

Forum

Vom Sinn und Zweck der bewaffneten Neutralität



PAUL WIDMER



DR. PAUL WIDMER, a. Botschafter, war langjähriger Diplomat, Lehrbeauftragter für internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen und von 2016 bis 2021 Gastkolumnist der NZZ am Sonntag. Seine letzte Buchpublikation: Die Schweiz ist anders – oder sie ist keine Schweiz mehr. Basel: NZZ Libro 2023.

E-Mail: widmer.paul@bluewin.ch

Neutralität und Armee passen eigentlich nicht zusammen. Es ist eine hybride Kombination. Man hat eine Armee, um zu kämpfen; und man ist neutral, um nicht kämpfen zu müssen. Vom Zweck her sind die beiden staatspolitischen Instrumente gegensätzlich. Und doch sind sie in der Schweiz in Form der bewaffneten Neutralität eine derart innige Symbiose eingegangen, dass dieser Begriff zu einem tragenden Pfeiler des Staatsverständnisses geworden ist. Die bewaffnete Neutralität wird in der Schweiz von einer überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung bejaht und im Ausland – zumindest bis zum Ukrainekrieg – als typisch schweizerisches Kennzeichen verstanden. Wie ist das möglich?

Die innenpolitische Dimension

Die Schweizer Neutralität ist Teil des Sonderfalls Schweiz. Ihre Entstehung war nur in der Eidgenossenschaft möglich. Wäre die Schweiz nicht eine von unten her aufgebaute Demokratie, hätte sich die Neutralität als aussenpolitische Grundhaltung nie durchsetzen können. Zusammen mit der direkten Demokratie, dem ausgeprägten Föderalismus und der Mehrsprachigkeit bildet sie ein kluges System der Machtbeschränkung. Vorbedingung für die Neutralität ist, dass das Volk in der Aussenpolitik ein gewichtiges Wort mitreden kann. Und das ist, abgesehen von plebiszitären Umfragen, ausser in der Schweiz eigentlich nirgends der Fall.¹

«Die Schweizer Neutralität ist Teil des Sonderfalls Schweiz. Ihre Entstehung war nur in der Eidgenossenschaft möglich.»

Ziel des Schweizer Staatswesens ist nicht möglichst viel Macht für die Herrscher, sondern möglichst viel Freiheit für die Bürger. In den absolutistischen und starken Verwaltungsstaaten verlief die Stossrichtung gerade umgekehrt: Angestrebt wurde die staatliche Gloriole, die Macht und Stärke des Staates. Das war für Ludwig XIV. so, das ist heute in der EU so. Man möchte ein Player auf der Weltbühne sein. Doch die Maximierung der Macht und die Maximierung der Freiheit gehen nicht zusammen. Das eine geht auf Kosten des andern.

Die grosse Zustimmung der Schweizer Bevölkerung zur bewaffneten Neutralität ist ein Fakt, seit Jahren bestätigt durch die Umfragen zur Sicherheitspolitik der Militärakademie an der ETH Zürich und dem Center for Security Studies der ETH (CSS). Aber die Ergebnisse sind nicht so eindeutig, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Sie reflektieren verschiedene Strömungen, die aus unterschiedlichem Gedankengut stammen. Im Wesentlichen handelt es sich um drei Denkarten.

Die erste Gruppe umfasst die Machttechniker in Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft, namentlich auch in der Armee. Diese Schicht, die man die Elite nennen kann, tritt auch für die Neutralität ein, aber etwas weniger ausgeprägt als das Volk. Sie sehen die Nachteile, welche die Neutralität für die Handlungsfähigkeit der Regierung bringt, klar vor Augen. Deshalb befürworten sie die Neutralität kaum aus tiefer Überzeugung, sondern aus Einsicht in die erdrückenden Mehrheitsverhältnisse. Ihrer Ansicht nach schwächt die Neutralität die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz eher als diese zu stärken, und sie erschwert die Aussenpolitik mehr als sie zu erleichtern. Sie sind Neutralitätsbefürworter auf Abruf.

