

Abriss der Neutralitätsgeschichte

Die Neutralität ist wieder in aller Munde. Das war lange nicht so. Über drei Jahrzehnte – von ca. 1990 bis zur russischen Aggression gegen die Ukraine im Februar 2022 herrschte ein Diskussions-Stillstand. Brigadier Greindl hat in seiner Einleitung etwas Wichtiges gesagt, ja auf das Wesen der Neutralität hingewiesen, wenn er verlangt, dass es heute darum geht, die Zukunft der Neutralität zu gestalten. Mein Buch von 2023 über die Geschichte der Schweizer Neutralität nimmt zwar weit in der Vergangenheit Anlauf und belegt genau das: Die Neutralität muss immer wieder neu gestaltet werden. Sie ist nicht wie das gewisse Traditionalisten gerne hätten, ein für allemal in Stein gemeißelt. Und heute geht es genau wieder um diese Frage: Wie weiter mit der Neutralität angesichts einer destabilisierten internationalen Ordnung: Ukraine, Naher Osten, China usw.

Um zu verstehen, wie die heute praktizierte Neutralität entstanden ist, werfen wir einen kurzen Blick auf die lange Geschichte der Neutralität. Neutralität gibt es, seit es Kriege gibt. Krieg und Neutralität gehören zusammen wie siamesische Zwillinge. Bekannt sind etwa die neutralen Städte im antiken Griechenland, die nicht an den ewigen innergriechischen Kriegen teilnehmen wollten. *Hoi poleis hoi metousin* – die Städte, die dazwischen stehen, nicht *parousin*, die unbeteiligt daneben stehen. Damit ist als weiterer Grundsatz ausgesagt, dass die Neutralen, ob sie wollen oder nicht, Teil des Krieges sind und immer waren. Die Römer lehnten Neutralität ab: Wer nicht für Rom ist, ist gegen Rom. Das Alte Testament dagegen und sogar der Koran waren «neutralitätsfreundlich».

Krieg ist in der abendländischen Kultur seit jeher meistens negativ konnotiert. Ares und Mars waren fürchterliche Götter. Aber trotz der Ablehnung des Kriegs haben sich Philosophen und Theologen immer wieder die Frage gestellt, ob es gute Gründe gebe, Krieg zu führen. Die Spätantike und das christliche Mittelalter haben die heute wieder hochaktuelle Lehre vom *bellum iustum*, vom Gerechten Krieg entwickelt. Demnach durfte nur aufgrund klarer, ethisch begründeter Kriterien Krieg geführt werden, zum Beispiel um Frieden zu erzwingen oder um Schlimmeres zu verhindern. Vor allem aber war Gewalt zur Selbstverteidigung bei einer Aggression gerechtfertigt. Kirchenrechtlich und moraltheologisch war Neutralität im Mittelalter nicht erlaubt, da ein Kriegführender entweder einen «gerechten Krieg» (*bellum iustum*) oder einen «ungerechten Krieg» (*bellum iniustum*) führte. Dazwischen gab es nichts. Ob ein «Gerechter Krieg» vorlag oder nicht, entschied der Hl. Vater. Interessanterweise hat das vorhin per Video zugeschaltete Herr Willy Wimmer sogar für die heutige Zeit gefordert – die Kreise schliessen sich!

Ab 1500 lehnte von Italien ausgehend eine staatsrechtliche und juristische Literatur zunehmend das Konzept des *bellum iustum* ab. Es galt nun nach Niccolò Machiavelli die «*ragione di Stato*», die Staatsraison. Jeder Staat bekam das Recht, in seinem Interesse Krieg zu führen (das «*jus ad bellum*»). Jeder Staat war aber auch berechtigt, nicht Krieg zu führen («*ius ad neutralitatem*»). Der Neutrale war aber nicht befugt, über die Rechtmässigkeit eines Krieges zu urteilen, da ja jeder Staat Krieg führen durfte, und hatte «unparteyisch» zu sein. Es entstand das Gleichbehandlungsgebot. Gleichzeitig entstand das moderne Völkerrecht. Dieses löste die Neutralität aus ihrem moraltheologischen Kontext und überführte sie in ein Völkerrechtsinstitut (z.B. Hugo Grotius, der Vater des modernen Völkerrechts, 1625 in seinem bahnbrechenden Werk «*De jure belli ac pacis*»). In dieser Zeit – also im Dreissigjährigen Krieg – entstand die dauernde Neutralität der Schweiz. Die Gründe waren die geostrategische Lage zwischen den beiden katholischen Grossmächten Frankreich und Habsburg, die dauern miteinander im Krieg lagen und die Existenz gefährdeten. Dann innenpolitische Gründe: Die Schweiz war konfessionell gespalten und die Parteinahme für die eine oder andere Seite, etwa in den konfessionellen Kriegen im Reich, hätte die Schweiz zerrissen. Zudem gab es in der föderal aufgebauten Eidgenossenschaft keine zentrale Instanz, die in der Lage gewesen wäre, eine kohärente Aussen- und Machtpolitik zu betreiben. Also begnügte man sich mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner: Man sass stille (wie die damalige Neutralitätspolitik genannt wurde).

