

POSITIONSPAPIER DER SP SCHWEIZ

Sozialdemokratische Aussen- und Friedenspolitik
auf dem Fundament der aktiven Neutralität

verabschiedet an der Parteiratssitzung
vom 21. Juni 2024 in Olten



Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat das System der kollektiven und der kooperativen Sicherheit ebenso herausgefordert, wie das Verständnis der Schweizer Neutralität. Um Frieden und Sicherheit in Europa wiederherzustellen und langfristig zu sichern, muss auch die Schweiz ihre Aussen-, Sicherheits- und Friedenspolitik auf die Höhe der Zeit bringen. Die SP Schweiz steht zur Neutralität als wertvolles friedenspolitisches Werkzeug der Schweiz – aber sie braucht eine Präzisierung: Die politische Neutralität der Schweiz soll sich in einer europäischen Souveränität und einem gestärkten Multilateralismus widerspiegeln, die wirtschaftliche Dimension der Neutralität muss einer aktiven Verantwortung für eine regelbasierte Globalisierung weichen und die militärische Neutralität muss konsequent als sicherheits- und friedenspolitisches Instrument verstanden werden. Die im April 2024 eingereichte sogenannte «Neutralitätsinitiative» aus SVP-nahen Kreisen geht jedoch in die entgegengesetzte Richtung. Als eigentliche Anti-Sanktionsinitiative würde sie dem Putin-Regime und anderen Autokratien in die Hände spielen und würde die Schweiz ausserpolitisch, sicherheitspolitisch und wirtschaftlich schwächen. Deshalb lehnt die SP die «Pro-Putin-Initiative» entschieden ab.

Der brutale russische Angriffskrieg gegen die Ukraine wird zu Recht als Zeitendwende bezeichnet. Auch in der Schweiz wurden seit dem 24. Februar 2022 zentrale aussen- und sicherheitspolitische Weichen neu gestellt. Dabei wurden Konzepte wie die Neutralität oder Souveränität vermehrt herbeigezogen. Der Ukraine-Krieg verdeutlicht, weshalb diese Konzepte präzisiert werden müssen: Frieden und Sicherheit lassen sich nicht in einem helvetischen Alleingang erreichen. Isolationistische Konzeptionen der Neutralität und der Souveränität müssen deshalb auf die Höhe der Zeit gebracht werden.

Seit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine wurde oftmals behauptet, die europäische Nachkriegsordnung sei über Bord geworfen worden. Doch obwohl das Völkerrecht mit Füßen getreten wurde, bewegte sich die Reaktion der Staatengemeinschaft darauf im Rahmen des Völkerrechts und nicht im Rahmen einer anderen normativen Ordnung der internationalen Beziehungen. Die Reaktionen auf den eklatanten Völkerrechtsbruch hätten stärker kaum sein können.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, welche Rolle die Neutralität heute spielen soll. Da die Neutralität ursprünglich für ein System konzipiert wurde, in dem Krieg ein legitimes Mittel der Politik war und dies heute nicht mehr der Fall ist, stellt sich die Frage, ob es einen Widerspruch zwischen Neutralität und modernem Völkerrecht gibt. Die SP ist überzeugt, dass sich allfällige Widersprüche auflösen lassen.

Die politische, wirtschaftliche und militärische Dimension einer aktiven Schweizer Neutralität

Die aktive Neutralität der Schweiz hat drei Dimensionen: Eine politische Dimension (1.), welche die Neutralitätspolitik an der normativen Ordnung der internationalen Beziehungen ausrichtet (1.1.) und nur wirksam auf europäischer und internationaler Ebene umgesetzt werden kann (1.2.). Zudem hat die aktive Neutralität eine wirtschaftliche (2.) sowie eine militärische Dimension (3.).

Klassischerweise wird zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik unterschieden. Während das Neutralitätsrecht klare Vorgaben macht, ist ein neutraler Staat frei, seine Neutralitätspolitik im Rahmen seiner neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen und seinen aussen- und sicherheitspolitischen Zielen folgend zu definieren. Die politische und die wirtschaftliche Dimension (Kapitel 1 und 2) fallen in den Bereich der Neutralitätspolitik, während die militärische Dimension (Kapitel 3) zu weiten Teilen vom Neutralitätsrecht vorgegeben ist. Deshalb leitet sich die politische und wirtschaftliche Dimension der Neutralität nicht von irgendwelchen zwingenden neutralitätspolitischen Normen ab (da solche nicht existieren). Vielmehr sind die in Kapitel 1 und 2 beschriebenen Handlungsfelder nicht nur für neutrale Staaten sinnvoll, sondern auch für nicht-neutrale Staaten, die Frieden und eine nachhaltige Entwicklung anstreben.

1. Die politische Dimension der aktiven Neutralität

1.1. Eine konsequent am Völkerrecht ausgerichtete Neutralitätspolitik

In Bezug auf die Neutralitätspolitik wird die Neutralitätsdebatte in der Schweiz unter einer falschen Prämisse geführt. Sie geht nämlich davon aus, dass es etwas wie einen Nicht-Positionsbezug gibt oder jemals geben kann. Dem ist jedoch nicht so. Jede Entscheidung und jede Nicht-Entscheidung ist gleichsam ein Positionsbezug. Ein Beispiel: Der Entscheid, die EU-Sanktionen gegen das Putin-Regime nicht zu übernehmen, wäre ein Positionsbezug für Putin und seine Oligarchen gewesen. Der Entscheid, die EU-Sanktionen zu übernehmen, war ein Entscheid, sich auf die Seite des Völkerrechts zu stellen. Position beziehen muss man immer. Da dem so ist, stellt sich nur die Frage, für was man Position beziehen soll. Die Antwort ist einfach: Für die normative Ordnung der internationalen Beziehungen, auch genannt Völkerrecht, und somit gegen den Völkerrechtsbruch.

