

Sicherheitspolitische Herausforderungen der Schweiz in Europa

Thomas Cottier*

1. Juni 2024

erscheint im Schweiz. Jahrbuch für Europarecht 2023/2024

I. Vom Freihandel zur Sicherheitspolitik

Die Beziehungen der Schweiz mit der EWG, der EG und nun der EU fokussieren sich seit der Aushandlung und Annahme des Freihandelsabkommens von 1972 auf den Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Mit den Bilateralen I und II kam darüber hinaus in einzelnen Sektoren die Marktbeitrügung und damit volle Integration sowie die Beteiligung an gemeinsamen Programmen in Bildung und Forschung dazu. Die Personenfreizügigkeit rückte in den Mittelpunkt ist seither Hauptgegenstand der Auseinandersetzung um die Stellung der Schweiz in Europa, und mit Schengen/Dublin wurde die Einreise aus Drittstaaten integriert. Die Europapolitik der Schweiz wurde bestimmt durch den Grundsatz der wirtschaftlichen Integration und politischen Abstinenz.¹ Der einseitige Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen am 26. Mai 1992 durch den Bundesrat und die seither durchgeführten Explorationen und die Wiederaufnahme der Verhandlungen am 18. März 2024 fokussieren auf die innenpolitisch umstrittene institutionelle Anbindung durch die dynamische Rechtsübernahme und gerichtliche Streitbeilegung in einzelnen Sektoren der wirtschaftlichen Integration. Sie sind noch heute hoch umstritten. In einzelnen Dossiers stellen sich indessen darüber hinaus neue Fragen der Versorgungssicherheit. Das gilt namentlich für das geplante Stromabkommen im Kontext der Energiewende, teilweise auch für geplante Abkommen im Bereich der Lebensmittel und der Gesundheit. Immer mehr tritt die Frage in den Vordergrund, wie die Versorgungssicherheit neben Anliegen von Freihandel und Marktintegration sichergestellt werden kann in einem Land, das mitten in Europa bei Rohstoffen weitestgehend vom Ausland und der Weltwirtschaft abhängig ist. Noch kaum thematisiert sind Fragen der militärischen Sicherheit in der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union.

Geopolitische Spannungen zwischen den USA und China, der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine und die damit verbundene Herausforderung Europas rücken Fragen der nationalen und europäischen Sicherheit in den Vordergrund und überlagern zunehmend die Handels- und Integrationspolitik. Das multilaterale Regelwerk ist dafür schlecht vorbereitet. Fortschritte in der WTO sind schwierig geworden angesichts der Rivalität der Grossmächte in einer multipolaren Welt. Die Handelspolitik zeichnet sich immer stärker durch einen unilateralen Internationalismus der Grossmächte aus, in dem die nationale Sicherheit Priorität hat. Energiewende und Klimapolitik verstärken diese Verlagerung mit einer starken Zunahme der Industriepolitik beidseits des Atlantiks und in China. Die Be-

* Prof. Dr. Dres. h.c., LL.M., emeritierter Ordinarius für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Bern, Präsident der Vereinigung *La Suisse en Europe*. Dr. Markus Mohler, Basel, danke ich für wertvolle Hinweise zu Fragen der polizeilichen Sicherheit und Zusammenarbeit in der Schweiz und mit der Europäischen Union.

¹ Thomas Cottier, Rachel Liechti (Hrsg.), *Die Schweiz und Europa: Wirtschaftliche Integration und Institutionelle Abstinenz*, Forum für Universität und Gesellschaft Bern, Zürich 2010.

ziehungen der Schweiz zur Europäischen Union sind darauf nicht vorbereitet. Die bestehenden Regeln und laufenden Verhandlungen zu den Bilateralen III fokussieren auf Markteteiligung und behandeln Versorgungssicherheit lediglich als Nebenwirkung. Die Sicherheit steht nicht im Mittelpunkt. Fragen der militärischen Sicherheit sind gänzlich abwesend, namentlich zur gemeinsamen Verteidigung und Abwehr von Angriffen der modernen Kriegsführung mit Präzisionswaffen und elektronischen Mitteln.

Fragen der militärischen Zusammenarbeit blieben bislang unter dem Dogma der Neutralität weitgehend tabu und beschränken sich auf die Zusammenarbeit in der OSZE, die eng beschränkte *Partnership for Peace* mit der NATO und punktuellen Kooperationen mit Einzelstaaten. Mit der EU steht sie 2024, nach zwei Jahren seit dem Kriegsausbruch in Europa, immer noch ganz am Anfang. Die Neutralitätsinitiative der SVP setzt auf den fortgesetzten Alleingang des Landes und will jede Kooperation in Friedenszeiten verhindern.² Der Bundesrat nimmt seine Führungsaufgaben zu zögerlich wahr und bereitet das Land und Bevölkerung auf die neuen Herausforderungen nicht vor. Das Parlament ist der Auffassung, dass sich alle Herausforderungen im Rahmen des ordentlichen Budgets, der Schuldenbremse und des *courant normal* angehen lassen und verkennt die Zeichen der Zeit. Die Schweiz riskiert einmal mehr, die Entwicklungen in Europa zu verpassen und in einem künftigen Konflikt ohne hinreichende Vorbereitung gegenüberzustehen.

II. Die Entwicklungen in der Europäischen Union

Die Sicherheitspolitik stand nach dem 2. Weltkrieg am Anfang des Integrationsprozesses. Der Schumann-Plan und die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahre 1951 dienten in erster Linie dazu, die deutsche Stahlproduktion nach Auflösung der Besatzung des Ruhrgebietes und des Saarlandes zu kontrollieren und vor einem Revisionismus der geschlagenen Militärmacht zu schützen.³ Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) war das zweite Projekt. Es scheiterte 1954 am Widerstand der französischen Nationalversammlung und führte zur Westeuropäischen Union (WEU), unter der die Besatzung Deutschlands beendet und die Souveränität der Bundesrepublik ermöglicht wurde; ihre verbleibenden Aufgaben wurden 1960 dem Europarat übertragen. Die militärische Sicherheit wurde fortan im Kalten Krieg unter der Führung und dem Schutzschild der USA im Rahmen des 1949 gegründeten Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses (NATO) als europäische Raumverteidigung im Kalten Krieg sichergestellt.

Das Projekt der europäischen Integration lenkte die folgenden Bemühungen mit der Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, Euratom) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf die schrittweise wirtschaftliche Integration. Der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr, die Personenfreizügigkeit für Arbeitnehmer und später für alle Bürger der Union erbachten einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit in Europa. Sie vernetzten nationale Volkswirtschaften, schufen gegenseitige Abhängig-

² SVP, Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» <https://neutralitaet-ja.ch/> (besucht am 30.3.24).). Die Initiative wurde am 11.4.24 mit knapp 133'000 Unterschriften eingereicht.

