

**Zeitschrift:** ZeitBild  
**Herausgeber:** Schweizerisches Ost-Institut  
**Band:** 32 (1991)  
**Heft:** 6

**Artikel:** Die schweizerische Neutralitätspolitik zur Diskussion gestellt  
**Autor:** Sager, Peter  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1093270>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 18.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Peter Sager

# Die schweizerische Neutralitätspolitik zur Diskussion gestellt

In der letzten Nummer hat Peter Sager hier seine Thesen zur Neutralität vorgebracht. Heute eröffnet er zu diesem Gegenstand eine Diskussion, die wir in den nächsten Ausgaben mit Beiträgen von andern Autoren fortsetzen werden.

Im Zusammenhang mit der Frage des Verhältnisses oder gar des Beitritts der Schweiz zur EG ist die Diskussion um den Stellenwert der Neutralität in veränderter Zeit einmal mehr aufgenommen, aber kaum vertieft worden.

Mitte Mai letzten Jahres äusserte sich Staatssekretär Jacobi zu den Rückwirkungen des weitgehenden Wandels in Zentral- und Osteuropa auf die schweizerische Aussenpolitik. Einer seiner Kernsätze lautete: «Aus der Neutralität sind kaum noch Vorteile zu gewinnen.»

Es gilt festzuhalten, dass es nie zu den Zielen unserer Neutralität gehört hat, der Schweiz «Vorteile» zu verschaffen, sondern bloss den *einen* Vorteil der Unabhängigkeit und damit der Freiheit in Frieden. Die im «Bund» (Bern, 17. Mai 1990) wiedergegebenen Auszüge enthielten Hinweise auf die Notwendigkeit, der Neutralität eine neue Bedeutung zu verschaffen, die der näheren Betrachtung bedürfen.

Die «neue Bedeutung», um die im Departement für Auswärtige Angelegenheiten (Aussenministerium) offenbar gerungen wurde, geriet nicht zur Reife und wurde nie genauer dargelegt. Auch nach dem Ausbruch des nahöstlichen Krieges am 2. August 1990 wird eine klare Vorstellung von den Voraussetzungen und Möglichkeiten der bisherigen Neutralitätsdoktrin vermisst. Die Verantwortlichen für die schweizerische Aussenpolitik – Bundesrat, Departement, schliesslich auch das Parlament – bekunden seither eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Neutralität und der Handhabung der Neutralitätspolitik. Dafür einige Hinweise.

Kurz nach Ausbruch der Golfkrise wurde das vom Uno-Sicherheitsrat beschlossene Embargo gegen den Irak «autonom nachvollzogen» – eine erstmalige Erscheinung – und die Waffenausfuhr in die Türkei weiterhin erlaubt. Der Staatssekretär sprach in diesem Zusammenhang von einer Weichenstel-

lung, derweil Departementschef Felber die Kontinuität der Neutralitätspolitik unterstrich. Im Nationalrat wurde als Ergänzung zur Neutralität mehr Solidarität gefordert – Solidarität mit Saddam Hussein?

Andreas Heller von der «Weltwoche» (Zürich) sah die Neutralität vom «Wellenschlag der Weltpolitik unterspült». Bundesrat Koller betonte gegenüber der «Welt» (Hamburg), die Schweiz halte sich weiterhin strikt an das Neutralitätsrecht; sie gestatte zum Beispiel fremden Flugstreitkräften nicht, ihr Gebiet zu überfliegen.

Der Bundesrat war kollektiv (zugunsten des Irak?) schockiert, als Staatssekretär Jacobi selbsternannte Geiselfreier unter schweizerischen Parlamentariern ebenso undiplomatisch wie zutreffend als parlamentarische «Leichtgewichte» einstuft.

Im November 1990 wurde eine finanzielle Unterstützung von 100 Millionen Dollar für die vom Konflikt besonders hart betroffenen Nachbarstaaten des Irak in Aussicht genommen.

Am 11. Januar 1991 liess Staatssekretär Jacobi verlauten, der Bundesrat könnte unter Umständen eine Abkehr vom bisherigen Neutralitätsprinzip vollziehen und alliierten Militärflugzeugen das Überfliegen unseres Luftraums gestatten. Umgekehrt wurde die Waffenausfuhr an die Türkei mit Ablauf des Ultimatums verboten, derweil Österreich etwa gleichzeitig beschloss, die Waffenausfuhr an Staaten zu erlauben, die an einer vom Uno-Sicherheitsrat angeordneten Aktion teilnehmen. Schweden ging einen Schritt weiter und liess Waffenexporte an

die Alliierten zu, ohne entsprechend dem schweizerischen Modell zu verlangen, dass diese Waffen nicht im Golfkrieg eingesetzt werden durften.