Die neutrale Schweiz muss deshalb zur Anwältin des Völkerrechts werden, um sich glaubwürdig für Frieden und Sicherheit einsetzen zu können. Was dies konkret heisst, kann am Beispiel des Ukraine-Krieges aufgezeigt werden: Als Anwältin des Völkerrechts hat sich die Schweiz vehement gegen den Völkerrechtsbruch auszusprechen. Neben einer unzweideutigen Verurteilung des Angriffskriegs (*ius ad bellum*) und Verletzungen des humanitären Völkerrechts (*ius in bello*) gilt es, sich für die Handlungsfähigkeit der UNO und der OSZE einzusetzen, in deren Rahmen die (nukleare) Abrüstung vorangetrieben werden soll. Denn auch wenn diese internationalen Organisationen heute schwach sind, so führt mittelfristig kein Weg ein einer kooperativen Sicherheitspolitik vorbei: Anstatt die militärische Blockbildung voranzutreiben, müssen möglichst universelle Dialogplattformen erhalten bleiben, in deren Rahmen Antworten auf globale Gefahren gefunden und Friedensverhandlungen geführt werden können. Kurzfristig bedeutet die Rolle der Schweiz als Anwältin des Völkerrechts aber vor allem, dass die Schweiz wirtschaftliche Massnahmen treffen und dem kriegstreibenden Staat den Geldhahn abdrehen muss (mehr dazu im Kapitel 2). «Einem Aggressor in die Hände zu spielen, ist nicht neutral»: Diese richtige Aussage von Bundesrat Cassis muss zukünftig konsequenter umgesetzt werden.

Der Bundesrat hat sich letztmals im Rahmen des Neutralitätsberichts 1993 grundlegend mit der Neutralität auseinandergesetzt. 2022 kam er zum Schluss, dass daran festgehalten

werden soll. Die SP teilt die Ansicht des Bundesrates, dass der Neutralitätsbericht 1993 der Schweizer Regierung einen genügend grossen Handlungsspielraum gibt, um im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Weltlage wirksame Entscheide mit Bezug zur Neutralität zu fällen. Insbesondere lässt der Neutralitätsbericht 1993 zu, dass die Schweiz Sanktionen von der EU übernehmen und als Anwältin im Dienst des Völkerrechts agieren kann. Während der über 30 Jahre alte Bericht ausreichende Flexibilität zulässt, ist es an der konkreten Umsetzung im Kontext der Zeitenwende auch tatsächlich Position für das Völkerrecht zu beziehen. Die aktive Neutralität fügt sich in den 1993 vom Bundesrat gegebenen Rahmen ein.

1.2. Für eine aktive Neutralität braucht es echte Souveränität – und die ist europäisch

Im vernetzten 21. Jahrhundert steigert jener Staat seine Souveränität, der mitgestalten und mitentscheiden kann, was ihn betrifft. Souveränität kann nicht – wie dies die Rhetorik der Rechten vermuten lässt – durch Isolation herbeigeführt werden. Stattdessen ist anzuerkennen, dass die grössten Herausforderungen der Gegenwart eine internationale, oder sogar supranationale, Handlungsfähigkeit erfordern. Ein Alleingang der Schweiz bei diesen Herausforderungen wäre zwar möglich und selbstbestimmt, jedoch von sehr geringem Einfluss und deshalb alles andere als souverän. Denn Souveränität definiert sich nicht über das selbstbestimmte Beschliessen von kaum wirkungsvollen Entscheiden, sondern über das selbstbestimmte Beschliessen von relevanten Entscheiden. Und die für die Schweiz relevantesten Entscheide werden heute in der Europäischen Union gefällt. Echte Souveränität ist deshalb europäisch. Eine aktive Neutralitätspolitik bedeutet folglich auch eine engere Zusammenarbeit mit der EU und eine verstärkte Kooperation mit reformbedürftigen aber alternativlosen internationalen Organisationen wie der UNO oder der OSZE. Denn die Schweiz kann nur Anwältin des Völkerrechts sein – kann nur glaubwürdig aktiv neutral sein – wenn sie souverän ist, d.h. auf den relevanten, europäischen und internationalen Politikebenen mitentscheidet.

Die SP Schweiz fordert deshalb:

- 1) *Die Schweiz setzt sich aktiver für die Einhaltung und Durchsetzung des Völkerrechts und der Menschenrechte, sowie für den Multilateralismus und damit insbesondere für die Stärkung der Vereinten Nationen ein.*
- 2) *Die Schweiz arbeitet enger mit der EU zusammen, leistet dabei einen Beitrag zur europäischen Souveränität und erhöht somit ihre eigene Souveränität.*

2. Die wirtschaftliche Dimension der aktiven Neutralität: Verantwortung für eine gerechte Globalisierung statt dreckige Geschäfte

Die Pandemie und der Ukraine-Krieg zeigen exemplarisch auf, weshalb die Souveränität der Schweiz nur auf europäischer Ebene zu haben ist. Im Bereich der Energieversorgung wurde gerade seit dem 24. Februar 2022 schonungslos klar, dass ein Land nicht souverän sein kann, welches von Öl- und Gasimporten von autokratischen Regimen abhängig ist. Wäre die Energiewende von bürgerlicher Seite nicht massiv verzögert worden, stünde Europa

heute energie- und somit sicherheitspolitisch besser da. Genauso klar ist, dass die Förderung erneuerbarer Energien jetzt von allen Ländern Europas im Eiltempo vorangetrieben werden muss. Ein von den Windrädern der Niederlande bis zu den Stauseen der Schweiz zusammenhängendes Stromnetz ist dabei der effizienteste Schutz vor Strommangellagen.

