

Die Neutralität als Basis der traditionellen guten Dienste

Ein historischer Rückblick

PD Dr. Christoph Mörgeli, Nationalrat (Üriikon)

Der Schweiz ist es seit fast 500 Jahren gelungen, im Schatten rivalisierender Grossmächte eine Nische für ihr nationales Dasein zu finden.

Die Neutralität unseres Kleinstaates hat wenig mit Ideologie oder mit Idealismus zu tun, dafür sehr viel mit der *Lebenswirklichkeit*. Das Schicksal, Bürger eines Kleinstaates zu sein, ist uns von der Geschichte aufgetragen; wir können daran nichts ändern. Wir besitzen wenig Glanz und Gloria, haben keine Seehelden auf Siegestsäulen, keine Triumphbögen oder Könige auf bronzenen Pferden. Auch wenn wir unsere Selbstbestimmung aufgeben und uns den grossen Nationen und ihren noch mächtigeren Zusammenschlüssen anschliessen sollten: Wir bleiben die Kleinen, die sich in die entscheidenden Gespräche der Grossen nicht wirklich einmischen dürften und mit einem Platz am Katzentisch vorlieb nehmen müssten. Und doch fühlen sich heute hiezulande allzu viele Zwerge als Riesen. Sie wollen überall dabei sein, überall zum Rechten sehen, überall eingreifen. In eigenartigem Widerspruch jammern sie einerseits, niemand auf der Welt nehme unser Land mehr zur Kenntnis und behaupten gleichzeitig, die ganze Welt zeige mit dem Finger auf uns egoistischen Trittbrettfahrer ...

Eine realistischere Sicht ist bei den sogenannten führenden Kreisen von Politik, Militär und Medien leider kaum mehr anzutreffen. Die Lebenswirklichkeit scheint schwer aufzukommen gegen laut ausgestossene Parolen von internationaler Solidarität, gerechtem Krieg und kollektiver Sicherheit. Die Neutralität wird nicht mehr ertragen als das, was sie für viele Generationen von Schweizern war: Die legitime Schlaueit, mit welcher der machtlose Kleinstaat neben den Grossmächten überleben wollte. Diese Neutralität ist äusserst anspruchsvoll; sie verlangt von denen, die sie handhaben sollten, ein grosses Mass an Kreativität, Intelligenz, Grundsatztreue und Standfestigkeit. Liegt hier vielleicht der Grund, dass sich so manche der führenden Persönlichkeiten derart schwer mit der Neutralität tun?

Historisch bewährtes Erfolgsmodell

Die gegenwärtige Neutralitätsmüdigkeit ist um so erstaunlicher, als niemand angesichts der historischen Erfahrung ernstlich bestreiten wird, dass es sich bei der schweizerischen Neutralität um ein Erfolgsmodell handelt. Der Bund der Eidgenossen hätte die ersten Anfänge kaum überstanden, wenn die Orte nicht ein gegenseitiges „Stillesitzen“ und Vermitteln im Krisenfall beschlossen hätten. Später hätte unser konfessionell, ethnisch und kulturell gespaltenes Land ohne Neutralität angesichts von Religionskriegen und Zusammenschlüssen unserer Nachbarländern zu grossen Nationalstaaten nicht überleben können.

Aus den Schriftquellen des 15. Jahrhunderts ist ohne weiteres nachzuweisen, dass sich die Eidgenossen schon damals im Falle von Konflikten zwischen den Orten zur Nichteinmischung verpflichtet hatten. Die Niederlage von Marignano bewirkte 1515 den Zusammenbruch der eidgenössischen Machtpolitik. Dank der Staatsmaxime Neutralität blieb die Schweiz vom dreissigjährigen Religionskrieg und von den nachfolgenden europäischen Erbfolgekriegen verschont. Bereits 1638 wurde fremden Heeren jeder Durchmarsch versagt. Die Eidgenossenschaft bekräftigte ihre Neutralitätspolitik mit einem gemeinsam geleisteten und bezahlten Grenzschutz sowie einer Art Vormauernsystem durch neutralisierte Gebiete und Städte. Die erste offizielle Neutralitätserklärung der Tagsatzung stammt vom 28. März 1674. Nach der Französischen Revolution und im Strudel der Napoleonischen Kriege geriet die Schweiz in die schlimmste Neutralitätskrise ihrer bisherigen Geschichte. Die Franzosen wie die gegen sie verbündeten Alliierten machten das Land zum Kriegsschauplatz und zur Besatzungszone. Dennoch ging die schweizerische Neutralität aus dieser Krise gestärkt hervor: Am 20. November 1815 erreichte die Schweiz erstmals die völkerrechtliche Anerkennung ihrer Neutralität. 1907 wurde das noch heute gültige Neutralitätsrecht auf der Haager Konferenz in zufriedenstellender Weise völkerrechtlich kodifiziert. In den beiden Weltkriegen erreichte die neutrale Schweiz, dass die Kriegführenden ihre Grenzen respektierten – freilich nicht ohne entsprechende Wehranstrengungen, die für den Staat wie für seine Bürger eine äusserst grosse Belastung darstellten.

