

Schweiz und Neutralität

Fazitbericht | 8. FSS Security Talk vom 31. August 2021, Hotel Schweizerhof, Bern

Ist die Neutralität der Schweiz ein Bonus oder ein Hindernis in einer globalisierten Welt? Wann gilt es für ein neutrales Land aktiv zu werden? Diesen und weiteren spannenden Fragen gingen namenhafte Experten wie **Prof. Dr. Oliver Diggelmann** (Universität Zürich), **Micheline Calmy-Rey** (alt Bundesrätin), **Päivi Pulli** (Sicherheitschefin VBS), **Dr. Thomas Greminger** (Geneva Center for Security Policy) und **Elisabeth Schneider-Schneiter** (Nationalrätin, Die Mitte, BL) am 8. FSS Security Talk im Hotel Schweizerhof in Bern nach.

Die Inputreferate und die anschliessende Paneldiskussion ermöglichten einen hochinteressanten Austausch zwischen Experten und Praktikern über die vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen der Schweizer Neutralität. Die Neutralität stellt nach wie vor einen der wichtigsten Grundpfeiler der Schweizer Aussenpolitik dar. Die Ausführungen der Experten machten jedoch klar, dass **Neutralität** bzw. „Stillsitzen und Abstand halten“ zu Konflikten in einer geostrategisch sich fortlaufend verändernden und globalisierten Welt **kein Patentrezept mehr darstellt**. Neutralität biete nicht automatisch Schutz bei internationalen Konflikten und gegen die Unbill einer disruptiven und komplexen Welt. Als politischer Kleinstaat und wirtschaftliche Mittelmacht sei die Schweiz ständig gefordert, ihre „**Aussen-Politiken**“ **aktiv und klug zu gestalten**. Dazu zählten nicht nur die Aussen – und Aussenwirtschaftspolitik, sondern weitere Themen- und Politikbereiche wie Sicherheit, Friedenspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Energie- und Umweltthemen usw. In allen Bereichen bringe die Schweiz enorm viel Know-How und Erfahrung mit, aber auch die nötigen Ressourcen bzw. Finanzmittel, die gut investiert seien. Alt Bundesrätin Micheline Calmy-Rey fasste die Diskussionen treffend zusammen: „**Neutralität ist ein Bonus für die Schweiz. Doch die damit verbundenen Fragen und Aktivitäten verlangen ein viel höheres Mass an stetiger Reflexion, Gestaltungswille und Engagement als früher!**“

Neutralität im Laufe der Zeit

Den Reigen der vier Keynote-Referaten eröffnete **Prof. Dr. Oliver Diggelmann**, Geschäftsführender Leiter des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Universität Zürich. Professor Diggelmann begann sein Referat mit **einem Zitat aus einem Brief von Theodor Roosevelt** an die Schweiz aus dem Jahre 1945: «Ihr Schweizer seid ja ganz nette Leute und ihr habt auf humanitärem Gebiet viel geleistet, wir machen Euch aber nachdrücklich darauf aufmerksam, dass für die Schweiz die Stunde geschlagen hat, zu zeigen, wo sie **wirtschaftlich und moralisch steht. Hier gibt es nun keine Neutralität mehr**. In dieser Beziehung habt ihr eindeutig auf unsere Seite zu treten, sonst werdet ihr **isoliert** dastehen.»

Passend zu diesem Zitat benennt Professor Diggelmann im Anschluss das Grundproblem der Schweizer bezüglich Neutralität. **Neutralität** wird heutzutage immer noch – vor allem von älteren Bürgern – im **Kontext des Zweiten Weltkriegs** betrachtet. Diese Situation hatte etwas sehr Vertrautes, da es damals eine existenzielle Bedrohung gab. Neutralität war ganz einfach eine **Überlebensstrategie**. Heute ist dies nicht mehr der Fall. Neutralitätsfragen sind heute **komplizierter** und die **Ambivalenzen** sind grösser.

Einige dieser Ambivalenzen führte Professor Diggelmann aus. Historisch gesehen **bedeutet neutral unparteiisch**. Die **Spielräume sind allerdings abhängig vom Zeitgeist**. Friedenshelfer, Trittbrettfahrer

oder fragwürdiges Geschäftsmodell sind hierbei die gängigen Unterscheidungen, die bei neutralen Staaten vorgenommen werden.

Seit dem 16. Jahrhundert gab es in Europa eine gute Zeit für Neutrale, da sie Spielräume hatten. Ab Mitte des 18. Jahrhunderts gab es ein **rudimentäres Bündel an Neutralitätsrechten**. Ursprünglich schlossen Neutrale **bilaterale Verträge** mit anderen Staaten ab. Daraus entstanden über die Zeit Muster und darauf basierend **zwei Grundkonzepte von Neutralität**: ein **liberal-kontinentales**, das Krieg als Konflikt zwischen Staatsorganen verstand und daher **Neutralen grosse Spielräumen für Handel mit Kriegsparteien** einräumte und ein **britisches**, welches Krieg als Auseinandersetzung zwischen gesamten Nationen inklusive der Gesellschaft verstand und daher **Handel von Neutralen mit Kriegsparteien ablehnte**, da dies den Krieg verlängerte. Schlussendlich konnte sich das liberal-kontinentale Verständnis durchsetzen, die Argumente der Briten bleiben allerdings in Diskussionen über Neutralität weiterhin bestehen.

Mit dem **Völkerbund der Zwischenkriegszeit** begann eine neue Ära, die **Epoche der kollektiven Sicherheit**, die bis heute andauert. Dies veränderte auch die **rechtlichen Grundlagen für Neutrale**. Insbesondere der **UN-Sicherheitsrat**, der im Namen der Staatengemeinschaft Zwangsmassnahmen anordnet, stellte Neutrale vor neue Herausforderungen. Bei solchen Zwangsmassnahmen gibt es für Neutrale kaum Spielräume.