Die Lektionen aus der Pandemie sind dieselben, die aus dem Ukraine-Krieg gezogen werden müssen: Nicht De-Globalisierung und Autarkie, sondern eine Europäisierung der Lieferketten in strategischen Bereichen ist angezeigt. Eine Nationalisierung der Medikamenten-, Schutzwesten- und Maskenproduktion würde beispielsweise enorm teuer, da sie nicht von den Skaleneffekten des europäischen Binnenmarktes profitieren könnte. Der systematische Aufbau europäischer Lieferketten bei Gesundheitsgütern kann einerseits einer Kostenexplosion vorbeugen und garantiert andererseits die Versorgungssicherheit. Die Europäisierung strategischer Güter stellt somit den gangbaren Mittelweg zwischen unsicherer, grenzenloser Globalisierung und unerschwinglich teurer Autarkie dar. Angesichts der Tatsache, dass insbesondere China und Russland verstärkt Finanz- und Industriegüter sowie Energie- und Ressourcenströme zu kontrollieren versuchen, um diese als geoökonomische Druckinstrumente zu verwenden, stellt ein solcher europäischer Mittelweg ein sicherheitspolitisches Gebot dar.

Während mittlerweile nicht nur China, sondern auch die USA (beispielsweise über den *Inflation Reduction Act*) und die EU (z.B. durch den *European Green Deal*) im grossen Stil Industriepolitik betreiben, bleibt die Schweiz bei ihrer ablehnenden Haltung gegenüber industriepolitischen Massnahmen. So argumentiert das SECO, die Schweiz sei schlicht zu klein, um eine effektive Industriepolitik zu betreiben. Das mag teilweise richtig sein. Was jedoch auf der Hand liegt, wofür die ideologischen Scheuklappen zu gross sind, ist eine mit der EU koordinierte Industriepolitik. Nach der Corona-Pandemie und dem Ausbruch des Ukraine-Krieges wären gemeinsame europäische industriepolitische Massnahmen notwendig, um sichere Lieferketten zu bezahlbaren Preisen zu garantieren. Die Schweiz ist aber bisher nicht bereit, diesen Paradigmenwechsel zu vollziehen und anzuerkennen, dass sich das internationale Wirtschaftssystem längst vom Dogma des sogenannten globalen «freien» Handels verabschiedet hat. Das schadet dem Produktionsstandort Schweiz, der mehr und mehr den Anschluss zu verlieren droht.

Eine engere europäische Zusammenarbeit ist auch notwendig, damit die Schweiz die Kriege dieser Welt nicht mit dreckigen Geschäften mitfinanziert. Im Kontext des Ukraine-Krieges bedeutet dies u.a. eine enge Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der Sanktionen gegen Russland. Die EU-Sanktionen müssen übernommen und konsequent umgesetzt werden, damit die Schweiz (nicht wie schon 2014 nach der Annexion der Krim) russischen Oligarchen zur Umgehung der EU-Sanktionen dient. Jedoch soll die Schweiz, in Koordination mit der EU, auch eigenständig Sanktionen verhängen können, um in Krisenfällen möglichst schnell handlungsfähig zu sein.

Zudem muss der Schweizer Finanz- und Rohstoffplatz griffigen Regeln unterstellt werden, die sicherstellen, dass Schweizer Konzerne ihre globale Verantwortung wahrnehmen. Dazu gehört auch ein entschiedener Kampf gegen Gelwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Gleichzeitig muss sich die Schweiz vor unerwünschten ausländischen Investitionen schützen, welche ihre Demokratie und Sicherheit bedrohen könnten. Weiter soll sich die Schweiz

international für Regelungen einsetzen, mit denen verhindert wird, dass Unternehmen aufgrund ihrer Marktstellung demokratische Ordnungen gefährden können.

Es kann aber nicht nur darum gehen, keinen Schaden in der Welt anzurichten. Die Schweiz muss auch ihren globalen Einsatz gegen Hunger, Armut und Elend verstärken. Dies ist nicht nur eine ethische Pflicht der Schweiz als Gewinnerin der Globalisierung, sondern auch in ihrem Eigeninteresse, ist doch die Bekämpfung von Hunger, Armut und Elend das effektivste Mittel für nachhaltigen Frieden und Sicherheit.

Die SP Schweiz fordert deshalb:

- 3) *Durch eine Offensive für Erneuerbare und eine aktive Industriepolitik reduziert die Schweiz ihre Auslandabhängigkeit in der Energieversorgung und bei essenziellen Gütern.*
- 4) *Mit griffigen Regeln zur Konzernverantwortung und einem neuen Aussenwirtschaftsgesetz verhindert die Schweiz Menschenrechtsverletzungen.*
- 5) *Die Schweiz verhängt, in Koordination mit der EU, gezielte Sanktionen gegen Menschenrechtsverbrecher:innen.*
- 6) *Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung: Die Schweiz führt den Kampf gegen die globalen Oligarchen endlich proaktiv.*
- 7) *Schutz vor unerwünschten ausländischen Investitionen: Die Schweiz regelt ihre Eigentumsordnung so, dass sie nicht zum Schaden von Demokratie und Sicherheit ausgenutzt werden kann.*
- 8) *Die Schweiz setzt sich international für Regelungen ein, mit denen verhindert wird, dass Unternehmen aufgrund ihrer Marktstellung demokratische Ordnungen gefährden können.*
- 9) *Die Schweiz stellt massiv mehr Geld für die internationale Zusammenarbeit als Beitrag gegen Hunger, Armut und Elend zur Verfügung. Da die Schweiz einem angegriffenen Land keine direkte militärische Hilfe leistet, muss sie durch die Aufnahme von Flüchtlingen, humanitäre Hilfe und ihre Kooperationsaktivitäten beitragen. Sie muss somit ein Unterstützungsniveau bieten, das dem der anderen europäischen Länder entsprechend dem BIP pro Kopf vergleichbar ist.¹*

3. Die militärische Dimension der aktiven Neutralität: Militärische Bündnisfreiheit stärkt die Rolle der Schweiz in der Friedensförderung