Spezielle Aspekte unserer Neutralität

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Neutralität in den ersten drei Jahrhunderten vor allem im Dienste der Innenpolitik stand, in den letzten zwei Jahrhunderten dagegen im Dienste der Aussenpolitik. Die Schweiz hat die Neutralität nicht erfunden, ihr aber in verschiedener Hinsicht ein ganz eigenes Gepräge gegeben. Ihr Neutralitätsstatus unterscheidet sich grundlegend von dem anderer Staaten. Die schweizerische Neutralität ist *dauernd*; seit 1815 ist staatsrechtlich von der „neutralité perpétuelle“ die Rede. Die Tradition der schweizerischen Neutralität kann ihre Wirkung bei den Nationen nur behalten, wenn sie ununterbrochen fortwirkt und bei jedem sich bietenden Anlass neu und unversehrt in Erscheinung tritt. Die schweizerische Neutralität ist *bündnisfrei*; weder ein Defensiv- noch ein Offensivbündnis mit anderen Staaten ist ihr gestattet. Im weiteren ist die schweizerische Neutralität bewaffnet. Unser Land hat sich also zur militärischen Verteidigung verpflichtet und muss jederzeit garantieren, dass keine Gewalt von ihrem Hoheitsgebiet ausgeht. Die schweizerische Neutralität ist *freigewählt* und nicht das Ergebnis eines Diktates fremder Mächte. In der Pariser Akte von 1815 wurde vielmehr eine jahrhundertelange Praxis auf schweizerisches Begehren hin neu bestätigt. Und schliesslich war die schweizerische Neutralität zumindest bis vor kurzem *integral*, also vollständig. In der Zwischenkriegszeit hat unser Land mit dem Beitritt zum Völkerbund vorübergehend an wirtschaftlichen Sanktionen der Völkergemeinschaft teilgenommen. Im 20. Jahrhundert galt aber für die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Krisenregionen der Grundsatz des „Courant normal“, also das Beibehalten des Handelsumfangs auf dem Stand der Vorjahre. Im Golfkrieg von 1991 wurden militärische Überflüge fremder Mächte geduldet. Anfangs der 1990er Jahre beteiligte sich die Schweiz erstmals an internationalen Wirtschaftssanktionen.

Zweifellos ist die Schweiz heute völkerrechtlich nach wie vor zur Neutralität ermächtigt und gleichzeitig auch verpflichtet. Ein unvermittelter Neutralitätsverzicht würde im Innern und gegen Aussen gegen das Vertrauensprinzip verstossen. Obwohl nicht Bestandteil des Zweckartikels der Bundesverfassung, ist die Neutralität nach Meinung unserer Staatsrechtler gewohnheitsrechtlich zu einem materiellen Verfassungsrecht geworden. Ein Neutralitätsverzicht würde zweifellos eine obligatorische Volksabstimmung voraussetzen. Höchst beunruhigend und wenig vertrauensbildend sind demnach alle

Versuche, neutralitätsrechtliche oder neutralitätspolitische Grundsätze unter Umgehung des Volkswillens über Bord zu werfen. Wenn der Bundesrat die bei den Bürgern tief verankerte Neutralität nicht mehr will, hat er dies erstens zu deklarieren und zweitens dem Souverän zur Entscheidung vorzulegen. Die heute in Bern betriebene Termitentaktik ist unehrlich und schädigt das politische Klima. Es geht nicht an, dass unsere Swissscoys per Nato-Marschbefehl aufgeboden werden. Und es geht ebenso wenig an, dass das VBS in offiziellen Reglementen der Schweizer Armee Signaturen für „befreundete“ Mächte einführt.

