KARIKATUR DER WOCHE

Die Neutralität darf nicht zum Dogma werden

Ein Gegenvorschlag zur Neutralitätsinitiative ist unnötig und würde nur Nachteile bringen. Es ist kein Zufall, dass die Regelung der Neutralität in der Verfassung von 1848 zwei Totalrevisionen überlebt hat. ***Gastkommentar von Urs Saxer***

Wie weiter mit der SVP-Neutralitätsinitiative? Diese ist die trotzige, rückwärtsgewandte Reaktion darauf, dass insbesondere in Europa viele Staaten Mühe mit der schweizerischen Neutralitätspraxis bekunden. Der Ständerat hat – nach einer sehr grundsätzlich geführten Debatte – mit grosser Mehrheit einen Gegenvorschlag verabschiedet. Dessen Text liest sich wie eine Light-Version des Initiativtextes: Die zuweilen (auch in der Ständeratsdebatte) als «toxisch» bezeichneten Absätze zwei und drei wurden gestrichen und der vierte Absatz leicht modifiziert.

Geht es also nach dem Willen der kleinen Kammer, soll die Neutralität auf jeden Fall prominenter in der Verfassung verankert werden, als es derzeit der Fall ist. Anstelle einer leicht verschämten Erwähnung bei den Zuständigkeiten von Bundesrat und Bundesversammlung soll sie in einer eigenen Bestimmung bei den aussenpolitischen Zuständigkeiten des Bundes geregelt werden. Dies hätte wesentliche Akzentverschiebungen zur Folge.

Der Gegenvorschlag gibt keine Leitlinie

Die seit 1848 unveränderte Verfassungslage ist bekanntlich von einem instrumentalen Verständnis der Neutralität bestimmt. Diese ist verfassungsrechtlich nicht definiert, wird aber vorausgesetzt und steht ganz im Dienst der Sicherheit und der Unabhängigkeit der Schweiz. Daher kann von ihr abgewichen werden, wenn dies zum Schutz der Sicherheit und der Unabhängigkeit erforderlich ist. Die Initiative schnürt hier ein viel engeres Korsett. Sie enthält ein allgemeines Bündnisverbot unter Vorbehalt einer Zusammenarbeit «für den Fall» eines militärischen Angriffs oder Vorbereitungshandlungen hierzu und ein Verbot der Beteiligung an Sanktionen, mit Ausnahme von Sanktionen der Uno. Damit wird Neutralität zulasten der aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit mit einem Inhalt gefüllt, den sie bis jetzt nicht hatte. Auch wenn der Gegenvorschlag nicht so weit geht, führte dessen Annahme zu wesentlichen Akzentverschiebungen. Nach der Meinung des Initianten des Gegenvorschlags, des Mitte-Ständerats Benedikt Würth, soll in der Verfassung zwar nur festgeschrieben werden, was sowieso gelte. Es handle sich damit gewissermassen um eine Art verspätete Verfassungsnachführung, die bei der Neutralität in der letzten Totalrevision der Verfassung misslang.

Der Gegenvorschlag hat indes mehr als bloss symbolische, nachführende Bedeutung. Mit ihm wird die Neutralität zu einem Grundsatz der Aussen- und Sicherheitspolitik und stellt nicht bloss ein Mittel dar. Dies ist eine klare Änderung: Die Zeit nach dem Ende des Kalten Kriegs war geprägt von einer Reduktion des Neutralitätsverständnisses auf den rechtlichen Kern. Damit sollte die aussen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit gestärkt werden. Nun droht ein Rückfall: Die Neutralität schwänge möglicherweise bei aussenpolitischen Fragen wie zu Zeiten des Kalten Kriegs wieder mit – zum Beispiel bei Stellungnahmen in internationalen Organisationen zu laufenden Konflikten oder bei Menschenrechtsverletzungen. Ein erheblicher Teil der Aussen- und Sicherheitspolitik würde unter einer Neutralitätsperspektive perzipiert, und der entsprechende politische Diskurs würde neutralitätspolitisch aufgeladen.