Für die SP Schweiz ist klar, dass sich die Neutralität im völkerrechtlichen, d.h. militärischen, Sinne nach wie vor bewährt. Denn sie leistet einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit. Zwar hat sich der sicherheitspolitische Vorteil der militärischen Neutralität seit 1907 (Abschluss des Haager Abkommens über die Neutralität) und 2022 eindeutig verringert, aber nicht in Luft aufgelöst: Die Schweiz ist zwar nicht von einem konventionellen Krieg bedroht, doch

¹ Der Krieg in der Ukraine ist ein aussergewöhnliches Ereignis, das mit keinem anderen Ereignis in Europa in jüngster Vergangenheit vergleichbar ist. In diesem speziellen Fall müssen diese Aktivitäten durch eine ausserordentliche Finanzierung und nicht aus dem regulären Budget für internationale Zusammenarbeit finanziert werden, damit diese Unterstützung nicht zulasten anderer Länder in Krisensituationen oder Armut geht.

von anderen Gefahren: Cyber-Angriffe, Desinformationskampagnen, Terrorismus und – zumindest potenziell – durch Mittelstreckenraketen, welche beispielsweise aus Russland abgefeuert werden. Eine nicht nur sehr wahrscheinliche, sondern bereits täglich eintretende und ernsthafte Bedrohung sind Desinformationskampagnen. Diese breiten sich mit Hilfe von künstlicher Intelligenz generierten Inhalten über die Sozialen Medien aus und werden u.a. von Russland gezielt genutzt, um europäische Gesellschaften zu spalten. Gerade junge Nutzer:innen informieren sich oftmals über Plattformen wie Tiktok über das Weltgeschehen und halten die darauf geteilten Information für grundsätzlich glaubwürdig. Desinformation wirkt also bereits heute in der Schweiz als faktenverzerrende und die Gesellschaft spaltende Kraft. Und was macht der Bund? Er beobachtet weiter. Es ist jedoch höchste Zeit, dass diese reale Bedrohung endlich ernst genommen wird, Ressourcen des VBS in die Bekämpfung von Desinformationskampagnen umgeleitet werden und dass die Schweiz in enger Kooperation mit der EU die Sozialen Medien so reguliert, dass darüber nicht mehr ungehindert *fake news* verbreiten werden können. Eine Zusammenarbeit mit der EU in diesem Bereich ist neutralitätsrechtlich völlig unproblematisch.

An dieser Stelle jedoch soll nicht weiter analysiert werden, wie der Bund und insbesondere die Schweizer Armee auf diese Gefahren reagieren soll. Stattdessen ist hervorzuheben, dass eine militärische Neutralität auch eine gewisse präventive Wirkung gegen diese Gefahren entfaltet: Wenn die Schweiz weiterhin militärisch neutral bleibt, so sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass unser Land das Ziel von Cyber-Angriffen, Desinformationskampagnen, Terrorismus oder Mittelstreckenraketen wird. Auch wenn diese Gefahren einer anderen Logik als diejenigen des frühen 20. Jahrhunderts folgen, so bleibt doch das «Image» der Schweiz als militärisch neutraler Staat auch sicherheitspolitisch relevant. Dies ist ein zentraler Vorteil der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Darüber hinaus verringert die militärische Bündnisfreiheit der Schweiz die Wahrscheinlichkeit, dass unser Land unfreiwillig in einen bewaffneten Konflikt in grosser Distanz hineingezogen wird. Ein weiterer zentraler Vorteil der militärischen Neutralität ist, dass der Schweiz in einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur eine stabilisierende Rolle zukommt: Die Schweiz kann als neutraler Staat ein Ort der Stabilität sein, an dem Interessensausgleiche und Konfliktlösungen verhandelt werden. Die positive Wahrnehmung der Schweiz als neutraler Staat ist, gerade ausserhalb Europas, weit verbreitet. Dies erlaubt es der Schweiz, auf globaler Ebene eine aktive Friedens- und Menschenrechtspolitik zu betreiben. Die friedenspolitischen Rollen, welche die Schweiz global von Kolumbien bis Süd-/Nordkorea einnimmt, sind zu einem gewissen Grad auch der Schweizer Neutralität zu verdanken. Die militärische Neutralität muss deshalb auch als friedens- und sicherheitspolitisches Instrument verstanden werden.

Um Frieden und Sicherheit in Europa zu garantieren, braucht es einen gestärkten, regelbasierten Multilateralismus. Die NATO hingegen folgt nicht einer inklusiven, multilateralen Logik, sondern der Logik der militärischen Blockbildung. Zu einer militärischen Blockkonfrontation wie im Kalten Krieg darf es aber nicht erneut kommen. Für die SP ist klar, dass nur ein regelbasierter Multilateralismus die Grundlage für die erfolgreiche Bewältigung globaler Herausforderungen wie Klimawandel, Pandemien, nukleare Proliferation, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Migration sein kann. Ein NATO-Beitritt ist also nicht nur aus neutralitätsrechtlichen Gründen ausgeschlossen, sondern kommt auch nicht in Frage, da dieser einer weiteren militärischen Blockbildung anstatt der Stärkung des Multilateralismus

Vorschub leisten würde. Der Einsatz der SP für einen Beitritt zur EU und gegen einen Beitritt zur NATO ist dabei kein Widerspruch.

Zwischen EU und NATO gibt es gewichtige Unterschiede: Während die EU die europäische Integration und Souveränität mit dem Ziel der Überwindung von geopolitischen Einflusszonen vorantreibt, strebt die NATO die Erweiterung von Einflusszonen an. Die EU ist ein wirtschaftliches und friedenspolitisches Integrationsprojekt, welches sich nicht in Abgrenzung gegenüber anderen Blöcken definiert und einem inklusiven Multilateralismus verpflichtet ist. Demgegenüber ist die NATO ein militärisches Verteidigungsbündnis mit klaren Gegenspielern und somit definitionsgemäss auf die Blockbildung ausgelegt. Mehr noch: Die Existenz von militärischen Blöcken ist die Daseinsberechtigung der NATO. Ein wirtschaftliches und friedenspolitisches Integrationsprojekt kommt ohne Gegenspieler aus, ein militärisches Verteidigungsbündnis nicht. Während die EU mit ihren supranationalen Strukturen kein Hindernis für eine Weiterentwicklung des globalen Multilateralismus darstellt, sondern sogar als Vorbild dafür dienen kann, verhält es sich mit der NATO anders: Diese erschwert beispielsweise eine internationale Lösungsfindung bei globalen Sicherheitsrisiken wie Pandemien oder dem Klimawandel, da Sicherheit nicht kollektiv, sondern in Blöcken gedacht wird. Deshalb unterstützt die SP einen Beitritt zur EU, nicht jedoch zur NATO.