Die kollektive Sicherheit hat auch das Denken verändert. Der Blick auf die Neutrale ist dabei noch einmal **skeptischer** und **moralisch** behafteter geworden. Damit rückt die moderne Neutralität wieder näher an die Einstellung des Mittelalters heran, in dem der **Unparteiische als Verbündeter mit dem Bösen** galt.



Frieden als Common Good

Die Grundidee im Zeitalter kollektiver Sicherheit lautet deshalb: Der Friede ist ein **Allgemeingut**, ein öffentliches Gut, von dem alle profitieren. Daher kann derjenige, der sich heraushält, der Neutrale, schnell ins Kreuzfeuer geraten. Die Schweiz machte diese Erfahrung beim **Irakkrieg** als sie Überflugsrechte verweigerte, obwohl der Sicherheitsrat Zwangsmassnahmen autorisiert hatte. Die Schweiz hatte keine rechtliche Verpflichtung, diese Überflugsrechte zu gewähren, geriet aber international in die Kritik und änderte folglich ihre Praxis. Das Schweizer Problem ist – historisch gesehen – das **ungenügende Bewusstsein für das Verständnis des Friedens als öffentliches Gut**.

Nach den Ausführungen zur **moralischen Komponente der Neutralität** beleuchtete Oliver Diggelmann die **rechtlichen Komponenten** der Neutralität. Dabei gilt es zwischen einem **völkerrechtlich determinierten** und einem **völkerrechtlich nicht-determinierten Bereich** zu unterscheiden. Im rechtlich determinierten Bereich ist es so, dass der Neutrale **mitziehen** muss, wenn der **Sicherheitsrat nicht-militärische Massnahmen** anordnet und dass er die Massnahmen zumindest nicht vereiteln darf, wenn der Sicherheitsrat militärische Zwangsmassnahmen anordnet. Wenn der Sicherheitsrat nicht handelt – zum Beispiel beim Russland-Ukraine-Konflikt –, gilt, dass der **Neutrale weder sein Territorium zur Verfügung stellen noch eine der beiden Konfliktparteien unterstützen darf**. Das Völkerrecht kennt Rechtsgrundlagen für Neutrale allerdings nur dort, wo sich **Staaten miteinander im Krieg** befinden. Wenn der Sicherheitsrat im Kontext eines **innerstaatlichen Bürgerkrieges** passiv bleibt, stellen sich daher eine breite Sammlung an Neutralitätsfragen, bei denen der Neutrale über sehr grosse Spielräume verfügt. Bei **Menschenrechtsfragen** – zum Beispiel die Situation der Uyguren in China – hat der Neutrale ebenfalls grosse Spielräume. So könnte er zum Beispiel unilaterale oder kollektive Massnahmen unternehmen. Kollektive Sanktionen ergreift die Schweiz meist in Anlehnung an die EU, falls sie es tut. Die grossen Fragen hierbei sind, wie **gross das Unrecht** und wie **eindeutig die Situation sein muss**, damit der Neutrale Massnahmen ergreifen soll oder gar muss.

Inwieweit hat ein Eingreifen Implikationen für die Rolle des Vermittlers, welche Bedeutung kommt einem raschen Eingreifen und einem symbolischen Eingreifen zu? Die Antworten auf diese Fragen sind völkerrechtlich offen. Dies gilt auch für aktive Friedenslasten wie zum Beispiel Peacekeeping-Missionen. Andere **neutrale Länder wie Schweden, Finnland oder Österreich tragen meist mehr zu den UNO-Friedenslasten bei als die Schweiz**. Die Schweiz macht nun allerdings auch einen gewissen Schritt in eine bisher nicht bekannte Richtung, indem sie voraussichtlich im **nächsten UN-Sicherheitsrat** vertreten sein wird. Dies bringt neue Spielräume aber auch neue Risiken mit sich.

Neutralität ist anspruchsvoll

Zum Abschluss leitete Oliver Diggelmann vier **zentrale Schlussfolgerungen** aus seinem Referat ab

- Erstens muss sich die Schweiz der **Ambivalenz der neutralen Position** bewusst sein. Neutralität kann innen- und aussenpolitisch richtig, aber trotzdem moralisch angreifbar sein.
- Zweitens sind sehr viele **Neutralitätsfragen rechtlich nicht determiniert**. Man kann sich also nicht hinter dem Neutralitätsrecht verstecken. Umso wichtiger ist es eine **eigene kohärente Strategie** zu finden. So ist es zum Beispiel beim China – USA Konflikt wichtig, sich frühzeitig zu überlegen, wo man im Fall einer Eskalation stünde.
- Drittens wird **«bewaffnete Passivität allein»** von Dritten kaum oder **nicht als Friedensbeitrag wahrgenommen**. Die innenpolitische Interpretation der Neutralität und die Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg verhindern, dass Schweizer die **Neutralitätsfrage aus der Sicht der anderen sehen können**.
- Viertens ist die **neutralitätspolitische Positionierung immer ein komplexes Multifaktorenproblem**. Die Glaubwürdigkeit, der Beitrag an die Friedenslast, Aspekte der Ökonomie, die

Einbettung in eine kohärente Aussenpolitik generell und die geopolitische Grundkonstellation müssen dabei in Betracht gezogen werden.

Zusammengefasst formuliert Professor Diggelmann sein Fazit wie folgt: Die **Handhabung der Neutralität** wäre für die Schweiz **einfacher**, wenn es gelänge, sowohl in der Bevölkerung als auch in Politik und Verwaltung ein **stärkeres Bewusstsein** zu schaffen, dass eine **neutralitätspolitische Positionierung** von Natur aus **anspruchsvoll** ist und dass man daher **Neutralität im 21. Jahrhundert als subtiles Instrument** und **nicht als quasi-religiöses Dogma** betrachten sollte.

Neutralität als Egoismus oder unparteiischer Richter?