³ Jean Monnet, der Architekt der Schumann-Erklärung, war während des Krieges mitunter in Washington DC in der Rüstungsbeschaffung der Alliierten tätig, s. François Duchêne, Jean Monnet, the First Statesman of Interdependence, New York/London 1994, S. 64-146. Sicherheit durch Kooperation und Interdependenz haben sein Denken geprägt.

keiten in einer hochgradig arbeitsteiligen Gesellschaft. Diese Interdependenz verhinderte offene Konflikte unter den Mitgliedstaaten. Die Maxime von *Wandel durch Handel* – heute in Bezug auf Russland und China in Verruf – war in der Union bislang erfolgreich. Handel und Marktwirtschaft unterstützten den Demokratisierungsprozess in neuen Mitgliedstaaten und verhinderten jedenfalls bis heute durch vertikale *Checks and Balances* einen offenen Rückfall in autokratische Regimes, welche Neuwahlen nicht mehr zulassen. Die Beispiele Polens, Ungarns sowie der Slowakei und Rumäniens belegen die hohe Bedeutung der *multilevel governance* in Europa als Garantin von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte. Zwanzig Jahre nach der Osterweiterung kann diese historisch als grossen Gewinn für die Menschen dieser Region und eindrucklichen Erfolg der Europäischen Union eingestuft werden.

Die Schaffung des Binnenmarktes und die Entwicklung der gemeinsamen Handelspolitik dominierten bis zur Schaffung der Europäischen Union (EU) im Jahre 1992 und ihrer Erweiterung auf die Währungsunion und der gemeinsamen Aussenpolitik, die notwendigerweise nun erneut auch eigentliche Sicherheitsfragen zum Gegenstand hat. Ihre Entwicklung ist komplex im Spannungsfeld von nationaler Souveränität und Bündelung der Kräfte.⁴ Sie kann hier nur ganz kurz rekapituliert werden. Ausgehend von der erfolgreichen gemeinsamen Handelspolitik im GATT und mittels eines wachsenden Netzes von Präferenzabkommen entwickelte sich ab 1970 die allmähliche Koordination der Aussenpolitik mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). 1984 wurde die WEU reaktiviert. Sie führte mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 zur EU und zu den Grundlagen einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und 2011 zur Schaffung des diplomatischen Dienstes der Union (*European External Action Service*).⁵ Sie führte 1997 zu einer verstärkten inneren Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und Polizeiwesen.⁶ Bald wurde diese Kooperation grenzüberschreitend. 9/11 (2001) in New York machte gemeinsame Anstrengungen in der Bekämpfung des Terrorismus erforderlich. Und mit der 1999 erfolgten der Überführung von Schengen/Dublin in das ordentliche Vertragsrecht wurden allen Mitgliedstaaten des Kontinents (ohne Grossbritannien und Irland) gemeinsame Grundlagen der Einwanderung und des Asylrechts und der personenbezogenen Informationsbeschaffung (SIS, Eurodac) geschaffen. Die Flüchtlingskrise von 2015 (Syrien) führte zur Verstärkung der Aussengrenzen mit der Gründung von Frontex (*European Border and Coast Guard Agency*), die im Jahre 2004 eingeführt wurde.⁷

Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde die WEU 1999 in die EU integriert und legte damit auch die Grundlagen für die militärische Zusammenarbeit im Rahmen der GASP. Die Verträge von Nizza (2003) und von Lissabon (2009) konsolidierten die Grundlagen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik auch im Bereich der militärischen Zusam-

⁴ Thomas Oppermann, Claus Dieter Classen, Martin Nettesheim, *Europarecht*, 4. Auflage, München 2009 S.685-702. Für einen kurzen geschichtlichen Abriss s. Wikipedia, [History of the Common Security and Defence Policy](#) (13.3.24), Die Sicherheitspolitik der EU fand in früheren Standardwerken des EU Rechts noch kaum Beachtung, vgl. P.J.G Kaptein, P. Verloren van Themaat, Laurence W. Gormeley, *Introduction to the Law of the European Communities*, 3 Auflage, London Den Haag Boston 1998.

⁵ https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service_en (besucht 22.3.24)

⁶ Heute Art. 67-89 AEUV.

⁷ <https://www.frontex.europa.eu/> (besucht 22.3.24).

menarbeit.⁸ Art. 42 Abs. 7 des EUV führte eine gegenseitige militärische Beistandspflicht der Mitglieder ein. Sie wurde 2005 erstmals anlässlich der Terroranschläge in Paris ange-
rufen.

Die sicherheitspolitische und militärische Zusammenarbeit konnte bislang tradierte Vor-
stellungen der nationalen Souveränität nicht überwinden. Während Grossbritannien und
Deutschland vor allem auf die NATO setzten, konnte sich Frankreich mit einem erneuten
Vorschlag einer europäischen Verteidigung nicht durchsetzen, war aber auch nie bereit,
sein Atomwaffenarsenal zu vergemeinschaften. Die Schaffung eines gemeinsamen Euro-
corps (European Battle Groups, EU BGs) gelang 2005, ohne dass diese bislang zum Ein-
satz gekommen sind in der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten namentlich in Krisen in
Südosteuropa oder der Sahelzone. 2009 wurden die Grundlagen der PESCO (*Permanent
Structured Cooperation*) geschaffen.⁹ 2016 wurde die Sicherheitspolitik neu strukturiert
und eine Strategie für die Aussen- und Sicherheitspolitik der EU definiert.¹⁰ Die Kom-
mission veröffentlichte im gleichen Jahr ihren grundlegenden *Defence Action Plan*.¹¹
Dieser sieht eine stärkere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Finanzierung, For-
schung und Beschaffung im Binnenmarkt für Rüstungsgüter vor. Ein militärisches
Hauptquartier der EU wurde 2017 gegründet.¹²

Der Austritt Grossbritanniens aus der EU, das bis 2019 stets bremsend wirkte, und der
Ukraine-Krieg beschleunigten die Entwicklung seit der Besetzung der Krim im Jahre
2014 und dem offenen Angriff durch Russland im Jahre 2022. Deutschland setzte sich
mit der *European Peace Facility* für einen breiten Ansatz ein, mit dem die Unterstützung
der Ukraine in Ausbildung und Grundausrüstung durch die Kommission mit Finanzierung
durch die Mitgliedstaaten bereitgestellt wurde. 2022 wurden der Ukraine unter diesem
Titel erstmals 500 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Weitere Tranchen sind 2024 und in
den nachfolgenden Jahren vorgesehen, die teils auch durch die Konfiskation von Zinser-
trägen aus verarrestierten Notenbankgutachten Russlands alimentiert werden sollen als
Beiträge an die Reparation, aber auch für die Verteidigung der Ukraine. Umstritten ist
erneut, wie weit Anleihen wie in der Corona-19-Pandemie erneut vergemeinschaftet wer-
den können.

2019 wurde eine Generaldirektion für die Rüstungsindustrie und Weltraum (*Directorate
General for Defence Industry and Space, DEFIS*) geschaffen.¹³ Die national ausgerichtete
und zersplitterte, ineffiziente und teure Rüstungsbeschaffung in Europa wird seit 2009
durch die Richtlinie 2009/81 gemeinsamen Vorschriften für die Entwicklung und Be-
schaffung von Rüstungsgütern unterstellt, die vom allgemeinen öffentlichen Beschaf-

⁸ Art. 23-46 EUV.

⁹ <https://www.pesco.europa.eu/> (besucht 22.3.24).

¹⁰ EU, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European
Union's Foreign and Security Policy (2016),
https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (besucht 22.3.24).

¹¹ Com(2106)950 final, 30.11.16, [https://eur-lex.europa.eu/legal-
content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=en) (besucht 22.3.24).