Ebenfalls aus neutralitätsrechtlichen Gründen ausgeschlossen ist die direkte Lieferung von Kriegsmaterial an eine Kriegspartei. Deshalb braucht die Schweiz restriktive Exportgesetze für militärische Güter. Neutralitätsrechtlich und völkerrechtlich jedoch nicht ausgeschlossen sind Bewilligungen von Wiederausfuhrgesuchen von ehemals Schweizer Kriegsmaterial zuhanden von Staaten wie Deutschland, Dänemark oder Spanien zur Weitergabe an die Ukraine. Diese Staaten fragten nach Ausbruch des Ukraine-Krieges die Schweiz an, ob sie ehemals von der Schweiz gekaufte Kriegsmaterial an die Ukraine weitergeben dürften. Diese Gesuche wurden vom Bundesrat mit Verweis auf die Schweizer Neutralität abgelehnt. Die SP teilt diese Auffassung des Bundesrates jedoch nicht – weder neutralitätsrechtlich noch neutralitätspolitisch ist die Erteilung von Bewilligungen zur Wiederausfuhr von Kriegsmaterial, unter eng gefassten Bedingungen, problematisch. Stattdessen ist es aussen- und sicherheitspolitisch angezeigt, dass wir andere rechtsstaatliche Demokratien nicht davon abhalten, selbst der Ukraine mit Kriegsmateriallieferungen zu helfen. Die SP setzt sich im eidgenössischen Parlament für eine entsprechende Regelung ein. Konkret sollen Wiederausfuhrbewilligungen nur dann rechtsstaatlichen Demokratien erteilt werden, wenn das Bestimmungsland die Menschenrechte nicht schwerwiegend und systematisch verletzt und kein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird. Wenn das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, soll die Wiederausfuhrbewilligung grundsätzlich nicht erteilt werden. Eine Ausnahme ist, wenn das Bestimmungsland gemäss Art. 51 UNO-Charta von seinem Selbstverteidigungsrecht Gebrauch macht. Diese Regelung soll erlauben, dass Staaten wie Deutschland, Dänemark oder Spanien das ehemals in der Schweiz erstandene Kriegsmaterial an die Ukraine weitergeben dürfen.

Die Schweiz kann und soll aktiv zu Frieden und Sicherheit in Europa beitragen. Die Schweiz erhöht ihre Sicherheit und jene des europäischen Kontinentes, indem sie sich unmissverständlich zur Wertegemeinschaft mit der EU bekennt, deren sicherheitspolitische

Massnahmen vollumfänglich mitträgt und sich multilateral für den Frieden einsetzt. Vermehrte Beiträge der Schweiz in der Friedensförderung können auch als Gegenleistung für die äussere Sicherheit betrachtet werden, welche die NATO und die EU der Schweiz gewähren.

Neutralitätsrecht und weiteres Völkerrecht geben einen Rahmen vor, der mit einer aktiven Aussen-, Sicherheits- und Friedenspolitik gefüllt werden muss. Sinn und Zweck von militärischer Neutralität, dem System der kollektiven Sicherheit und einer aktiven Aussenpolitik sind dieselben: Die Verhinderung von Konflikten und die Förderung von Frieden und Sicherheit. Aus diesen Gründen ist für die SP klar: Die Einhaltung des Neutralitätsrechts und der Einsatz für die Respektierung es Völkerrechts sind keine Widersprüche. Deshalb steht die SP für eine aktive Neutralität ein.

Ein Widerspruch zwischen allgemeinem Völkerrecht (UNO-Charta von 1945) und Neutralitätsrecht (Haager Abkommen von 1907) lässt sich jedoch juristisch nicht auflösen. Es stellt sich die Frage, wie sich das Gleichbehandlungsgebot des Haager Abkommens vor dem Hintergrund der UNO-Charta verhält, welche einen klaren Unterschied in der Behandlung von Aggressor (wie Russland) und Opfer (wie die Ukraine) von Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen macht. Völkerrechtlich ist die Debatte nicht in allen Bereichen geklärt: Sowohl die UNO-Charta wie auch das Haager Abkommen sind völkerrechtliche Verträge. Art. 103 der UNO-Charta besagt, dass im Falle eines normativen Konfliktes zwischen Verpflichtungen der UNO-Charta und anderen internationalen Abkommen die Verpflichtung aus der UNO-Charta vorgeht. Die Frage ist völkerrechtlich klar, wenn es sich um eine «Verpflichtung» handelt, d.h. wenn der UNO-Sicherheitsrat einen verpflichtenden Beschluss gefällig hat, geht dieser in jedem Fall anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen (wie dem Gleichbehandlungsgebot des Haager Abkommens) vor. Unbestimmt ist die Situation, wenn es sich nicht um eine «Verpflichtung» handelt, wie z.B. wenn kein UNO-Gremium einen Entscheid gefällt hat oder im Falle einer Resolution der UNO-Generalversammlung: Ohne hier auf die völkerrechtliche Diskussion einzugehen, kann festgehalten werden, dass die Frage, ob in solchen Fällen die UNO-Charta oder das Haager Abkommen vorgeht, unter Völkerrechtler:innen umstritten ist.

