



Eine lange Tradition: Die Eidgenössische Waffenfabrik Bern feiert 1975 ihr hundertjähriges Bestehen. Keystone

Die Kriege der anderen

In der Schweiz wird heftig über Neutralität und Waffenexporte gestritten: ein Widerspruch, der nicht neu ist. Und Ausdruck der Konzeptlosigkeit der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik.

Ein Essay von Erich Keller, 14.03.2023

Noch im Herbst 2022 haben die Erfolge der scheinbar gut gerüsteten ukrainischen Truppen die Weltöffentlichkeit elektrisiert. Schon speulierte man über einen Sieg der Ukraine und, wer weiss, einen Systemwechsel in Putins Russland. Heute sieht alles wieder anders aus. Der Kriegsfürst scheint fest im Sattel zu sitzen, militärisch droht ein gefährliches Patt. Gelänge es dem Aggressor, Gebiete im Osten von der Ukraine abzuschneiden, wäre damit eine dauerhafte Konfliktzone geschaffen. Die Region würde kaum zur Ruhe kommen. Regional mag der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine begrenzt sein – in seinen Auswirkungen aber ist er global.

Zum Autor

Erich Keller ist Historiker. Zuletzt publizierte er «Das kontaminierte Museum», ein Werk über die Kunstsammlung des Waffenfabrikanten Emil G. Bührle im Neubau des Kunsthauses Zürich. Auch die Republik berichtete über die Bührle-Sammlung.

Seit die Träume von einer raschen Niederlage Russlands geplatzt sind, hat sich auch in der Schweiz die Debatte verändert. Lange hatte man geglaubt, die umfangreichen Waffenlieferungen aus den USA und der EU wären ausreichend für das Zurückdrängen des putinschen Imperialismus. Jetzt aber nimmt der Druck auf die Schweiz zu, den Export von Munition und Waffen an die ukrainischen Truppen zuzulassen.

Doch soll und darf die Schweiz die Ukraine mit Kriegsmaterialexporten militärisch unterstützen? Die Frage rührt an die Grundfesten der politischen Überzeugungen.

Dabei prallen zwei scheinbar miteinander unvereinbare Themenkomplexe aufeinander. Zum einen die Neutralität, die Nichtteilnahme an den Kriegen der andern. Eine Tradition, die tief eingelassen ist in das Selbstbild der Schweiz. Zum anderen die Tatsache, dass die neutrale Schweiz Standort einer fast ausschliesslich auf den Export ausgerichteten Rüstungsindustrie ist.

In ruhigen Zeiten scheint eine Art von Gleichgewicht zwischen Waffenproduktion und Neutralitätspolitik zu bestehen: Im internationalen Vergleich relativ strikte Gesetze wachen darüber, dass die Neutralität der Schweiz gewahrt bleibt, auch wenn sie Kriegsmaterial exportiert. Zumindest, sofern man sich beides etwas schablonenhaft vorstellt – die Neutralität und den Export von Kriegsmaterial.

Der Neutralitätsbruch durch die Rüstungsindustrie

Denn in Stein gemeisselt ist die Bedeutung des Neutralitätsbegriffs keineswegs. In der Bundesverfassung taucht er nur ganz am Rande auf. In der ausenpolitischen Praxis wird Neutralität als Mittel zum Zweck verstanden. Sie soll, so umschreibt es das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), zum Frieden und zur Sicherheit in Europa beitragen, aber auch zur Unabhängigkeit des Staates und der Unverletzlichkeit seiner Grenzen.

International garantiert wird das Neutralitätsrecht durch das Haager Abkommen von 1907. Darin wird das Recht auf Nichtteilnahme an Kriegen ebenso festgehalten wie etwa die Forderung, dass in Bezug auf den Export von Rüstungsgütern alle Kriegsparteien gleichzubehandeln seien. Die Gesetze und Massnahmen, die ein Staat zur Wahrung seiner Neutralität erlässt, machen seine Neutralitätspolitik aus. Gemäss EDA sind diese humanitär geprägt und stehen im Dienst der internationalen Solidarität, des Friedens und des Wohlstands.

Schaut man sich die Geschichte des 20. Jahrhunderts an – des Jahrhunderts der globalen Kriege –, wird schnell klar, dass die Rolle der Schweiz darin keine durchwegs neutrale war.

