

# **Die aktuelle Neutralitätsdiskussion in der Schweiz**

**Vortrag von Hptm aD Prof. Ing. Ernest F.ENZELSBERGER MBA, Präsident der Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik in Vorarlberg.**

**Gehalten am 5. Oktober 2022 im Rahmen des Seminars „Risikobild Österreich (Cyberangriffe, Massenmigration und Terrorismus) – sowie Auswirkungen des Ukraine-Konflikts auf Österreich“ im Militärkommando Tirol in Innsbruck.**

**Veranstalter waren die Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik in Tirol (Präsident OSR Prof. Erich Wörister) zusammen mit dem Militärkommando Tirol und der Pädagogischen Hochschule Tirol.**

**Seit 1999 wird jährlich die Studie „SICHERHEIT“ von der Militärakademie an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH) und dem Center for Security Studies (CSS) publiziert.**

**Sie dient der Ermittlung langfristiger Trends in der außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbildung der Schweiz und basiert auf im Jahresrhythmus durchgeführten Befragungen.**

**Die Daten der Studie „SICHERHEIT 2022“ wurden vor der russischen Invasion in der Ukraine im Jänner 2022 erhoben. Dies bedeutet, dass man innen- und außenpolitische Auswirkungen des Krieges nicht aufzeigen konnte.**

**Aber: Auf Grund des Krieges in der Ukraine führte die Militärakademie an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich vom 30. Mai bis 17. Juni 2022 bei 1003 Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine Nachbefragung zur Studie „SICHERHEIT 2022“ durch.**

**Dabei zeigte sich, dass der Krieg in der Ukraine die Einstellung der Schweizer Bevölkerung zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Themen signifikant verändert hat.**

**Die Ergebnisse im Überblick.**

**Bei der Nachbefragung blickten die Schweizerinnen und Schweizer pessimistischer in die Zukunft als noch im Jänner 2022.**

**Dies betrifft einerseits die nahe Zukunft der Schweiz, die 22 Prozent pessimistisch sehen, das ist ein Plus von 9 Prozentpunkten als auch die Zukunft der weltpolitischen Lage, die von 76 Prozent pessimistisch gesehen wird, was gegenüber dem Jänner einem Plus von 8 Prozentpunkten entspricht.**

**Eine Mehrheit von 58 Prozent geht davon aus, dass es in Zukunft zu mehr kriegerischen Konflikten in Europa kommen wird.**

**Jede dritte Person berichtet, auf Grund des Krieges in der Ukraine ängstlicher geworden zu sein.**

**Unverändert unterstützt eine Bevölkerungsmehrheit sogenannte „weiche“ Kooperationsformen ohne institutionelle Bindungen, dazu gehören „Gute Dienste“, vermehrte Vermittlungen in Konflikten und eine verstärkte Entwicklungshilfe.**

**Das Engagement der Schweiz innerhalb der UNO, genannt sind hier das Engagement für UNO-Anliegen und Schweizer UNO-Friedenstruppen, wird weiterhin mehrheitlich befürwortet.**

**Ein Beitritt der Schweiz zur NATO wird von einem Viertel der Bevölkerung gefordert.**

**Hingegen ist die Bereitschaft zu einer Annäherung der Schweiz an die NATO signifikant gestiegen. Neu können sich 52 Prozent, das sind gegenüber Jänner 2021 plus 7 Prozentpunkte eine engere Kooperation vorstellen.**

**Unverändert ist die Einstellung gegenüber der „differenziellen Neutralität“, welche eine klare Stellungnahme bei politischen Konflikten im Ausland fordert und eine Neutralität bei militärischen Konflikten verlangt.**

**Mitte 2022 befürworteten 57 Prozent, das sind plus 2 Prozentpunkte, die „differenzielle Neutralität“. Dieser Wert entspricht genau dem Zehnjahresdurchschnitt.**

**Insgesamt ist aber die Zustimmung zur Schweizer Neutralität auf 89 Prozent gesunken, das sind minus 8 Prozentpunkte.**

**Der Stellenwert der Neutralität als Schutz vor internationalen Konflikten sank mit minus 11 Prozentpunkten auf 58 Prozent und ein Drittel der Stimmbevölkerung ist der Meinung, dass ein europäisches Verteidigungsbündnis mehr Sicherheit brächte, als die Beibehaltung der Neutralität. In Zahlen: 35 Prozent oder plus 12 Prozentpunkte gegenüber dem Jänner 2021.**