Im Zeitalter von Imperialismus und Kolonialismus, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, führten die Staaten eine intensive völkerrechtliche Neutralitätsdiskussion. Es galt immer noch «das *ius ad bellum*». Noch immer galt der Krieg als legitime Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, wie es der preussische Militärdenker Clausewitz Jahrzehnte zuvor formuliert hatte. Die Diskussionen

mündeten 1907 ins Haager Abkommen: neben einem Abkommen betreffend die Neutralität zur See gab es ein «Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs», ein höchstes lückenhaftes und rudimentäres Abkommen. Darin setzten nämlich die imperialistischen und kolonialistischen Grossmächte ihre Interessen durch. Vor allem auferlegten sie den neutralen Staaten u.a. bei Waffenausfuhren aus privater Produktion das Gleichbehandlungsgebot. Sie waren nämlich selber oft neutral und wollten Waffen an die Kriegführenden exportieren. Als Kriegführende wollten sie aber Waffen bei Neutralen kaufen können. Falls es aber den Neutralen einfallen sollte, Exportbeschränkungen einzuführen, sollte auch der Feind darunter fallen. Als einziges Land der Welt klammert sich die Schweiz heute noch an die Haager Konvention. Interessanterweise wollte die damalige Schweizer Regierung nichts von einer völkerrechtlichen Kodifizierung der Neutralität wissen, da sie befürchtete, die Handlungsfreiheit zu verlieren: Ganz im Gegensatz zu heute, wo die sie einer ausufernden Neutralitätsdoktrin folgt!

Im Ersten Weltkrieg (1914-1918) scheiterte die soeben unterzeichnete Haager Konvention grandios. Bereits in den ersten Kriegstagen überfiel Deutschland das neutrale Belgien. Aber auch das der Haager Konvention zugrunde liegende «*ius ad bellum*» erlitt Schiffbruch auf den Schlachtfeldern. Gerade die USA führten ab 1917 ihren militärischen Einsatz in Europa als «Gerechten Krieg». Die mittelalterliche *Bellum iustum*-Doktrin war wieder zurück. Mit dem Völkerbund entstand 1920 die erste globale Sicherheitsinstitution, die keine Neutralität vorsah und das Recht auf Krieg erst mal einschränkte. Mit dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928 wurde zudem der Angriffskrieg geächtet. Es gab nun Täter und Opfer und dem Opfer muss man zu Hilfe eilen. Neutralität wurde – wie der berühmte griechische Völkerrechtler Nikolaos Politis schon 1935 feststellte – hinfällig.

Die UNO-Konvention von 1945 ging noch weiter und verbot jede zwischenstaatliche Gewaltanwendung. Neutralität war nach dem 2. Weltkrieg international diskreditiert. Die UNO wollte zuerst nichts von Neutralität wissen. Der Brite Gladwyn Jebb, UNO-Generalsekretär für die Jahre 1945/46, erklärte klipp und klar: «Neutrality is a word I cannot find in the Charter.» Die Rehabilitierung der Neutralität fand in verschiedenen Schritten statt., etwa durch die frühe Aufnahme von neutralen Staaten in die UNO: 1945 Schweden. Die Wende kam mit dem Koreakrieg, als es neutrale Staaten waren, welche den Waffenstillstand zu überwachen hatten. Ein wichtiger Meilenstein war 1955 der österreichische Staatsvertrag und die österreichische Neutralitätserklärung. In den KSZE-Schlussakten von 1975 wurde dann allen Staaten das Recht auf Neutralität eingeräumt.