Solche Neutrale gibt es nicht erst seit dem Ende des Kalten Krieges. Schon zur Zeit der Gründung der modernen Schweiz wollte kein Geringerer als Bundesrat Henry Druoy die Neutralität zum alten Eisen werfen und den demokratischen Kämpfern in Savoyen mit Truppen zu Hilfe eilen. Noch krasser drückte Oberst

Emil Frey, auch er ein künftiger Bundesrat, die Verachtung aus. Auf einer Kundgebung rief er 1888 aus: «... dieses eigentümliche Neutralitätsdogma hat unsere Begriffe von Vaterlandsverteidigung und nationaler Würde korrumpiert. Also fort mit dem Wort aus unserem nationalen Lexikon!»² Man könnte noch zahlreiche andere Beispiele anführen, etwa General Ulrich Wille, der während des Ersten Weltkriegs in seinem famosen Säbelrassler-Brief dem Bundesrat zu bedenken gab, dass die Zeit günstig wäre, um die Neutralität aufzugeben und sich auf die Seite der (vermeintlich) siegreichen Mittelmächte zu schlagen.³

Die zweite Gruppe bilden die Pazifisten. Sie befürworteten die Neutralität aus religiösen oder ethischen Gründen. Auch diese Gruppe hat in der Schweiz eine lange Tradition. Sie kann sich auf das Gedankengut des heiligen Bruder Klaus mit dem Leitspruch stützen: «Friede ist allweg in Gott. Denn Gott ist der Friede». Aber auch der säkularisierte Pazifismus, wie er um 1900 in der Friedensbewegung aufkam, prägte die Neutralität. Die Verrechtlichung in den Haager Abkommen von 1907 geht zu einem nicht geringen Teil auf Anregungen zurück, die aus diesen Kreisen stammten.

Wie beachtlich die pazifistische Unterstützung in der Schweiz ist, verdeutlichte die Initiative der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee von 1989. Volle 36% der Stimmbürger unterstützten die radikale Vorlage, welche die Abschaffung der Schweizer Armee verlangte. Und die Vorbehalte gegen die Ausfuhr von Kriegsmaterial sind bis weit in bürgerliche Kreise vorgedrungen. Sie erklären mindestens teilweise die Schwierigkeiten, auf welche die Wiederausfuhr von Waffen und Munition im Ukrainekrieg stösst.

Die dritte Gruppe umfasst die Traditionalisten, die grosse Mehrheit der Bürger. Sie bejaht die Neutralität, weil man immer neutral war. In der Nachbefragung zur Studie «Sicherheit 2022» vom Juni 2022 waren es 89%. Eine satte Mehrheit erachtet somit die Neut-

ralität weiterhin als unverzichtbaren Bestandteil der Aussen- und Sicherheitspolitik. Aber man muss doch eine Warnung anbringen. Die Zahlen sind mit Vorsicht zu interpretieren. So unerschütterlich, wie es scheinen mag, ist das Bekenntnis nicht. Die Bandbreite dessen, was unter Neutralität verstanden wird, ist sehr gross, zuweilen sogar widersprüchlich. Wenn in der erwähnten Umfrage 89% die Neutralität beibehalten wollen und gleichzeitig 27% einen NATO-Beitritt befürworten, müssen mindestens 16% sowohl für die Neutralität wie für einen NATO-Beitritt sein. Das jedoch ist neutralitätsrechtlich nicht vereinbar.

Die aussenpolitische Dimension

Die Neutralität ist ein Produkt der Realpolitik. Es geht ihr um die nationalen Interessen, um Unabhängigkeit und Sicherheit. Meistens entscheidet sich ein Staat erst für die Neutralität, nachdem er in der Aussenpolitik eine blutige Lektion einstecken musste: die Schweiz mit Marignano, Schweden mit Napoleon, Finnland im Krieg gegen Russland, Österreich mit fremder Besatzung. Solche Niederlagen führten zu einer realistischen Einschätzung der eigenen Kräfte. Man zog sich aus der Machtpolitik verbindlich zurück und beschränkte sich auf die Verteidigung des eigenen Territoriums.

Die Neutralität ist jedoch nicht unmoralisch. Sie beruht auf einem lauterem Prinzip, das die Forderung von Kants kategorischem Imperativ erfüllt. Verhielten sich alle Staaten wie die Neutralen, herrschte Frieden auf Erden. Aber das ist Wunschdenken. Die Grossmächte finden keinen Gefallen an der Neutralität. Sie fordern Unterstützung für ihre Sache, nicht ein Abseitsstehen. Deshalb ist das Neutralitätsrecht auch nie über rudimentäre Ansätze hinausgekommen. Die Grossmächte fördern lieber die kollektive Sicherheit, in welcher sie mit einem Veto recht das Sagen haben.