«**Ich bin allergisch gegen jede Art von Neutralität!**» Mit diesem Zitat begann **alt Bundesrätin Micheline Calmy-Rey** ihren Vortrag. Diese Worte stammten von Viviane Reding, ehemalige Vizepräsidentin der EU-Kommission. Frau Calmy-Rey erklärte, dass Neutralität von lateinischen Begriff «neuter» stamme, was «keiner von beiden» bedeute. **Neutralität** sei demnach **ein negatives Konzept**. Es bedeutet den Verzicht auf Gewalt. In Zeiten des gerechten Krieges im Mittelalter galt es als **Zeichen des Egoismus**, der nicht zu rechtfertigen war. Nach und nach wurde die Konnotation allerdings positiv. In unserer komplexen Welt hat sich die Neutralität noch einmal weiter entwickelt. Heute ist die Rolle der **Schweiz als «Neutraler» die eines Unparteilichen, eines Richters**. Die Schweiz setzt zur Wahrung ihrer Sicherheit und Interessen eher auf **Diplomatie, Multilateralismus und gemeinsame Regeln als auf den Einsatz von Gewalt**. Argumente, die Neutralität als Isolation betrachten, verblasen gegenüber dem Schweizer Multilateralismus.

Die Umbrüche, mit denen wir konfrontiert werden, stellen die Schweiz zunehmend vor die Frage, inwieweit die **Neutralität noch ihre Nützlichkeit** beibehält. In der Welt ist seit langem eine Neuordnung im Gange, wobei die amerikanische Macht fortlaufend schwindet. **Die globale Machtverteilung verändert sich mit dem Aufkommen neuer Mächte, transnationaler Unternehmen und internationaler Terrorisierungsgruppen**. Die Amerikaner sind nicht mehr bereit, überall Anstrengungen zu unternehmen, um ihre bisherige Vormachtstellung in der Welt wahrzunehmen. Die dadurch entstehende Lücke wird durch **aufkommende Mächte wie China, Russland, Indien und kleinere regionale Mächte** gefüllt.

Der schwindende Erfolg von Abkommen beim Freihandel und Güterverkehr habe zu einer Kritik an der Globalisierung geführt, die sich schnell in Nationalismus umwandeln kann. Infolgedessen ist der politische Wille die liberale Weltordnung zu verteidigen gering. **In diesem Kontext betreibt die Schweiz eine Aussenpolitik, die sich von ihrer traditionellen Rolle abhebt**. In den Vereinten Nationen setzt sie sich so zum Beispiel für eine **Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrates** ein, für den sie als nicht-ständiges Mitglied kandidiert. Ausserdem ist sie **Mitglied in internationalen Organisationen und Finanzinstitutionen**. Auch beteiligt sich die Schweiz mit Polizisten, Experten und Soldaten an **UN-Friedensmissionen**. Somit nimmt das **vorbeugende Lösen von globalen Problemen** eine grosse Rolle in der Sicherheitspolitik der Schweiz zur Wahrung ihrer Interessen ein.

Freies Handeln dank Neutralität

Danach stellte alt Bundesrätin Calmy-Rey einige Fragen in den Raum. Muss diese Politik angesichts der aktuellen Entwicklungen überdacht werden? Taugt sie noch zur wirksamen Verteidigung der Schweizer Interessen? Kann sich die Schweiz von internationalen Organisationen distanzieren? Kann sie sich hinter ihren Werten verstecken? Soll sie sich an nichts anderem orientieren als an der Pflege von Handelsbeziehungen und der Förderung ihrer wirtschaftlichen Interessen?

«Der **Multilateralismus ist in der Tat eine grosse Chance für ein Land wie die Schweiz**», meinte Calmy-Rey. Der Ausstieg der USA aus dem Atomabkommen mit dem Iran zeige auf, wie schwierig es ist, für ein Land wie die Schweiz in einem von **Machtblöcken regierten System zu agieren**. Die amerikanischen Sanktionen betreffen alle Dollar-Transaktionen. Firmen könnten nicht mit dem Iran Handel treiben, ohne hohe Geldbussen oder gar den Ausschluss aus dem amerikanischen Markt zu riskieren. In den letzten Jahren habe sich die Schweiz bemüht, ihre **Interessen in der sich wandelnden, modernen Welt** geltend zu machen. Sie diskutiert schon längst nicht mehr mit der **EU** über Fabrikationsnormen von Rasenmähern, sondern über die **Institutionalisierung ihrer Beziehung aber auch über Menschenrechte, Entwicklungsfragen und den Weltfrieden**. Die Schweiz habe sich **Freiräume** eröffnet, um in globalen Fragen freier auftreten zu können. Sie habe neue Aspekte des Sicherheits- und Menschenrechtsdialogs auf die internationale Bühne gebracht und **scheue auch den Dialog nicht mit Gesprächspartnern, die als schwierig gelten**. Dadurch würdigt und legitimiert sie ihren Status als neutrales Land, was ihrer Sicherheit und Unabhängigkeit zugutekommen.

Calmy-Reys Fazit lautete: Die Schweiz braucht heute einen **globalen und wirkungsvollen Ansatz**. Die Schweiz ist auf das **internationale Recht**, das auf Regeln basiert, die für alle gelten, angewiesen. Trotz alledem ist die **Aussenpolitik der Schweiz** in jüngster Zeit auf **Abwege** geraten. In der UN-Vollversammlung hat sich die Schweiz bei einer Resolution, die den Atomwaffensperrvertrag unterstützte, ihrer Stimme enthalten und reihte sich damit **de-facto bei den Atommächten** ein. Die Schweiz setzt sich nicht für den weltweiten Migrationspakt ein, die Schweizer Kriegsmaterialexporte sind umstritten und auch das **Wohlwollen der Schweiz für Saudi-Arabien im Menschenrechtsfall** wirft Fragen auf.



Neutralität als «Bonus»

Die ehemalige Bundesrätin stellte angesichts dieser Aussenpolitik offen die Frage, ob unsere **humanitäre Tradition zu verblässen drohe** und unsere Neutralität in Bern in Vergessenheit geraten sei und fragte: «**Kann und will die Schweiz noch eine kohärente und glaubwürdige Neutralitätspolitik betreiben.** Rechtsnormen für die Neutralität bestehen nur bei zwischenstaatlichen Konflikten. So ist das Konzept der Neutralität eng mit der Existenz von bewaffneten Konflikten verbunden».

