



22.3385

**Postulat APK-S.
Klarheit und Orientierung
in der Neutralitätspolitik**

**Postulat CPE-E.
Clarté et orientation
de la politique de neutralité**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.06.22

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme des Postulates.

Würth Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Unser Rat hat am 28. Februar die Erklärung zum Ukraine-Krieg beraten. Wir haben damals unter anderem auch eine Diskussion über die Neutralität geführt. Am 1. März wurde im Rahmen einer ausserordentlichen Sitzung der APK ein Antrag eingereicht, der verlangte, dass der Bundesrat einen neuen Neutralitätsbericht erstellt. Am 11. April beschloss Ihre APK einstimmig das vorliegende Postulat, das der Bundesrat zur Annahme empfiehlt.

Lassen Sie mich die Gründe für das Postulat näher erläutern; es sind deren fünf:

1. Orientierung und Klarheit schaffen: Es ist verständlich, es ist auch gut, dass die Schweiz seit Kriegsbeginn eine Neutralitätsdebatte führt. Sie wird ausschliesslich in den Medien geführt; sie muss aber auch in den parlamentarischen Prozess eingebunden sein, und zwar im Rahmen einer Gesamtschau und nicht nur im Rahmen einzelner Elemente wie gute Dienste oder Waffenlieferungen. Dabei ist zuallererst der Bundesrat gefordert, denn er führt die Aussenpolitik, und die Neutralität ist eine zentrale Handlungsmaxime dieser schweizerischen Aussenpolitik. Dabei spielt auch die Kommunikation – gegen innen und insbesondere gegen aussen – eine wichtige Rolle. Nicht wenige ausländische Regierungen gingen nach dem Entscheid des Bundesrates, die EU-Sanktionen zu übernehmen, davon aus, dass die Schweiz die Neutralität aufgegeben habe. "Even Switzerland", liess der amerikanische Präsident verlauten. Wir haben also Nachholbedarf in der externen Kommunikation.

2. Abgleich mit dem Neutralitätsbericht 1993: Der letzte Neutralitätsbericht stammt aus dem Jahr 1993. Er steht historisch im Lichte der damaligen Überzeugung, dass die Teilung Europas überwunden sei. Der Einmarsch der Russen in die Ukraine hat in diesem Zusammenhang unbestrittenermassen eine Zäsur geschaffen.

Wenn der Neutralitätsbericht 1993 als Referenzpunkt genommen wird, dann ist es angesichts der aktuellen Debatte auch wichtig zu unterstreichen, dass der damalige Bericht bereits zukunftsweisend war. Ich bin nicht sicher, ob die, die sich in den Medien eifrig zu Wort melden, diesen Bericht auch wirklich gelesen haben. Beispielsweise sind bereits im Neutralitätsbericht 1993 die Grundlagen für eine engere internationale Kooperation mit der Nato gelegt. Im Zusammenhang mit Sanktionen wird weitsichtig Folgendes festgehalten: "Wenn Sanktionen gegenüber einem Rechtsbrecher oder Friedensstörer ergriffen werden, der Völkerrecht oder andere gemeinsam eingegangenen Verpflichtungen wie z. B. die KSZE-Grundsätze" – die Grundsätze der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, heute OSZE – "verletzt hat, so können diese Massnahmen eine dem Frieden dienende Ordnungsfunktion haben. Sie stehen dann mit Sinn und Geist der Neutralität im Einklang."

Wie erwähnt, geht der Neutralitätsbericht 1993 aber von einer anderen Sicherheitsordnung in Europa aus, einer Ordnung, die auf den Prinzipien der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa beruht: Achtung der Souveränität, Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität der Staaten, friedliche Regelung von Streitfällen, Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker.

Der russische Einmarsch in die Ukraine zeigt: Ist ein Machthaber am Werk, der das Rad der Geschichte zurückdrehen will und sich um alle diese Prinzipien foutiert, dann sind Frieden, Sicherheit, Demokratie und





Wohlergehen in Gefahr. Wir sind uns darum einig, dass hier nicht allein ein Krieg gegen die Ukraine stattfindet. Es ist auch ein Krieg gegen unsere Werte, gegen unsere Sicherheit. Darum wirft dieser Krieg auch ein neues Schlaglicht auf unsere Neutralität, die nicht Selbstzweck, sondern ein Instrument ist – ein Instrument, das der Unabhängigkeit und Sicherheit unseres Landes dienen soll.