Angesichts der Unbestimmtheit dieser völkerrechtlichen Frage braucht es eine politische Gewichtung. Denn die Frage darf nicht unbeantwortet bleiben, ist sie doch von weitreichender Relevanz in der Praxis: Darf die Schweiz Russland und die Ukraine anders behandeln, wie es die UNO-Charta vorsieht, oder muss sie diese gleichbehandeln, wie es das Haager Abkommen vorsieht? Für die SP ist klar, dass einem Aggressor mit Passivität zu begegnen nicht neutral ist. Folglich muss der Widerspruch zwischen Gleichbehandlungsgebot im Haager Abkommen und unterschiedlicher Behandlung von Aggressor und Opfer von Gewaltanwendung in der UNO-Charta zugunsten des Gründungsdokuments der Vereinten Nationen aufgelöst werden. Dies soll deshalb nicht nur bei eigentlichen «Verpflichtungen» durch Beschlüsse des UNO-Sicherheitsrats der Fall sein, sondern auch wenn dieser blockiert ist und die UNO-Generalversammlung einen (im völkerrechtlichen Sinne nicht verpflichtenden) Entscheid in Form einer Resolution fällt. Für die SP ist klar: Wenn eine Zweidrittelmehrheit der UNO-Generalversammlung, inklusive der Schweiz, die Verletzung des völkerrechtlichen

Gewaltverbots feststellt, dann muss die UNO-Charta dem Gleichbehandlungsgebot des Haager Abkommens vorgehen.

Im Falle des Ukraine-Krieges ist der UNO-Sicherheitsrat aufgrund des Vetos Russlands blockiert. Es wurde jedoch bereits kurz nach dem Überfall Russlands, am 2. März 2022, eine Resolution der UNO-Generalversammlung (A/RES/ES-11/1) mit 141 gegen 5 Stimmen bei 35 Enthaltungen, also mit mehr als einer Zweidrittelmehrheit, verabschiedet. Diese missbilligt aufs Schärfste die Aggression Russlands gegen die Ukraine unter Verstoss gegen Artikel 2 Abs. 4 der UNO-Charta (das völkerrechtliche Gewaltverbot) und verlangt einen unverzüglichen Abzug der russischen Truppen aus der Ukraine. Somit ist im Falle des Ukraine-Krieges für die SP klar, dass die Verpflichtung aus der UNO-Charta dem Haager Neutralitätsrecht vorgeht und der Aggressor (Russland) und das Opfer (Ukraine) keineswegs gleichbehandelt werden dürfen.

Die SP Schweiz fordert deshalb:

- 10) Die Schweiz soll sich weiterhin vollumfänglich zur Einhaltung des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts bekennen. Steht dieses im Widerspruch zur UNO-Charta und gibt es einen Entscheid des Sicherheitsrates oder eine mit Zweidrittelmehrheit beschlossene Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, geht die Verpflichtung aufgrund der UNO-Charta vor.*
- 11) Die Schweiz bleibt bündnisfrei und soll sich auch an keinen Bündnisfallübungen beteiligen. Stattdessen wird auch als Gegenleistung für die äussere Sicherheit, welche die NATO und die EU der Schweiz gewährleisten, das Engagement für die Friedensförderung massiv ausgebaut.*
- 12) Die Schweiz stärkt ihre Rolle als militärisch neutrales Land durch restriktive Exportgesetze für militärische Güter. Wenn ein Land von seinem Recht auf Selbstverteidigung gemäss Art. 51 UNO-Charta Gebrauch macht, soll die Wiederausfuhr von Schweizer Kriegsmaterial bewilligt werden können.*
- 13) Die Schweiz stellt längerfristig die Produktion und folglich auch den Export von Kriegswaffen ein, da diese nicht mit einem friedensfördernden und das Völkerrecht stärkenden Neutralitätsverständnis zu vereinbaren sind.*

4. Die SP lehnt die sogenannte «Neutralitätsinitiative», die eine «Anti-Sanktionsinitiative» und somit eine «Pro-Putin-Initiative» ist, entschieden ab

Die im April 2024 von SVP-nahen Kreisen eingereichte sogenannte «Neutralitätsinitiative» umfasst die untenstehenden Punkte, zielt aber hauptsächlich darauf ab, dass die Schweiz keine Sanktionen der EU mehr übernehmen darf.² Die Initiative von Pro Schweiz will somit die *Praxis der Neutralität der letzten dreissig Jahre* aufgeben. Der Bericht des Bundesrates von 1993 hat einen Rahmen für die Neutralität der Schweiz festgelegt, der jedoch je nach Situation einen gewissen Handlungsspielraum lässt. Dieser Rahmen ermöglicht es der

²Das Argumentarium zur Initiative erwähnt dies ausdrücklich: „Die Schweiz verzichtet auf nichtmilitärische Zwangsmassnahmen, sprich ‚Sanktionen‘ gegen kriegführende Staaten.“ Pro Schweiz: Argumentarium zur Neutralitätsinitiative 8. November 2022, S. 2: https://neutralitaet-ja.ch/wp-content/uploads/2023/03/ni_argumentarium_de.pdf

Schweiz insbesondere, souverän von Fall zu Fall zu entscheiden, ob sie die Sanktionen der EU vollständig, teilweise oder gar nicht übernimmt.³ Dieser seit 1993 genutzte Rahmen wurde 2022 vom Bundesrat als weiterhin gültig bestätigt.⁴ Die Initiative von Pro Schweiz will diesen Rahmen durch ein engeres Konzept der „integralen Neutralität“⁵ verkleinern, da dieses die Übernahme von EU-Sanktionen nicht erlaubt. Es handelt sich also um eine Initiative zur Änderung der schweizerischen Neutralität und nicht um eine Initiative zur Beibehaltung der aktuellen Praxis. Der eingereichte Initiativtext lautet:

Art. 54a Schweizerische Neutralität

1) Die Schweiz ist neutral. Ihre Neutralität ist immerwährend und bewaffnet.

2) Die Schweiz tritt keinem Militär- oder Verteidigungsbündnis bei. Vorbehalten ist eine Zusammenarbeit mit solchen Bündnissen für den Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz oder für den Fall von Handlungen zur Vorbereitung eines solchen Angriffs.