Was ist zu tun, wenn es um einen **innerstaatlichen Konflikt** geht oder wenn alles noch komplizierter und komplexer wird? Viele Konflikte stellten keine zwischenstaatlichen Kriege dar und führen nicht zur Umsetzung des Neutralitätsrechts. Es sei deshalb fraglich, ob die Rolle der Schweiz mit dem Neutralitätsprinzip vereinbar ist, wenn unser Land enge politische und wirtschaftliche Beziehungen mit Staaten unterhält, die in solche Konflikte verstrickt sind.

Auch die **digitale Revolution** stelle die Definition von Krieg in Frage. «Krieg gibt es nun auch im Cyberspace. Die internationale Rechtsordnung eignet sich allerdings nicht für solche Fälle», betonte Calmy-Rey. Ein neutrales Land müsse sich bei Angriffen von aussen verteidigen können und diese Pflicht erscheint schwierig zu erfüllen im Falle von Cyberattacken. Wo liegen die Grenzen? Ausserdem stellten sich auch andere Fragen wie zum Beispiel, wie hoch ein Überflugverbot gilt und ob die nationale Verteidigungspflicht soweit geht, dass hochmoderne Luftverteidigungsraketen notwendig sind. Ist es notwendig dem nordkoreanischen Beispiel zu folgen und sich mit einem ballistischen und nuklearen Verteidigungssystem auszurüsten, um sich gegen Angriffe aus dem Ausland verteidigen zu können?

In technischer Hinsicht sei das Schweizer Verteidigungssystem nach internationalen Standards aufgebaut, die darauf zielten, verschiedene Systeme zu beherrschen und zu integrieren. Somit wolle man eine Abhängigkeit vermeiden. Zugleich müsse die Schweiz auch die **Interoperabilität ihrer Systeme** sicherstellen, um mit umliegenden Ländern kooperieren zu können. Die Schweiz arbeite auch mit der NATO zusammen. Deshalb könne man die Neutralität der Schweiz anzweifeln, denn die NATO verhalte sich immer mehr wie eine parteiische Organisation.

Alt Bundesrätin Micheline Calmy-Rey fasste abschliessend zusammen: **Kernstück der Neutralität ist der Verzicht auf Gewalt zur Durchsetzung der Schweizer Interessen.** Die Anwendung von Gewalt führt zu einer Pattsituation. Eine wachsende Anzahl von Ländern hat dies erkannt.

Micheline Calmy-Rey schloss mit einem Plädoyer für die Neutralität: «**In Zeiten, in denen Kriege und Konflikte zunehmen** und in denen wir uns mit globalen Problemen wie der **Klimakrise, der Covid-Pandemie, Migration** und **Ungleichheit** konfrontiert sehen, die internationale Zusammenarbeit erfordern, ist der Verzicht auf Anwendung von Gewalt nicht nur mutig, sondern auch effektiv. **«Neutralität ist ein Bonus. Nutzen wir ihn.»**

Kernneutralität und Neutralitätspolitik

Im dritten Keynote-Referat ging **Pálvi Pulli**, Chefin Sicherheitspolitik VBS, Botschafterin, auf die Rolle der Neutralität der Schweiz und deren Interpretationsmöglichkeiten genauer ein. Pulli betonte einleitend, dass Neutralität ein wichtiger Bezugspunkt für alle Schweizer Bürger sei und eine enorme Zustimmung geniesse. Dennoch sei der **genaue Inhalt von Neutralität bei vielen unklar**. Der Kern der Neutralität verbiete die Unterstützung einer Kriegspartei in einem zwischenstaatlichen, bewaffneten Konflikt. Die Definition von Neutralitätspolitik geht etwas weiter: **«Alles, was die Kernneutralität**

untermauert gehört zur Neutralitätspolitik», meinte Botschafterin Pulli, «während sich die Neutralitätspolitik mit der Zeit wandelt, bleibt der Kern der Neutralität stets derselbe».

Für sie gehören Neutralität, wie Miliz, direkte Demokratie oder Föderalismus, **zu den Grundprinzipien der Schweiz.** Zuletzt gab es in der Öffentlichkeit Aufrufe zu einer Neuinterpretation der Neutralität, wonach die Schweiz aktiver zur europäischen Sicherheit beitragen sollte, um kein Trittbrettfahrer zu sein. Die einen meinen, die neuen Bedrohungen verbieten Neutralität, da alles stärker miteinander vernetzt sei. Andere sind der Auffassung, die Schweiz solle möglichst unabhängig und autonom sein und sich nirgendwo einmischen.

Totale Autonomie oder Helvetischer Pragmatismus?

Beide Extreme hält Pulli und mit ihr das VBS für übertrieben. **«Es gibt keine totale Autonomie, da die heutigen Bedrohungen oft grenzüberschreitend sind».** Auch das andere Extrem funktioniere nicht. Solange die Schweiz ihre Neutralität beibehalten will, darf sie keinem militärischen Bündnis beitreten. Die Schweiz dürfe deshalb keine Kooperation eingehen, die eine Konfliktpartei militärisch unterstützen würde. Somit schliesst die Neutralität eine NATO-Mitgliedschaft aus – nicht aber eine UN-Mitgliedschaft. Auch die Kooperation mit EU-Staaten sei möglich, solange keine Abhängigkeiten entstehen. Zudem müsse die Schweiz stets auch neutralitätspolitische Überlegungen bei beispielsweise Rüstungsexporten, Sanktionspolitiken oder Transitbegehren berücksichtigen. Die Schweiz hat aber einen **«helvetischen Pragmatismus»** in Kooperationsfragen gefunden. So können bestimmte Kooperationen suspendiert werden, wenn neutralitätspolitische Probleme auftreten würden. In gewissen Bereichen wie Ausbildung oder Sicherung des Luftraumes sind Kooperationen hingegen sehr wohl möglich, da sie zur Sicherheit der Schweiz beitragen. Wichtig ist, dass keine Abhängigkeiten entstehen, welche die Schweiz im Konfliktfall an eine Seite binden würde.



