisch Verbündeter eines anderen Staates erscheinen, und die Schweiz war hier Handlanger amerikanischen Ausspionierens potenzieller Kriegsgegner.

Zweites Beispiel: Ist die Kandidatur als nichtständiges Mitglied des Uno-Sicherheitsrats neutralitätspolitisch bedenklich?

Ich sehe hier kein Problem. Andere Neutrale waren bereits mehrmals Mitglieder, und von langfristigen Nachteilen ist mir nichts bekannt. Hier wird von konservativer Seite wohl stark übertrieben. Natürlich kann ein Sitz im Sicherheitsrat zu heiklen Situationen führen. Im 21. Jahrhundert aber ist

diese Art des Engagements für einen verlässlichen Neutralen eine sinnvolle Form, sich für Frieden und Sicherheit einzusetzen. Die Schweiz gewinnt auch einige Handlungsspielräume. Ihre Diplomatie gilt als verlässlich und konstruktiv.

Wie steht es denn um die Akzeptanz der Neutralen in der Welt? Bei der Gründung der Uno vor 75 Jahren war für sie noch kein Platz vorgesehen.

Die Uno war eine Schöpfung der Alliierten. Neutrale hatten am Kriegsende zunächst einen ganz schlechten Ruf, weil sie sich nicht am Niederringen Deutschlands beteiligt hatten. Sie wurden daher zur Gründung nicht einmal eingeladen. Schon 1946 aber nahm man Schweden als Mitglied auf, und Mitte der 1950er Jahre die Österreicher und die Finnen. Für Neutrale gibt es durchaus positive Rollen. Schweden etwa hatte mit Dag Hammarskjöld einen legendären Uno-Generalsekretär.

Der Uno-Generalsekretär Dag Hammarskjöld grüsst bei seiner Ankunft in Léopoldville (heute Kinshasa) eine kongolesische Ehrengarde (Aufnahme vom 5. Januar 1961).

Horst Faas / AP

Der Multilateralismus erodiert, die Welt ist chaotischer geworden. Werden die Guten Dienste der Neutralen damit wichtiger?

In der Schweiz neigen wir dazu, die Bedeutung unserer Guten Dienste zu überschätzen. Wir reden uns damit vielleicht auch schön, dass andere mehr Lasten des Friedens tragen, wovon wir profitieren. Heute gibt es im

Rahmen internationaler Organisationen viele Möglichkeiten für Konfliktparteien, miteinander in Kontakt zu treten.

Die Schweiz hat unbestrittene Verdienste als Vermittlerin und Briefträgerin.

Sie ist für diese Aufgabe geeignet. Unsere Bundesrätinnen und Diplomaten sind vergleichsweise unpräzise, und die Neutralität eröffnet Spielräume für eine konstruktive Rolle. Die Schweiz hat ja auch heute noch eine Reihe sogenannter Schutzmandate, vertritt etwa die Interessen der USA in Iran. Aber es gibt auch Nichtneutrale, die in diesem Feld einen sehr guten Ruf genießen. Kanada etwa oder Norwegen. 1993 rief sich die Schweiz verwundert die Augen, als die Norweger beim Osloer Friedensprozess zwischen Israel und Palästinensern eine Schlüsselrolle spielten.

Der Aussenminister Ignazio Cassis twitterte letztes Jahr: «In einer zunehmend multipolaren Welt muss die Schweiz klar wissen, was sie will.» Ihr Rat?

Nun, ich sehe zu viel Inkohärentes. Zu viel Taktik und zu wenig weitsichtige Strategie. Wir wollen unsere Neutralität als Friedensbeitrag begreifen, gleichzeitig aber taucht unser Kriegsmaterial in schmutzigen Kriegen auf. Natürlich beschädigt das unsere Glaubwürdigkeit. Oder ein anderes wichtiges Beispiel: Wir wollen am EU-Binnenmarkt gleichberechtigt teilnehmen, reagieren aber empört, wenn

die anderen auf verlässliche Durchsetzung der Regeln bestehen. Hier entsteht der Eindruck eines extrem mühsamen Partners, der das grosse Ganze nicht sehen will. Sie fragen nach meinem Rat: als unideologischer Neutraler ein verlässlicher und fortschrittlicher Partner der EU sein. Denn die Stärke der EU gegenüber China und den USA ist für unsere eigenen Chancen von überragender Bedeutung.

Wie müsste die Neutralität der Zukunft ausgestaltet sein?

Wir müssen uns vor allem darüber im Klaren sein, dass wir trotz Neutralität immer wieder in heikle Situationen kommen können. Neutralität als *Maxime* muss kontextabhängig gehandhabt werden. Nehmen wir die Ukraine-Krise. Russland war klar der Aggressor. Die EU verhängte Wirtschaftssanktionen. Da hätte Abstandsgleichheit wie eine Art Komplizenschaft mit Russland ausgesehen. Also bewegte sich die Schweiz in die Nähe der EU, ohne aber deren Sanktionen zu kopieren. Man verhinderte lediglich eine Umgehung der EU-Sanktionen über die Schweiz. Das war heikel, aber wohl richtig. Die Schweiz konnte in dieser Krise tatsächlich eine gewisse Mittlerrolle spielen. Als Stichworte für die Zukunft würde ich sagen: Kontextabhängigkeit und Kohärenz der Aussenpolitik.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völkerrecht und Europarecht an der Universität Zürich. Zu seinen jüngsten Publikationen gehört: *Völkerrecht - Geschichte und Grundlagen, mit einem Seitenblick auf die Schweiz*, Baden 2018.