3) Die Schweiz beteiligt sich nicht an militärischen Auseinandersetzungen zwischen Drittstaaten und trifft auch keine nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten. Vorbehalten sind Verpflichtungen gegenüber der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) sowie Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen anderer Staaten.

4) Die Schweiz nutzt ihre immerwährende Neutralität für die Verhinderung und Lösung von Konflikten und steht als Vermittlerin zur Verfügung.

Mit Ausnahme von Art. 54a Abs. 3 würde die Neutralitätsinitiative zumindest mittelfristig kaum praxisrelevante Auswirkungen haben: Absatz 1 würde festschreiben, was heute schon der Fall ist: Die Schweiz ist neutral und verteidigt ihr Land bewaffnet. Politisch ist sowohl die Abschaffung der Neutralität wie die Abkehr von einer bewaffneten Verteidigung weit davon entfernt, mehrheitsfähig zu sein. In der Praxis würde sich also unmittelbar nichts ändern, wenn auch die Festschreibung und Definition der Neutralität als «immerwährend» in der Bundesverfassung in einem eigenen Artikel neu wäre. Wie im vorliegenden Papier beschrieben, teilt die SP die Ansicht des Bundesrates, dass am Neutralitätsbericht 1993 als Grundlage der Schweizer Neutralität festgehalten werden soll, da dieser genügend grossen Handlungsspielraum zulässt, um im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Weltlage wirksame Entscheide zur Neutralität zu fällen. Absatz 1 der Volksinitiative wäre eine Abkehr von der seit über 30 Jahren bewährten Grundlage des Neutralitätsberichts aus dem Jahr 1993. Mehr noch: Es wäre das erste Mal, dass die Neutralität nicht als Instrument, sondern als Ziel

³ Bundesrat, Bericht über die Neutralität, 1993, S. 232: «Angesichts des unteilbar gewordenen Schicksals der Menschheit, der Notwendigkeit zur kooperativen Verwirklichung elementarer Ziele sowie der Unmöglichkeit, Sicherheit alleine im nationalen Rahmen sicherzustellen, muss auch der Neutrale grundsätzlich bereit sein, Massnahmen einer regional relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher oder Friedensstörer mitzutragen.» https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1994/1_153_/de

⁴ Bundesrat, Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.04.2022: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/73615.pdf>

⁵ Das Initiativkomitee selbst benutzt den Begriff der «integralen Neutralität»: <https://neutralitaet-ja.ch/ueber-130000-be-glaubigte-unterschriften/>. Siehe auch das Argumentarium von Pro Schweiz zur Neutralitätsinitiative vom 8. November 2022: https://neutralitaet-ja.ch/wp-content/uploads/2023/03/ni_argumentarium_de.pdf

verstanden und in der Bundesverfassung verankert werden würde. In der Praxis hätte dies aber nur eine Auswirkung auf die Schweizer Sanktionspolitik (siehe dazu die Besprechung von Absatz 3 des Initiativtextes unten).

Absatz 2 ist in der Praxis ebenso ohne unmittelbare Wirkung, denn nur wenige in der Schweiz fordern einen NATO-Beitritt und praktisch alle sind sich einig, dass eine gewisse Zusammenarbeit mit der NATO im Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz sinnvoll wäre. Die Zustimmung zu einem NATO-Beitritt sind weiterhin tief und auch die NATO erwartet nicht von der Schweiz, dass diese ihr beitritt: Niemand erwartet von der Schweiz, zu einem verstärkten Flankenschutz der NATO beizutragen, wie dies bei Schweden und Finnland der Fall ist. Genau so wenig braucht die Schweiz wie die Ukraine eine Sicherheitsgarantie, die durch eine NATO-Beistandspflicht verankert wird. Umgekehrt braucht es Absatz 2 der sogenannten Neutralitätsinitiative nicht, um einen NATO-Beitritt zu verhindern; auch ohne «immerwährende» Neutralität steht es der Schweiz rechtlich, politisch und militärstrategisch völlig frei, der NATO nicht beizutreten. Ausserdem ist Absatz 2 auch keine verfassungsrechtliche «Absicherung», gegen einen zukünftigen NATO-Beitritt: Denn ein NATO-Beitritt unterstünde sowieso dem obligatorischen Referendum: Volk und Stände müssten einem NATO-Beitritt also zustimmen, da es sich dabei gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst. b zu einem «Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit» handelt. In der gleichen Abstimmung würde Art. 54a Abs. 2 (eingefügt durch die Neutralitätsinitiative) wieder gelöscht. Dies wäre mit der Einheit der Materie vereinbar, da es beide Male um dieselbe Frage ginge (NATO-Beitritt oder nicht). Der Passus im Initiativtext zum Nichtbeitritt zur NATO ist also nutzlos: Er würde nur etwas bringen (d.h. als verfassungsrechtliche Absicherung gegen einen NATO-Beitritt dienen), wenn ein NATO-Beitritt nicht sowieso dem obligatorischen Referendum unterstünde. Mit anderen Worten: Die heute tiefe Zustimmung in der Bevölkerung zu einem NATO-Beitritt kann nicht in der Bundesverfassung verankert werden, um einen NATO-freundlichen Bundesrat oder ein NATO-freundliches Parlament in Zukunft von einem NATO-Beitritt abzuhalten. Absatz 2 des Initiativtextes ist somit rein symbolisch.

Dass die Schweiz als Vermittlerin bei Konflikten zur Verfügung stehen soll, wie in Absatz 4 gefordert, ist schliesslich einer der am weitesten geteilten Konsenspositionen in der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Es braucht keine solche Bestimmung, um die Vermittlerrolle der Schweiz weiterzuführen oder zu stärken. Auch dieser Absatz würde faktisch nichts ändern.