¹² Zu den einzelnen Institutionen der CSDP s. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/csdp-structure-
instruments-and-agencies_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/csdp-structure-instruments-and-agencies_en) (besucht 22.3.24).

¹³ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/index_en (besucht 22.3.24).

fungswesen und damit vom Wettbewerb ausgenommen sind.¹⁴ Die fragmentierte und national ausgerichtete Rüstungsindustrie hat ein wesentliches Potential in Europa, vermehrt Synergien zu erzielen und damit die Verteidigungsanstrengungen kostengünstiger zu gestalten. Die Kommission schlug 2024 ein *Defence Industry Programme* im Umfang von 1,5 Mia. Euro für die Jahre 2026 und 2027 vor. Mit dem *European Defence Industrial Strategy* sollen mindestens 40 Prozent der Beschaffungen gemeinsam erfolgen und ab 2030 35 Prozent der gesamten Rüstungsausgaben ausmachen. Heute liegt dieser Wert erst bei 15 Prozent.¹⁵ Es geht derzeit nicht darum, eine europäische Armee zu schaffen, sondern die Zusammenarbeit der nationalen Armeen im Rahmen der EU und gemeinsam mit der NATO sicherzustellen. Der Stand der Entwicklung zeichnet sich wie vor durch starke nationalstaatliche Vorbehalte und unterschiedliche Prioritäten ab. Die PESCO arbeitet derzeit (2024) mit 68 Projekten der variablen Geometrie, auch unter Beteiligung von Nichtmitgliedstaaten wie Norwegen, Kanada und den USA. Auch das neutrale Österreich beteiligt sich an gewissen Programmen. Sie umfassen Training, Landkrieg, Luftkrieg, Seekrieg, Cyber und Befähigung (joint enabling).¹⁶ Diese Programme werden von einzelnen Staaten geführt, und die Beteiligung variiert stark, bietet aber den Staaten Gelegenheit, ihre besonderen Stärken und Anliegen ins Spiel zu bringen. Im Vordergrund stehen derzeit Projekte der gemeinsamen Logistik in Bahn, Strassen und Brücken, um rasche Truppenverschiebungen in Europa fortan zu ermöglichen. PESCO ist derzeit unterfinanziert, Zeit und Mittel sind dabei knapp.¹⁷ PESCO leidet unter einer chronischen Unterfinanzierung, aber die Struktur für den Ausbau der Kooperation ist heute vorhanden. Die geopolitischen Herausforderungen Europas und der mögliche Rückbau des US-amerikanischen Rückgrates der Verteidigung in Europa und seiner Verlagerung nach Asien setzen die Union unter starken Handlungsdruck. In der nächsten Kommission soll die Verteidigung 2024 einen dafür zuständigen Kommissar erhalten, welche die Anstrengungen unter der Ägide des Europäischen Rates gemeinsam mit dem Kommissionpräsidium, dem Beauftragten für Aussenpolitik, dem Rat und dem Parlament erhöhen wird. Die Sicherheitspolitik ist endgültig in den Mittelpunkt der EU gerückt und schliesst den Kreis zu ihren Anfängen nach dem 2. Weltkrieg. Die weitere Entwicklung dürfte entscheidend vom Kriegsverlauf in Europa, den nationalen und europäischen Parlamentswahlen und dem Ausgang der Präsidentschaftswahl in den USA abhängen.

III. Herausforderungen für die Schweiz

Die derzeitige Entwicklung zur Verteidigung in der Europäischen Union erinnert an die Anfänge der Schweizer Armee, die im 19. Jahrhundert unter der umsichtigen Leitung

¹⁴ Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG (Text von Bedeutung für den EWR), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/81/oj/deu> (besucht 22.3.24).

¹⁵ Die EU-Kommission will aufrüsten, doch die Mitgliedstaaten bremsen, NZZ vom 6.3.24 S. 3.

¹⁶ Für eine Übersicht s. <https://www.pesco.europa.eu/> (besucht 22.3.24).

¹⁷ <https://www.pesco.europa.eu/project/military-mobility/> (besucht 22.3.24), The Economist, Moving weapons around Europe fast is crucial for deterring Russia: but Progress is slow, March 7, 2024, <https://www.economist.com/europe/2024/03/07/moving-weapons-around-europe-fast-is-crucial-for-detering-russia> (besucht 22.3.24).

Dufours in Ausbildung und Ausrüstung in die Wege geleitet wurde. «Die Kantone zeigten wenig Verständnis für Reformen; sie hielten eifersüchtig an ihrer Autonomie fest».¹⁸ Was unter dem Bundesvertrag von 1815 begann, zeichnet sich durch einen langen, föderalen Prozess aus. Artillerie, Kavallerie und Genie, später auch die Flugwaffe wurden schrittweise zu eidgenössischen Truppen während das Gros der Infanteriearmee noch unter der Konzeption der Landesverteidigung von 1966 aus kantonale aufgebauten und zusammengesetzten Truppenkörpern bestand, die dem Bund auch nach der Verfassungsreform von 1874 sog. Kontingente stellten. Kantonale Truppenkörper bestanden noch bis zur Armereform 1991. Die Integration des Militärwesens erfolgte in der Schweiz schrittweise und war noch im Ersten und Zweiten Weltkrieg auf ausserordentliche Finanzierung durch Wehranleihen angesichts einer bis 1959 fehlenden direkten Bundessteuer angewiesen. Die Armee war auf die beiden Weltkriege nicht hinreichend vorbereitet.

Dieser Weg schrittweiser Integration der Verteidigung müsste nun angesichts neuer Bedrohungslagen, die an der Grenze weder haltmachen noch ihren Anfang nehmen, über die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen von Europol und Schengen/Dublin hinaus auch in den militärischen Beziehungen zur Europäischen Union und der NATO stärker entwickelt werden. Das Leben und die Freiheit der Bevölkerung, die Sicherung essentieller Infrastruktur, von Verkehrsverbindungen, Stromversorgung, Lebensmittelversorgung, Zahlungsverkehr, Gesundheitsversorgung kann nicht mehr im Alleingang gewährleistet werden, sondern bedarf eingehender Zusammenarbeit in der Nachrichtenbeschaffung und Verarbeitung, der Luftabwehr und in der Koordination polizeilicher und militärischer Kräfte. Der freie Handel mit Gütern und Dienstleistungen bleibt dabei eine wichtige Grundlage und Stütze. Es geht nicht darum, offene Märkte gegen die Sicherheit auszuspielen. Beides muss zusammengedacht werden als Teil einer nachhaltiger und Ressourcen schonenden Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft und Staatlichkeit.

A. Sicherheit durch transnationalen Handel

Die Gegenüberstellung von transnationalem Handel und nationaler Sicherheit, wie sie in vertraglichen Bestimmungen von Art. XI GATT, Art. XVI bis GATS, Art. 73 TRIPS der WTO oder Art. 346 EUVG zum Ausdruck bringen, lassen verkennen, dass der freie Handel wie ausgeführt die Sicherheit grundsätzlich verbessert und Beschränkungen und Eingriffe daher nur punktuell gerechtfertigt sind. Das gilt vorab für die Versorgungssicherheit in den verschiedenen Bereichen, die hier nur kurz angesprochen werden können.