Vor dem Ersten Weltkrieg sprach man ganz einfach nur von Neutralität – ohne Adjektiv. Seither wurden die verschiedenen Neutralitäten mit den verschiedensten Adjektiven umschrieben, ohne dass immer klar war, was damit gemeint war. Beispiele: Die Schweiz pflegte von 1920 bis 1938 eine differenzielle Neutralität (d.h. nur neutral in militärischen Belangen nicht aber in wirtschaftlichen), dann ab 1938 eine integrale Neutralität. In den 1930er Jahren kam als weitere Variante neutralen Verhaltens das Konzept der Nichtkriegführung auf, etwa von Mussolini (*la nonbelligeranza*) oder den USA bis zum Kriegseintritt. Diese bedeutet, dass ein Staat an den Kriegshandlungen Dritter mit eigenen Truppen nicht teilnimmt, aber eine Kriegspartei einseitig wirtschaftlich und rüstungsmässig unterstützt – eigentlich das, was die westlichen Staaten heute mit der Ukraine tun. Dann entwickelte die Schweiz die solidarische, die aktive, die kooperative Neutralität, Österreich die engagierte etc. etc. Mit der Dekolonisierung trat mit der Dritten Welt, heute Globaler Süden, ein neuer Akteur auch in der Neutralitätsdiskussion auf. 1955 positionierten sich rund 30 junge Staaten zwischen den Blöcken und erklärten sich für allianzfrei. Über den «Neutralismus» rümpften die neutralen Staaten Europas die Nase, allen voran die Schweiz.

Und heute im Zeitalter des Ukrainekrieges?: Die klassische Neutralität erodiert. Schweden und Finnland geben ihre Neutralität auf. Die meisten Staaten, vor allem des Globalen Südens setzen den Kurs des Neutralismus fort. Heute ist mehr klar definiert, was Neutralität bedeutet oder wie die Juni-Nummer 2023 des US-Magazins *Foreign Policy* meinte: «As a political concept, there is no universally accepted definition of what neutrality actually means».

Neutralität bedeutet heute – wie es eigentlich seit der Antike praktiziert wird – meistens militärische Nichtbeteiligung am Krieg und Bündnisfreiheit. In den meisten Fällen verfolgen die an einem Krieg nicht beteiligten Staaten eine «Neutralität», die ihren Interessen dient – ausser der Schweiz, die sich an ein imaginäres Neutralitätsrecht klammert. Die heutigen Diskussionen – auch die jetzt in diesem Saal – zeigen aber, dass man auf verschiedene Weise neutral im weitesten Sinn sein kann. Daher muss jedes

neutrale Land «seine» Neutralität unter der jeweiligen internationalen Lage und seinen Interessen neu definieren. Heute sind wir wieder so weit. Inspiriert von den zwei offenen Briefen vom Mai 2022 und Februar 2023 an die österreichische Regierung haben wir, d.h. ein siebenköpfiges Komitee am 29. Mai dieses Jahres ein «Manifest für eine Neutralität im 21. Jahrhundert» veröffentlicht, das inzwischen von gegen 1000 Personen unterzeichnet wurde.

Einige Eckpunkte:

- Es gibt keinen Grund, die Neutralität Hals über Kopf aufzugeben.
- Die Neutralität ist ein aussenpolitisches Instrument zur Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz und nicht Staatszweck und beschränkt sich im Wesentlichen auf die militärische Neutralität.
- Keine Verrechtlichung der Neutralität.
- Die in den letzten 30 Jahren vernachlässigte Armee wird wieder aufgebaut.
- Die Schweiz kooperiert mit ihren Nachbarn und mit der NATO.
- Als Basis der Neutralitätspolitik dienen die UNO-Charta (und nicht die Haager Konvention von 1907), die anderen von der Schweiz unterzeichneten völkerrechtlichen Verträge, die aussenpolitischen Zielen der Bundesverfassung, die Neutralitätstradition und die sicherheitspolitischen Interessen.
- Die Schweiz anerkennt das Selbstverteidigungsrecht von völkerrechtswidrig angegriffenen Staaten gemäss Artikel 51 UNO-Charta und unterstützt solche Staaten. Das Gleichbehandlungsgebot existiert in solchen Fällen nicht.
- Die in sich inkohärenten Embargo- und Waffenausfuhrgesetze werden angepasst.

Marco Jorio/10. Juli 2024