Die so zutage getretene Unsicherheit bezüglich der Neutralität in jenem Lande, das diesem Grundsatz am längsten verpflichtet ist, erweist sich als bedenklich.

Die nachfolgenden Ausführungen sind als Beitrag zur Begriffsklärung im Rahmen einer Diskussion gedacht und könnten die Handhabung einer eindeutigeren Aussenpolitik erlauben.

## Neutralität einst

Die 1515 nach der Niederlage von Marignano eingeführte, 1815 vom Wiener Kongress anerkannte und 1907 in der Haager Landkriegsordnung geregelte Neutralität bezog sich auf das Abseitsstehen der Schweiz im militärischen Konflikt zwischen zwei oder mehreren Staaten, in den sie etwa durch eine Handlung einer Kriegspartei hätte einbezogen werden können. Insbesondere sollten keiner Seite politische oder militärische Vorteile gewährt werden. Die gelegentliche oder gewöhnliche Neutralität (siehe letzte Nummer) wurde in einer Krisenlage erklärt, die dauernde oder immerwährende Neutralität jedoch ein für allemal und für alle zukünftigen Krisen oder Kriege ohne Ansehen der Konfliktparteien. Diese letzte, qualifizierte Form der Neutralität, wie sie vor allem unser Land praktizierte, stellt gewisse Bedingungen, so die souveräne Entscheidungsfreiheit, die Fähigkeit zur militärischen Landesverteidigung und der Verzicht auf militärische Allianzen in Friedenszeiten.

STEIGER  
DRUCK AG  
BERN



Moserstrasse 31  
3014 Bern  
Telefon 031 41 27 75

... Steiger druckt's

Ziel der Neutralität ist es, das betreffende Land aus einem militärischen Konflikt herauszuhalten, damit es seine innere Ordnung selber gestalten kann. Ursprünglich konnte der *Neutralitätsschutzfall* (siehe letzte Nummer) erst im Falle eines Kriegsausbruchs unter Ländern der Region eintreten. So betrafen die nordischen Kriege bis 1721, die russisch-türkischen Kriege oder etwa die Balkankriege bis 1912 die Schweiz in keiner Weise. Umgekehrt trat der Neutralitätsschutzfall 1870, 1914 und 1939 ein. Der *Kriegsfall* oder Verteidigungsfall liegt vor, wenn das neutrale Land militärisch angegriffen wird und damit zur Verteidigung aufgerufen ist. Im Kriegsfall und für dessen Dauer ist die Neutralität *suspendiert*.

### Veränderte Bedingungen

Die Neutralitätsdoktrin bildete sich unter wesentlich anderen Verhältnissen heraus, als sie sich im 20. Jahrhundert durchsetzte. Die zwei wichtigsten neueren Entwicklungen sind das Aufkommen militanter ideologischer Bewegungen (Kommunismus, Faschismus, Nationalsozialismus) einerseits sowie die vertiefte internationale Arbeitsteilung und erweiterte wirtschaftliche Vernetzung andererseits.

Die ideologischen Bewegungen, deren allererste von Bonaparte am 18. Brumaire (9. November 1799) gebrochen wurde, beanspruchten das Monopol auf Wahrheit und leiten daraus die genaue Kenntnis der menschenwürdigsten Gesellschaftsform ab, deren Verwirklichung sie hernach als Ziel setzen, in dessen Dienst alle Mittel angewendet werden können. Sie erheben einen kaum begrenzten Herrschaftsanspruch, und zwar allenfalls auch über neutrale Länder.

Die damit eingetretene, tiefgreifende Veränderung kann mit dem Vergleich der zwei

Kriege 1870/71 und 1939 bis 1945 illustriert werden. Der Sieg Deutschlands 1871 über Frankreich hat die neutrale Schweiz in ihrer Staatsordnung und ihrer Gestaltungsmöglichkeit ebensowenig betroffen, wie es ein Sieg Frankreichs getan hätte. Die Neutralität war taktisch und strategisch gerechtfertigt.

Ein Sieg Hitlerdeutschlands 1945 hätte die kriegsverschonte Schweiz tief und nachhaltig beeinflusst, indem sie sich zweifellos auf eine nationalsozialistische Gesellschaftsform hätte ausrichten müssen: Die Neutralität war damit strategisch nicht mehr gerechtfertigt und hätte nach taktischen Überlegungen irgendwann suspendiert werden sollen.

