

«Neutralität? Bundesrat reitet auf totem Ross»

Scharf kritisiert Markus Mohler, Sicherheitsexperte und ehemaliger Universitätsdozent, das Neutralitätsverständnis des Bundesrats.

Interview: Henry Habegger

Beim Treffen mit dem deutschen Kanzler Scholz sagte Bundespräsident Berset: Die Neutralität verbiete es der Schweiz, im Ukraine-Krieg eine Seite militärisch zu unterstützen. Ist das richtig?
Markus Mohler: Nein, das trifft so nicht zu. Er stützt sich hier auf eine radikale, sinnentleerte Definition von Neutralität, die von einem Teil der Völkerrechtler vertreten wird. Der Bundesrat versteckt sich hinter dieser Linie, ohne dies kundzutun.

Sie meinen Völkerrechtler wie Oliver Diggelmann, der kürzlich in der NZZ schrieb: «Spielräume für Solidarität mit dem Opfer hat der völkerrechtlich Neutrale nur im Bereich ziviler Hilfe.»

Er schrieb sogar, dass der «Ruchlose», der Aggressor, von dieser Neutralität einen militärischen Vorteil haben könne. Dass Neutralität auch gelte, wenn vom Aggressor im Krieg Zivilisten getötet würden, wenn dieser foltere. Man muss sich das einmal konkret vorstellen! Ich bin überzeugt, dass auch die Befürworter von Neutralität solche Konsequenzen mit Entsetzen ablehnen. Wozu sonst ratifiziert denn die Schweiz etwa die Anti-Folterkonvention oder Abkommen zum Verbot von Chemie- und Bio-Waffen, die Genfer Abkommen von 1949? Zählt das alles, ausgerechnet bei schlimmstmöglichen Kriegsverbrechen wie bei diesem russischen Aggressionskrieg, nicht?

Ist das nicht die bittere Schattenseite der Neutralität?

Nein! Völkerrechtler wie Professor Diggelmann wollen bloss nicht anerkennen, dass die UNO-Charta von 1945 in Artikel 103 zumindest die Neutralitätsbestimmungen der Haager Konventionen von 1907 aufhebt. Sie sind überholt! Zum gleichen Ergebnis führt eine Bestimmung im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge. In Sachen Neutralitätsrecht reitet der Bundesrat auf einem toten Ross.

Können Sie das erklären?

Die UNO-Charta enthält ein absolutes Verbot der Gewaltandrohung und Gewaltanwendung. Sie stipuliert umgekehrt das kollektive Selbstverteidigungsrecht des Opferlandes einer Aggression: Das heisst, dass ihm alle anderen Länder bei der Verteidigung helfen dürfen. Das ist ja der Sinn der Sicherheits- und Friedensarchitektur der UNO-Charta. Aggression darf sich nicht lohnen.

Und das gilt auch für die neutrale Schweiz?

Selbstverständlich. Hilfe und Unterstützung des Landes, das Opfer einer Aggression wurde, ist keine Neutralitätsverletzung. Das zeigt sich schon daran, dass die Schweiz Sanktionen, wenn sie der Sicherheitsrat beschliesst, mittragen muss. Es kann doch



Der Bundesrat, hier auf dem offiziellen Bundesratsfoto 2023, vertritt laut Markus Mohler eine Art Irrlehre. Bild: Matthieu Gafsou/Key

kein Gleichbehandlungsgebot gelten.

Die Schweiz darf der Ukraine also aus neutralitätsrechtlicher Sicht Waffen liefern?

Ja. Das gebietet auch die von der Schweiz immer wieder betonte Solidarität. Wo bleibt diese beim Nichtstun? Umgekehrt kann passives Abseitsstehen diese «Neutralität» gerade verletzen. So verstärkt die Verweigerung der Wiederausfuhrbewilligung von in der Schweiz gekauftem Kriegsmaterial wie Flab-Munition nach Deutschland die Wirkung der russischen Luftangriffe, damit auch das Begehren schlimmster Kriegsverbrechen, und schwächt die Verteidigung der Ukraine. Solche «Neutralität» kann auch durch Unterlassen verletzt werden! Neutral ist nicht mit Passivität, «Stillsitzen», gleichzusetzen.

