

Eine aktuelle Initiative für eine zeitgemäße Schweizer Neutralität

Vom 11. bis 13. 10 2023 fand in Landeck unter dem Titel „Herausforderungen für Österreichs Sicherheit – Sicherheitspolitisches Umfeld Europas“ das Sicherheitsseminar 2023 statt, das von der Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik in Tirol ausgerichtet und organisiert wurde.

Die Veranstaltung hatte den Themenschwerpunkt „Neutralität und Moralität in den internationalen Beziehungen“. Die Referate wurden in der Allgemeinen Reihe als Nummer 79 der Veröffentlichungen der Österreichischen Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik publiziert.

Ich referierte damals zum Thema „Die aktuelle Neutralitätsdiskussion in der Schweiz als Beispiel des Verhältnisses von Neutralität und Moralität“.

Zur Erinnerung: Die Schweiz hatte und hat ein schwerwiegendes Problem mit den Waffenexporten – konkret mit der Wiederausfuhr von Waffen. Soll die Schweiz es erlauben, dass Staaten (konkret Deutschland oder Spanien) Schweizer Waffen, die sie vor Jahren gekauft haben, an die Ukraine weitergeben? Das verbietet das (innerstaatliche) Schweizer Kriegsmaterialgesetz.

Das funktioniert so, dass alle Staaten, die in der Schweiz Kriegsmaterial kaufen, eine „Nichtwiederausfuhr-Erklärung“ unterzeichnen müssen. Damit wird bezweckt, dass Schweizer Kriegsmaterial nicht unkontrolliert weitergegeben werden kann. Ausnahmen werden von Schweizer Seite strikt abgelehnt.

Die Ablehnung erfolgte dabei unter Hinweis auf die Neutralität und nicht auf das Kriegsmaterialgesetz. Hauptsächlich in den europäischen Staaten, aber auch in den USA sorgt die Schweizer Haltung für Unverständnis. Mittlerweile hat der Schweizer Nationalrat am 7. 11. 2023 mit 14 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung eine Motion angenommen, die die Fesseln der Rüstungsindustrie etwas lockern sollte. Geschehen ist bisher allerdings nichts.

Denn Kritik kam auch aus der Schweiz selbst. So bezeichnete der Schweizer Historiker Marco Jurio 2023 das Kriegsmaterialgesetz als Ausdruck eines „moralisch-pazifistischen“ Main-stream`s in der Schweiz.

Jurio hat – wie an dieser Stelle berichtet – 2023 das Buch „Die Schweiz und ihre Neutralität – Eine 400-jährige Geschichte“ verfasst. Er war von 1988 bis 2014

Chefredakteur des Historischen Lexikons der Schweiz und forscht und publiziert zu den Außenbeziehungen der Schweiz im Ancien Regime, zum Fürstentum Basel, zum Wiener Kongress und zur Militärgeschichte.

Marco Jurio gehört zu den 87 Erstunterzeichnern und zum Komitee des am 29. 5. 2024 veröffentlichten Manifests „Eine Neutralität für das 21. Jahrhundert“. Unter den Erstunterzeichnern sind Wissenschaftler, Diplomaten und Politiker aller Parteien mit Ausnahme der Schweizerischen Volkspartei SVP (der stärksten Partei im Nationalrat) und der Grünen.

Bei einem Treffen in Bregenz am 6. 7. 2024 übergab mir Marco Jurio den untenstehenden Text des Manifestes, dessen zentrale Forderung lautet:

Die Neutralität soll künftig in der Schweizer Politik kein Dogma mehr sein, sondern nur noch eines von mehreren Mitteln der Außen- und Sicherheitspolitik. Mit einer solchen Definition einer zielorientierten Neutralität wäre es möglich, in einem Krieg den Aggressor anders zu behandeln als das Opfer. Sanktionen gegen den Angreifer wären erlaubt, genauso wie Unterstützungsleistungen gegenüber dem angegriffenen Land. Und es wäre möglich, mit Militärbündnissen wie der NATO zu kooperieren.

Kritik kommt indessen von der SVP. Die Neutralität sei eines der Erfolgsrezepte der Schweiz und dürfe nicht beschnitten werden. Die Schweiz müsse gegenüber allen Ländern gleich auftreten, sonst ist sie nicht mehr verlässlich.

Auch die SVP versucht derzeit, die Deutungshoheit über den Neutralitätsbegriff zu erlangen – und zwar mit einer Volksinitiative. U. a. will man in der Verfassung verankern, dass die Schweiz gegenüber kriegstreibenden Ländern keine Sanktionen erlassen darf.