Die globale wirtschaftliche Interdependenz bewirkt, dass sich die Regionen der Welt gleich einem System kommunizierender Röhren verbunden haben. Ein grenzüberschreitender Krieg, wie ihn der Irak nun auslöste und wie er im Gegensatz zu nationalen Bürgerkriegen oder zu beschränkten Interventionen wie in Afghanistan steht, hat weltweite Auswirkungen, und das auch auf neutrale Länder, die sich ausserhalb der betroffenen Region befinden.

Das ist im Falle Iraks besonders eindeutig: Der Führer lässt sich von einer hausgemachten Weltanschauung mit globaler Zielsetzung leiten. Nach der Annexion Kuwaits hätte er sich mit aller Wahrscheinlichkeit Saudi-Arabien unterworfen und so über 60% der Welterdölreserven kontrolliert, auf welche alle Industriegesellschaften für einige Jahrzehnte existentiell angewiesen bleiben. Eine derartig ausserordentliche, von einem Diktator kontrollierte Machtstellung hätte zweifellos eine sofortige ideologische Vertiefung in einem fanatischen Fundamentalismus gefunden, der imperialistisch-aggressives Verhalten gebracht hätte. Die Ansätze dazu sind schon jetzt unübersehbar.

Damit ist aufgezeigt, dass die Zukunft der Schweiz im Sinne der eigenständigen Gestaltung ihrer inneren Ordnung durch den Golfkrieg tatsächlich auf dem Spiel steht. Deshalb wird zu prüfen sein, ob, in Anpassung der Neutralitätsdoktrin an die gewandelten Bedingungen und Verhältnisse, ein ideologisch und/oder wirtschaftlich bedeutsamer Konflikt – wo immer er sich abspielt – als Kriegsfall angesehen werden muss. Die Souveränität wird hier zwar nicht durch militärische, wohl aber durch ideologische und/oder wirtschaftliche Macht entscheidend eingeschränkt. In Anwendung dieses Gedankens wäre der Neutralitätsschutzfall am 2. August 1990 (daher Teilnahme am Boykott) und der Kriegs- oder Verteidigungsfall am 15. Januar 1991 (wegen Missachtung des Ultimatums) eingetreten; seither wäre die schweizerische Neutralität suspendiert gewesen.

Österreich hat eine elegante Lösung vorgeschlagen und das Vorgehen der alliierten Streitkräfte im Rahmen der Uno als Polizeiaktion definiert, die nicht unter den kriegsrechtlichen Begriff der Neutralität falle. Tatsächlich ging es beim Golfkrieg um die Durchsetzung einer Art Gerichtsurteil durch eine Art internationaler Polizei. Allein, diese Betrachtungsweise geht davon aus, dass die Uno künftig der jetzt eingeschlagenen Praxis mit derselben Geschlossenheit folgt, und das ist keineswegs schon sichergestellt.

### Konsequenzen für die Schweiz

Gesetzt, der Bundesrat hätte nach der vollständigen Besetzung Kuwaits den Verteidigungsfall erklärt und damit die Neutralität bis zum Abschluss der Golfkrise suspendiert: Was wären in dieser Sicht die aussenpolitischen Folgen für unser Land gewesen?

Zum einen hätte das Verbot der Waffenausfuhr in die Region (ausgenommen natürlich Irak) nicht erlassen werden dürfen. Waffenlieferungen im Ausmass der von der Uno vorgeschriebenen Aktion wären völkerrechtlich korrekt und politisch klug gewesen. Indem nämlich die Schweiz jenen Ländern keine Waffen lieferte, die sich an einer vom Sicherheitsrat beschlossenen Aktion gegen einen Aggressor beteiligten oder sich allenfalls gegen diesen Aggressor verteidigen mussten, wirkte sich das Waffenausfuhrverbot klar und eindeutig zugunsten des Aggressors aus. Das kann nicht der Sinn der Neutralitätspolitik sein.

Allerdings ist einschränkend festzuhalten, dass Waffenexporte an die nächstlichen Alliierten nur nach Massgabe der militärischen Bedürfnisse im Rahmen der Uno-Aktion zu billigen sind, und das setzt eine internationale Koordination voraus. Überhaupt hat die Irak-Krise das Problem der Waffenexporte mit aller Dringlichkeit aufgeworfen. Nach Abschluss des Golfkrieges

Fortsetzung auf Seite 16

## Bestellschein für Zeitbild

Ich bestelle ein Jahresabonnement **Zeitbild** zu Fr. 57.—  
(Ausland sFr. 62.—/DM 73.—). Erscheinungsweise alle zwei Wochen.