Entscheidend dafür verantwortlich: ihre exportorientierte Rüstungsindustrie. Sie ist zwar erst in der Zwischenkriegszeit entstanden, aber es ist erstaunlich, welche symbolische und politische Bedeutung ihr seither zukommt.

In Zahlen ausgedrückt ist die Rüstungsindustrie für die insgesamt auf Export getrimmte Wirtschaft nämlich ziemlich unbedeutend. Global stammen weniger als ein Prozent der Rüstungsgüter aus Schweizer Produktion. 2021 wurde gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) Kriegsmaterial im Wert von 742,8 Millionen Franken exportiert. Letztes Jahr wurde mit 955 Millionen Franken gar ein absolutes Allzeithoch erreicht. Gemessen am Gesamtvolumen sind die Kriegsmateriallieferungen allerdings verschwindend klein – sie machen etwa 0,2 bis 0,3 Prozent aller aus der Schweiz exportierten Güter aus. Berücksichtigt man die mit diesen Ausfuhren verbundenen ökonomischen Effekte, beträgt die gesamte Wertschöpfungskette etwa 1,2 Milliarden Franken, rund 7600 Arbeitsplätze hängen daran. Zum Vergleich: Mehr als 200'000 Menschen arbeiten in der Schweiz in Pflegeberufen.

Waffenplattform für das Dritte Reich

Aber wie ist die Schweiz überhaupt zum Rüstungsstandort geworden? Am Anfang der Geschichte des exportfähigen, technologisch konkurrenzfähigen Rüstungsstandorts Schweiz steht ein Neutralitätsbruch. Als nach Ende des von Deutschland losgetretenen Ersten Weltkriegs endlich die Waffen schwiegen, weigerte sich die Schweiz, alle Bestimmungen der Versailler Friedensverträge anzuerkennen. Damit durchkreuzte das Land die Absicht der siegreichen Entente-Mächte, die deutsche Rüstungsindustrie dauerhaft zu zerschlagen. Die Schweiz entwickelte sich in der Folge zu einem wichtigen Offshore-Standort für die Rüstungsindustrie des auf Rache sinnenden und gegen den «Schmachfrieden von Versailles» agierenden Deutschen Reichs.

Sucht man nach einem Namen für die verdeckte Wiederaufrüstung Deutschlands zur erneuten Weltkriegsstärke, wird man rasch fündig: Emil Bührle. 1924 war er mit diesem Auftrag von der Heeresleitung in die neutrale Schweiz geschickt worden. Seit den Berichten der Bergier-Kommission ist bekannt, dass er hier an der Erarbeitung der technologischen Grundlagen beteiligt war, die mit dafür sorgten, dass die NS-Rüstungsindustrie ab 1933 in Rekordtempo eine Armee auf die Beine stellte, die nur wenige Jahre danach innert Kürze fast ganz Europa überrannte.

Neutral war die Schweiz auch während des Zweiten Weltkriegs nicht. Auch hier wieder steht der Name Bührle stellvertretend für den De-facto-Neutralitätsbruch der Schweiz. Vom Sommer 1940 an belieferte Bührle den NS-Staat mit Munition – bis zu dessen unausweichlicher militärischer Kapitulation. Ermöglicht hatte diese Geschäfte der Bundesrat. Es war ein klarer Bruch mit der Haager Neutralitätskonvention.

In der Folge wurde Bührle zum reichsten Mann des Landes und die Schweiz zum internationalen Rüstungsstandort. Ein Standort, der während des Kalten Krieges nicht neutral war, sondern in nie gekanntem Ausmass Schweizer Waffentechnologie exportierte – allerdings nur auf westlicher Seite. Kriegsmaterialausfuhren in den Ostblock waren untersagt.

Und noch einmal taucht der Name Bührle in der Geschichte der Schweizer Neutralitätsverletzungen auf: 1968 wurde bekannt, dass Emil Bührles Sohn und Nachfolger Dieter jahrelang Waffen in kriegsführende Länder geliefert

hatte, die eigentlich einem Embargo unterlagen. 1970 wurde er dafür vom Bundesgericht zu einer bedingten Haftstrafe und einer Busse verurteilt. Als zwei Jahre später über ein totales Waffenausfuhrverbot abgestimmt wurde, wäre dieses im Zuge des Bührle-Skandals mit 49,7 Prozent Ja-Stimmen beinahe angenommen worden.

Die neue Dringlichkeit

Wie man es auch dreht und wendet – in kriegerischen Zeiten ist nicht zu übersehen, in welche Widersprüche das Festhalten an einer eigenen Rüstungsindustrie einen der Neutralität verpflichteten Staat immer wieder hineinmanövriert.