**Diese Zahlen zeigen deutlich, dass vermehrt kritische Stimmen zur Realisierbarkeit der Neutralität auftreten.**

**77 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer empfinden es als richtig, dass die Schweiz die Sanktionen gegenüber Russland mitträgt und 71 Prozent sind der Meinung, dass die mitgetragenen Sanktionen mit der Neutralität der Schweiz vereinbar sind.**

**Bei den Sanktionen gegen Russland nach dem Überfall auf die Ukraine schloss sich der Bundesrat (das ist in der Schweiz die Bundesregierung) den EU-Sanktionen gegen Russland an. Dies, nachdem die USA, die EU, alle politischen Parteien in der Schweiz – außer der Schweizerischen Volkspartei – und eine Kommission des Nationalrates ein sofortiges Umdenken in der zuerst zögerlichen Haltung der Schweiz gefordert hatten.**

**Außenminister Ignazio Cassis, ein freisinniger Tessiner Politiker, begründete diesen Schritt damit, dass die Invasion völkerrechtlich, politisch und moralisch nicht hinzunehmen sei. Zur Frage der Neutralität sagte er, einem Aggressor in die Hände zu spielen, ist nicht neutral.**

**Die Gegner dieser Haltung argumentierten hingegen, das sei das Ende der Schweizer Neutralität oder ihr Tod.**

**Zudem wollen die Schweizerinnen und Schweizer die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz stärken.**

**Signifikant stärker befürwortet die Schweizer Bevölkerung die Notwendigkeit der Schweizer Armee. Im Juni 2022 waren das 80 Prozent, ein Plus von 5 Prozentpunkten.**

**Auch die Forderung nach einer sehr gut ausgebildeten Armee ist wie im Jänner 2022 sehr hoch.**

**Signifikant mehr Personen empfinden auch die Verteidigungsausgaben als zu wenig hoch. In Zahlen sind das 19 Prozent.**

**Die Schweizerinnen und Schweizer stehen zudem weiterhin zum Milizsystem, wollen die Wehrpflicht nicht abschaffen und sind mit der Leistung der Armee zufrieden.**

**58 Prozent, das sind minus zwei Prozentpunkte der Befragten spricht sich für die Milizarmee aus, 36 Prozent (plus 2 Prozentpunkte) können sich eine Berufsarmee vorstellen. Die 18- bis 34-Jährigen stimmen der Berufsarmee mit 43 Prozent, das ist minus ein Prozentpunkt, zu. Diese Werte bewegen sich im Zehnjahresdurchschnitt und haben sich gegenüber Jänner 2022 nicht verändert.**

**Der Krieg in der Ukraine hat vermehrt zu Debatten über den Stellenwert der Neutralität in der Schweizer Medienlandschaft geführt. Aktiv wurde zum Beispiel diskutiert, inwieweit das Mittragen von Sanktionen überhaupt oder das Liefern von Dual-Use-Gütern (Güter, welche sowohl zivil wie auch militärisch verwendbar sind) zur Unterstützung der ukrainischen Zivilbevölkerung mit der Schweizer Neutralität vereinbar wäre. Die Schweizer Neutralität wurde im Spannungsfeld zwischen der Verpflichtung zu humanitärer Hilfe, dem Anbieten von Vermittlungen und der Nicht-Stellungnahme für eine der beiden Kriegsparteien diskutiert.**

**Selten zuvor wurde, ausgelöst durch einen Krieg, die Neutralität als Selbstverständlichkeit von einer größeren Gruppe von Schweizerinnen und Schweizern kritisch hinterfragt.**

**Diese Diskussion ist mittlerweile wieder weitgehend abgeflaut. Ich möchte aber vorerst ein Ereignis herausgreifen, nämlich den schlussendlich gescheiterten Vorstoß des schon erwähnten Schweizer Außenministers Bundesrat Ignazio Cassis, der in diesem Jahr auch das Amt des Schweizer Bundespräsidenten innehat.**