Name: \_\_\_\_\_

Vorname: \_\_\_\_\_

Strasse: \_\_\_\_\_

PLZ/Ort: \_\_\_\_\_

Datum, Unterschrift: \_\_\_\_\_

19/90

Bitte einsenden an **Zeitbild**, Postfach, CH-3000 Bern 6

## Neutralitätspolitik

Fortsetzung von Seite 15

werden Waffenexporte einer strengen internationalen Regelung bedürfen, die genaue Kontrollen ermöglichen muss. Irak wurde von mehreren Ländern aufgerüstet, um Iran und dessen Fundamentalismus zu neutralisieren. Danach aber stellte Iraks Militärmacht eine Gefahr für den Nahen Osten dar.

Zum ändern hätte die Schweiz den alliierten Luftstreitkräften das Überfliegen unseres Luftraums erlauben sollen. Entweder stand ein solches Überfliegen nicht zur Diskussion, weil die Schweiz nicht auf einer direkten Flugroute liegt (dann war das Verbot unklug), oder es hätte den Alliierten teure Umwege erspart, wenn sie die Schweiz überfliegen konnten. Im letzten Fall stellte das Verbot wiederum eine Unterstützung des Aggressors dar. Das kann nicht in der Absicht der Neutralitätspolitik liegen.

Zum dritten wäre zu prüfen, ob im Falle einer zeitweilig suspendierten Neutralität nicht nur finanzielle Beiträge an die militärischen Kosten einer Aktion geleistet werden müssten, sondern allenfalls auch die Entsendung von Blauhelmen, eventuell sogar von *freiwilligen Kampfverbänden*, in Aussicht zu nehmen wäre. Der Einsatz unserer Milizarmee könnte kaum früher gerechtfertigt werden, als wenn unser Land militärisch angegriffen würde. Die Entsendung Freiwilliger im skizzierten Fall stellt eine Zwischenform dar, die sich auch deshalb rechtfertigen liesse, weil die alliierten Kampfverbände mehrheitlich aus freiwilligen Dienstleistenden, wenn auch nicht aus Freiwilligen für den Golfkrieg, bestanden.

### Die Wirkungen dieses Vorschlags

Abschliessend sind die Vor- und Nachteile zu prüfen, die sich aus einer konsequenten Anwendung des hier zur Diskussion gestellten Vorschlags ergeben.

Einmal wären Unklarheit und Unsicherheit behoben, die aus der jetzigen bundesrätlichen Haltung fliessen. Man weiss nicht, ob die Schweiz von der immerwährenden Neutralität abgekehrt ist und fortan die differenzierte Neutralität praktiziert. Man weiss nicht, warum mit Ablauf des Ultimatums die Waffenausfuhr nach der nahöstlichen Region eingestellt wurde. Man sucht vergeblich nach einer zureichenden Erklärung für die Zustimmung zum Boykott gegen Irak und dem gleichzeitigen Verbot des Überfliegens des schweizerischen Luftraums für alliierte Luftstreitkräfte.

Demgegenüber erlaubt die Anwendung der hier vorgeschlagenen Interpretation eine

klare und eindeutige Haltung: Die Schweiz hält an der Doktrin der immerwährenden Neutralität fest, suspendiert indes dieses Abseitsstehen im Falle einer realen *ideologischen* oder *weltwirtschaftlichen* Gefährdung und solidarisiert sich diesfalls offen und mit allen Folgen mit einer internationalen Staatengemeinschaft gegen den Aggressor.

In diesem Zusammenhang muss die Frage beantwortet werden, ob eine Neutralität der Schweiz überhaupt noch sinnvoll sei, wenn der Begriff des Kriegsfalls die hier vorgeschlagene extensive Interpretation erfährt.

Nun ist einmal zu bedenken, dass die schweizerische Neutralität wegen ihrer jahrhundertelangen Bewährung einen besonderen innenpolitischen Stellenwert hat, der über ihren instrumentalen Charakter hinausreicht. Vor allem aber ist hervorzuheben, dass zwischen der Sicherheit integrierter Staatengruppen und der ideologisch-wirtschaftlichen Bedrohung eines totalitären Diktators immer noch Raum bleibt für regionale Konflikte, zu deren Beilegung die Neutralität den Weg weisen kann. Die schweizerische – als die älteste und bislang glaubwürdigste – Neutralität hat eine Pilotfunktion auch dann, wenn unser Land der EG beitrifft. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Neutralität eine neue und wichtige Bedeutung für zentraleuropäische Staaten erhält. Polen beispielsweise ist im Begriff, sich auf die Neutralität festzulegen.

