

KARIKATUR DER WOCHE



Nachbarschaftshilfe ist keine Einbahnstrasse

Die Kriegsneutralität nach dem Haager Abkommen hat ihre militärische Schutzfunktion verloren. Angesichts der hybriden Kriegsführung bietet das Neutralitätsrecht keine Sicherheit mehr.
Gastkommentar von René Rhinow und Paul Seger

Die gegenwärtigen Diskussionen über die schweizerische Neutralität, vor allem über die Neutralitätsinitiative und über die Frage eines allfälligen Gegenvorschlags, stützen sich auf völkerrechtliche Vorgaben, wie sie namentlich der Bundesrat in seiner Botschaft zur Neutralitätsinitiative dargelegt hat. So soll nach einer grossen Mehrheit der Völkerrechtslehre und der Staatenpraxis das Haager Neutralitätsrecht von 1907 auch bei schwerwiegenden Verletzungen der Uno-Charta weiterhin anwendbar sein. Die Regeln der Uno-Charta von 1945 mit ihrem absoluten Angriffs- und Gewaltverbot und das alte Haager Neutralitätsrecht würden somit «nebeneinander» bestehen. Dieser Auffassung kann in dieser apodiktischen Form nicht gefolgt werden.

Macht geht vor Völkerrecht

Ein «Nebeneinander» suggeriert Gleichwertigkeit beider Regelwerke. Dabei geht unter, dass die beiden Haager Neutralitätsabkommen seit ihrer Verabschiedung vor fast 120 Jahren nie mehr erneuert wurden. Sie regeln nicht einmal die Neutralität im Luftkrieg, ganz zu schweigen von modernen Kriegsformen wie Cyberwar. Das Haager Neutralitätsrecht gibt ebenfalls keine Antwort auf niederschwellige Konfliktmethoden wie hybride Kriegsführung oder Störung kritischer ziviler Infrastruktur. Zum Vergleich: Wie sicher wären wir heute unterwegs, wenn das Strassenverkehrsgesetz seit seiner Einführung nie mehr geändert worden wäre? Es wundert nicht, dass massgebliche Völkerrechtler wie Daniel Thürer, Thomas Cottier oder der österreichische Neutralitätsexperte Peter Hilpold das Neutralitätsrecht als obsolet bezeichnen.

Dabei tönte es im bundesrätlichen Neutralitätsbericht von 1993, der heute noch als massgeblicher Leitfaden gilt, ganz anders: «Zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise missachtet oder den Frieden bricht, und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft kann es grundsätzlich eine neutrale Haltung nicht geben.

Die Schweiz muss sich in derartigen Fällen eindeutig auf die Seite des Rechts und damit der Vereinten Nationen stellen.» Im Falle des krass völkerrechtswidrigen Angriffs von Russland blieb der Bundesrat dabei jedoch auf halbem Weg stehen. Zwar übernahm er – nach anfänglichem Zögern – die Wirtschaftssanktionen der EU, doch er verweigerte die Erlaubnis, ins europäische Ausland verkauftes Kriegsmaterial an das Angriffsoffer zwecks Selbstverteidigung weiterzugeben.

Anstelle des blockierten Sicherheitsrats verurteilte die Uno-Generalversammlung am 2. März 2022 mit überwältigendem Mehr den Angriff Russlands als eine Verletzung des völkerrechtlichen Aggressionsverbots. Diese Resolution hätte dem Bundesrat als ausreichende Grundlage dienen können, um die Anwendung des Neutralitätsrechts auszuklammern. Die Schweiz wäre also durchaus berechtigt und in der Lage, die starre Bindung an das alte Haager Recht im Widerspruchsfall zu lockern und primär die Regeln der Uno-Charta zu befolgen. Dies würde sich umso mehr aufdrängen, als die Schweiz das einzige Land der Welt ist, das sich in das alte Haager Abkommen verkrallt und sich so sicherheitspolitisch einigelt. Nicht zuletzt deshalb wird die schweizerische Neutralität im Ausland heute nicht mehr verstanden.