Die zuverlässige Versorgung der Schweiz mit nachhaltiger Energie kann im Alleingang nicht sichergestellt werden. Der transnationale Handel wird es erlauben, Windstrom aus der Nordsee und Sonnenenergie aus Südeuropa zu beziehen. Die Wasserkraft in der Schweiz, namentlich die Pumpspeicherwerke und alpine Solaranlagen über der winterlichen Nebelgrenze leisten einen wesentlichen Beitrag zur Versorgungssicherheit nicht nur in der Schweiz, sondern auch in den Nachbarstaaten und tragen zur Netzstabilität bei.¹⁹ Das in den Bilateralen III geplante Stromabkommen schafft dazu die erforderlichen Grundlagen und trägt so unmittelbar zur Sicherheit bei. Die Versorgung mit Medikamenten-

¹⁸ Alfred Ernst, Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815-199 S. 158-172, 159 (Frauenfeld: Huber 1971).

¹⁹ Thomas Cottier, The Contribution of Switzerland to European Stability and Sustainability of Electricity, 13.1.23 <https://suisse-en-europe.ch/wp-content/uploads/2023/01/Cottier-T.-The-Contribution-of-Switzerland-to-European-Energy-Stability-0123.pdf> (besucht am 30.3.24).

ten und medizinischen Geräten steht und fällt mit dem Binnenmarkt. Weder die im Rahmen der Covid-19 anfänglich praktizierten Handelsschranken für Masken und Impfstoffe, noch die Schliessung der Grenzen haben einen Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie geleistet. Die Schweiz war insbesondere in ihren Spitälern im Jurabogen und Tessin auf Grenzgänger angewiesen, um die Pflege der Patienten sicherzustellen. Der freie Personenverkehr ist unabdingbar für die Gewährleistung der Spital- und Altenpflege und damit die Sicherheit der Bevölkerung. Das gleiche gilt auch für den noch wenig offenen Dienstleistungsmarkt, für den in den Beziehungen zur Europäischen Union ein allgemeines Abkommen überhaupt noch aussteht. Der Schutz einheimischer Dienstleistungen dient zu meist der Erzielung hoher Preise und fördert damit die Hochpreisinsel. Eine Liberalisierung schliesst den Service Public in gezielten Bereichen, namentlich der Bildung, Radio und Fernsehen, in der öffentlichen Gesundheitsversorgung und im öffentlichen Verkehr europarechtlich nicht aus, soweit überwiegende öffentliche Interessen überzeugend vorliegen. Das gilt sowohl für die EU wie auch die Schweiz.

Die Sicherstellung der Ernährungssicherheit hängt in der Schweiz wesentlich von Importen ab. Das Land konnte und kann sich nicht selbst nachhaltig ernähren, ohne seine Böden zu überfordern und auszulaugen. Die Nachhaltigkeit ruft nach offenen Grenzen, namentlich mit Blick auf eine 10-Millionen-Schweiz. Mit dem Klimawandel muss vermehrt mit Ernteaussfällen gerechnet werden, die auch die Schweiz treffen können. Die Versorgung muss daher breit mit gesicherten Bezugsquellen in unterschiedlichen Regionen und Kontinenten eingespielt und sichergestellt werden. Die protektionistische Landwirtschaftspolitik der Schweiz mit hohem Grenzschutz und Direktzahlungen, die sich einer Revision und Erweiterung des Freihandelsabkommens von 1972 und des WTO-Landwirtschaftsabkommens widersetzt, dient der Strukturhaltung und vermag die Illusion einer Ernährungssouveränität nicht einzulösen. Sie untergräbt vielmehr die Ernährungssicherheit. Der Weg liegt vielmehr in der Festlegung gemeinsamer nachhaltiger Produktionsmethoden und Arbeitsnormen, welche im grenzüberschreitenden Handel einzuhalten sind, nicht nur mit Blick auf den Export von Spezialitäten, sondern auch für die Importe. Auch hier gilt, dass Arbeitsteilung gemäss klimatischen Bedingungen gesamthaft mehr zur Sicherheit beiträgt als Alleingang und wirtschaftlicher Protektionismus. Der freie Personenverkehr schliesslich trägt zur Sicherheit im Arbeitsmarkt bei und verhindert einen Fachkräftemangel. Das Recht lässt Massnahmen gegen Lohn-Dumping, zum Schutze älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu, namentlich in der Ausgestaltung von Versicherungen und Lohnstrukturen. Es lässt Spielraum, die Ausbildung der jungen Generation so zu gestalten, dass sie auf dem Arbeitsmarkt im In- und Ausland wettbewerbsfähig ist.

B. Sicherheit durch internationale Kooperation

In andern Bereichen hängt die Gewährleistung wesentlich von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ab. Das gilt für die Verbrechensbekämpfung und -verhütung, von Spionage, die Beschaffung von Nachrichten, ohne die ein rechtzeitiges und faktenbasiertes Handeln vereitelt wird. Es gilt in der Katastrophenhilfe, der Feuerwehr, bei Unwettern, wo Kräfte rasch, gezielt und gebündelt regional eingesetzt werden können müssen. Der Klimawandel mit seinen vermehrten Unwettern verlangt nach einem grenzüberschreitenden Dispositiv, sowohl unter Gemeinden, Kantonen, Bund und mit dem benachbarten Ausland. Sowie heute kantonale Polizeikorps und lokale Feuerwehren vermehrt zusammenarbeiten, muss diese auch grenzüberschreitend ausgebaut werden, bis hin zu humanitären Hilfeleistungen durch Zivilschutz- und Armeeeinheiten im Ausland. Nur so kann Sicherheit hinreichend in unsicheren Zeiten gewährleistet werden. Dank Schen-

gen/Dublin ist die polizeiliche Zusammenarbeit der Schweiz mit den Mitgliedstaaten der EU heute weit fortgeschritten.²⁰ Ganz anders sieht es für den Bereich der Landesverteidigung aus. Hier fehlen wegen der Neutralität der Schweiz vertragliche Grundlagen der Zusammenarbeit mit der EU noch gänzlich. Mit der NATO sind sie auf die *Partnership for Peace* beschränkt, die mit dem vorherrschenden Verständnis der Neutralität ohne Mitgliedschaft keine umfassende Zusammenarbeit erlaubt.

Moderne Kriege mit ihren Präzisionswaffen, Marschflugkörpern, Drohnen und elektronisch gesteuerten Einsätzen machen eine autonome Verteidigung der neutralen Schweiz weitgehend illusorisch. Allein die zahlreichen Stauseen in der Schweiz und die Überflutungsgefahr bilden ein enormes Droh- und Erpressungspotential, dem im Alleingang nicht begegnet werden kann. Die Analyse der möglichen Bedrohungen seitens des Nachrichtendienstes des Bundes (BND) thematisiert dieses Risiko erstaunlicherweise nicht explizit.²¹ Das gleiche gilt auch für andere kritische Infrastrukturen. Die wirksame und frühzeitige Abwehr solcher Bedrohungen setzt eine international koordinierte Früherkennung, die Teilung von Geheimdienstinformationen und eine grenzüberschreitende Luft- und Drohnenabwehr voraus. Ohne sie kann die Sicherheit der Bevölkerung nicht gewährleistet werden. Die Schweiz läuft Gefahr, im Alleingang zu spät und auf sich allein gestellt zu handeln. Das gilt nicht nur für Cyberangriffe. Diese Einsicht gilt auch für physische Angriffe seitens von Terroristen und ausländischen Mächten mit militärischen Mitteln. Sie unterliegt der militärischen Kooperation in der NATO und nun auch in der EU zugrunde.