**Im Frühjahr 2022 zirkulierte, von offizieller Seite ungewollt, in verschiedenen Medien der Entwurf über die „Neutralität im 21. Jahrhundert“, den das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), also das Schweizer Außenministerium, verfasst hat. Nach einer gründlichen Analyse der neuen Lage kommen die Autoren des Berichts zu dem Schluss, dass die geltende Neutralitätskonzeption angepasst werden müsse. Der Bericht sollte nach dem ursprünglichen Zeitplan Mitte August 2022 in den Bundesrat, also in die Bundesregierung, kommen. Der Ministeriums Antrag sah vor, dass die Regierung dann die so genannte „kooperative Neutralität“ ausruft.**

**„Kooperative Neutralität“ – mit dieser Wortschöpfung überraschte Ignazio Cassis bereits am 23. Mai 2022 die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Weltwirtschaftsforums in Davos in seiner Eröffnungsrede.**

**Dazu führte er laut Redetext aus:**

**„ . . . Gegenüber der brachialen Verletzung fundamentaler Werte, die auch unsere Werte sind, gibt es grundsätzlich keine neutrale Haltung. Denn diese Werte stehen für die Freiheit schlechthin. Passivität toleriert den Rechtsbruch und kann dem Aggressor in die Hände spielen.**

**Deshalb steht die Schweiz mit den Ländern zusammen, die diesem Angriff auf die Grundfesten der Demokratie nicht tatenlos zuschauen.**

**Diese kooperative Neutralität entspricht der Schweiz.**

- Kooperativ als neutrales Land, das sich für die Stärkung eigener und gemeinsamer Grundwerte einsetzt.**
- Kooperativ als neutrales Land, das sich für die Sicherung eigener und gemeinsamer Friedensbemühungen einsetzt.**
- Kooperativ als neutrales Land, das sich für eine regelbasierte und stabile Sicherheitsarchitektur einsetzt, die nur multilateral entstehen kann.**

**Neutralität heißt nicht abseits zu stehen. Der staatspolitische Zwilling unserer Neutralität war und ist denn auch die Solidarität. Die Neutralität der Schweiz war nie starr, sondern wurde stets weiterentwickelt. Denn die**

**Welt steht nie still. Konflikte und ihre Auswirkungen sind internationaler geworden. Gemeinsam heißt, dass das Denken in größeren Räumen wichtiger wird. Wenn unser demokratisches Umfeld bedroht ist und völkerrechtlich vereinbarte Werte wanken, ist auch die Schweiz bedroht. Das erleben wir jetzt.**

**Seine Grenzen findet der Handlungsspielraum im Neutralitätsrecht. Auf der Basis des Haager Abkommens gelten für die Schweiz die Grundsätze keine Teilnahme an Kriegen, internationale Zusammenarbeit – aber keine Mitgliedschaft in militärischen Allianzen, keine Truppen und Waffenlieferungen für Kriegsparteien, keine Durchgangsrechte.“**

**Einen Tag später präzisierte er laut der Amtlichen Aussendung des Eidgenössischen Departements:**

**„Ich habe gestern in meiner Eröffnungsrede die ‚kooperative Neutralität‘ genannt.**

**Was meine ich damit:**

**Unsere Neutralität ist kein starres Gebilde. Sondern muss sich den Realitäten anpassen. Neutralität hat keinen Selbstzweck.**

**Der Krieg in der Ukraine hat uns gezeigt, dass wir unsere Ziele nur gemeinsam mit anderen erreichen können.**

- Wir stehen zusammen, wenn es um die Verteidigung unserer Werte geht.**
- Wir stehen zusammen, wenn es um den Erhalt und die Wiederherstellung des Friedens geht.**
- Und wir kooperieren, um gemeinsam mit anderen Ländern, Regeln zu gestalten, die ein friedliches Zusammenleben ermöglichen.“**

**Der erwähnte Berichtsentwurf des EDA reiht die Idee dieser „kooperativen Neutralität“ in den Kontext von fünf Optionen ein, die er für eine zeitgemäße Neutralitätskonzeption überprüft.**

**Dazu einleitend zum Verständnis einige Worte:**

**Die dauernde Neutralität ist ein Grundsatz der schweizerischen Außenpolitik. Laut Bundesverfassung treffen der Bundesrat und die Bundesversammlung Maßnahmen zur Wahrung der Neutralität der Schweiz.**