Neutralität ist Friedenspolitik

Zahlreiche führende Persönlichkeiten in Politik, Kultur und Gesellschaft leiden an der Schicksallosigkeit unseres neutralen Kleinstaates. Sie sehnen sich nach einer „Sendung“, nach Visionen und spektakulären Taten. Gewiss, die Neutralität schränkt den Handlungsspielraum und die aussenpolitischen Aktivitäten unserer Regierung in einer für sie ärgerlichen Weise ein. Die Neutralität bewahrt uns aber vor unüberlegter Kriegslust, vor der Hingabe an unkontrollierte Emotionen und vor dem Nichternstnehmen von Grausamkeit und Gewalt. Manchen ist es in unserem friedlichen Land zu langweilig geworden. Das „Stillesitzen“ wird als Strafe empfunden, ähnlich wie Kinder empfinden, die Hausarrest erdulden oder in eine Ecke stehen müssen. Dieselbe *Langeweile* hat einst die alten Eidgenossen zu Saubannerzügen ins Ausland veranlasst, wo Abenteuer und Beute winkten. Ein weiterer, dem Neutralitätsgedanken feindlicher Grundtrieb des Menschen ist der *Gruppenzwang*. Wer will schon abseits stehen, allein sein, anders sein? Die Neutralität ist in dieser Welt nicht die Regel, sondern die Ausnahme, der Sonderfall. Dies erfordert erhebliche psychische Stärke, Grundüberzeugung und Selbstbewusstsein – und vor allem die Einsicht, dass Neutralität mehr ist als nur die Nichtteilnahme an Konflikten. Sie bedeutet den freiwilligen *Verzicht auf äussere Machtpolitik*. So gesehen hat die schweizerische Neutralität durchaus den positiven Gehalt einer *grundsätzlichen Friedenspolitik*. Die Schweiz wendet jenes Friedensprinzip, auf dem sie selbst beruht, auch auf das Verhältnis zu andern Staaten und Völkern an. Wenn wir davon ausgehen, dass Menschen und Staaten von Natur aus

gewaltbereit und kriegerisch sind, macht jeder Staat, der sich aus Kämpfen heraus hält, unsere Welt ein Stück friedlicher.

Wir erkennen in der herkömmlichen schweizerischen Neutralität zumindest eine fünffache Funktion: sie wirkt innenpolitisch integrierend, bewahrt uns aussenpolitisch die Unabhängigkeit, garantiert wirtschaftlich den globalen Freihandel, leistet einen Beitrag ans europäische Gleichgewicht und übt wichtige Dienstleistungsfunktionen aus. Zweifellos ist die Bedeutung der Neutralität vor allem im letzten Bereich stark angestiegen. Die Leistung „guter Dienste“ ist zwar keineswegs das Privileg des Neutralen. Die Leistungsempfänger bringen aber erfahrungsgemäss dem unparteiischen machtlosen Neutralen mit seiner langen Dienstleistungserfahrung ein besonderes Vertrauen entgegen.

Umgekehrt hat auch der Neutrale ein Interesse, sein Abseitsstehen in den Konflikten dieser Welt nicht als Drückebergerei oder Schwarzfahreerei erscheinen zu lassen und so seine neutralitätsbedingte Zurückhaltung auszugleichen: Die Asylgewährung an Flüchtlinge, das Rote Kreuz, die Katastrophenhilfe, die Wahrnehmung von Schutzmandaten, der Sitz internationaler Organisationen dürften nach sachlichen Kriterien den Vorwurf des reinen Nationalegoismus für die Schweiz entkräften. Es wäre aber heuchlerisch, wenn wir unsere Neutralität als ausschliesslich menschenfreundlich und selbstlos idealisieren würden. Das nationale Interesse darf sich durchaus mit dem internationalen verbinden. Gerade in den letzten Jahren haben die politischen Verantwortungsträger die Wahrung der Interessen von uns Schweizerinnen und Schweizern immer weniger zur Richtschnur ihres Handelns gemacht. Sie haben in der Regel zuerst gefragt, was die andern von uns erwarten, statt sich zuerst einmal darüber klar zu werden, was *wir* wollen. Niemand hat mir bislang erklären können, weshalb der Egoismus des Kleinstaates Schweiz moralisch verwerflicher ist als der Egoismus etwa der USA, der NATO oder der EU.

Neutralität und freie Gesellschaft

Kaum eine Staatsmaxime ist besser geeignet, dem Ideal einer *Gesellschaft freier Menschen* nahe zu kommen, als die Neutralität. Der Liberalismus war in der Vergangenheit – und ist es auch in der Gegenwart – ein beständiger Kampf gegen die

Allmacht des Staates. Freiheit der Bürger bedeutet, dass sich der Staat in seiner Tätigkeit und in seinem Machtanspruch beschränkt. Neben der Gewaltenteilung, dem Föderalismus und der direkten Demokratie bildet dazu die aussenpolitische Neutralität eine besonders gute Voraussetzung. Genau so zurückhaltend, wie sich unser Staat innenpolitisch ins Leben der Bürger einmischt, soll er sich aussenpolitisch ins Leben anderer Menschen einmischen. Immer mehr hat der Staat seine Aktivitäten im Innern ausgeweitet – nun will er dasselbe auch gegen Aussen tun. Das Ende der Neutralität bedeutete eine Aufblähung des Staatsapparates; Aussenpolitik im Sinne der multinationalen Gremien ist nicht Sache von uns Bürgern, sondern Sache einer bestimmten Schicht von Politikern, Funktionären und Diplomaten. Würden wieder wie einstmals einige wenige über viele herrschen, dann hätte – so behaupte ich – der 200jährige Kampf unserer Vorfahren um politische Mitgestaltung tatsächlich nichts genützt!