Diese Bedrohungen erfordern ein Überdenken der schweizerischen Neutralität. Der Krieg gegen die Ukraine hat in der Schweiz diesbezüglich eine lebhaft öffentliche Debatte ausgelöst, wie dies schon früher in Krisenzeiten der Fall war.²² Auf der einen Seite steht die tradierten Dogmatik, welche die Neutralität als binären Status und damit inflexibel versteht mit einer strengen Gleichbehandlung von Aggressor und Opfer.²³ Der Bundesrat folgt dieser Auffassung und hat sie in der Ukraine-Verordnung erneut klar zum Ausdruck

²⁰ Eingehend dazu und den damit verbundenen rechtsstaatlichen Herausforderungen einer noch mangelhaften Transparenz der Rechtsordnung s. Markus H.F. Mohler, Schengen- und Dublin-Weiterentwicklungen als rechtsstaatliche Herausforderung in der Schweiz, in: Stefan Breitenmoser/Peter Uebersax/Peter Hilpold (Hrsg.), Schengen und Dublin in der Praxis in der EU, in der Schweiz und in einzelnen europäischen Staaten, mit einem Blick auf 70 Jahre Flüchtlingskonvention, Zürich/St. Gallen 2023, 3 ff., ders., Gedanken zur Schengen-/Dublin-Rechtsübernahme aus rechtsstaatlicher und demokratierechtlicher Sicht, in: Claudia Seitz/Ralf Michael Straub/Robert Weyeneth (Hrsg.), Rechtsschutz in Theorie und Praxis, Festschrift für Stephan Breitenmoser, Basel 2022, 1143 ff.

²¹ Die Analyse fokussiert auf Cyberangriffe, schliesst dabei physische, terroristische Angriffe auf Infrastrukturanlagen nicht aus. Ein bewaffneter Angriff auf die Schweiz wird 2023 als «äusserst unwahrscheinlich» eingestuft, Nachrichtendienst des Bundes NDB, Sicherheit Schweiz 2023 S. 11, 68-75 (Bern 2023), <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/6555f3c3-4e21-42e8-a37d-3ddb0ca90299.pdf> (besucht 23.3.24).

²² Jakob Tanner, Die Neutralität, der ewige Zankapfel, NZZ vom 22. Mai 2023, S. 19.

²³ Oliver Diggelmann, Robert Kolb, Das Ringen um die Neutralität, NZZ vom 8. Juni 2023, S. 2023, Marco Sassòli, Neutralität gibt's nicht à la carte, Schweizer Monat 1102, S. 65/66 (Dezember 2022/Januar 2023).

gebracht.²⁴ Demgegenüber steht die Auffassung, dass das Neutralitätsrecht im Falle der kollektiven Selbstverteidigung unter der UN-Charta überholt ist und eine Gleichbehandlung im Konfliktfall nicht mehr zulässig ist.²⁵ Insbesondere verstösst das Verbot der Wiederausfuhr von Kriegsmaterial gegen das Recht der kollektiven Verteidigung und wird vom Neutralitätsrecht auch nicht erfasst. Das geltende Recht liesse eine völkerrechtskonforme Auslegung durchaus zu.²⁶ Neutralität ist nicht absolut, sondern muss überdies wie jeder andere Rechtsgrundsatz auch Ausnahmen zugänglich sein, wie sie Artikel 36 BV auch für die Beschränkung von Grundrechten vorsieht.

Die im April 2024 von der Schweizerischen Volkspartei eingereichte und von linksnationalen Kreisen unterstützte Volksinitiative zur Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative) strebt in gegenteiliger Richtung eine verfassungsrechtlich verankerte Rückkehr zur integralen Neutralität an. Sie beschränkt Wirtschaftssanktionen auf Massnahmen des UN-Sicherheitsrates (die praktisch durch die Vetomacht der Grossmächte nie zum Tragen kommen) und verankert ein Verbot von militärischen Kooperationen in Friedenszeiten.²⁷ Die Initiative rückt damit aus wirtschaftlichen Interessen das Geschäftsmodell Neutralität in den Vordergrund, erlaubt unbeschränkt Geschäfte mit Autokratien ungeachtet schweizerischer Werte, namentlich von Demokratie und Menschenrechten. Sie nimmt vor allem die hohen sicherheitspolitischen Risiken des Alleingangs für die Schweiz voll in Kauf.²⁸

Angesichts ihrer tiefen Verankerung und Teil des schweizerischen Mythos und nationalen Identität und des Selbstverständnisses des Landes kann die Neutralität wohl nicht einfach mit einem Schlag aufgegeben werden. Sie kann aber angepasst und eingeschränkt werden. Sie muss wie schon in ihrer Geschichte wieder pragmatischer im Dienste der

²⁴ Verordnung über Massnahmen in Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 4.3.2022, SR 946.231.72. Art. 2a Abs. 1 lautet: «Der Verkauf, die Lieferung, die Ausfuhr und die Durchführung von Rüstungsgütern aller Art, einschliesslich Waffen und Munition, Militärfahrzeugen und -ausrüstung, paramilitärischer Ausrüstung sowie Bestandteilen, Zubehör und Ersatzteilen dafür, nach der Russischen Föderation oder der Ukraine oder zur Verwendung in der Russischen Föderation oder der Ukraine sind verboten.» s. auch Anm. 32 und 33.

²⁵ Markus H.F. Mohler und Reto Patrick Müller, Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 107, Rz. 94, Thomas Cottier, Das Ende der Neutralität, NZZ vom 15. Juni 2022 S. 19; ders., Abschied von der Neutralität, 25. Mai 2022, <https://suisse-en-europe.ch/2022/05/> (besucht 23.3.24), ders., Die Würde des Menschen steht im Mittelpunkt, NZZ vom 23. Juni 2023 S. 19, Urs Saxer, Eine diffuse Neutralität genügt nicht, NZZ vom 8. September 2023, S. 19, Markus Mohler, Neutralitätsdebatte und wachsende Widersprüche, NZZ vom 30.5. 2023 S. 18, Tim Guldemann, Ab wann wird Neutralität unanständig?, NZZ vom 23. September 2023.

²⁶ Dazu das Streitgespräch von Florence Sager-Koenig und Thomas Cottier, «Der Ukraine Krieg stellt die Neutralität in Frage», Plädoyer 1/2023 S. 6-10.

²⁷ A.a.o Anm. 2.

²⁸ Thomas Cottier, Die Weitergabe von schweizerischem Kriegsmaterial im Eigentum von NATO Staaten und ihren Verbündeten an die Ukraine ist nach geltendem Recht zulässig, Memorandum, 2. Februar 2022, <https://suisse-en-europe.ch/wp-content/uploads/2023/03/Cottier-Weiterexport-von-Kriegsmaterial-fin-0223.pdf> (besucht 23.3.24).

