

Manifest

Eine Neutralität für das 21. Jahrhundert

29.5.2024

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, das teilweise über neutralitätsrechtliche Verpflichtungen hinausgeht. 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 gleich behandelt 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 Ukraine Konflikt liegt im restriktiven Kriegsmaterialgesetz, das in Teilen auf die umstrittenen und überholten Haager Konventionen von 1907 abgestützt wird. Diese finden auch in der Ukraine-Verordnung 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 wurden der Angriffskrieg (Briand-Kellogg Pakt 1928) und die Anwendung von zwischenstaatlicher Gewalt (UN-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 UN Charta völkerrechtlich im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 und Art. 103 UN Charta nicht mehr zur Anwendung. Mit dem Angriffs- und Gewaltverbot des UN-Rechts ist ihre Schutzfunktion weggefallen. Die Schweiz ist als UN 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 innerstaatlichen 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: 1. Unsere Nachbarstaaten sind demokratische Rechtsstaaten, Mitglieder der UNO und der EU und führen keine Kriege mehr gegeneinander. 2. Die schweizerische Neutralität als Bestandteil des europäischen Gleichgewichts der Mächte ist mit der europäischen Einigungsbewegung hinfällig geworden. 3. Die innenpolitischen Gründe für die Neutralität, die konfessionellen, politischen und Sprachkonflikte, welche den Zusammenhalt des Landes gefährdeten, bestehen seit 1918 nicht mehr. 4. 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 Guten Diensten und den Wirtschaftsstandort bietet. Ein Vergleich mit andern Staaten wie Norwegen zeigt, dass weder die Guten Dienste noch der Wirtschaftsstandort die Neutralität erfordern.

f. Die Neutralität hat ihren Nutzen für die militärische Sicherheit der Schweiz verloren. Diese hängt vor allem von der NATO und der EU und ihren Mitgliedstaaten ab. Die Schutzwirkung 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 («Neutralität21»)

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 andern 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 UN-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 solange 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 unabhängig davon, ob die Schweiz neutral ist oder nicht. Die Schweiz bereitet sich in Friedenszeit 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 diesen in Rüstung, Ausbildung und Führung eng zusammen, so dass die Interoperabilität der Streitkräfte und der Kampf der verbundenen Waffen sichergestellt ist.
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 Unterstützungsleistungen 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 Neutralität bestimmt.

Aufgrund der obgenannten Ausführungen und der genannten Gründe rufen wir den Bundesrat 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; Casanovas Enrico; Cottier, Thomas; Curti, Marco; Deiss, Joseph; Dell'Ambrogio, Mauro; de Cerjat, Bénédicte; 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; Guldemann, Tim; Gut, Ulrich; Holenstein, André; 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; Nay, Giuseppe; Nobs, Beat; Nordmann, Roger; Nussbaumer, Eric; Oberlin, Beat; Regazzoni, Bernardino; Regli, Peter; Rhinow, René; 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, Gérard; Villiger, Kaspar; Vogel, Stefan; von Graffenried, André; von Matt, Beatrice; von Matt, Peter; Walti, Beat; Welti, Philippe; Werder, Hans; Woker, Daniel; Zwahlen, Jean.

Wir laden Sie ein, sich den Erstunterzeichnenden anzuschliessen und das Manifest [hier online zu unterzeichnen](https://suisse-en-europe.ch/neutralitaet-21/) (https://suisse-en-europe.ch/neutralitaet-21/). Wir danken Ihnen bestens für Ihre Unterstützung des Anliegens, die Neutralität der Schweiz dem 21. Jahrhundert anzupassen.

Das Komitee:

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

Manifest Neutralität 21, c/o Association La Suisse en Europe, Falkenplatz 11, 3012 Bern, contact@suisse-en-europe.ch