Sicherheit, Neutralität und militärische Kooperation

Durch den Ukraine-Krieg hat sich der Blick der europäischen Partner auf die Schweiz verändert. Die hiesige Rüstungsindustrie und die Reputation unseres Landes leiden. Es stellt sich die Frage, wie attraktiv die neutrale Schweiz für die NATO in einem Konfliktfall ist.

Bruno Rösli

Der russische Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 und der seither heftig geführte Krieg haben die Sicherheitslage in Westeuropa wohl auf lange Sicht grundlegend verändert. Der offene Krieg als Mittel, eigene Interessen durchzusetzen, ist auch in Europa wieder Realität. Davon ist ebenfalls die Sicherheitslage der Schweiz betroffen, auch wenn ein direkter militärischer Angriff auf unser Territorium und unsere Bevölkerung nach wie vor unwahrscheinlich scheint.

Bereits verändert hat sich der Blick der europäischen Partner auf die Schweiz. Positiv vermerkt wurde zwar die Tatsache, dass die Landesregierung nur sechs Tage nach dem russischen Überfall bekannt gegeben hatte, das gesamte Sanktionspaket der EU gegen Russland zu übernehmen. Verständnislos reagiert man aber auf die Weigerung der Schweiz, Deutschland die Weitergabe von Flab-Munition aus schweizerischer Produktion an die Ukraine zu bewilligen. Weshalb die Schweiz sich genötigt sah, so zu entscheiden, beschreibt der Bundesrat in seinem Bericht «Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik» vom 26. Oktober 2022.

Löste die Weigerung der Schweiz, Dänemark die Weitergabe von 20 Piranha-IV-Schützenpanzern zu gestatten, nur ein sehr geringes Medienecho aus, so reagierte Deutschland im Fall der 35-mm-Munition für die Flab-Panzer Gepard vernehmbarer und publikumswirksamer. Wenn neben Deutschland auch NATO-Generalsekretär Stoltenberg und sein Amtsvorgänger Rasmussen den Entscheid der Schweiz öffentlich kritisieren, so schadet das dem Ruf unseres Landes. Wirtschaftliche und sicherheitspolitische Folgen zeichnen sich ab.

Ungelöstes Problem

Die Lösung in einer neuerlichen Anpassung des Kriegsmaterialgesetzes finden zu wollen, scheint aber zu kurz gedacht. Damit liesse sich zwar künftig bereits geliefertes schweizerisches Rüstungsmaterial weitergeben, aber ein wesentlich grösseres Problem bliebe weiterhin ungelöst. Auch ohne Nichtwiederausfuhr-Erklärung («Enduser certificate») darf die Schweiz im Neutralitätsfall keiner Lieferung von Kriegsmaterial zustimmen, falls sie gegen eine der Parteien bereits Sanktionen beschlossen hat. Das «Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs» von 1907 ist in dieser Hinsicht eindeutig und kann juristisch nicht weichinterpretiert werden.

Die Schweiz hat gegen Russland Sanktionen verhängt. Was die Lieferung von Kriegsmaterial betrifft, so gelten diese auch für die Ukraine als kriegführenden Staat*. Falls es zu einer direkten militärischen Auseinandersetzung zwischen Russland und der NATO kommen sollte und der Bündnisfall eintritt, kann auch kein NATO-Staat in der Schweiz militärisches Gerät, Ersatzteile, Munition oder andere militärisch relevanten Güter beziehen. Länder, die in der Schweiz Rüstungsmaterial kaufen wollen, müssen davon ausgehen, im Kriegsfall von weiteren Lieferungen jeder Art ausgeschlossen zu sein. Das macht schweizerische Rüstungsgüter unattraktiv und es gibt bereits Anzeichen, dass einzelne Rüstungsunternehmen daran denken, den Produktionsstandort Schweiz aufzugeben. Vielleicht erleben wir gerade den Anfang vom Ende dieses Industriezweigs in der Schweiz.

Die Konsequenzen der Neutralität

Nebst materiellen Konsequenzen leidet auch die Reputation unseres Landes. Die

◀ **Würde die NATO den Verteidigungsfall ausrufen, wäre eine Zusammenarbeit mit der Schweizer Armee schwierig.**
Im Bild: Korpskommandant Thomas Süssli, Chef der Armee, und Admiral Giuseppe Cavo Dragone, Generalstabschef der italienischen Streitkräfte, bei der Ankunft auf dem Militärflugplatz Emmen am 22. September 2022.
Bild: Alexander Kühni, VBS

Empörung über die angebliche Solidaritätsverweigerung der Schweiz zieht derzeit weite Kreise. Der Hinweis, dass das Verständnis für die Neutralität im europäischen Umfeld abgenommen hat, findet sich explizit auch im erwähnten Bericht des Bundesrats. Intakt ist das Ansehen des Neutralen derzeit vor allem bei Staaten, die sich vom russischen Krieg gegen die Ukraine wenig betroffen sehen.

Wer hierzulande darüber klagt, dass die Neutralität der Schweiz nicht verstanden wird, liegt falsch. Das Problem ist, dass sie zu gut verstanden wird. Neutralität bedeutet, dass verteidigungspolitische und militärische Kooperation mit Staaten sistiert werden muss, wenn diese gemäss Völkerrecht als kriegsführend gelten. Wird ein NATO-Staat angegriffen und ruft die NATO den Bündnisfall aus, so gelten alle NATO-Staaten als kriegführende Partei. Nebst dem erwähnten Verbot der Lieferung von Rüstungsgütern wären auch der nachrichtendienstliche Austausch und die Kooperation im Bereich des Luftpolizeidienstes, die ihrerseits vom Austausch militärischer Informationen abhängt, betroffen. Auch militärische Überflüge und Landtransit von NATO-Verbänden wären zu untersagen. Ob gemeinsame militärische Übungen in NATO-Staaten dann noch möglich wären, muss zumindest offen gelassen werden. Wie die Schweiz unter solchen Bedingungen zum Beispiel ihre mechanisierten Verbände realistisch für einen Verteidigungseinsatz trainieren könnte, scheint fraglich.