Wie unübersichtlich die gegenwärtige Debatte ist, zeigte sich unlängst an der Frage, ob die geltenden Bestimmungen aus dem Kriegsmaterialgesetz revidiert werden könnten, um sogenannte Wiederausfuhren im Ausnahmefall zu ermöglichen. Also ob bereits nach Deutschland, Spanien und Dänemark verkaufte Schweizer Waffen und Munition an die Ukraine weitergegeben werden dürfen.

Eigentlich ist das Wiederausfuhrverbot sinnvoll, es verhindert, dass Schweizer Rüstungsgüter durch Umgehungsgeschäfte in Kriegsgebieten landen. Doch der Russland-Ukraine-Krieg stellt die strikte Anwendung dieses Gesetzes nun infrage. Verschiedene Motionen wurden in den beiden Parlamentskammern und ihren sicherheitspolitischen Kommissionen diskutiert. Etwa die Idee, dass Waffenlieferungen an die Ukraine möglich wären, wenn ein Angriffskrieg wie der russische von der Uno-Vollversammlung als völkerrechtswidrig eingestuft würde.

An Dringlichkeit gewonnen haben diese Debatten, seit bekannt geworden ist, dass Deutschland und Tschechien in der Schweiz gelagerte Leopard-2-Modelle kaufen wollen – um mit ihnen die entstandenen Sicherheitslücken zu füllen, die sich durch deutsche Panzerexporte an die Ukraine ergeben haben. Die Panzer aus der Schweiz würden also nachrücken, ohne in der Ukraine eingesetzt zu werden. Dazu kommt, dass die deutsche Rheinmetall, ein auch in Zürich-Oerlikon tätiger Rüstungskonzern, 96 Panzer des Typs Leopard 1 kaufen will. Sie gehören der Ruag und damit der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Rheinmetall würde die Panzer weiter an die Ukraine liefern.

Selbst wenn sich das alles politisch durchsetzen liesse – es würde Monate dauern, bis die notwendigen Reformen unter Dach und Fach wären. Und das in einer für die Ukraine strategisch brenzligen Situation. Die Uhren der Neutralität ticken langsam, das Tempo des Krieges aber ist hoch.

Doch durchsetzen lassen werden sich diese Exporte letztlich sowieso kaum. Zum einen stemmt sich die SVP dagegen, zum anderen die Grünen. Nun, da die eidgenössischen Räte über die Motionen zur Lockerung der Nichtwiederausfuhrklausel abgestimmt haben, zeigt sich, dass in dieser Frage aber auch innerhalb der FDP und der SP kein Konsens herrscht. Die grüne Nationalrätin Aline Trede etwa behauptet zum einen, dass Waffenlieferungen aus der Schweiz für den Kriegsverlauf sowieso unbedeutend seien. Anders hingegen sähe das aus, würde man die Finanzströme unterbinden, die die russische Kriegsmaschinerie am Laufen hielten. Denn die Schweiz sei als Drehscheibe für den russischen Rohstoffhandel unersetzlich. Satte 80 Prozent davon würden über die Schweiz laufen. Hier müsse angesetzt werden, ebenso wie bei einer verstärkten humanitären Hilfe oder dem Einfrieren von Oligarchengeldern. Zum anderen, so Trede, wür-

den Waffenlieferungen, selbst wenn sie unbedeutend wären, die militärische Neutralität der Schweiz verletzen.

Das Problem der Dual-Use-Güter

Diese militärische Neutralität im strikten völkerrechtlichen Sinn ist wie gesehen nicht bloss aus historischer Perspektive eine Fiktion. Sie wird auch brüchig, wenn man sich die Produktionskreisläufe von Rüstungsgütern in ihrer Gesamtheit vergegenwärtigt.

Unter Kriegsmaterial wird nämlich lediglich das verstanden, was ausschliesslich für den Kampfeinsatz hergestellt wurde. Also von Ausrüstungsgegenständen bis hin zu komplexen Waffensystemen. Um aber überhaupt Waffen und anderes Kriegsgerät in industriellem Ausmass fertigen zu können, braucht es die entsprechenden Maschinen und Gerätschaften. Man spricht hier von Dual-Use-Gütern, komplexen Produkten also, die in diesem Fall sowohl für zivile wie militärische Verwendung geeignet sind.