Sicherheitspolitik eingesetzt werden und darf einer frühzeitigen engen Kooperation auch in Zeiten relativen Friedens nicht entgegenstehen.²⁹

Es ist offensichtlich, dass die Zusammenarbeit mit NATO und EU nicht erst im Konfliktfall aufgenommen werden kann, sondern einer intensiven Vorbereitung und gegenseitigen Abstimmung bedarf. Das gilt für die Interoperabilität in Ausbildung und Ausrüstung, aber auch in der Spezialisierung für bestimmte Aufgaben. Die schweizerische Armee ist dafür nicht vorbereitet. Allein die Flugwaffe ist heute interoperabel. Anderen Truppengattungen fehlt diese Eigenschaft bislang weitgehend. Sie sind dazu weder ausgebildet noch ausgerüstet. Die Struktur der gesamten Armee müsste entsprechend angepasst und entwickelt werden. Die Schweiz beteiligt sich bis heute nicht an PESCO der EU. Gemäss dem Aussenpolitischen Bericht 2023 haben erste Gespräche zur Sicherheitspolitik stattgefunden, über konkrete Vorhaben der Zusammenarbeit wird nicht berichtet.³⁰ Der Bundesrat geht davon aus, dass ein Beitritt zur NATO nicht erforderlich ist und die Kooperation im Rahmen der Neutralität und der Haager Abkommen von 1907 genügt mit einem *Individually Tailored Partnership Programme*. Die Regierung erachtet es nicht als erforderlich, NATO-Staaten die Wiederausfuhr von verkauftem schweizerischem Kriegsmaterial zu erlauben. Sie geht dabei offenbar davon aus, dass die NATO im Kriegsfall einer Aufnahme der Schweiz zustimmen würde, was indessen keineswegs gesichert ist und selbst in Krisenzeiten Gegenstand schwieriger und langwieriger Verhandlungen sein kann, wie der 2024 erfolgte Beitritt Schwedens zur NATO belegt. Vielmehr muss angesichts des heutigen Zustandes der Schweizer Armee auch damit gerechnet werden, dass das Truppen des Bündnisses Schlüsselgelände der Schweiz insbesondere zur vorzeitigen Verhinderung eines Durchmarsches nach Frankreich südlich des Juras besetzen werden. Die wiederholte Bemerkung der USA, dass die Schweiz wie ein das Loch im Donut in mitten Europas ist, muss ernst genommen werden.³¹

²⁹ René Rhinow, Die Sicherheit der Schweiz ist wichtiger als der Mythos der Neutralität, NZZ vom 19.3. 2019 S. 19, ders., Wie weiter mit der Neutralität? Vortrag vom 9.Juni 2022, <https://suisse-en-europe.ch/2022/06/> (besucht 23.3.24) , Kaspar Villiger, Kopfschütteln bei Freunden, NZZ vom 11. April 2023 S. 19; eingehend zur historisch erwiesenen Flexibilität der schweizerischen Neutralitätspolitik Marco Jorio, Die Schweiz und ihre Neutralität. Ein 400-jährige Geschichte, Zürich 2023; ders., Die Schweizer Neutralitätspolitik verharrt in alten Denkmustern: 1935 kritisierte der Völkerrechtler Nikolaos Politis den Bundesrat. Seine Argumente überzeugen noch heute, NZZ vom 3. Juli 2023, S. 31.

³⁰ Bundesrat, Aussenpolitischer Bericht 2023 vom 31.1.2024 (Entwurf), Ziff. 8.2 S. 33, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99890.html> (besucht 23.3.24).

³¹ «Die Schweiz ist in der schwersten Krise seit dem Zweiten Weltkrieg», Interview mit US Botschafter Scott Miller, NZZ vom 16.3.2023 S. 7: «Die Nato ist gewissermassen ein Donut – und die Schweiz das Loch in der Mitte. Sie profitiert von der Zusammenarbeit mit der Allianz. Es ist im Interesse von allen, dass die Schweiz so eng wie möglich mit ihren europäischen Verbündeten kooperiert, etwa im grenzüberschreitenden Training», Im gleichen Sinne John Bolton, der frühere UN Botschafter und Sicherheitsberater von Präsident Donald Trump, der vor einem Austritt der USA aus der NATO eindringlich warnt und die Schweiz auffordert, ihre Neutralität zu überdenken: «Being the Donut hole in the middle of the alliance is not necessarily the best place to be». Interview Tamedia, 3.3.24, <https://www.derbund.ch/usa-wenn-donald-trump-gewaehlt-wird-ist-die-nato-hirntot-890017292276> (besucht 23.3.24).

Der Bundesrat sieht in seiner aussenpolitischen Strategie 2024-2027 eine weitergehende Zusammenarbeit mit der NATO und der EU in der Sicherheitspolitik vor, ohne diese aber näher zu konkretisieren.³² Er räumt ein, dass die Neutralität «von einigen Partnern kaum mehr als Beitrag an die Stabilität auf dem Kontinent verstanden wird», hält dabei an traditionellen Vorstellungen der binären Neutralität als Instrument der Aussenpolitik und der Geltung der Haager Abkommen von 1907 fest.³³ Die Strategie behandelt die Sicherheit allein unter dem Aspekt von Friedensförderung, Abrüstung, Klima und Migration und blendet die militärische und polizeiliche Zusammenarbeit unter diesem Titel aus.³⁴ Die Ziele des Bundesrates 2024 sehen eine Verstärkung des polizeilichen Datenaustausches mit der EU vor, verzichten aber sowohl in der Europapolitik wie in der Sicherheitspolitik auf eine engere Zusammenarbeit im militärischen Bereich für die Bewältigung von Krisen und die Stärkung der Widerstandskraft.³⁵ Das gleiche gilt auch für die Legislaturplanung 2023-2027.³⁶ Die geplanten sicherheitspolitischen Massnahmen werden überdies explizit von einer Wirksamkeitskontrolle ausgenommen.

Die lange Tradition der Neutralität und die Vorwirkungen der Neutralitätsinitiative der SVP verhindern ein rasches und zeitgerechtes Umdenken im Lande. Die Schweiz fühlt sich damit vermeintlich und in einer illusorischen Selbsttäuschung sicher. Eine Mehrheit der 2023 und 2024 befragten Bevölkerung wünscht sich eine weitere Annäherung an die NATO, lehnt aber einen Beitritt und die Aufgabe der Neutralität ab.³⁷ Umso wichtiger ist,

³² «Die aussen- und sicherheitspolitische Kooperation mit der EU, der NATO und in der OSZE wird noch wichtiger. Die Schweiz stärkt damit ihre eigene Verteidigungsfähigkeit und trägt zugleich zu Sicherheit und Stabilität in Europa bei. Der umfassende Sicherheitsansatz, den die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik auszeichnet, bleibt handlungsleitend, nicht zuletzt mit Blick auf Stabilisierungsbemühungen im Krisenbogen.», Sowie: «Die Schweiz als Teil des europäischen Wirtschafts-, Sicherheits- und Kulturraums muss ihre Beziehungen zu den Nachbarn und generell zu den europäischen Staaten sowie zur EU und zur NATO stärken.», Bundesrat, Aussenpolitische Strategie 2024-2027 (Bern 2024) S. 12 und 13.

³³ Id. S. 4, 41.