«Die Neutralität ist ein Produkt der Realpolitik.»

«Verhielten sich alle Staaten wie die Neutralen, herrschte Frieden auf Erden. Aber das ist Wunschdenken. Die Grossmächte finden keinen Gefallen an der Neutralität.»

Würde eine Friedensordnung, die auf einem System kollektiver Sicherheit beruht, funktionieren, wäre die Neutralität tatsächlich überflüssig. Sie wäre sogar schädlich, weil sie die universelle Geltung des Friedenssystems durchlöcherte. Aber das ist reine Theorie. Seit es die UNO gibt, sind in der Welt mehr als hundert internationale Konflikte ausgebrochen. Die Weltorganisation vermochte sie nur in den seltensten Fällen zu lösen. Und im Völkerbund war es noch schlimmer. Deshalb bestätigen die Konflikte stets von neuem die Existenzberechtigung der Neutralität.

Doch um eine Wahrheit kommt man nicht umhin: Der neutrale Staat ist auf Gedeih und Verderben davon abhängig, dass die Grossmächte seine Neutralität respektieren. Was kann er tun, damit dies geschieht? Erstens muss er militärisch alles in seinen Kräften Stehende unternehmen, um sein Territorium aus eigenen Kräften zu verteidigen. Das allein wird zwar nie ausreichen. Er ist immer auf den Goodwill von andern angewiesen. Aber eine starke Armee ist Vorbedingung für den Respekt durch die andern. Zweitens muss er seine neutralitätsrechtlichen Pflichten korrekt erfüllen, um keine Vorwände für Interventionen zu bieten. Und drittens muss er auf diplomatischer Ebene glaubwürdig sein. Mit einer konstanten Politik muss er Vertrauen schaffen. Nur dann wird das Interesse von Grossmächten an einer Verletzung der Neutralität geringer sein als die Furcht vor den Risiken, die dadurch entstünden.

«Aber eine starke Armee ist Vorbedingung für den Respekt durch die andern.»

Neue Ausgangslage seit dem Ukrainekrieg

Am 28. Februar 2022 beschloss die oberste Landesbehörde, die Russland-Sanktionen der EU zu übernehmen. Das war ein fataler Entscheid. Nun wurde das Ausmass der innenpolitischen Verwirrung auch nach aussen sichtbar. Wenn Präsident Putin behauptet, die Schweiz sei nicht mehr neutral, mag das noch angehen. Wenn jedoch auch Präsident Biden öffentlich erklärt, die Schweiz hätte ihre Neutralität aufgegeben, wenn somit beide Hauptantagonisten des Krieges der gleichen Ansicht sind, dann ist etwas fundamental falsch gelaufen, in der Sache, aber auch in der Kommunikation.

Dabei wäre die Ausgangslage für den Bundesrat relativ einfach gewesen. Er hätte Konstanz beweisen können, indem er die gleiche Politik eingeschlagen hätte wie 2014 nach dem russischen Überfall auf die Krim: keine Übernahme der Sanktionen, aber eine strikte Verhinderung von Umgehungsgeschäften.

Der Ukrainekrieg hat die Akzente in unserer bewaffneten Neutralität um einiges verschoben. Auf der einen Seite hat er – was bitter nötig war – den Willen zur Verteidigung gestärkt, auf der anderen Seite hat er den Sinn für die Unparteilichkeit geschwächt. Die bewaffnete Neutralität aber muss sich auf beides stützen können: auf eine starke, gut finanzierte Armee, aber ebenso auf eine glaubwürdige Diplomatie. Ohne das Vertrauen der Grossmächte in unsere Zuverlässigkeit nützt Neutralität nicht viel. Da dieses Vertrauen offensichtlich geschwunden ist, sollten wir uns bemühen, es so rasch als möglich wieder herzustellen. Das bedingt mindestens drei Massnahmen.

«Der Ukrainekrieg hat die Akzente in unserer bewaffneten Neutralität um einiges verschoben. Auf der einen Seite hat er – was bitter nötig war – den Willen zur Verteidigung gestärkt, auf der anderen Seite hat er den Sinn für die Unparteilichkeit geschwächt.»

