

Wie neutral ist die Schweiz?

Die Schweizer Verfassung definiert «Neutralität» absichtlich nicht genau. Dies lässt Spielraum für eine zeitgemässe Auslegung, führt aber auch zu Praktiken, die Menschenrechte verletzen. Ein Plädoyer dafür, unser Verständnis von Neutralität zu überdenken.

Text: Nicole Maron

2015 ist ein Jubiläum für die Schweizer Neutralität: Vor genau 500 Jahren fand die Schlacht von Marignano statt, die als Beginn der Neutralitätspolitik betrachtet wird, und vor genau 200 Jahren wurde die Schweiz am Wiener Kongress von den europäischen Grossmächten als neutraler Staat anerkannt. Doch Neutralität heisst 2015 nicht mehr das Gleiche wie 1515 oder 1815. Dass bei der Auslegung des Begriffs ein gewisser Spielraum gewahrt bleiben soll, stellt der Bund ausdrücklich klar: «Die konkrete Ausgestaltung der Neutralitätspolitik ist offen. Der Bundesrat setzt das Neutralitätsrecht und neutralitätspolitische Erwägungen in Entscheide um, wobei die Entscheidungsfindung immer eine aktuelle Lagebeurteilung erfordert», hält das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) fest. In der Bundesverfassung wird nur definiert, dass der Bundesrat und die Bundesversammlung «Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz» zu treffen haben; inhaltlich wird der Begriff nicht näher erläutert. Was feststeht, sind die Rechte und Pflichten eines neutralen Staates (siehe Kasten).

Problem I: Internationale Organisationen Kontrovers diskutiert wird zum Beispiel die Frage, ob die Schweiz mit ihrer Mitgliedschaft bei internationalen Organisationen wie der UNO oder der EU die Neutralität aufgibt, weil sie Entscheidungen mitzutragen hat, die eine Ungleichbehandlung von Konfliktparteien beinhalten, zum Beispiel Wirtschaftssanktionen. Die Haltung des Bundesrates dazu ist klar: Wirtschaftssanktionen sind mit der Neutralität vereinbar, wenn der UNO-Sicherheitsrat sie beschliesst.

Verboten sind dagegen alle Massnahmen, bei der die Schweiz eine Beistandsverpflichtung im Kriegsfall

unterzeichnen bzw. ein militärisches Bündnis eingehen müsste – deshalb wäre ein Nato-Beitritt nicht mit der Neutralität vereinbar. Aus diesem Grund ist es für die Schweiz eine besondere Herausforderung, die Sicherheit ihrer Bürger/innen zu garantieren. Die Forderung nach einer starken Armee wird deshalb oft als notwendige Folge der Neutralität dargestellt. Der Bundesrat betont aber, dass die internationale Zusammenarbeit in der Aussen- und Sicherheitspolitik wichtig und mit der Neutralität durchaus vereinbar ist; die Mitgliedschaft in der UNO oder in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sind Beispiele dafür.

Die relativ grosszügige Auslegung des Neutralitätsbegriffs findet jedoch nicht bei allen Anklang. Im August 2014 hat die Parteileitung der SVP Schweiz ein Positionspapier zum Thema veröffentlicht, in dem sie klarstellt, dass zum Beispiel das Mittragen von Wirtschaftssanktionen nicht mit der Neutralität vereinbar sei, da man damit in einem zwischenstaatlichen Konflikt Partei ergreife. Die SVP fordert, dass die Schweiz im Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und in anderen Organisationen «Zurückhaltung übe», genauso wie in der UNO – in deren Sicherheitsrat solle sie überhaupt nicht mehr Einsitz nehmen.

Problem II: Freihandelsabkommen Was der Schweiz bei Wirtschaftssanktionen tatsächlich verloren gehen könnte, wären finanzielle Gewinne. Dies zu verhindern, ist das Anliegen verschiedenster Schweizer Institutionen und Parteien. Die SVP formuliert in ihrem Papier, was auch der Meinung vieler anderer Exponenten aus Politik und Wirtschaft entsprechen dürfte: «Die Schweiz hat ihre Bestrebungen zu intensivieren, mit allen Staaten und Kulturen Handel zu treiben. Dazu gehört die bewusste Diversifikation durch ausgewogene Freihandelsabkommen mit möglichst vielen Staaten.»