Was sagt die Bundesverfassung dazu?

Dort heisst es, die Schweiz setze sich ein für eine «friedliche und gerechte internationale Ordnung». In der Bundesverfassung verpflichtet sich die Schweiz, beizutragen «zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen». Und zur Beachtung des Völkerrechts. Der Bundesrat verhält sich also auch verfassungswidrig.

Aber der Bundesrat hat immerhin recht, wenn er sagt, dass das geltende Kriegsmaterialgesetz Waffenlieferungen entgegensteht.

Ja. Das heutige strikte Verbot der direkten oder indirekten

Ausfuhr von Kriegsmaterial geht auf die Gesetzesänderung zurück, die Waffenexporte in Bürgerkriegsländer verhindern wollte. Diese neue Gesetzesbestimmung ist gänzlich missglückt. Ausnahmebewilligungen wie zuvor gibt es nicht mehr. Der Gesetzgeber hat ignoriert, dass ein Land auch durch einen völkerrechtswidrigen Aggressionskrieg eines anderen Landes «in einen bewaffneten Konflikt involviert» werden kann. Was der Ukraine passiert ist. Sie ist kein Bürgerkriegsland.

Sie schlagen eine erneute Gesetzesänderung vor (siehe Box).

Es braucht eine ergänzende Regelung im Gesetz, die besagt, dass direkte oder indirekte Kriegsmaterialausfuhren unter bestimmten, klar definierten Umständen zulässig sind, sofern sie zur bewaffneten Verteidigung eines Landes eingesetzt werden, welches Opfer einer völkerrechtswidrigen Aggression wurde. Eine solche Bedeutungseinschränkung ist im schweizerischen Recht auch nicht neu: Es gibt im Strafgesetzbuch eine gleich gelagerte Bestimmung betreffend Finanzierung von Terrorismus.

Aussenminister Cassis wollte kürzlich den Begriff «kooperative Neutralität» einführen.

Die der «Neutralität» angehängten Adjektive sind verräterisch, opportunistisch. Man nimmt, was gerade passt: von «immerwährend» über «dauernd», «flexibel», «dynamisch» bis zu «einzelfallgeprägte Auslegung» oder eben «kooperativ». Was an der derzeitigen Interpretation der Neutralität kooperativ sein soll, erhellt sich

nicht. Bundespräsident Alain Berset sprach von einem Kriegsrach und dann, fast im gleichen Atemzug, vom «Kern der Neutralität». Was dieser «Kern» sein soll, sagte er nicht.

Warum wohl eiert der Bundesrat derart herum? Hat er bestimmte Motive oder fürchtet er einfach die Debatte?

Die «Neutralität» ist vom Mythos zu einer Art Ersatzreligion geworden. Man «glaubt» an die «Neutralität», obwohl sie alle ihr ursprünglich zugeordneten Funktionen neutralitätsrechtlich verloren hat. Der Bundesrat scheut sich, dies deutlich zu erklären, und lässt sich von Neutralitätsfundamentalisten treiben.

Hilft zur Klärung immerhin die Neutralitätsinitiative der SVP?

Diese ist eben fundamentalistisch, staatspolitisch und staatsrechtlich höchst gefährlich. Die radikale Neutralität, die sie stipuliert, stellte die Schweiz direkt ausserhalb einer Reihe von völkerrechtlichen Verpflichtungen. Die Schweiz würde bei einer Annahme politisch und wirtschaftlich je nach Situation massiv unter Druck gesetzt oder als Paria angesehen. Die Initiative ist damit auch verfassungswidrig, denn sie führte zu unauflösbaren Gegensätzen, Zerreihsproben, mit den anderen, zuvor erwähnten Verfassungsbestimmungen. Diese müsste man dann ja konsequenterweise streichen!