Bemerkenswert ist auch die Feststellung von Marco Jurio: „Die Neutralität ist ein politisches Instrument und nicht ein Instrument der Völkerrechtler“.

Der Bundesrat will in den nächsten Monaten einen Expertenbericht zur Sicherheitspolitik veröffentlichen.

Manifest „Eine Neutralität für das 21. Jahrhundert“

29. Mai 2024

Herleitung

- a) Die Russische Föderation hat im Februar 2022 die Ukraine als souveränen Staat völkerrechtswidrig überfallen. Der Bundesrat übernahm einerseits die Sanktionen der EU, hielt aber in diesem Konflikt am Verbot der Kriegsmaterialausfuhr an die Kriegsparteien fest. Der Ukraine-Krieg bestätigt und führt klar vor Augen, dass die einzelnen Bausteine der schweizerischen Neutralitätspolitik nicht mehr zueinander passen. Die Schweiz kann den Schutz der internationalen Rechtsordnung nicht hochhalten und verteidigen, insbesondere den Schutz von Demokratie, Rechtsstaat und das Gewaltverbot, wenn sie den Aggressor Russland gleichbehandelt, wie das Opfer Ukraine und gestützt darauf die Wiederausfuhr von längst verkauftem Kriegsmaterial an die Ukraine verbietet. Die heutige Umsetzung der Neutralität stösst im In- und Ausland auf Unverständnis und schadet dem Ruf der Schweiz. Der Ukrainekrieg und die sich am Horizont abzeichnenden künftigen Konflikte zwingen uns, die Bedeutung der Neutralität für heute und morgen zu überdenken. Die Neutralität ist nur so viel wert, wie sie von der internationalen Gemeinschaft akzeptiert wird. Das ist in Europa heute nicht mehr der Fall.

- b) Der Grund für die heute widersprüchliche Politik im Ukrainekonflikt liegt im restriktiven Kriegsmaterialgesetz, das in Teilen auf die umstrittenen und überholten Haager Konventionen von 1907 abgestützt wird. Diese finden auch in der Ukraineverordnung ihren Niederschlag. Die Haager Konventionen regeln Rechte und Pflichten der Kriegführenden gegenüber neutralen Staaten und umgekehrt. Sie wurden im Zeitalter des Imperialismus und Kolonialismus unterzeichnet, als jeder Staat das Recht auf Krieg hatte («ius ad bellum»). Sie schrieben die Gleichbehandlung von Aggressor und Opfer durch den neutralen Staat vor. Inzwischen wurde der Angriffskrieg (Briand-Kellogg Pakt 1928) und die Anwendung von zwischenstaatlicher Gewalt (UNO-Charta 1945) verboten. Das völkerrechtliche gebotene Verhalten der Staaten wird heute durch die Konkretisierung des Gewalt- und Interventionsverbots in der Friendly-Relations Deklaration der UNO-Generalversammlung von 1970 bestimmt. Die Haager Konventionen taugen nicht mehr für heutige Konflikte und als Basis für die schweizerische Neutralität. Das Gleichbehandlungsgebot der Haager Konventionen kommt bei einem Angriff entgegen Art. 2 Ziff. 4 der UNO-Charta völkerrechtlich im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 und Art. 103 UNO-Charta nicht mehr zur Anwendung. Mit dem Angriffs- und Gewaltverbot des UNO-Rechts ist ihre Schutzfunktion weggefallen. Die Schweiz ist als UNO-Mitglied nicht mehr berechtigt, Täter und Opfer gleich zu behandeln.