Neutralität ist kein Business Modell

Botschafterin Pálvi Pulli ist der Überzeugung, dass **in der Öffentlichkeit oft übersehen werde, dass Neutralität mehr ermöglicht, als dass sie verbietet.** So könne die Schweiz eng mit Nachbarstaaten

zusammenarbeiten und unsere Sicherheitsbedürfnisse würden so befriedigt. Zudem dürfe die Schweiz sich dennoch zu Konfliktsituationen äussern und Position beziehen, wenn beispielsweise Völkerrecht gebrochen wird. Auch gegenüber Terrorismus gebe es keine Neutralität.

Pulli sieht eine grosse Herausforderung darin, dass **Bedrohungen heute schwerer zu erkennen** sind, gerade bei Cyberangriffen. Hierbei bestehe auch die Gefahr, dass die Schweiz bei einem Cyberangriff auf ein anderes Land unwillentlich in Mitleidenschaft gezogen würde. Angriffe seien heutzutage nicht immer militärisch, sondern sind im Hinblick auf Intensität, Dauer und Betroffenheit der Bevölkerung zu bewerten – unabhängig vom Akteur. Dabei müsse die Schweiz mit Vernunft und Zurückhaltung agieren und die völkerrechtlichen Normen beachten.

Ihr Fazit lautet, dass **Neutralität zwar bestimmte Grenzen der Zusammenarbeit setzt, Kooperation aber nicht verhindert, wenn sie naheliegend und nützlich ist**. «Neutralität ist somit kein Hindernis, das zu tun, was wir wollen und kann sogar nützlich sein», betonte Pulli. Dies sei beispielsweise bei den Guten Diensten der Schweiz erkennbar, diese Guten Dienste sind nützlich und nobel. Sie gebe zu, dass es schwerer geworden sei, zwischen Recht und Unrecht zu unterscheiden. Neutralität dürfe **kein Business Modell** sein, um Aufträge für gute Dienste zu erhalten. Man dürfe das Wertesystem nicht aus den Augen verlieren. Abschliessend meinte Pulli: «Die **Schweiz würde dieselbe Aussenpolitik betreiben, wenn sie nicht neutral wäre**. Die Schweiz ist sehr gut kompatibel mit der Neutralität».

Die Schweiz – unabhängig, unparteiisch und inklusiv

Abschliessend referierte **Dr. Thomas Greminger**, Direktor des Geneva Center for Security Policy, Botschafter und früherer OSZE-Generaldirektor, über den Beitrag, den die Schweiz als neutrales Land zur Weltsicherheit und zur Friedensförderung beitragen kann. Dabei ging er auf Chancen, aber auch Pflichten der Schweizer Neutralität ein. Zum Einstieg argumentierte Greminger, dass Laien unter Neutralität ein Land verstehen, dass in einem Konflikt keinerlei Partei ergreift, aber auch sicher und geschützt ist. Ein neutraler Ort ist einer, an dem man sich sicher fühlt und geschützt ist. Zudem ist ein **neutrales Land unabhängig, unparteiisch und inklusiv**. Er glaubt auch, dass die Neutralität der Schweiz in einer turbulenten Welt ein **Vorteil darstellt und ein Bonus bedeutet**. Ein sicherer und geschützter Ort zu sein, heisst, dass sich Diplomaten, Minister und Staatschefs etc. wohl und sicher fühlen. Diese Eigenschaft wird in einer polarisierten Welt zunehmend wichtiger. Es müsse Orte geben, an denen Andersgesinnte zusammenkommen und Frieden schaffen können, wie beispielsweise das Gipfeltreffen zwischen Biden und Putin in Genf. Greminger erläuterte, dass dies ein **wichtiger Beitrag der Schweiz für Frieden und Sicherheit** darstellt. Dieser Beitrag sei zudem stets eine grosse logistische und finanzielle Herausforderung, die nur wenige Länder zu leisten imstande sind. Greminger stellte anschliessend die Frage, wie gross der Einfluss dieser Treffen auf die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz sei.



Neutralität heisst nicht Passivität

Es stelle sich aber auch die Frage, ob die Schweiz noch mehr tun kann, um globale Herausforderungen zu meistern. Denn es sei wichtig **«Neutralität nicht mit Passivität gleichzusetzen, sondern aktiv neutral zu sein»**. Das bedeute, sich für Dinge einzusetzen, an die wir glauben und die unsere nationale Sicherheit schützen. Dies müsse die Grundlage für das humanitäre Engagement und die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz in der Welt sein und würde die **Leistungen der Schweiz als neutrales Land noch stärker hervorheben**, dies gelte insbesondere für die Friedensförderung. Er sei auf seinen Auslandseinsätzen und Vermittlungsaufträgen – sei es in Kolumbien, Nepal, Sudan oder Uganda - immer stolz auf Rolle der Schweiz und das Erreichte gewesen. Botschafter Greminger meinte, **die Schweizer Bürger aber auch viele Parlamentarier sind sich dieser Aktivitäten zu wenig bewusst**, da sie zumeist hinter den Kulissen stattfinden. Dasselbe gelte leider auch für die Medien, welche interessierter sind, wenn wir die grosse Bühne für internationale Treffen bieten, als wenn die Schweiz bei der sog. «stillen Diplomatie» aussenpolitisch aktiv sind.

Eine Chance aber auch ein Test werde 2023 auf die Schweiz zukommen, wenn sie **erstmalig Mitglied des UN-Sicherheitsrats** sein wird. Greminger meinte dieser Sitz sei «nichts Besonderes, sondern etwas Normales» und würde signalisieren, dass die Schweiz der Welt gegenüber nicht gleichgültig ist und von globalen Krisen nicht isoliert ist. In einer globalisierten Welt seien alle voneinander abhängig und **es liege auch im nationalen Interesse der Schweiz aktive Beiträge zur Bewältigung von Konflikten zu leisten**. Der Sitz im Sicherheitsrat biete auch Gelegenheit, zu wichtigen Themen Beiträge leisten zu können und Akzente dort zu setzen, wo die Schweiz etwas zu bieten hat, wie beispielsweise beim Schutz der Zivilbevölkerung in Konflikten, der Konfliktbewältigung oder den Auswirkungen des Klimawandels.