In diesem Kontext ist es verständlich, dass auch die Frage der Waffenlieferungen in einem neuen Licht beurteilt werden muss, zumindest ist dies zu prüfen. Dies erfordert allerdings einen klaren Kompass. Die OSZE-Prinzipien könnten gegebenenfalls als Leitlinien dienen. Auch die Frage der sogenannten eigenständigen Sanktionen, wie sie im Nationalrat beschlossen wurden, muss wohl in einem grösseren neutralitätspolitischen Kontext überlegt und entschieden werden.

3. Formellen Rahmen klären: Die aktuelle Neutralitätsdebatte differenziert im Grunde genommen zwischen drei Polen: erstens völkerrechtliche Pflichten, die ein neutrales Land einhalten muss; zweitens ein allfälliger Swiss Finish im innerstaatlichen Recht, beispielsweise bei der Frage der Waffenlieferungen; drittens die Neutralitätspolitik. Eine Aktualisierung des Neutralitätsberichtes von 1993 muss diese Pole sauber herausarbeiten. Die Neutralitätspolitik ist dabei nicht erratisch. Sie darf, ja, sie muss sich im Laufe der Zeit auf veränderte Umfeldbedingungen einstellen. Das Neutralitätsrecht räumt der Schweiz diesbezüglich ein relativ grosses Mass an Verhaltens- und Handlungsfreiheit ein.

4. Verankerung im innerstaatlichen Recht: Dieser Punkt wurde in der Kommission einlässlich beraten. Vor diesem Hintergrund ist es auch zentral, wie die Verankerung der Neutralitätspolitik im innerstaatlichen Recht konzipiert ist. Die Neutralität findet sich in den Kompetenzartikeln der Bundesverfassung. Der Bundesrat hat mehrmals festgehalten, dass er eine weitergehende Verankerung des Kerninhaltes der Neutralität in der Bundesverfassung oder in nationalen Gesetzen als nicht zweckmässig erachtet, da dies den sicherheits- und aussenpolitischen Spielraum der Schweiz einschränken würde. Dieser Auffassung pflichtet die APK des Ständerates bei.

Stellen Sie sich vor, wir hätten vor ein paar Jahren detaillierte materielle Neutralitätsbestimmungen in die Verfassung oder in ein Gesetz geschrieben. Es ist ziemlich wahrscheinlich, dass dieser Rahmen für die heutige Situation nicht mehr passen würde. Eine dynamische Entwicklung und Anwendung der Neutralitätspolitik muss möglich sein, und eine solche dynamische Entwicklung ist auch zentral. Darum ist vorliegend auch das Instrument des Postulates richtig: Wir verlangen einen aktualisierten Bericht.

5. Neue sicherheitspolitische Herausforderungen unabhängig vom aktuellen Ukraine-Krieg: Es darf nicht übersehen werden, dass sich unabhängig vom Ukraine-Krieg neue sicherheitspolitische Herausforderungen stellen, die eine neutralitätspolitische Einordnung erfordern. Zu denken ist beispielsweise an den Umgang mit neuen Konfliktbildern, z. B. im Zusammenhang mit nicht staatlichen Akteuren, oder an neuartige Konflikte im digitalen Raum. Diese Punkte finden

AB 2022 S 574 / BO 2022 E 574

Sie am Ende des Postulates; die Aufzählung ist im Übrigen nicht abschliessend.

Ich komme zum Schluss: Die Kommission hat davon Kenntnis genommen, dass der Bundespräsident den Auftrag erteilt hat, bis im Sommer einen Bericht zur Neutralität zu erarbeiten. Für die Kommission ist klar, dass infolge dieses Postulates das Endprodukt ein Bericht sein wird, der durch den Gesamtbundesrat zu verabschieden ist. Das ist auch wichtig, weil verschiedene Departemente direkt oder indirekt tangiert sind, insbesondere das VBS – Stichworte Militär, Sicherheit –, das WBF in Bezug auf Sanktionen, das EJPD sowieso, das UVEK im Zusammenhang mit Überflugrechten und der Versorgungssicherheit und auch das EFD im Zusammenhang mit internationalen Finanzfragen. Es ist also eine klassische Regierungs- und nicht eine Departementsübung. Es ist selbstverständlich auch eine hochstrategische, eine hochpolitische Frage für unser Land.