Sodann fällt auf, dass diese Fixierung auf ein unzeitgemässes Völkerrecht die Kernfrage jeder Neutralität ausblendet: à quoi bon? Bis zu den Haager Abkommen war die Neutralität ein rein politisches Instrument des Bundes im Dienste der Sicherheitspolitik. Erst seither ist sie «verrechtlicht» worden – und ihre politischen Funktionen gerieten in den Hintergrund. Die Neutralität wurde zum nicht hinterfragten Mythos. Eigentlich müsste doch aber diskutiert werden, in welchen Situationen und wie die Neutralität der schweizerischen Sicherheit zu dienen vermag. Die Kriegsneutralität nach dem Haager Abkommen hat ihre eigentliche Raison d'être – nämlich ihre militärische Schutzfunktion – verloren. Auf die heute zunehmenden, perfiden

Methoden der Aggression und Destabilisierung unterhalb eines klassischen militärischen Angriffs (hybride Konfliktführung, Subversion, Desinformation) bietet das Neutralitätsrecht keine Antwort und daher auch keine Sicherheit.

Zudem zeigen die jüngsten Erfahrungen leider, dass Mächte, die gross sind oder sich für gross halten, sich unverfroren über das Völkerrecht hinwegsetzen. Man muss also Zweifel haben, ob das Neutralitätsrecht die Schweiz sogar im Falle eines bewaffneten Angriffs schützt. Schonungslos formuliert: Das Schicksal der Neutralität in der Praxis hängt «im Ernstfall» weder vom Völkerrecht noch von der Bundesverfassung ab, sondern primär vom Willen fremder Mächte.

Friedensfunktionen wahrnehmen

Diesen zentralen Fragen wird beharrlich ausgewichen und auf eine sogenannte «Bewährung» der Neutralität hingewiesen – als ob eine Bewährung in der Vergangenheit bei grundlegenden geopolitischen Veränderungen Zukunftsfragen beantworten könnte. Es muss endlich über die Funktionen der Neutralität diskutiert werden, über ihr realitätsbezogenes Vermögen und Unvermögen, den aussen- und sicherheitspolitischen Zielen der Bundesverfassung zu dienen.

Eine Annahme der Neutralitätsinitiative führte genau in die umgekehrte Richtung. Die Schweiz würde ihr eigenes neutralitätsrechtliches Korsett noch enger schnüren. In einem Punkt beweist der Text übrigens besondere Doppelmoral: Nichtmilitärische Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten wären verboten, erlaubt wäre hingegen die Zusammenarbeit mit der Nato oder der EU für den Fall eines militärischen Angriffs auf die Schweiz. Konkret: Die Schweiz dürfte die heutigen Sanktionen der europäischen Staaten gegen den russischen Aggressor zwar nicht mehr mittragen, jedoch wäre es erlaubt, genau dort Beistand anzufordern, wenn wir selbst angegriffen würden. Glaubt man ernsthaft, unsere Nachbarn würden uns zu Hilfe eilen, wenn wir zuvor gegenüber gemeinsamer Bedrohung gleichgültig die Arme verschränkt haben? Nachbarschaftshilfe ist keine Einbahnstrasse.

Die Schweiz kann und soll ihre Neutralität auf der Grundlage der Uno-Charta selbst bestimmen und davon abrücken, Aggressor und Opfer durchwegs gleich behandeln zu müssen. Sie kann und soll Friedensfunktionen wahrnehmen. Und vor allem muss sie in der Sicherheitspolitik Handlungsfreiheit bewahren. Vor einer zusätzlichen Verrechtlichung ist zu warnen. Jede Fixierung in der Bundesverfassung kann entweder der Sicherheit der Schweiz im Wege stehen oder zu einer Missachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben führen. Denn in der Not bleibt keine Zeit für eine ordentliche Verfassungsrevision.

René Rhinow ist em. Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel, von 1987 bis 1999 war er im Ständerat (Basel-Landschaft, FDP); **Paul Seger** war lange Jahre im diplomatischen Dienst tätig und leitete von 2003 bis 2010 die Direktion für Völkerrecht im EDA.