

# «Die Schweizer Neutralität ist versteinert»

Die Schweiz lege die Neutralität viel zu rigoros aus, sagt der Historiker Marco Jorio. In seinem neusten Werk zeigt er auf, dass das nicht immer so war – und was Neutralität angesichts des Ukraine-Kriegs bedeuten könnte. **Von Daniel Foppa**

**NZZ am Sonntag:** Wie kommt es eigentlich, dass die Neutralität so prägend für unser Land ist? Wir haben ja lange Zeit auch mitgemischt bei Kriegen und Eroberungszügen.

**Marco Jorio:** Das stimmt, jedenfalls bis weit ins 16. Jahrhundert. Aber die Schweiz musste als Kleinstaat stets ihren Platz suchen im Spannungsfeld der europäischen Grossmächte. Dabei hat sie realisiert, dass es klug ist, zu allen Grossmächten auf Distanz zu gehen und sich nicht in deren Kriege hineinziehen zu lassen. Entscheidend war auch, dass die Eidgenossenschaft keine zentrale Macht kannte. Die Schweiz konnte sich nicht einfach auf eine Seite schlagen, weil es im Land selbst unterschiedliche konfessionelle, politische und sprachliche Interessen gab.

*Wir sind also neutral, weil wir klein sind und uns selbst nicht einig waren.*

Und weil wir damit sehr gute Erfahrungen gemacht haben. So wurde die Neutralität bereits im 17. Jahrhundert zum Mythos. Nach dem Dreissigjährigen Krieg, von dem die Schweiz nur am Rand betroffen war, galt die Neutralität bereits als althergebracht und wurde im Ausland auch so wahrgenommen. Und dieser Mythos der seit je bestehenden Neutralität wird bis heute fortgeschrieben. Die Neutralität wurde ein Identitätsmerkmal.

*Es gibt verschiedene Theorien über den Beginn der Schweizer Neutralität. Sie verorten ihn nun klar im Dreissigjährigen Krieg.*

Um die Neutralität haben sich Legenden gebildet. So geht sie nicht auf Bruder Klaus im 15. Jahrhundert zurück, und auch nicht auf die Niederlage der Eidgenossen in Marignano 1515. Danach expandierten die Eidgenossen halt nicht mehr nach Süden, sondern nach Westen. Prägend waren die Folgen des Dreissigjährigen Kriegs: Die Schweiz wurde im Westfälischen Frieden von 1648 als souveränes Staatsgebilde anerkannt. Gleichzeitig entwickelte sich das moderne Völkerrecht und mit ihm das Neutralitätsrecht. So wurde die Neutralität zur erfolgreichen Überlebensstrategie.

*Ist denn diese Überlebensstrategie etwas Statisches im Sinne von: Wir halten uns immer aus allem heraus – egal, was passiert? Oder gibt es auch Entwicklungen der Neutralität?*

Heute ist die Schweizer Neutralität versteinert. Aber das war nicht immer so; die Schweiz selber war an der Entwicklung der Neutralität beteiligt. Und dieses Konzept war und ist dauernd im Fluss. Neutralität einfach so gab und gibt es nicht. Sie ist kein binäres On-off-System, sondern muss als flexibles sicherheitspolitisches Instrument der jeweiligen Situation angepasst werden.

*Ist das nicht eine komplette Relativierung der Neutralität – eine Neutralität je nach Belieben?*

Die Geschichte zeigt, dass die Neutralität nie etwas Statisches war. Sie wurde in den Bundesverfassungen seit 1848 bewusst nur als Mittel zum Zweck genannt. Und war bis zum Ersten Weltkrieg auf den Krieg ausgerichtet. Die Wirtschaftsneutralität, wonach der Neutrale mit beiden Kriegsparteien gleichmässig Handel treiben muss, ist zum Beispiel erst im 20. Jahrhundert entstanden.

*Dem Bundesrat wird vorgeworfen, mit der Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland habe er die Neutralität verraten. Ist das wirklich ein Paradigmenwechsel?*

Nein, die Schweiz beteiligt sich seit bald hundert Jahren an Sanktionen. 1935 überfiel Mussolini Abessinien, und der Völkerbund erliess Sanktionen gegen Italien. Die Schweiz übernahm sie, verbot die Waffenausfuhr nach Italien – und auch nach Abessinien. Es wurde also bereits damals diskutiert, ob ein neutraler Staat einen angegriffenen Staat mit Waffen unterstützen soll. Bundesrat Motta befand, dass die Schweiz wegen des Gleichbehandlungsgebots im Haager Abkommen keiner Kriegspartei Waffen liefern darf. Diese Haltung führte bereits damals im Völkerbund zu scharfer Kritik.



Neutralität ist laut Marco Jorio ein wandelbares Konzept: Die Skulptur Helvetia auf der Reise. (Basel, 2010)

*Auf das Haager Abkommen stützen sich auch jene Stimmen, die gegen die Weitergabe von Schweizer Waffen in die Ukraine sind: Man müsse beide Kriegsparteien gleich behandeln.*

Wer sich heute noch auf das Haager Abkommen von 1907 beruft, übersieht die Entwicklung, die seither stattgefunden hat. Der Angriffskrieg ist seit 1928 vom Völkerrecht geächtet. Auch die Uno-Charta von 1945 übernimmt dieses Verbot und baut es weiter aus. Aggressor und Opfer dürfen nicht mehr gleich behandelt werden. Das Haager Abkommen ist in diesem Punkt überholt. Ich finde es widersprüchlich, dass die Schweiz die Wirtschaftssanktionen gegen Russland praktisch integral übernimmt, in der Waffenfrage aber auf überholtes Neutralitätsrecht zurückgreift. Zudem hat das Verbot nichts mit der Neutralität zu tun.