- c) Heute gibt es weltweit keine allgemein anerkannte Definition von Neutralität mehr und ihre gewohnheitsrechtlichen Inhalte sind umstritten. Ihre ursprüngliche Bedeutung wurde durch das völkerrechtliche Gewaltverbot und das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung zurückgedrängt. Unter Neutralität wird heute von den meisten Staaten die autonom beschlossene Nichtteilnahme an einem bewaffneten zwischen- oder inner-staatlichen Konflikt und die Bündnisfreiheit verstanden.
- d) Die vier Elemente, welche seit dem 17. Jahrhundert das Fundament der schweizerischen Neutralität bildeten, sind spätestens seit dem Ende des zweiten Weltkriegs erodiert:
- i) Unsere Nachbarstaaten sind demokratische Rechtsstaaten, Mitglieder der UNO und der EU und führen keine Kriege mehr gegeneinander.
 - ii) Die schweizerische Neutralität als Bestandteil des europäischen Gleichgewichts der Mächte ist mit der europäischen Einigungsbewegung hinfällig geworden..
 - iii) Die innenpolitischen Gründe für die Neutralität, die konfessionellen, politischen und Sprachkonflikte, welche den Zusammenhalt des Landes gefährdeten, bestehen seit 1918 nicht mehr.
 - iv) Die Schweiz hat im Gegensatz zur Alten Eidgenossenschaft seit 1848 eine Regierung, die eine kohärente Aussen- und Neutralitätspolitik führen könnte (so sie wollte).
- e) Die Neutralität hat nach wie vor eine Bedeutung für die schweizerische Identität. Sie ist historisch gewachsen und tief verankert. Das gilt es zu berücksichtigen. In Umfragen will heute immer noch eine Mehrheit an der Neutralität festhalten, wobei die Meinungen, was heute Neutralität bedeutet und leisten kann, weit auseinandergehen und widersprüchlich sind. Umstritten ist auch, ob die Neutralität Vorteile für die Leistung von Gu- ten Diensten und den Wirtschaftsstandort bietet. Ein Vergleich mit anderen Staaten wie Norwegen zeigt, dass weder die Guten Dienste noch der Wirtschaftsstandort die Neut- ralität erfordern.
- f) Die Neutralität hat ihren Nutzen für die militärische Sicherheit der Schweiz verloren. Diese hängt vor allem von er NATO und der EU und ihren Mitgliedstaaten ab. Die Schutz- wirkung der Neutralität entscheidet sich am Nutzen, den diese für die internationale Gemeinschaft erbringt. Die Bedeutung der Neutralität muss daher als aussenpolitisches Instrument im Rahmen der europäischen Sicherheit immer wieder überprüft werden. Sie kann nicht als dauernd und immerwährend verstanden werden.

- g) Die Neutralität der Schweiz basiert auf den in der Bundesverfassung verankerten Zielen der Aussenpolitik sowie auf der Charta der Vereinten Nationen von 1945 mit dem Angriffsverbot, das für alle Staaten gilt. Die Schweiz verzichtete klugerweise bis heute darauf, die Neutralität in der Bundesverfassung als Staatszweck zu verankern oder ihre Umsetzung rechtlich zu fixieren. Sie orientiert sich wie bis anhin am Grundsatz der Verfassungsväter von 1848 die festhielten:

«die Neutralität sei kein konstitutioneller und politischer Grundsatz, der in eine Bundesverfassung gehöre, indem man nie wissen könne, ob derselbe nicht einmal im Interesse der eigenen Selbstständigkeit verlassen werden müsse.»

Vor diesem Hintergrund drängt sich eine Aktualisierung der schweizerischen Neutralität auf, die sich an zehn Eckpfeilern orientiert:

Eckpfeiler der schweizerischen Neutralität («Neutralität 21»)

1. *Die Neutralität der Schweiz für das 21. Jahrhundert basiert auf fünf Säulen: der UNO-Charta von 1945, den anderen, von der Schweiz unterzeichneten völkerrechtlichen Verträgen, den in der Bundesverfassung verankerten Zielen der Aussenpolitik, der Sicherheit von Volk und Staat und der jahrhundertealten Tradition der politisch frei gewählten Neutralität.*
2. *Die Neutralität ist ein aussenpolitisches Instrument. Sie dient der Schweiz zur Wahrung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen in zwischenstaatlichen Konflikten und Bürgerkriegen. Sie festigt die Stellung der Schweiz als verlässliche und stabile Partnerin, die sich militärisch nicht in Konflikte zwischen anderen Staaten einmischt und auf Angriffshandlungen gegen andere Staaten verzichtet. Sie dient einer aktiven Friedenspolitik. Sie darf den verfassungsrechtlich verankerten Zielen der Aussenpolitik und Interessen des Landes und ihrer Verantwortung als UNO-Mitgliedstaat nicht entgegenstehen.*
3. *Die Schweiz definiert den Inhalt und die Umsetzung der Neutralität autonom und lagebezogen. Sie verzichtet auf die Verrechtlichung der Neutralitätspolitik.*
4. *Die Schweiz stellt in Friedenszeiten und in einem Konfliktfall alle ihr zumutbaren Mittel für Gute Dienste, humanitäre sowie vor allem finanzielle Hilfen zur Verfügung.*
5. *Die Neutralität dient der Sicherheitspolitik und nicht umgekehrt. Die Schweiz bleibt daher so lange neutral, als die militärische Neutralität ihrer Sicherheit dient und diese nicht Staatsziele und Werte in den internationalen Beziehungen gefährdet. Das muss von Fall zu Fall geprüft und entschieden werden.*