Erstens hält sich die Schweiz strikte an das Neutralitätsrecht. Es gibt kein Flunkern. Wir müssen den Mut haben, auch dann zur Neutralität zu stehen, wenn wir wegen unserer Prinzipien Kritik einstecken müssen. Es darf kein Zweifel aufkommen, dass die Schweiz keine Seite mit der Lieferung von Kriegsmaterial begünstigen wird. Also keine Schlaumeiereien mit der Lieferung um sieben Ecken herum! Auch Hände weg von fadenscheinigen Konstrukten wie einer «United for Peace»-Resolution! In der UNO entscheidet der Sicherheitsrat rechtlich bindend; die Generalversammlung gibt nur politische Empfehlungen ab. Alles andere ist Augenwischerei.

Aber das bedeutet nicht, mit verschränkten Armen zuzuschauen. Vielmehr müssen wir uns aus der Falle befreien, in die das Parlament den Bundesrat manövriert hat. Parlamentarier, streicht folglich die Erklä-

zung zur Nichtwiederausfuhr im Kriegsmaterialgesetz! Diese wird neutralitätsrechtlich nirgends eingefordert. Das heisst: Die Schweiz übernimmt die Verantwortung für ihre Ausfuhren. Sie liefert wie bisher Waffen nur an nicht-kriegführende Staaten. Doch was die Abnehmer später mit den Waffen machen, liegt in deren eigener Verantwortung.

Zweitens hält sich die Schweiz, wie es das Neutralitätsrecht verlangt, unmissverständlich von militärischen Bündnissen fern. Deshalb muss sie sich auch Zurückhaltung in ihrer Annäherung an die NATO auferlegen. Neue Stufen der Kooperation zur Diskussion zu stellen, wie es das VBS in einem Zusatzbericht zum sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Kriegs in der Ukraine tat, senden fragwürdige Signale aus – zumal mit so weitreichenden Vorschlägen wie Übungen zur gemeinsamen Verteidigung.

Auch stärkt es unsere Neutralität nicht, wenn Bundesrätin Viola Amherd ohne ausreichende Konsultationen eine Absichtserklärung unterzeichnet, wonach sich die Schweiz an Sky Shield, einem bodengestützten System zur Luftüberwachung, beteiligen wolle. Diese Initiative, so erfreulich sie an sich sein mag, wirft für einen Neutralen schwierige Fragen auf, die man gründlich abklären sollte, bevor man die Unterschrift unter ein internationales Dokument setzt.

Drittens soll der Bundesrat bei den Wirtschaftssanktionen eine klare und konstante Linie verfolgen. Das heisst, die Schweiz schliesst sich den von anderen Staaten verhängten Sanktionen nur im Einzelfall und nach gründlicher Prüfung an. Aber sie unternimmt alles, um die Zwangsmassnahmen nicht durch ihr neutrales Abseitsstehen zu unterlaufen. Deshalb beschränkt sie mit einem sogenannten *courant normal* den Handel auf das jeweilige Niveau, das vor dem Erlass von Sanktionen herrschte.

Der *courant normal* ist eine faire Politik. Sie ist nicht darauf aus, von den Sanktionen anderer Staaten zu profitieren. Deshalb sollte die Schweiz eine Doppelstrategie verfolgen: Einerseits besteht sie auf ihrem Recht, Sanktionen nicht zu übernehmen, aber andererseits erlässt sie auch Massnahmen, um deren Umgehung zu verhindern. Das bedeutet zum Beispiel, dass sie die Errichtung von Scheinfirmen für Umgehungsgeschäfte nicht zulässt. Solche Geschäfte bezwecken das Gegen-

teil von dem, was man mit dem *courant normal* erreichen will: mit dem einen mehr Transparenz, mit dem anderen mehr Verschleierung.

Neue Gefahren drohen vor allem in der Rohstoffbranche. Mit prospektiven Massnahmen sollte die Schweiz ihre vorteilhaften Standortbedingungen für den Transithandel verteidigen, aber gleichzeitig darüber wachen, dass ihre Rechtsordnung keine Schlupflöcher für zwielichtige Transaktionen bietet. Dass sie das kann, hat sie mit dem Geldwäschereigesetz bewiesen.