Abschliessend meinte Greminger, **Neutralität bedeute nicht, sich zu isolieren oder nur ein unparteiischer Gastgeber zu sein. Neutralität sei eine ausgezeichnete Ausgangslage, um Beiträge für**

Frieden leisten zu können. Die Schweiz habe in einer globalisierten Welt die Möglichkeit, aber auch die Pflicht, diese **Unparteilichkeit zu nutzen, um die Welt in aussergewöhnlich schwierigen Zeiten sicherer zu machen.** Zudem wies Greminger darauf hin, dass das Geneva Center for Security Policy eine hervorragende Plattform des Dialogs darstellt. Dieses einzigartige *soft power tool* der Schweiz müsse weiter ausgeschöpft werden.

Schweizer Neutralität vor dem Hintergrund von Afghanistan

Zur Panel-Diskussion begrüsst Fredy Müller, Geschäftsführer des FORUMS SICHERHEIT SCHWEIZ, zusätzlich zu den vier Referierenden **Elisabeth Schneider-Schneiter, Nationalrätin** (Die Mitte, BL) und **Mitglied der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats** (APK). Angesprochen auf die hochaktuelle, geopolitisch brisante Thematik Afghanistan begann Elisabeth Schneider mit einem kurzen Blick hinter die politischen Kulissen. In Bezug auf die jüngste Sitzung der APK-N gab sie zu bedenken, dass **sicherheitspolitische Themen** im Parlament und in der Regierung oftmals nicht ausführlich genug behandelt würden und so die **gesamte geopolitische und somit neutralitätsrelevante Dimensionen** nicht immer genügend erfasst werden könnten. Gerade im Hinblick auf die sich entwickelnde Lage in Afghanistan zeigte sich **Elisabeth Schneider-Schneiter** überzeugt, dass der jetzige Konflikt die Region, den Rest der Welt und damit die auch Schweiz noch lange beschäftigen werden.

Alt Bundesrätin Micheline Calmy-Rey sieht Afghanistan als Beispiel für das limitierte Lösungspotenzial der Gewalt und das misslungene Nationbuilding. In diesem Zusammenhang unterstrich sie erneut, dass der Kern der Neutralität im **Verzicht auf Gewalt** und der **Betonung multilateraler Friedenslösungen** bestehe. Damit komme Afghanistan ihres Erachtens eine symbolische Bedeutung zu, indem nur der **Verzicht auf Gewalt eine Lösung** sein könne. Gerade die Schweiz, die nicht zu den Grossmächten gehört, kann **nicht auf Gewalt setzen**, um ihre Sicherheit zu gewährleisten, was wiederum die **Neutralität der Schweiz rechtfertigt und bekräftigt**. Die Schweiz ist somit in ihrer Aussenpolitik auf **Multilateralismus** und **internationale Kooperationen** angewiesen.

Thomas Greminger stimmte mit Micheline Calmy-Rey überein bezüglich dem gescheiterten Nationbuilding. Die Machtübernahme der Taliban stelle einen **«ganz brutalen Reality-Check»** dar. Gerade der westlichen Welt wurde deutlich vor Augen geführt, dass man letztlich **Elemente wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit** von **aussen unterstützen, aber nicht erfinden kann**. Er ergänzte seine Aussage jedoch mit der Feststellung, dass die **Mehrheit der in Afghanistan investierten Mittel in militärische Elemente wie die Truppenpräsenz** geflossen seien und nicht an die Zivilbevölkerung. Aus Schweizer Sicht förderungswürdige Projekte wie der Aufbau von starken Institutionen erhielten jedoch nur einen marginalen Teil der Gelder.

Aus einer historischen Perspektive erwähnte **Prof. Dr. Oliver Diggelmann**, dass der damalige Wiederaufbau Deutschland nach dem 2. Weltkrieg wohl als Vorbild für die Anstrengungen in Afghanistan gedient haben mögen, wobei die beiden Ausgangslagen nicht unterschiedlicher hätten sein können. Gerade der Erfolg des Nationbuildings in Deutschland nach Schema **«Regime vertreiben, Wahlen durchführen und ein bisschen Medienförderung»** weckte auf amerikanischer Seite **falsche Erfolgsvorstellungen**, die, wie sich gezeigt hat, in Afghanistan nicht gerechtfertigt waren. Aus völkerrechtlicher Perspektive merkte Oliver Diggelmann an, bringe der Machtwechsel unzählige Fragen mit sich, wobei er das Völkerrecht gerade in Sachen **Moral** als **«etwas ambitionslos»** beschrieb. Zudem betonte er, dass in Afghanistan zweifelslos ein **Regierungswechsel** stattgefunden habe und sich so die Frage nicht wirklich stelle, ob man die Regierung der Taliban anerkenne oder nicht. Tatsache ist

vielmehr, dass die Taliban nun die Regierung stellen und somit **die Staatsgewalt in Afghanistan bei den Taliban** liegt.

Pälvi Pulli machte deutlich, dass Afghanistan seit je her ein sehr schwieriges Land war und schon andere ausländische Mächte am Hindukusch gescheitert sind. Für die Schweiz und den Westen sei nun wichtig, **dass Afghanistan nicht zu einem terroristischen Zufluchtsort** werde. Gleichzeitig zeigte sie sich durch den raschen **Rückgang von Frauen- und Menschenrechten** beunruhigt. In diesem Zusammenhang betonte sie, dass die Schweiz analog zur **UNO-mandatierten ISAF-Mission** nach dem Terroranschlag am 09. September 2001 und im **Einklang mit der themengebenden Neutralität**, einen allfälligen Einsatz erst prüfen werde, wenn die **Bedingungen eines UNO-Mandats** erfüllt seien.