**Die Autoren der Verfassung haben die Neutralität bewusst weder im Zweckartikel noch in den außenpolitischen Grundsätzen verankert, denn sie ist ein Mittel zum Zweck. Sie wird also nicht als Selbstzweck, sondern wurde immer als Instrument der schweizerischen Außen- und Sicherheitspolitik verstanden.**

**Diese angeführten Optionen sind:**

### **Die integrale Neutralität**

**Nach diesem Konzept hält sich die Schweiz aus allem heraus. Sanktionen werden nicht mitgetragen. Rüstungsexporte an Kriegsparteien sind nicht möglich. Anmerkung: Bereits die heutige sicherheitspolitische Kooperation mit der NATO, die Partnerschaft für den Frieden, müsste bei dieser Lesart des EDA überprüft werden.**

**Diese Auslegung entspricht grundsätzlich der so genannten „Bindschedler-Doktrin“ von 1954, die im Kalten Krieg die offizielle Rhetorik prägte. Rudolf Bindschedler war Rechtsprofessor an der Universität Bern. Diese wurde fälschlicherweise als Offizielle Neutralitätskonzeption der Schweiz bezeichnet. Das Bestehen einer solchen wurde aber auch von offizieller Seite dementiert.**

**Die «Bindschedler-Doktrin» definiert die zwei Typen der Neutralität: Sie unterscheidet zwischen der gewöhnlichen und der dauernden Neutralität. Unter der gewöhnlichen ist der Rechtsstatus eines Staates, der nicht an einem Krieg teilnimmt, zu verstehen. Die dauernde Neutralität besteht darin, dass ein Staat sich verpflichtet, ständig neutral zu sein, woraus sich Pflichten politischer, militärischer und wirtschaftlicher Natur ergeben.**

**Die Konsequenz war eine autonome Landesverteidigung. Allerdings wich die außenpolitische Praxis öfters von der reinen Lehre ab.**

## **Der Status quo**

**Das heutige Verständnis der Schweizer Neutralität basiert auf dem Neutralitätsbericht von 1993, der nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion im Glauben an eine geopolitische Entwicklung Richtung Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit entstand. Sanktionen können seither mitgetragen werden und wurden erstmals 1998 gegen Rumpfjugoslawien wegen des Vorgehens der Sicherheitskräfte in der damaligen Provinz Kosovo verhängt. Über das Programm Partnership for Peace kooperiert die Schweiz mit der NATO.**

**Der Bericht von 1993 kam zu dem Schluss, dass auch ein EU-Beitritt mit der schweizerischen Neutralität vereinbar wäre.**

## **Kooperative Neutralität**

**Diese Option ist eine Weiterentwicklung des Status quo. Im erwähnten Entwurf des Auswärtigen Amtes ist dafür die Prämisse formuliert, „dass in der heutigen Welt die Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz nur gemeinsam mit anderen erreicht werden kann“.**

**Bei der Übernahme von Sanktionen ändert sich nichts. Der direkte Export von Kriegsmaterial bliebe verboten. Die Wiederausfuhrbestimmungen für Partnerländer könnten gelockert werden.**

**Ein Beispiel: Dänemark dürfte die Piranha-Radschützenpanzer, die im Frieden beschafft worden sind, an die Ukraine liefern. Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der NATO und der EU würde verstärkt, etwa mit gemeinsamen Militärübungen. Gleichzeitig sollte die bewaffnete und dauernde Neutralität der Schweiz bewahrt werden.**

**Die geopolitischen Verschiebungen und die instabile Sicherheitslage in Europa zeigten, dass das gegenwärtige Neutralitätsverständnis „anpassungsbedürftig“ sei. Namentlich sei eine Kooperation mit „Wertepartnern“ nur beschränkt möglich. Dabei erwarteten diese ein Bekenntnis der Schweiz zur Wertegemeinschaft und zur internationalen Ordnung, dem auch Taten folgten.**

## **Ad hoc Neutralität**



**Damit würde „die Verteidigung der Werte der Schweiz als Teil der westlichen Wertegemeinschaft ins Zentrum gestellt“, heißt es im Berichtsentwurf des EDA. Bei einem Angriff auf einen europäischen Staat oder die freiheitliche Weltordnung würde die Neutralität nicht angewandt. Auf Sanktionen würde nur in begründeten Einzelfällen verzichtet. Die Waffenausfuhr könnte gelockert werden. Militärische Überflüge der „Wertepartner“ wären möglich, ebenso Kooperationsabkommen „zur Vorbereitung eines Verteidigungsfalles“. Ein NATO-Betritt wäre aber ausgeschlossen.**