Noch mehr als derzeit würde sehr schnell die Frage gestellt: Verträgt sich dies mit der Neutralität? Was unter dieser zu verstehen ist, insbesondere unter der Neutralitätspolitik, bleibt weitgehend unklar. Der Gegenvorschlag gibt keine Leitlinie. Damit könnten in der politischen Diskussion divergierende Neutralitätsauffassungen konkurrieren, und sie alle könnten sich auf die Verfassung berufen. Damit ist nichts gewonnen. Mehr Sicherheit schafft dies nicht, dafür wahrscheinlich mehr Immobilität in der Aussen- und Sicherheitspolitik.

Auch sonst vermag der Gegenvorschlag inhaltlich nicht zu befriedigen. Er beschwört wie die Initiative im ersten Absatz die «immerwährende», bewaffnete Neutralität. Bedeutet dies eine unverrückbare Neutralitätsverpflichtung in alle Ewigkeit? Dies würde der in der Schweiz tief verwurzelten Idee der jederzeitigen Änderbarkeit der Verfassung aufgrund eines demokratischen Entscheides von Volk und Ständen widersprechen. Ewigkeitsversprechen gehören daher nicht in eine demokratische Verfassung. Sie könnten auch in einer näheren oder ferneren Zukunft an der politischen Wirklichkeit scheitern.

> Ewigkeitsversprechen gehören nicht in eine demokratische Verfassung. Sie könnten an der politischen Wirklichkeit scheitern.

Nicht «immerwährend»

Die schweizerische Neutralitätsdoktrin ist sodann immer davon ausgegangen, dass die Schweiz die Neutralität aufgeben und sich zur kollektiven Selbstverteidigung mit anderen Staaten verbünden kann, wenn sie angegriffen wird. Insoweit kann Neutralität nicht immerwährend sein.

Die Eidgenossenschaft hat ferner 1815 wohl sehr gerne die Anerkennung der immerwährenden Neutralität durch die am Wiener Kongress vertretenen Mächte entgegengenommen, aber Regierung und Parlament haben immer und zu Recht das souveräne Recht der Schweiz hervorgehoben, auf die Neutralität zu verzichten. Diese verpflichtet nicht bis zum Untergang: Wenn es die Sicherheit verlangt, soll und muss von ihr abgewichen werden können. Nach dem Gegenvorschlag ist dies nicht mehr klar. Möglicherweise müsste die Verfassung angepasst werden. Praktisch kann sich dies aber aufgrund konkreter Umstände als undurchführbar erweisen. Dann muss wohl das Notrecht der Ausweg sein. Will man dies?

Nach dem Gegenvorschlag nutzt der Bund sodann die Neutralität, um die Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz zu gewährleisten. Mit dieser zweckbezogenen Umschreibung können zwar einem ausufernden Neutralitätsverständnis Grenzen gesetzt werden. Ein relevanter Unterschied zur derzeitigen Regelung bei den Zuständigkeiten von Bundesrat und Bundesversammlung ist indes kaum auszumachen.

Damit braucht es keine solche Bestimmung. Und damit die Neutralität dazu dienen kann, Konflikte zu verhindern, zu deren Lösung beizutragen und als Vermittler tätig zu sein, bedarf es ebenfalls keiner Verfassungsgrundlage. Diese Tätigkeiten nimmt die Schweiz bereits jetzt wahr. Man muss hierfür auch nicht neutral sein, wie die entsprechenden Aktivitäten anderer Staaten zeigen, von Katar über das Nato-Land Türkei bis zu den USA oder der EU.

Der Gegenvorschlag bringt damit keinen Mehrwert, sondern kann im Gegenteil dysfunktional wirken und die Neutralität zu einem Dogma versteinern. Es ist wohl kein Zufall, dass die Regelung der Neutralität in der Verfassung von 1848 zwei Totalrevisionen überlebt hat. Mit dem dort verankerten Pragmatismus können die Interessen der Schweiz wahrscheinlich am besten wahrgenommen werden. Es ist der Spielraum sinnvoll zu nutzen, den diese Regelung zulässt.

Urs Saxer ist Rechtsanwalt und Professor für Völker-, Staats-, Verwaltungs- und Medienrecht an der Universität Zürich.