Konkret bedeutet die Anwendung der Neutralität im europäischen Umfeld, dass die Schweiz sich verpflichtet hat, den sie umgebenden und befreundeten Staaten die sicherheits- und verteidigungspolitische Solidarität genau dann aufzukündigen, wenn diese Nachbarn und Freunde selbst vor den grössten sicherheitspolitischen Herausforderungen stehen. Wenn unsere Nachbarn die Haltung der Schweiz als Mangel an Solidarität mit dem Opfer einer militärischen Aggression verstehen, so ist dies kein Missverständnis, sondern die direkte Konsequenz unserer Neutralität.

Kooperationswünsche reichen nicht aus

Als Folge der russischen militärischen Aggression erschien am 7. September 2022 ein Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021. Darin erklärt der Bundesrat seine Absicht, die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit EU und NATO auszubauen, wobei die Neutralität gewahrt werden soll. Der Bericht lässt weitgehend offen, wie diese vertiefte Zusammenarbeit aussehen soll und fragt auch nicht, welches Interesse die NATO an mehr Zusammenarbeit mit der Schweiz haben sollte. Wie interessant ist ein Partner, der mehr verteidigungspolitische Kooperation wünscht, aber sich abschotten wird, wenn man sich selbst verteidigen muss? Ist die Schweiz für die NATO interessant, die von ihren Mitgliedern erwartet, zwei Prozent des BIP für Verteidigung auszugeben, wenn die Schweiz gerade beschlossen hat, bis 2030 maximal ein Prozent dafür aufzuwenden? Können Milizverbände an Verteidigungsübungen im Ausland teilnehmen, die mehrere Wochen dauern und schon zu Übungsbeginn einen hohen Ausbildungsstand voraussetzen? Besondere Konzessionen sollte die Schweiz von ihren Partnern angesichts des eher angeschlagenen Rufs wohl nicht erwarten.

Die Neutralität und das Milizprinzip sind faktisch staatspolitische Vorgaben an die Sicherheitspolitik. Sie stehen realistischerweise nicht zur Disposition. Die Schweiz täte aber gut daran, sich mit den sicherheitspolitischen Kosten auseinanderzusetzen, die diese beiden Vorgaben nach sich ziehen. Der Krieg in der Ukraine zeigt, dass ein einzelner Staat sehr rasch Partner braucht, wenn er sich verteidigen muss. Die Schweiz ist zwar in der komfortablen Lage, tief im rückwärtigen Raum der NATO zu liegen und damit auch von diesem Sicherheitsgürtel zu profitieren, ohne dem Bündnis anzugehören. Wenn unser Land aber davon ausgeht, dass ein militärischer Angriff möglich bleibt, so wären etwas vertieftere Überlegungen zur realen Verteidigungs- und Kooperationsfähigkeit angezeigt. Schwammige Kooperationswünsche und mehr Geld werden nicht ausreichen. Die Schweiz muss sich ernsthaft überlegen, ob sie ihre Sicherheit aus der innenpolitischen Komfortzone heraus gewährleisten kann. ■

* Artikel 2a, Absatz 1, Verordnung über Massnahmen in Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 4. März 2022 (SR 946.231.176.72)

Oberst i Gst aD Bruno Rösli
Lic. phil. I Historiker
3013 Bern

AUS DEM BUNDESHAUS

Dr. Fritz Kälin
8840 Einsiedeln

In der Wintersession gab der Nationalrat der Parlamentarischen Initiative 21.530 der grünliberalen Fraktion keine Folge, welche die ausserdienstliche Schiesspflicht (Artikel 63 des Militärgesetzes) aufheben wollte. Die «Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz» fordert das Postulat (23.300), das die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) an ihrer Sitzung vom 12. und 13. Januar beschloss. Begründung: «Die Auswirkungen des [Ukraine-] Konflikts auf die Armee finden aber im Zusatzbericht [zum SiPolB 21] nur in diffuser Weise ihren Niederschlag». Der Bundesrat soll bis spätestens August 2023 darlegen, wie eine wieder auf den Kernauftrag Verteidigung ausgerichtete Armee aussehen soll, welche Massnahmen dafür geplant sind und wie die finanzielle Planungssicherheit gewährt wird. Das Postulat beklagt «untergeordnet unter dem Sicherheitspolitischen Bericht» das Fehlen einer «Sicherheits- und Verteidigungsstrategie». Einstimmig empfahl die SiK-S dem Zweitrat eine Motion zur Annahme (22.3726), welche «eine übergeordnete Strategie zur Sicherheit und Verteidigung der Schweiz» einfordert. Laut Motionsbegründung wäre diese Strategie dem Sicherheitspolitischen Bericht und den drei Armeeberichten (Boden, Luft, Cyber) aber übergeordnet.

Mit zwei neuen Motionen machte die SiK-S Druck bei der Sicherheit der wichtigsten digitalen Daten der Schweiz (23.3002) und den Rechtsgrundlagen für den Schutz kritischer Infrastrukturen (23.3001). Weiters empfahl sie die SVP-Fraktionsmotion 22.3055 zur Annahme, welche sechs der acht Massnahmen der gescheiterten Zivildienstgesetzrevision (19.020) verwirklichen würde. Gegen eine Stimme Enthaltung beantragte sie die Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes bis Ende 2026 (22.072).