### **Verzicht auf Neutralität**

**Es steht der Schweiz offen, einseitig auf die Neutralität zu verzichten und unter anderem der NATO beizutreten. Diesen Weg gehen nun Finnland und Schweden, die in den letzten Jahren eine Form der Ad hoc-Neutralität praktiziert haben.**

**Aber wie ging es weiter?**

**Am 7. September wurde schließlich der lang angekündigte Neutralitätsbericht im Bundesrat behandelt und von diesem zurückgewiesen, was einer schweren politischen Niederlage für Bundesrat Ignazio Cassis gleichkommt. Der Bericht selbst blieb geheim.**

**Namentlich das Konzept der „kooperativen Neutralität“ fand keinen Anklang. Die Neue Zürcher Zeitung NZZ titelte am 8. September 2022: Cassis wird „neutralisiert“.**

**Demnach musste er sich auch fragen lassen, ob es wirklich klug war, während eines Krieges in Europa die Neutralität neu zu definieren. Zuletzt war er praktisch isoliert und musste mit ansehen, wie sein Vorhaben kläglich scheiterte.**

**In der Amtlichen Mitteilung des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten hieß es dazu nur:**

**„Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Neutralitätspolitik, wie sie seit dem Neutralitätsbericht vom 29. November 1993 definiert und praktiziert wurde, ihre Gültigkeit behält. Sie lässt der Schweiz einen hinreichend großen Handlungsspielraum, um auf die Ereignisse in Europa seit dem Ausbruch des Ukraine-Krieges zu reagieren. Ausgehend von diesem Standpunkt soll der Entwurf des Neutralitätsberichts angepasst und im Herbst vom Bundesrat verabschiedet werden.**

**Der Bundesrat wird die Auswirkungen des Konflikts auf die internationalen Beziehungen weiter analysieren und nächstes Jahr im Rahmen der außenpolitischen Strategie eine Auslegeordnung vornehmen, die auch die Neutralitätspolitik der Schweiz abdeckt.“**

**Einen ganz anderen Ansatz verfolgt die Initiative von Alt-Bundesrat Christoph Blocher, von der Schweizerischen Volkspartei SVP. Diese ist nationalkonservativ, rechtspopulistisch, europaskeptisch und wirtschaftsliberal. Sie ist im Nationalrat die stärkste Partei. Freunde und Gegner Blochers gestehen ihm übereinstimmend außerordentliche rhetorische Fähigkeiten und große politische Breitenwirkung zu. Dabei polarisiert er wie kein anderer Schweizer Politiker.**

**Er will zurück zur integralen Neutralität. Das bedeutet:**

**Die Schweiz soll immerwährend bewaffnet neutral sein. Damit beruft sich Blocher auf die Folgeverträge nach dem Wiener Kongress von 1815.**

**Der Beitritt zu militärischen Bündnissen wird ausgeschlossen. Eine Kooperation mit Drittstaaten wäre nur bei einem militärischen Angriff erlaubt.**

**Die Übernahme von Sanktionen wäre nicht möglich. Allerdings lässt sein Initiativtext die Möglichkeit offen, dass die Schweiz die Umgehung von Maßnahmen von Drittstaaten verhindert.**

**Der Geist der Guten Dienste wird in der Verfassung festgeschrieben. Die Schweiz soll die Neutralität zur Verhinderung und Beseitigung von Konflikten nutzen und als Vermittlerin zur Verfügung stehen.**

**Der freisinnige Politiker Rene Rhinow nannte dieses Vorhaben eine „gefährliche Überhöhung“ der Neutralität und wies darauf hin, dass sich nicht nur das Umfeld in den letzten 200 Jahren geändert habe, sondern dass dies auch den Handlungsspielraum einschränken würde und der Sicherheit der Schweiz gar „abträglich“ wäre.**

**Eine strenge Neutralität könne sich so auswirken, dass „die Sicherheit und die existenziellen Interessen der Schweiz gefährdet würden.“ Dies darum, weil die Schweizer Verfassung eine aktive Außen- und Sicherheitspolitik verlange. Das bedeute auch eine Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarn.**