Sodann sind strategische Überlegungen bedeutungsvoll.

Die Neutralität unseres Landes hat weder 1870/71 und 1914 bis 1918 Anstoss erregt noch unserem Land nach Abschluss jener Kriege irgendwelche Schwierigkeiten bereitet. Im Gegenteil: Der Sonderfall Schweiz stiess auf solches Verständnis, dass wir 1920 dem Völkerbund unter Anerkennung unserer differenzierten Neutralität beitreten konnten. Das war grundlegend anders nach dem Zweiten Weltkrieg, als wir einer Ächtung unserer Neutralität nur dank dem Verständnis von Winston Churchill und dem Geschick unseres damaligen Aussenministers Petitpierre entgehen konnten.

Die unterschiedliche Einstellung erklärt sich eben aus der veränderten Natur des Konfliktes: Der Zweite Weltkrieg wurde von einem Diktator kraft seiner Ideologie vom Zaun gebrochen. Dessen Sieg hätte die Schweiz fundamental verändert; zu dessen Besiegung hatte sie deshalb nicht genügend beigetragen.

Die etwas hilflose Haltung und unscharfe Neutralitätspolitik des Bundesrates in der Golfkrise könnte der Schweiz bei Beendigung des Konfliktes eine äusserst heikle Lage beschern. Sie wird nicht mehr damit rechnen können, dass andere Staaten die Kastanien aus dem Feuer holen, um dann zu Tische geladen zu werden. ■

## Zeitbild

Erscheint alle zwei Wochen

Redaktion — Administration — Anzeigenverwaltung

Jubiläumsstrasse 41, CH-3000 Bern 6  
Telefon 031 43 12 12  
Telefax 031 43 38 91

Postcheck Zeitbild 30-24616-5  
Banken: Spar + Leihkasse Bern 1.534.002.03  
Deutsche Bank Frankfurt a. M. (BLZ 500 700 10)  
0782409

Printed in Switzerland ISSN 0044-2100

### Stiftung für Demokratie (SFD)

Jubiläumsstrasse 41, CH-3000 Bern 6  
Forschung und Information über die offene Gesellschaft

### Verantwortlicher Herausgeber

Markus Herzig

### Redaktion

Christian Brügger, Jürg L. Steinacher,  
Jacques Baumgartner. Fachmitarbeiter: Georg Bruderer,  
Jerzy Bahr, Ian Tickle

### Administration und Anzeigenverwaltung

Peter Dolder, Trudy Gasser

### Abonnementspreise Schweiz

Jahresabonnement Fr. 57.—  
Studenten, Lehrlinge und Schüler Fr. 34.—  
Einzelnnummer Fr. 2.80

### Abonnementspreise Ausland

**Europa und Mittelmeerländer**  
Jahresabonnement sFr. 62.—/DM 73.—  
Luftpost sFr. 67.—  
Studenten, Lehrlinge und Schüler sFr. 39.—/DM 46.—  
Einzelnnummer sFr. 3.10/DM 3.60

### Übersee

Jahresabonnement Luftpost sFr. 72.—

### Redaktionelle Zusammenarbeit

Etudes politiques  
Redaktion Claude Rieser

### Anzeigentarif

Gemäss Anzeigenliste Nr. 12

### Druck und Versand

Hallwag AG Bern,  
Nordring 4, 3001 Bern

### Weitere Informationstätigkeit

**SOI-Bilanz** (monatliche Hintergrundinformation und Kurzanalyse der internationalen Lage)

**Etudes politiques** (Monatszeitschrift)

Artikeldienste für die Presse der 3. Welt:

**Swiss Press Review and News Report**  
(für Asien und Afrika)

**Revue de la Presse Suisse — Informations — Commentaires** (für Afrika)

**Nashrat as-Sahafa as-Swissaria**  
(für arabische Länder)

**Schwejaraskij Vestnik**  
(für die Sowjetunion)

### Referentendienst

### Mitteilungsblatt

für die Freunde der Stiftung für Demokratie

**Verlag** (Taschenbuchreihe TM, Sonderdrucke usw.)

### Buchhandlung