³⁴ Id. S. 29/30. Der Aussenpolitische Bericht 2023, Anm. 30 Ziff. 4.2 S. 16 umfasst demgegenüber unter dem Titel Sicherheit auch die Zusammenarbeit mit der NATO (Individually Tailored Partnership Programme) und führt zur EU aus: «Auch die EU ist in Sicherheitsfragen aktiver und handlungsfähiger geworden, was der Schweiz neue Kooperationsmöglichkeiten eröffnet», ohne dass diese bislang über 2023 eingeführten strukturierten Dialog hinausgehen.

³⁵ Ziele des Bundesrates 2024 (Bundeskanzlei undatiert), Ziff. 17.4, Ziff. 2, Ziff. 16 und 17. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fgae/2023/18/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fgae-2023-18-de-pdf-a.pdf> (besucht 1.4.24).

³⁶ Bundesrat verabschiedet die Leitlinien und Ziele für die Legislaturplanung 2023–2027, Leitlinie 3, Ziff. 16 und 17; Bundesrat verabschiedet die Leitlinien und Ziele für die Legislaturplanung 2023–2027, 11.1.2023 <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92499.html> (besucht 1.4.24).

³⁷ «Eine knappe Mehrheit (55%, +10 Pp gegenüber Januar 2021) der Befragten fordert eine NATO-Annäherung, während ein Beitritt weiterhin ein Minderheitsanliegen bleibt. Eine knappe Mehrheit ist der Meinung, dass die Neutralität es zulässt, dass die Schweiz ihre militärische Verteidigung mit der NATO planen kann. Die Zustimmungsraten der militärischen und nationalen Autonomie sind signifikant gesunken. Es zeigt sich 2023, dass Schweizerinnen und Schweizer öffnungs- und

dass die Zusammenarbeit nun nicht nur im Rahmen von *Partnership for Peace* mit der NATO, sondern vor allem auch mit der EU an die Hand zu nehmen. PESCO bietet dazu ein ideales Gefäss, an dem auch Nichtmitgliedstaaten der EU und auch Neutrale mitmachen. Die Schweiz kann hier in einzelnen Bereichen einen wichtigen Beitrag leisten und als kriegsunerfahrene Armee auch viel lernen. Die Schweiz muss sich sodann in einer nächsten Verhandlungsrunde der *European Defence Procurement* anschliessen. So kann sie ihre Spezialitäten und ihr Know-how in Forschung und Rüstungsindustrie einbringen, die Kosten der eigenen Beschaffungen wesentlich senken und die Interoperabilität sicherstellen. Sie muss dazu die notwendigen staatsvertraglichen Grundlagen schaffen und ihre Kriegsmaterialgesetzgebung anpassen. Es ist offensichtlich, dass sie ein weiteres Festhalten am Verbot der Ausfuhr und der Wiederausfuhr für die EU und NATO im Falle der kollektiven Verteidigung aufheben und Ausnahmen enger definieren muss, so dass Waffen nicht in die falschen Hände, namentlich von Autokraten gelangen. Das kann wirksam mit einem Vorbehalt von Demokratie und Respekt der Menschenrechte geschehen. Das generelle Verbot der Ausfuhr von Kriegsmaterial in Kriegszeiten verstösst gegen die Grundsätze der kollektiven Selbstverteidigung der UN-Charta. Die Schweiz darf Angreifer und Opfer nicht länger gleichbehandeln. Das Bekenntnis zur Verteidigung der multilateralen Ordnung ist so nicht glaubwürdig. Nicht die Neutralität, sondern der Schutz essentieller Werte wie Demokratie und Menschenrechte muss in den Mittelpunkt neuer Regelungen in Vertrag und Gesetz gestellt werden. Ein am 29. Mai 2024 veröffentlichtes und von über siebzig Persönlichkeiten unterzeichnetes Manifest fordert denn auch ein angepasstes Verständnis der Neutralität in 10 Eckpunkten:³⁸

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. Die Haager Konventionen von 1907 taugen nicht mehr für die heutigen Konflikte und als Basis für die schweizerische 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 ver-

kooperationsbereiter als in den Vorjahren sind.», Zvircev Tresch, T., Wenger, A., De Rosa, S., Ferst, T., Rizzo, E., Robert, J., Roost, T. . Sicherheit 2023: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend Zürich 2023) S 7, https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Si2023_Medienbericht.pdf (besucht 23.3.24). Der Bericht 2024 fokussiert auf die Zusammenarbeit mit der NATO. 30% sind für einen Beitritt, 52% für eine Zusammenarbeit, wobei gesamthaft das Anliegen einer eigenen starken Armee zugenommen hat und die operative Zusammenarbeit mit der NATO (gemeinsame Verteidigungsübungen) von 50% begrüsst wird, Zvircev Tresch, T., Wenger, A., De Rosa, S., T. Ferst, M.Honegger, E. Rizzo, J.Robert, Sicherheit 2024: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend Zürich 2024) S.41, 44-46, 67-69, https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Sicherheit_2024_Medienbericht.pdf (besucht 30.3.24).

³⁸ Manifest: Eine Neutralität für das 21. Jahrhundert, Bern 29.5.2024; <https://suisse-en-europe.ch/neutralitaet-21/> (besuch 29.5.24).

ankerten 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 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 und erlaubt der Schweiz entsprechende Unterstützungsleistungen wie die Gewährung von Überflugrechten oder Transit von Truppen und Material zugunsten eines Aggressionsopfers und 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.

Die Schweiz wird schliesslich in Europa wie Finnland und Schweden nicht um eine Aufgabe der Neutralität im Interesse ihrer eigenen Sicherheit herumkommen. Sie kann ihre Sicherheit im Alleingang nicht gewährleisten und ist dazu auf eine enge Zusammenarbeit mit EU und NATO angewiesen. Diese enge Zusammenarbeit kann ohne die Bereitschaft, in der Krise Beistand zu leisten, nicht gesichert werden. Die Schweiz muss auch in Zeiten offener und diffuser Kriege unterhalb kollektiver Sicherheit NATO- und EU-Staaten Kriegsmaterial im Konfliktfall und bei humanitären Interventionen liefern können. Es ist absurd, dies in Friedenszeiten zu tun und es zu verbieten, wenn das Material eingesetzt werden muss und Nachschub erforderlich ist.³⁹ Ohne diese Möglichkeit ist auch eine eigene Rüstungsindustrie und damit eine kostengünstige Ausrüstung der Schweizer Armee nicht möglich.⁴⁰ Ohne diese Möglichkeit und die Bereitschaft zum kollektiven Beistand ist auch eine Hilfeleistung seitens der NATO im Kriegsfalle weitgehend illusorisch.

³⁹ Dominique Feldges, Benjamin Triebe, Zweifel an Schweizer Rüstungsbranche, NZZ vom 13. Oktober 2023, S. 21.

⁴⁰ «Es lohnt sich nicht, für die Schweiz Waffen und Munition autonom zu produzieren», Interview mit Ruag Präsident Nicolas Perrin, NZZ vom 19. August 2023 S. 9; Hansueli Schöchli, Die Waffenexporte schrumpfen, NZZ vom 6.3.2024, S. 8.