Somit bleibt nur Absatz 3 als unmittelbar praxisrelevant: Die Schweiz soll keine Sanktionen der EU mehr übernehmen dürfen, wie es heute gemäss Embargogesetz erlaubt ist. Dieser Absatz 3 zielt darauf ab, den 1993 festgelegten Rahmen der Neutralität zu ändern, in den die Praxis der Schweiz der letzten dreissig Jahre fällt. Auch dürfte die Schweiz keine eigenen Sanktionen beschliessen (was aber nach geltendem Schweizer Recht heute sowieso nicht möglich ist). Die Initiative richtet sich im Kern also gegen eine aktive Schweizer Sanktionspolitik. Im Fall des Ukraine-Krieges hätte die Schweiz folglich die EU-Sanktionen gegen Russland nicht übernehmen dürfen. UNO-Sanktionen sind in Absatz 3 der Neutralitätsinitiative jedoch ausgeschlossen, da sich die Schweiz völkerrechtlich verbindlich zur Übernahme von Sanktionen der Vereinten Nationen verpflichtet hat. Da es bei der sogenannten

«Neutralitätsinitiative» hauptsächlich um eine Nichtübernahme von EU-Sanktionen handelt, hätte sie ehrlicherweise «Anti-Sanktionsinitiative» getauft werden sollen.

Das von der Initiative verwendete Konzept der „Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung nichtmilitärischer Zwangsmassnahmen anderer Staaten“ ist unklar, wie die Fragen der Journalist:innen auf der Pressekonferenz des Bundesrates am 24. Februar 2022 gezeigt haben. Es scheint zu bedeuten, dass die Schweiz: nicht als Plattform oder Zufluchtsort dient, um Sanktionen innerhalb der Europäischen Union zu umgehen; die gleichen durchschnittlichen Handelsvolumina wie vor dem Konflikt mit jeder Partei aufrechterhält (normaler Handel); aber sich nicht aktiver an der Umsetzung von Sanktionen beteiligt (z.B. durch das Blockieren bestimmter Vermögenswerte, die in der EU unter Sanktionen stehen).

Die Haltung der SP zur sogenannten «Neutralitätsinitiative» entscheidet sich deshalb hauptsächlich daran, welche Auswirkungen eine dauerhafte Nicht-Übernahme von EU-Sanktionen durch die Schweiz hätte. Für die SP ist dabei klar: Kluge und gezielte Sanktionen gegen die Verantwortlichen schwerer Völkerrechts- oder Menschenrechtsverletzungen sowie bei Korruption sind ein wirksames Mittel gegen diese Verbrechen. Als Land mit einem grossen Finanz- und Rohstoffhandelsplatz hat die Schweiz eine besondere Verantwortung im Kampf gegen Despoten und Autokraten. Eine dauerhafte Nicht-Übernahme von Sanktionen würde die Schweiz zum sicheren Rückzugsort für dreckige Gelder und Geschäfte aus aller Welt machen. Wie obenstehend dargelegt, ist es falsch davon auszugehen, dass es bei der Frage der Sanktionen so etwas wie einen Nicht-Positionsbezug gibt. Denn jede Entscheidung ist ein Positionsbezug: Die Nicht-Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland hätte die Schweiz ins autokratische Lager des Putin-Regimes und gegen unsere engste Verbündete und wichtigste Handelspartnerin, die EU, getrieben. Ein solcher Entscheid wäre alles andere als neutral gewesen; es wäre ein klarer Positionsbezug für den Völkerrechtsbruch, für den Putinismus, für Kriegsverbrechen und für imperialistische Politik gewesen.

Anstatt neutral, wäre die Nicht-Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland zudem ein Schuss ins eigene Knie gewesen: Wie im vorliegenden Papier beschrieben, bedeutet eine aktive Neutralität eine engere Zusammenarbeit mit der EU sowie eine intensiviertere Kooperation mit internationalen Organisationen wie der UNO oder der OSZE. Eine von rechten Kreisen anvisierte integrale Neutralitätspolitik hingegen, die sich gegen unsere engsten Freunde stellt, isoliert die Schweiz und schadet ihr auf allen Ebenen. Eine Nähe zu autokratischen Regimen hilft der Schweiz weder aussenpolitisch noch sicherheitspolitisch und schon gar nicht wirtschaftlich.

Im Gegenteil: Eine Annahme der Neutralitätsinitiative wäre mit handfesten Risiken verbunden: So argumentiert Martin Dahinden, ehemaliger Schweizer Botschafter in den USA und heutiger Dozent für Sicherheitspolitik, richtigerweise, dass es beispielsweise bei einem all-fälligen Konflikt zwischen China und der USA bei der Annahme der Neutralitätsinitiative zu ernsthaften Problemen für die Schweiz kommen könnte: Wenn die Schweiz westliche Sanktionen gegen China aufgrund der Neutralitätsinitiative nicht übernehmen dürfte, bestünde die Gefahr, dass ihr der Zugang zu westlicher Technologie verwehrt würde, was gravierende Konsequenzen mit sich bringen würde: Aussenpolitisch wäre die Schweiz isoliert, sicherheitspolitisch gefährdet und wirtschaftlich massiv geschwächt. Dem Bundesrat ohne Not derart die Hände zu binden, wäre hochgradig unverantwortlich.

Die sogenannte «Neutralitätsinitiative» zielt also auf eine Nicht-Übernahme von EU-Sanktionen ab, was die Schweiz aussenpolitisch, sicherheitspolitisch und wirtschaftspolitisch isolieren würde und alles andere als neutral wäre. Die abgesehen von der Sanktionspolitik wenig praxisrelevante «Neutralitätsinitiative» wäre ein falsches isolationistisches Symbol in der Schweizer Bundesverfassung. Sie widerspricht diametral der Vision der SP einer aktiven, friedensfördernden Neutralitätspolitik. Deshalb lehnt die SP die sogenannte «Neutralitätsinitiative», die in erster Linie ein «Pro-Putin-Initiative» ist, entschieden ab und wird sie aktiv bekämpfen.