Jenes Mass an Selbstverantwortung, das wir uns selber zutrauen, müssen wir auch den Menschen anderer Nationen zutrauen. Wir wollen ihnen nicht die Verantwortung für ihr Geschick abnehmen, wir wollen sie nicht ständig bemuttern, betreuen und beschützen. Der Abschied von der Neutralität verpflichtete uns zu Sanktionen, Boykottmassnahmen bis hin zu blutigen Strafaktionen. All dies trägt Züge eines aussenpolitischen Imperialismus, der uns Schweizern fremd sind. Der Abschied von der Widerstandsarmee einer Bürgermiliz und deren Ersetzung durch im Ausland tätige Militärbeamte bedeutet nichts anderes als die *Verstaatlichung des Wehrgedankens*. Unser föderalistischer Kleinstaat, der sich frei hält von Einbindungen in zentralistische multistaatliche Grossgebilde, ist der beste Schutz vor der Massengesellschaft und die beste Garantie für die Freiheit des Einzelnen. Widerstehen wir dem Argument, nur bei internationaler Unterordnung und Abtretung von Freiheitsrechten lasse sich unsere Sicherheit gewährleisten! Es gibt auch die Sicherheit eines Gefängnisses. Wenn der Schweizer zwischen Freiheit und Sicherheit wählen kann, wird er auch in Zukunft die Freiheit wählen.

Neue Sinngebung für die Neutralität

In der jüngeren Vergangenheit wurde mit riesigem Optimismus versucht, diese Welt durch multinationale Organisationen und Institutionen zu organisieren. Die Neutralität erschien dabei vielen als überständiges Relikt und als isolationistische Fessel. Zwar konnte der nach dem Zweiten Weltkrieg etwas angezweifelte Leumund der schweizerischen Neutralität bei den Weltmächten durch die Leistung guter Dienste vorerst wiederhergestellt werden. Im Zuge der europäischen Integration wird unsere Staatsmaxime allerdings aufs neue in Frage gestellt. Tatsächlich hat sich unsere Neutralität historisch angesichts der Spannungen zwischen unseren Nachbarn herausgebildet, und sie hatte sich vornehmlich gegenüber diesen Nachbarn zu bewähren. Wer die Neutralität lediglich als Mittel für den Kriegsfall zwischen unseren Nachbarstaaten beurteilt, muss an ihrem Sinn zweifeln, seit sich diese Kriegsmöglichkeit als äusserst unwahrscheinlich darstellt. Doch ist der schweizerischen Neutralität seit ihren Ursprüngen ein neuer Sinn zugewachsen. Die viel genannte Globalisierung hat zu einer Schrumpfung der Welt geführt, so dass jeder Staat seine Politik nicht mehr nur im Verhältnis zu seinen Nachbarn, sondern zu allen Ländern dieser Welt bestimmen muss. Unsere grundsätzliche Friedenspolitik nebst weltweiter Handelspartnerschaft und guten Diensten bietet dazu eine ausgezeichnete Grundlage. Wenn wir unserer Neutralität heute diesen weiteren, zeitgemässen Sinn geben, so wird sie noch lange gerechtfertigt bleiben.

Gerade die gegenwärtige massive Anfechtung dürfte nach meiner Einschätzung dem Neutralitätsgedanken letztlich zu Gute kommen – vielleicht mehr als die dogmatische, etwas lähmende Selbstverständlichkeit vergangener Jahrzehnte. Je mehr die führenden Kreise an der schweizerischen Neutralität kratzen, desto mehr wird sie hoffentlich zum Gegenstand von Volksdiskussionen. Damit belebt sich der schweizerische Neutralitätsgedanke wieder durch unseren *Entschluss* und unseren *Willen*.

Schon oftmals wurde unser kleines neutrales Land durch Machtansprüche von Aussen bedrängt. Heute ist es weniger eine aggressive Macht, als eine überlaut und moralistisch vorgetragene Ideologie des Grossräumigen, die uns herausfordert. Wenn wir diesem Druck standzuhalten vermögen, wird unser Kleinstaat mit seiner Neutralität nicht zerstört werden, sondern von neuem und gestärkt aufleuchten.