Angesprochen auf eine mögliche Stellungnahme zum Machtwechsel in Afghanistan oder einen Beitrag zur Friedensförderung, formulierte **Thomas Greminger** als **«Hypothese des vorsichtigen Optimisten»**, dass die Taliban wohl eine «andere» Politik anstreben würden – im Gegensatz zu früher – um der internationalen Gemeinschaft eine **Kooperation zu ermöglichen**. In diesem Prozess sieht er ein mögliches **Bedürfnis zur Schaffung von Dialogräumen sowie für neutrale, vermittelnde Kräfte**, was wiederum eine mögliche Rolle der Schweiz implizieren könnte. Er erinnerte daran, dass die **neutrale** Schweiz einen exzellenten **Dialograum für Nicht-Gleichgesinnte** biete und zeigte sich an einer Dialogvermittlung mit den Taliban im Sinne der **Track-II-Diplomatie** interessiert.

Elisabeth Schneider-Schneiter betonte, dass die Schweiz sich grundsätzlich anbiete, eine **Afghanistan-Konferenz** zu organisieren, wie dies auch **Bundesrat Ignazio Cassis** am Vortag ausgeführt hatte. Zudem betonte sie, dass die Schweiz ihre **Entwicklungs- und Hilfsprogramme in Afghanistan nicht sistiert habe**, sondern diese so weit wie möglich weiterführen werde. Aus Sicht der Mitte-Politikerin schaffen solche Programme die **Voraussetzungen**, dass die neutrale Schweiz in diesem Konflikt auch mittelfristig ihre **guten Dienste** anbieten könne.

Micheline Calmy-Rey betonte ebenfalls, dass die Taliban ein **zentrales Interesse hätten von der internationalen Gemeinschaft «anerkannt» zu werden**. Es wäre daher in ihren Augen vorstellbar, dass die internationale Gemeinschaft von den Taliban die Einhaltung der Frauen- und Menschenrechte fordert und im Gegenzug die Taliban Regierung anerkennt. Calmy-Rey zeigte sie sich ebenfalls besorgt über die Gefahren, welche **afghanischen Frauen** unter der Scharia drohen und sieht gerade deren Schutz als Aufgabe der internationalen Gemeinschaft. Hier könnte die Schweiz eine aktive Rolle spielen, wenn sich kein internationaler Akteur anbietet. Dennoch sollte man jetzt nicht vorpreschen.

Oliver Diggelmann, gab zu bedenken, dass man die **Bedeutung der Schweiz nicht überschätzen** dürfe. Er räumte ein, dass die **neutrale Schweiz als kleiner Akteur in einem gewissen «Window of Opportunity» durchaus etwas erreichen kann**. Allerdings sei es für die Schweiz auch nicht notwendig sich zu allem zu äussern. Dennoch sei auch für ihn die Frage nach dem Umgang mit Frauen und Mädchen absolut zentral. Er hielt aber auch fest, dass es **nicht die Aufgabe der Schweiz als neutrale Kleinstaat sei**, in einer so frühen Phase eines Konflikts **den Diskurs an sich zu reißen**.



Verbesserungspotenziale der Schweizer Neutralitätspolitik

Im zweiten Teil der Paneldiskussion ging es um grundsätzliche Aspekte der Schweizer Neutralitätspolitik. Auf die Frage, ob die **Schweiz als neutrales Land sichtbarer auftreten sollte**, meinte **Elisabeth Schneider-Schneiter**, dass wir aufpassen müssten, den **Anschluss nicht zu verlieren und als Konsequenz Genf den Status als internationale Stadt verlieren könnte**. Sie stelle auch fest, dass in der Schweiz **Aussen- und Sicherheitspolitik auf eine ungünstige Weise getrennt würden**. Sie sprach sich für eine dynamische Verbindung der beiden Bereiche aus, wodurch sich auch die Guten Dienste besser abstimmen und langfristiger ausgerichtet werden könnten.

Auch **Thomas Greminger** befürwortete eine **Kombinierung verschiedener Politikbereiche zu einer kohärenteren Aussenpolitik**. Er gab zu bedenken, dass man auch in anderen Ländern eine Segmentierung der Politikbereiche feststelle, wobei dies in der Schweiz allerdings besonders ausgeprägt sei. Er führte dies auf die Tatsache zurück, dass während Jahrzehnte **Sicherheitspolitiker primär Experten für die Schweizer Armee waren**. Damit habe sich die Sicherheitspolitik zumeist auf den **militärischen Einsatz zur Landesverteidigung und der Armee** fokussiert. Er ergänzte, dass es viele Möglichkeiten gäbe, die **Armee in der Friedensförderung einzusetzen**, wobei im neuen Sicherheitspolitischen Bericht des Bundes ein Anlauf unternommen werde, dies verstärkt zu tun. In diesem Sinne sollte man **Sicherheitspolitik viel globaler angehen**. Er zeigte sich überzeugt, dass die neutrale **Schweiz weiterhin Spielräume besitze, die kooperative Sicherheit zu fördern**, auch in einer modernen, polarisierten Welt. Er erinnerte an die treibende Rolle der Neutralen während den KSZE-Prozessen (später OSZE) in den 70er und 80er Jahre und erwähnte den **OSZE-Vorsitz der Schweiz 1996 während der Balkan Krise und 2014 während der Krim-Krise** auf. Gerade während der Krim-Krise konnte die Schweiz so massgebend zur Sicherheit und Stabilität in Europa beitragen. Wenn die Schweiz als neutrales Land aktiv werden möchte, müsse man **aber bereit sein, das notwendige politische Kapital zu investieren**.

Prof. Dr. Oliver Diggelmann wendete ein, dass die Schweiz und die Bevölkerung stets hoffen, **durch die Guten Dienste um substantiellere Friedensbeiträge heranzukommen. Dies reiche in den Augen vieler anderen Staaten allerdings nicht aus.** Er argumentierte, dass die Guten Dienste in der Schweiz sehr oft mit der Neutralität gleichgesetzt würden und sich die Schweiz selbst als eine **Art Friedensheld** zelebriere. Gerade in der nationalen Darstellung, die auch heute noch gepflegt werde, werde **die Wahrnehmung der Schweiz** von aussen **überschätzt**. Diskussionen über den derzeitigen Friedensbeitrag der Schweiz würden daher selten geführt. Als Lösung schlug Diggelmann vor in einer klugen **Kombination einen substantiellen Beitrag, welcher der Grösse, der ökonomischen Stärke und dem politischen Kapital der Schweiz entspreche, zu leisten.** Die Schweiz habe international eine hohe Glaubwürdigkeit, aber es muss kritisch debattiert werden, ob die Guten Dienste als einziger Beitrag ausreichen.