6. *Eine schlagkräftige Armee dient einer glaubwürdigen Sicherheitspolitik der Schweiz unab- hängig davon, ob die Schweiz neutral ist oder nicht. Die Schweiz bereitet sich in Friedens- zeit mit der NATO und der EU so vor, dass sie sich im Falle einer Aggression gemeinsam mit den demokratischen Rechtsstaaten militärisch verteidigen kann. Sie arbeitet mit die- sen in Rüstung, Ausbildung und Führung eng zusammen, so dass die Interoperabilität der Streitkräfte und der Kampf der verbundenen Waffen sichergestellt sind.*
7. *Die Schweiz anerkennt das Selbstverteidigungsrecht von völkerrechtswidrig angegriffenen Staaten (Art. 51 UNO-Charta). Sie unterlässt alles, was den Aggressor begünstigen könnte.*
8. *Die Schweiz passt das Embargogesetz an. Der Bundesrat kann neben den von der UNO und den wichtigsten Handelspartnern erlassenen Sanktionen auch eigene Massnahmen ergreifen.*
9. *Die Neutralität steht in ihrer Ausübung unter dem Vorbehalt der kollektiven Sicherheit und von humanitären Interventionen (R2P) und erlaubt der Schweiz entsprechende Unterstüt- zungsleistungen wie die Gewährung von Überflugrechten oder Transit von Truppen und Material zugunsten eines Aggressionsopfers und der betroffenen Zivilbevölkerung.*
10. *Die Schweiz passt das Kriegsmaterialgesetz an. Die Ausfuhr von Kriegsmaterial ist neu zu regeln im lichte der sicherheitspolitischen und aussenpolitischen Interessen der Schweiz. Die Ausgestaltung der Waffenausfuhr erfolgt autonom. Sie wird nicht durch die Neutrali- tät bestimmt.*

Aufgrund der obgenannten Ausführungen und der genannten Gründe rufen wir den Bundessrat auf, die gemachten Überlegungen in der Praxis aufzunehmen und mit dem Parlament möglichst rasch eine Anpassung der schweizerischen Neutralität an die Hand zu nehmen, die den Interessen des Landes und den Erfordernissen des 21. Jahrhunderts zu genügen vermag.

Erstunterzeichnende

Ameti, Sanija; Aregger, Joseph; Ballmer, Bettina; Barandun, Nicole; Beerli, Christine; Blum, Roger; Breitenmoser, Stephan; Casanova Enrico; Cottier, Thomas; Curti, Marco; Deiss, Joseph; Dell'Ambrogio, Mauro; de Cerjat, Benedict; de Weck, Roger; Etter, Christian; Fischer, Klaus; Fivat, Paul; Flach, Beat; Flückiger, Alexandre; Fluri, Kurt; Forster, Erika; Forster, Ueli; Forstmoser, Peter; Frei, Christoph; Frey, Felix; Fricker, Hans-Peter; Gerber, Jean-Daniel; Glanzmann - Hunkeler, Ida; Gollmer, Martin; Gredig, Corina; Guldimann, Tim; Gut, Ulrich; Holenstein, Andre; Imboden, Dieter; Jeker, Rolf; Jorio, Marco; Joris, Elisabeth; Kellerhals, Franz; Kipfer, Rolf; Knill, Dominik; Koellreuter, Andreas; Kreis, Georg; Kury, Patrick; Landmann, Regine; Lanz, Christoph; Lebet, Jean-Hubert; Liener, Arthur; Markwalder, Christa; Marti, Arnold; Michel, Simon; Mohler, Markus H.F.; Moor, Pierre; Müller, Georg; Nav Giuseppe; Nobs, Beat; Nordmann, Roger; Nussbaumer, Eric; Oberlin, Beat; Regazzoni, Bernardino; Regli, Peter; Rhinow, Rene; Riniker, Maja; Roth, Franziska; Rüdisüli, Marc; Saxer, Urs; Schiesser, Fritz; Schmid, Samuel; Schneider -Schneiter, Elisabeth; Schweizer, Rainer J.; Seger, Paul; Seiler Graf, Priska; Selg, Casper; Spillmann, Kurt; Steinmann, Walter; Turnherr, Daniela; Uebersax, Peter; Viatte, Gerard; Villiger, Kaspar; Vogel, Stefan; von Graffenried, Andre; von Matt, Beatrice; von Matt, Peter; Walti, Beat; Welti, Philippe; Werder, Hans; Woker, Daniel; Zwahlen, Jean.

Das Komitee

Thomas Cottier, Marco Jorio, Markus Mohler, Rene Rhinow, Urs Saxer, Philippe Welti und Daniel Woker.

(Zusammengestellt von Hptm Prof. Ing. Ernest Enzelsberger, Präsident der Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik in Vorarlberg, Lochau am Bodensee am 9. Juli 2024)