Welche Folgen hat es für die Schweiz selbst, wenn sie auf diese, wie Sie sagen, «sinnentleerte» Neutralität pocht?
 Wenn die Schweiz ihr einzigartiges Neutralitätsverständnis nicht korrigiert, stellt sie es über

das Völkerrecht. Das ist mehr als gefährlich. Auch Putin stellt seine Auffassung seiner Ansprüche über das Völkerrecht. Wir könnten uns unversehens in einer Gruppe unappetitlicher Staaten wiederfinden. Zudem verhindert der gebetsmühlenartige Verweis auf die Neutralität die Gestaltung einer kohärenten, vom Ausland respektierten Aussenpolitik.

Welche Folgen hat diese Art Neutralität für die Sicherheit, für die Rüstungsindustrie in der Schweiz?

Wenn diese Wiederausfuhrverbote für Kriegsmaterial zumindest gegenüber verlässlichen Rechtsstaaten nicht sofort aufgehoben werden, wird kein Nato-Land mehr Kriegsmaterial in der Schweiz kaufen: Denn im Bündnisfall könnten diese Staaten ihrer Verpflichtung, das angegriffene Nato-Land mit Material aus der Schweiz zu unterstützen, nicht nachkommen. Das überlebte unsere Rüstungsindustrie nicht, mit dramatischen Folgen für die Ausrüstung der Schweizer Armee. Wir wären gezwungen, alle Rüstungsgüter im Ausland zu kaufen. Und wären politisch noch stärker erpressbar.

In welcher Art von Konflikten kann die Schweiz überhaupt noch neutral sein?

Für die derzeit vorexerzierte «Neutralität» sehe ich keine.

Das müssen Sie erklären.

Die aktuellen machtpolitischen oder bewaffneten Konflikte übersteigen alle bisherigen Vorstellungen von «Krieg» und «bewaffnetem Konflikt». Es ist nicht mehr klar, was ein internationaler oder ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt ist. Denken Sie an Libyen, Syrien oder Jemen. Zum einen handelt es sich um «Stellvertreterkriege», zum anderen werden terroristische Akteure von anderen Staaten eingesetzt wie die Gruppe Wagner, oder sie agieren selbstständig wie der Islamische Staat, um ihre machtpolitischen Ziele ruchlos zu erreichen.

Gilt das auch gegenüber Diktaturen?

Der Problematik in Ländern wie Afghanistan, Iran, Myanmar oder Nordkorea ist mit neutralitätsrechtlichen Kriterien ohnehin nicht beizukommen, sondern nur mit einer viel weiter ausgreifenden Aussenpolitik, die sich unter anderem auf die erwähnten Verfassungsbestimmungen, namentlich auch den Schutz der Menschenrechte, stützt.

Zur Person

Markus Mohler, 82, war Staatsanwalt und Kommandant der Kantonspolizei Basel-Stadt und an Universitäten Dozent für öffentliches Recht, speziell Sicherheits- und Polizeirecht.

«Die «Neutralität» ist vom Mythos zu einer Art Ersatzreligion geworden.»



Markus Mohler
Sicherheitsexperte

Vorschlag für Gesetzesänderung

«Kein bewaffneter Konflikt im Sinn von Abs. 2 Bst. a ist die bewaffnete Verteidigung eines Landes gegen eine völkerrechtswidrige Aggression (Art. 2 Ziff. 4 UNO-Charta; Art. 8^{ter} des Römer Statuts), gegen Völkermord, gegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die bewaffnete Bekämpfung anderer Kriegsverbrechen (Art. 6 bis 8 des Römer Statuts) gemäss Art. 51 der UNO-Charta. Nach Prüfung der Rechtslage und des Bedarfs der Armee erteilt der Bundesrat unter diesen Voraussetzungen die Bewilligung für direkte und indirekte Kriegsmaterialausfuhren in ein sich nach dieser Bestimmung verteidigendes Land.»