Wenn wir diesen Auftrag nun erteilen, dann hat der Bundesrat zwei Jahre Zeit, den Bericht zu erstellen. Er kann mit einer Begründung gegenüber dem Parlament diese Frist sogar verlängern. Dies ist angesichts der dynamischen Lage, in der wir uns befinden, ein Punkt, der wichtig ist und den wir in der Kommission auch erörtert haben. Der Bundesrat hat also einen Spielraum. Er wird sich wohl auch gut überlegen, welches das richtige Momentum für die Verabschiedung seines Berichtes ist.

Die APK hat das vorliegende Postulat einstimmig verabschiedet. Der Bundesrat beantragt ebenfalls die Annahme. Ich bitte Sie, diesen Anträgen zuzustimmen.

Cassis Ignazio, presidente della Confederazione: Signor consigliere agli Stati Würth, la ringrazio per le sue affermazioni quale relatore di commissione per la contestualizzazione di un tema di grande attualità, di politica interna come di politica estera. È un tema che si presenta ogniqualvolta la Svizzera vive una crisi internazio-



nale, come è il caso ora con la situazione attuale, e necessita, come lei lo ha giustamente ricordato, di una riflessione collettiva che non si limiti agli aspetti mediatici ma sia approfondita in Parlamento.

Mit dem Postulat der APK Ihres Rates soll der Bundesrat beauftragt werden, dem Parlament einen aktuellen, departementsübergreifenden Neutralitätsbericht zu unterbreiten. Seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine gibt es tatsächlich viele Fragen zur Neutralität. Es braucht eine vertiefte Analyse und eine Diskussion darüber, was wir heute unter Neutralität verstehen und wie wir sie gestalten wollen. Aus diesem Grund habe ich bereits im März, wenige Wochen nach Beginn des Krieges, den Auftrag für einen neuen Neutralitätsbericht erteilt. Deshalb beantragt der Bundesrat die Annahme des Postulates.

Unsere Neutralität ist kein starres Gebilde. Wir müssen sie immer wieder nach der Realität ausrichten, wie es uns durch den Berichtsteller der Kommission eben gut in Erinnerung gerufen worden ist. Seit der letzten Auslegeordnung zur Neutralität im Jahr 1993 hat sich unser Umfeld stark verändert. Denken Sie nur schon daran, dass wir damals noch gar nicht in der UNO waren. Jetzt sind wir im UNO-Sicherheitsrat. Von Zeit zu Zeit muss unsere Neutralitätspolitik überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie unsere Interessen und Werte möglichst gut wahrt.

Mein Departement hat mit den Arbeiten begonnen. Die Arbeiten betreffen alle Departemente. Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass über eine solche Frage der Gesamtbundesrat entscheidet. Der Bericht will die Entwicklung der Neutralität in den letzten dreissig Jahren aufarbeiten. Zudem wird der Bericht die neusten Entscheide des Bundesrates in Bezug auf den Krieg in der Ukraine einordnen. Weiter soll er Optionen beinhalten, wie die Neutralität, vor allem die Neutralitätspolitik, weiterentwickelt werden kann, und so eine Richtung für die weitere Diskussion darüber vorgeben, wie wir unsere Neutralität in Zukunft ausgestalten wollen.

A partir du rapport sur la politique de sécurité 2021, le DDPS procédera également à une évaluation de la guerre en Ukraine et présentera un rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité au plus tard d'ici à la fin de l'année. Cet autre rapport mettra notamment en lumière les répercussions de la guerre sur la situation sécuritaire en Europe et les possibilités de coopération en matière de politique de sécurité.

Les travaux sous l'égide de mon département et les travaux sous l'égide du DDPS se dérouleront en parallèle. Ils seront strictement et étroitement coordonnés, et une coordination est également prévue avec les autres départements concernés. Evidemment que la définition de la politique de neutralité va impacter la politique extérieure et la politique de sécurité de notre pays.

Je vous propose donc, au nom du Conseil fédéral, d'accepter ce postulat.

Angenommen – Adopté