Alt Bundesrätin Micheline Calmy-Rey erwiderte, dass die Aussenpolitik der Schweiz nicht nur aus den Guten Diensten bestehe, sondern dies nur eine Facette der Schweizer Aussenpolitik darstelle. Vielmehr sind die Guten Dienste und die Rolle der Schweiz als neutrale Mediatorin als **Mehrwert zu verstehen.** Als Beispiel führte sie einen Konflikt mit dem damaligen russischen Präsidenten Dimitry Medwedew auf, bei welchem die Schweiz ihre Mediatorrolle als Instrument einsetzen konnte, um Russland zur Einlenkung bei gewissen Streitigkeiten zu bewegen. Das Beispiel aus ihrer Amtszeit als Bundesrätin verdeutlichte das Argument, dass die Guten Dienste der neutralen Schweiz **Zugang zu den Grossmächten ermöglichen und erlauben, die Schweizer Interessen besser zu vertreten.** Abschliessend sprach auch sie sich dafür aus, fachübergreifender und somit auch kommissionsübergreifender zu denken.

Angesprochen auf den **Schweizer Friedensbeitrag und der Wahrnehmung von aussen** verdeutlichte Thomas Greminger, dass viele Länder ihren Beitrag zur globalen Sicherheit durch das Kriterium **«boots on the ground» definierten.** In diesem Sinne befürwortet er einen **Ausbau des limitierten Schweizer Beitrages.** Er fügte gleichzeitig hinzu, dass dies einem **bescheidenen finanziellen Beitrag** im Vergleich zum gesamten Verteidigungsbudget gleichkäme. Greminger ist sich sicher, dass man die notwendigen Ressourcen finden könne, wenn ein politischer Wille bestehe.

Micheline Calmy-Rey betonte, dass die Schweiz auch durch das Ausrichten internationaler Gipfeltreffen profitiere. Dies zum einen wirtschaftlich, aufgrund der vielen Hotelübernachtungen, aber auch politisch, da Genf und die Schweiz so international relevant bleiben.

Als Vertreterin des VBS betonte Pälvi Pulli, dass die **Schweizer Sicherheitspolitik** bereits seit geraumer Zeit **mehr enthalte als nur das Armeebudget und den Verteidigungsauftrag.** In diesem Zusammenhang verwies sie auf den Sicherheitspolitischen Bericht aus dem Jahre 2000, der das Motto «Sicherheit durch Kooperation» trug. Gleichzeitig zeigte sich Pälvi Pulli skeptisch, dass die **Erhöhung des Schweizer Friedensbeitrages durch «boots on the ground» erreicht werden sollte.** Auch Instrumente wie Aussenpolitik, Kommunikation und Wirtschaftspolitik seien Möglichkeiten einen



Beitrag zu leisten. Das Ziel der Regierung sei es, bestehende Lücken in internationalen Operationen wie beispielsweise in den Bereichen Material für Aufklärung oder Transport zu füllen und damit als **neutrales Land einen signifikanteren Beitrag zu leisten**.

In Bezug auf solche Auslandseinsätze wünschte sich Nationalrätin **Elisabeth Schneider-Schneiter** eine **intensivere Kommunikation aller beteiligten Akteure**, um gerade die **sicherheitspolitische Bedeutung** solcher Einsätze zu betonen. Dies auch deshalb, weil es bei der Bevölkerung eine **gewisse, unverschuldete Unwissenheit über die Armee, die Sicherheitspolitik und die Neutralitätspolitik** der Schweiz gebe.

Idealvorstellungen der zukünftigen Schweizer Neutralitätspolitik

In der Schlussrunde wollte Fredy Müller wissen, was sich die Experten von der Zukunft der Schweizer Neutralitätspolitik erhoffen.

Prof. Dr. Oliver Diggelmann wünschte sich **mutige Politiker**, die das Risiko eingehen, in der Öffentlichkeit einen gewissen Gegenwind auszuhalten und die geopolitischen Realitäten anzusprechen. Er unterstrich in diesem Zusammenhang einmal mehr die **Notwendigkeit, dass über die Angemessenheit der Friedensbeiträge der neutralen Schweiz diskutiert werde**.

Die **Neutralität sei tief im Herz der Schweizer** verankert, hielt Micheline Calmy-Rey in ihrem Abschlussstatement fest. Daher sollte man ihrer Meinung nach dem Mehrwert **der Neutralität als Instrument** einsetzen, um eine «**kohärente Aussenpolitik auf der internationalen Bühne**» zu führen.

Auch **Elisabeth Schneider-Schneiter** erhofft sich mehr Mut, auf Seiten der Bevölkerung wie auch beim Parlament, um **Misstände wie das gescheiterte EU-Rahmenabkommen anzusprechen** und so die Vernetztheit der neutralen Schweiz aufrecht zu erhalten. Die Schweiz habe in der Vergangenheit viel richtig gemacht – diese Erfolge gilt es weiter zu führen.

Pälvi Pulli wünscht sich, dass die **Neutralität nicht stets zum Thema gemacht wird**. Die **Mystifizierung bringe uns nicht weiter**. Denn die Schweiz könne sehr viel machen, unabhängig vom Status der Neutralität.

Thomas Greminger unterstrich, dass in einer polarisierten Welt, **Neutralität eine politische und strategische Chance für die Schweiz darstellen**. Er schlug vor, **die Neutralität als modernes, zukunftsgerichtetes Konzept zu leben** und zeigte sich überzeugt, dass die **Nachfrage nach einem neutralen Akteur wie der Schweiz in Zukunft steigen werde**.