*Weshalb? Wer verhindert, dass Waffen aus seinem Land direkt oder indirekt in ein Kriegsgebiet gelangen, ist doch neutral.*

Mit ihrem rigorosen Waffenausfuhrverbot sabotiert die Schweiz das Selbstverteidigungsrecht der Aggressionsopfer. Dieses Exportregime ist eine Eigenkreation und in seiner Radikalität nicht vom Neutralitätsrecht bestimmt. Es ist Ausdruck einer pazifistisch-moralischen Grundströmung in der Bevölkerung. Die Neutralität wird vorgehoben und die Haager Konvention von ge-

wissen Kreisen wie ein Evangelium vor sich hergetragen.

*Müsste die Schweiz denn nicht konsequenterweise das Haager Abkommen kündigen?*

Nein. Die Neutralität der Schweiz wurde nicht durch das Haager Abkommen begründet. Es ist aus meiner Sicht ganz oder teilweise hinfällig – entstanden im Zeitalter des Imperialismus und Kolonialismus, als noch jeder Staat das Recht auf Krieg hatte. Von den heute 200 Uno-Staaten haben es bloss 40 unterschrieben – unter anderem ausgerechnet Russland. Und von diesen 40 Staaten klammert sich einzig die Schweiz strikte an das Abkommen. Die anderen neutralen Staaten pflegen eine flexiblere, weniger formalistische Neutralität.

*Der Begriff Neutralität ist offenbar wandelbar und verschieden auslegbar. Wie soll sich die Schweiz da auf eine stringente Neutralitätspolitik einigen können?*

In der Tat herrscht ein grosses Wirrwarr. Paul Seger, der Schweizer Botschafter in Deutschland, hat einst gesagt, unser Land habe acht Millionen Fussballtrainer und Neutralitätsexperten. Wenig hilfreich ist auch, wenn die Neutralität mit neutralitätsfremden Aufgaben wie Menschenrechten und Adjektiven wie «integral», «kooperativ» oder dergleichen überladen wird.

Marco Jorio



Der Historiker war 25 Jahre lang Chefredaktor des Historischen Lexikons der Schweiz. Nun legt er mit «Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte» ein neues Grundlagenwerk vor. Es widmet sich auf 520 Seiten der Schweizer Neutralitätsgeschichte, von den Anfängen im 17. Jahrhundert bis zum Ukraine-Krieg. Das Buch erscheint bei Hier und Jetzt und ist ab Mitte April im Handel erhältlich.

*Wie würden Sie denn die Neutralität der Schweiz definieren?*

Die Neutralitätskonzeption von 1993 reduzierte die Neutralität auf ihren militärischen Kern: Wir beteiligen uns nicht an Kriegen, Punkt. Aber die Bevölkerung und die politischen Eliten machten nicht mit; die mythische Überhöhung der Neutralität sitzt in den Köpfen und in den Herzen fest. Schon im Jahr 2000 beklagte sich der Bundesrat, dass sich die neue Konzeption nicht durchgesetzt hat. Die Neutralität wurde weiterhin ausser Acht gelassen wie zuvor im Kalten Krieg. Und so ist es bis heute geblieben.

*Was wäre Ihrer Ansicht nach eine zeitgemässere Auslegung der Neutralität?*

Eine zeitgemässe Konzeption würde berücksichtigen, dass die Schweiz inzwischen Uno-Mitglied ist und ein enges Verhältnis zur EU hat. Leitlinien für das Handeln sollten Beschlüsse der Uno-Vollversammlung sein, des Sicherheitsrats – auch vor dem Veto eines Aggressors oder dessen Verbündeten –, der OSZE oder der Internationalen Gerichte. Wenn dann feststeht, wer Aggressor und wer Opfer ist, unterstützt die Schweiz das Opfer bei der legitimen Selbstverteidigung.

*Und wie weit sollte diese Unterstützung gehen?*

Zur Unterstützung können auch direkte und indirekte Waffenexporte zählen, vor allem Material und Waffensysteme zum Schutz von Menschen. Dies gilt umso mehr, wenn der Aggressor völkerrechtswidrig Terror gegen Zivilisten ausübt. Man kann nicht einen Staat wie Russland, dessen Präsident vom Internationalen Strafgerichtshof wegen Kriegsverbrechen gesucht wird, gleich behandeln wie ein angegriffenes Land.

*Widerspricht nicht die historische Erfahrung Ihrer Forderung? Die Schweiz ist mit der strikten Auslegung der Neutralität gut gefahren.*

Das stimmt nur bedingt. Das Trauerspiel um die verhinderte Weitergabe von Waffen in die Ukraine schädigt die Schweiz sicherheitspolitisch und reputationsmässig. Und auch in der Vergangenheit war die Schweiz wegen ihrer Neutralität immer wieder isoliert; das war in der Zwischenkriegszeit der Fall oder auch kurz nach dem Zweiten Weltkrieg, als die USA lediglich ihre Nato-Verbündeten prioritär mit Hochtechnologie beliefert haben. Die Schweiz fährt mit ihrer strikten Auslegung der Neutralität gar nicht gut.

*Es gibt Bestrebungen für eine noch striktere Auslegung. Die SVP will die «immerwährende» Neutralität in der Verfassung festschreiben.*

Immerwährend heisst ewig. Und eine Verfassung kann keine Ewigkeit garantieren. Das meiste der Initiative ist überflüssig, da es schon gilt oder praktiziert wird. Nur das Verbot der Wirtschaftssanktionen ist neu. Damit würde die Schweiz aber einen Aggressor unterstützen, und das wäre nicht neutral.



**Man kann nicht einen Staat wie Russland, dessen Präsident wegen Kriegsverbrechen gesucht wird, gleich behandeln wie ein angegriffenes Land.**