Die Schweizer Neutralität: eine Erfolgsgeschichte

Die Schweiz ist mit ihrer Neutralität sehr gut gefahren. Sie gehörte auf dem Wiener Kongress, wo ihre Neutralität völkerrechtlich anerkannt wurde, zu den grossen Gewinnern. Und sie kam mit einer relativ konstanten Politik ungeschoren durch den Ersten und Zweiten Weltkrieg und den Kalten Krieg. Das sollte eigentlich Grund sein, um vertrauensvoll in die Zukunft zu blicken. Denn positive Erfahrungen stärken im Allgemeinen die Zuversicht, negative dagegen die Befürchtungen. Nichts ist so erfolgreich wie der Erfolg, sagen die Amerikaner.

Doch hierzulande scheinen andere Gesetzmässigkeiten zu gelten. Unsere Machttechniker meinen nach jedem Krieg, wir seien nochmals davongekommen, aber nun hätten sich die Rahmenbedingungen grundlegend verschoben und die Neutralität taue nichts mehr. Folglich suchen sie nach Alternativen, konkret streben sie seit dem Ende des Kalten Kriegs die Annäherung an die NATO an. Unsere Pazifisten sind glücklich, dass das Parlament die Kriegsmaterialausfuhr mit Hilfe der Mitte-Partei so verheddert hat, dass der Bundesrat handlungsunfähig geworden ist und zudem unsere Rüstungsindustrie zu krepieren droht. Unsere Traditionalisten schliesslich sind in hohem Grad verunsichert und glauben, der Begriff Neutralität lasse sich nach allen Seiten hin dehnen. Dem ist jedoch nicht so.

Neutral zu sein, ist ein Grundsatzentscheid. Er erfordert Überzeugung und viel Disziplin. Es gibt keine halbe Neutralität. Man ist neutral, oder man ist es nicht. Das Ansehen der Schweizer Neutralität sollte wieder so sein, wie es der französische Staatspräsident Raymond Poincaré zu Beginn des Ersten Weltkriegs gegenüber dem Schweizer Gesandten Charles Lardy

«Neutral zu sein, ist ein Grundsatzentscheid. Er erfordert Überzeugung und viel Disziplin. Es gibt keine halbe Neutralität. Man ist neutral, oder man ist es nicht.»

ausdrückte: «Die Neutralität der Schweiz ist eine unumstössliche Tatsache, eine nationale Politik, die vom ganzen Schweizervolk gewollt ist und wofür es bereit war, grosse Opfer zu bringen. Sie ist nicht ein künstliches Erzeugnis der Diplomatie.»⁴ Oder zitieren wir aus jüngster Zeit den ehemaligen NATO-General, den Deutschen Heinz Kujat: «Die Schweiz hat ihre eigenen Ziele, ihre eigenen Interessen und die muss sie bewahren. Sie darf sich nicht zur Vollstreckerin der Interessen anderer Nationen machen.»⁵

Wenn man mit einer konstanten Politik solchen Ansprüchen genügt, hat die Neutralität auch in veränderten politischen Konstellationen eine Zukunft. ◆

Endnoten

- 1 Siehe. neustens: Michel Houellebecq: Entretien entre Michel Houellebecq et Michel Onfray. In: Front populaire, Hors-Série 3 (2022), 2-45, 45.
- 2 Zit. nach: Daniel Sprecher: Generalstabschef Theodor Sprecher von Bernegg. Zürich: NZZ Libro 2000, 106.
- 3 Vgl. Paul Widmer: Bundesrat Arthur Hoffmann. Zürich: NZZ Libro 2017, 69.
- 4 Charles Lardy an Bundespräsident Arthur Hoffmann, Schreiben vom 07.09.1914 (dodis ch/43320).
- 5 Interview in: Die Weltwoche 36, 2023, (07.09.2023).

Abschluss des Themenschwerpunkts Neutralität

Die Sicherheitspolitik der Schweiz hängt eng mit der Neutralitätsfrage unseres Landes zusammen. *stratos* hat deshalb seit dem Beginn der aktuellen Debatte eine Reihe von Artikeln zur Thematik publiziert, welche das Spektrum der Meinungen abdeckt. So sind u. a. Texte von Christian Catrina (*stratos* digital #17 und #38), Martin Dahinden (*stratos* digital #40), Bernhard Altermatt (*stratos* digital #44) und Tim Guldimann (*stratos* digital #61) erschienen. Mit dem vorliegenden Artikel von Paul Widmer schliessen wir diesen Themenschwerpunkt ab.

Die Redaktion