Mit der Begründung, dass ein neutraler Staat alle anderen Staaten gleich behandeln müsse, wird immer wieder rechtfertigt, dass auch Freihandelsabkommen mit Ländern wünschenswert sind, die für Menschenrechtsverletzungen bekannt sind. Dies sieht offenbar auch die Schweizer Regierung so: Der Bundesrat hat im Juli 2013 ein umfassendes Freihandelsabkommen mit China unterzeichnet, in dessen Wortlaut «Menschenrecht» nicht einmal vorkommt. Zu den aus China importierten Produkten gehören unter anderem Textilien und Bekleidung. Dass diese Güter gerade in China teilweise unter unmenschlichen Bedingungen produziert werden und auch die Menschenrechtslage im Allgemeinen problematisch ist, belegen die Berichte verschiedener Organisationen wie der UNO, Amnesty International oder Human Rights Watch.

Problem III: Waffenexporte Noch heikler als die Unterzeichnung von Freihandelsabkommen ist jedoch

der Export von Kriegsmaterial. 2014 beschlossen Bundesrat und Parlament eine Änderung der Kriegsmaterial-Verordnung und strichen die Passage, welche Waffenexporte in Ländern untersagt, die «Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen». Insgesamt exportiert die Schweiz jährlich militärische Güter im Wert von mehreren hundert Millionen Franken. Während darüber diskutiert wird, ob die Schweiz mit ihrer Mitgliedschaft bei der UNO ihre Neutralität verliert, geht man stillschweigend über die Tatsache hinweg, dass mit Waffen aus der neutralen Schweiz Menschen getötet werden. Die Parteiübergreifung für eine Konfliktpartei auf Kosten der anderen, die die SVP im Zusammenhang mit den Wirtschaftssanktionen kritisiert, ist aber gerade in diesen Fällen inakzeptabel. In der Ukraine schoss die Polizei im Frühling 2013 mit Schweizer Scharfschützengewehren auf Demonstranten/-innen. Das Seco hatte 2009 bewilligt, dass eine Thuner Firma die Baupläne sowie Einzelteile für die Herstellung dieser Waffen an eine ukrainische Firma lieferte. 2012 wurde publik, dass kistenweise Handgranaten aus der Schweiz nach Syrien gelangt sind und im Bürgerkrieg eingesetzt werden. Es wird angenommen, dass sie über Libyen oder die Vereinigten Arabischen Emirate nach Syrien gelangt sind – dorthin liefert die Schweiz nach wie vor Waffen.

Angesichts all dessen sollte die Frage, was Neutralität im 21. Jahrhundert bedeutet, neu diskutiert werden. Wenn das Konzept des neutralen Staates Menschenrechtsverletzungen nicht nur toleriert, sondern geradezu rechtfertigt, bekommt «Neutralität» mehr als nur einen schalen Beigeschmack.

Schweizer Neutralität – Rechte und Pflichten

Die Schweizer Neutralität ist per Definition «selbstgewählt, dauernd und bewaffnet». Das wichtigste Recht eines neutralen Staates ist die Unverletzlichkeit seines Territoriums durch die Anerkennerstaaten. Zu seinen wichtigsten Pflichten gehört die Nichtteilnahme an Kriegen, das heisst auch, dass er keine Soldaten zur Verfügung stellen und den Kriegsparteien das Durchqueren seines Territoriums nicht erlauben darf. Damit soll sichergestellt werden, dass er alle Konfliktparteien gleich behandelt bzw. keine bevorzugt. Festgelegt wurde dies im Neutralitätsrecht von 1907, das bis heute gilt, sich aber nur auf zwischenstaatliche Konflikte bezieht. Das Verhalten eines neutralen Staates bei innerstaatlichen Konflikten, wie sie heute oft vorkommen, wird vom Neutralitätsrecht nicht festgelegt.