All das wird in Friedenszeiten in Schritten erfolgen müssen, so wie die Europäische Integration und die Beteiligung der Schweiz daran schrittweise erfolgt im Prozess von der Handelsliberalisierung zur vollen Marktbeteiligung und nun hin zu einer umfassenden Sicherheitspolitik. Der schrittweise Aufbau der Schweizer Armee im 19. Jahrhundert mag ihr dabei als bundesstaatliches Vorbild und Leitbild dienen. Hoffen wir, dass uns das Schicksal dazu die nötige Zeit zur demokratischen Willensbildung lässt.

C. Sicherheit durch notwendige Strukturanpassungen

So wie sich die Schweizer Armee über Jahrzehnte von kantonalen Truppenkontingenten zur ausschliesslichen Aufgabe des Bundes entwickelte, stehen vergleichbare Strukturanpassungen an andern wichtigen Bereichen der Sicherheitspolitik in der Schweiz noch bevor. Es ist paradox, dass die polizeiliche Zusammenarbeit in Bezug auf den Zugang zu Daten heute im Verhältnis zur EU Dank einem integrierten und kaum mehr überschaubaren Regelwerk heute besser ist als zwischen den Kantonen selbst. Dank einem ausgeprägten Föderalismus kann das organisierte Verbrechen seinem Geschäft in der Schweiz einfacher nachgehen als im Ausland. Noch fehlen integrierte Datenbanken, und die Zusammenarbeit zwischen dem Nachrichtendienst des Bundes (BND) und der Kantone ist teilweise lücken- und mangelhaft.⁴¹ Zudem leidet der BND unter internen Strukturproblemen.⁴² Gefahren können so zuverlässig weder rasch erkannt noch bekämpft werden. Das gilt namentlich für die Abwehr von terroristischen Anschlägen, namentlich mittels Drohnen auf kritische Infrastrukturen.⁴³ Der gleiche Befund gilt auch im Bereich der Gesundheit, wo schweizweit einheitliche Datenbanken selbst für die Vorbeuge und Bekämpfung von Pandemien noch nicht bestehen.

Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union gibt in all diesen Bereichen einer weit gefassten Sicherheitspolitik Anlass, die Strukturen auch in der Schweiz anzupassen und sachgerecht auf den verschiedenen Ebenen des Gemeinwesens als Hauptaufgaben anzusiedeln.

Immer geht es um die Frage, auf welcher Stufe des Gemeinwesens – von Gemeinden, Kantonen, Bund, Europäische Union und globale Institutionen – eine Aufgabe und die primäre Verantwortung und Führung am besten und zeitgerecht wahrgenommen werden kann; wo, mit andern Worten, das öffentliche Gut der Sicherheit am besten hergestellt und umgesetzt werden kann.⁴⁴ Das führt nicht notwendigerweise zu einer Zentralisierung,

⁴¹ David Biner, Scharfe Kritik am Nachrichtendienst, NZZ vom 27.3.24, S. 1, Nachrichtendienst bereitet Kantone Sorgen, Blick 22.2.2024, <https://www.blick.ch/politik/vor-allem-mit-sich-selber-beschaeftigt-nachrichtendienst-bereitet-kantonen-sorge-id19459174.html> (besucht 30.3.24).

⁴² Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde über die nachrichtlichen Tätigkeiten (AB-ND) 2023; <https://ab-nd-taetigkeitsbericht.ch/chapter/5-aufsichtstaetigkeiten/#c-5-2> (besucht 1.4.24).

⁴³ So ist das Mantel-Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) v. 25. September 2020 (AS 2021 565, SR), da es überwiegend auf dem Ausländer- und Integrationsgesetz v. 16. Dezember 1005 (SR 142.20) basiert, wenig wirksam: schweizerische Verdächtige - ausser durch den NDB - werden gar nicht erfasst. Zudem wird das Darknet in der Schweiz nicht systematisch überwacht. Deshalb wurde auch der 15-jährige Schweizer tunesischer Herkunft in Zürich nicht rechtzeitig vor seiner angekündigten Tat am 2.3.24 gegen den mit Messerstichen verletzten orthodoxen Juden in Zürich erfasst (Hinweis von Markus Mohler).

⁴⁴ Eingehend zur Theorie der Mehrebenenregierung (Five Storey House) Thomas Cottier, André Holenstein, Die Souveränität der Schweiz in Europa: Mythen, Realitäten und Wandel, Bern 2021 S. 165-210 m.w.H; Grundlagen dazu bei Thomas Cottier und Maya Hertig, The Prospects of 21st

verlangt aber nach einer wirksamen und raschen Handlungsfähigkeit und Zusammenarbeit in Krisenlagen.⁴⁵ Das Notrecht der Exekutive genügt nicht. Zuständigkeiten, Krisenstäbe und Strukturen, die rasche Entscheidungen lagegerecht ermöglichen, müssen vorher konstituiert und eingespielt werden.

IV. Fazit

Die Auslegung sicherheitspolitischer Fragen zeigt, dass Freihandel und Sicherheit kein Gegensatz sind, sondern sich gegenseitig bedingen. Freihandel und Integration tragen wesentlich zur Sicherheit bei. Die Schweiz nimmt dies indessen in abgeschotteten Bereichen nicht hinreichend wahr. Die Versorgung mit nachhaltiger Energie muss europäisch, nicht national gedacht werden. Das gleiche gilt für die protektionistische Landwirtschaftspolitik in Zeiten der Klimakrise. Sicherheit bedarf sodann der engen Zusammenarbeit in weiteren Politikfeldern, die sich direkt mit Sicherheitsfragen befassen, von politischen bis zu militärischen Aufgaben. Dafür müssen Strukturen, die von den Kompetenzen her zweifelsfrei rasche Beschlussfassungen und deren Umsetzung erlauben, zur Verfügung stehen. Diese können heute nicht mehr im Alleingang angegangen werden. Sicherheitspolitische Autarkie der Schweiz in Europa ist eine Selbsttäuschung. Sie spiegelt die Illusion einer Sicherheit vor, die es so nicht mehr gibt und wohl nie gegeben hat. Sicherheit verlangt nach enger Zusammenarbeit, so wie dies im 19. Jahrhundert unter den Kantonen erforderlich wurde und sich teils über den Bund, teils mittels Konkordaten durchsetzte, aber immer noch Lücken und Mängel aufweist, die nach Strukturanpassungen und Abstimmung mit dem europäischen Integrationsprozess rufen. Die Schweiz ist heute im Verzug. Das gilt in zahlreichen Bereichen, namentlich der Energieversorgung und der Gefahrenabwehr, insbesondere aber für die Armee. Die Schweiz kann in Zukunft nicht mehr damit rechnen, als Free-rider vom amerikanischen und einem europäischen Schutzschild zu profitieren. Sie muss ihren eigenen Beitrag zur Europäischen Sicherheit leisten, über die OSZE und die Partnership for Peace mit der NATO hinaus. Das erfordert in Europa einen Verzicht auf die traditionelle Neutralität und ein Bekenntnis zur engen Zusammenarbeit mit der NATO, der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Century Constitutionalism, Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 7 S. 261-328 (2004).

⁴⁵ Eingehend Markus Mohler, Zur Verständlichkeit der Verfassung und ihrer Krisentautlichkeit, Jusletter 5.12.2022 Ziff. 50 ff., https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2022/1135/zur-verstandlichkeit_eed62b7261.html_ONCE&login=false (besucht 1..4.24).