So gelangten aus der Schweiz bis unmittelbar vor Beginn des Angriffskriegs in grosser Menge Werkzeugmaschinen und andere technische Apparate nach Russland. Wie Recherchen von ukrainischen Expertinnen rund um den staatlichen wirtschaftlichen Sicherheitsrat der Ukraine ESCU zeigen, landeten diese Dual-Use-Geräte in russischen Rüstungsbetrieben. Zum Beispiel solche der Firma Fritz Studer AG aus Steffisburg bei Thun. Sie habe 2018 Schleifmaschinen an den russischen Flugzeugmotorenhersteller PJSC Kuznetsov verkauft. Dieser stellt unter anderem Triebwerke für den strategischen TU-22-Bomber her, mit dem Angriffe gegen die Ukraine geflogen würden. Oder die Wärmebehandlungsanlagen der jurassischen Firma Codere SA. 2016 hat die russische Elektromashina diese Apparate gekauft. Und die Elektromashina stellt Teile für russische Panzer her.

Was die russischen Truppen heute auf die Ukraine feuern, wurde durchaus auch mit Schweizer Präzisionsmaschinen gefertigt. Maschinen, die weit nach der Annektierung der Krim und der beginnenden militärischen Destabilisierung der Ukraine aus der neutralen Schweiz exportiert worden sind.

Zur neutralitätspolitischen Problematik des Kriegsmaterialexports gehört indes auch die Unterscheidung zwischen Kriegs- und Krisenländern. Mit Letzteren sind Unrechtsregime und Staaten gemeint, die in interne oder internationale Konflikte verwickelt sind. Dazu zählen Katar, Jemen, Saudi-arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Pakistan, Bangladesh und die Türkei – sie alle erwerben Rüstungsprodukte der neutralen Schweiz. Ganz legal.

Die Opfer-Täter-Umkehr

Ginge es nach der SVP, dürfte keine einzige je in der Schweiz gefertigte Patrone an die ukrainische Armee gehen. Nach Russland verkauft werden könnte hingegen auch weiterhin alles andere aus hiesiger Produktion: Also auch die für die dortige Rüstungsindustrie unverzichtbaren Werkzeugmaschinen, Motoren oder Mikroprozessoren. Ja, die Schweiz wäre sogar verpflichtet, solche Dinge in Putins Kriegsstaat zu senden. Denn Sanktionen gegen Russland lehnt die SVP rundweg ab.

Überhaupt ist die Russland-Positionierung der SVP verblüffend. Nachdem es für einen Moment so ausgesehen hatte, als ob sie wenigstens in

der Wiederausfuhrfrage kompromissbereit sein könnte, haben die Wortführer rund um Christoph Blocher die Volkspartei wieder auf Kurs gebracht. Bemerkenswert hierzu sind die Äusserungen von Roger Köppel in der «Weltwoche». Neutralität sei keine Sache der Moral, sondern nüchterne Staatsmaxime, behauptet er, obschon Expertinnen und Experten für Verfassungsrecht darauf beharren, dass die aussenpolitische Neutralität kein Selbstzweck ist.

Gemäss Köppel aber unterscheidet die Neutralität nicht zwischen Aggressor und Angegriffenen. Dasselbe müsse für Wirtschaftssanktionen gelten – oder, wie Köppel das nennt, im «Wirtschaftskrieg». Man solle nur die Russinnen fragen, denn die von der Schweiz mitgetragenen EU-Sanktionen seien ein Neutralitäts- und ein Verfassungsbruch gegenüber Russland. Der simple Gedanke, dass der «Neutrale» im Fall eines Angriffskrieges nicht über den Parteien steht, sondern dem Aggressor hilft, scheint Köppel nicht mehr vermittelbar.

Auch Christoph Blocher hat sich wiederholt in diesem Sinn geäussert. Von diesen SVP-Kreisen wird eine eigentliche Opfer-Täter-Umkehr vollzogen: Russland ist nicht mehr der Initiator des Krieges, sondern das Opfer von Sanktionen.

Doch nicht bloss am Umgang der SVP mit den Opfern des russischen Expansionskrieges zeigt sich, wie sinnentleert die Pathosformel der immerwährenden Neutralität geworden ist. Der Historiker Georg Kreis skizzierte in einem Buch über die Geschichte dieses Diskurses schon 2004 mögliche Haltungen in künftigen Neutralitätsdebatten. Sein Fazit damals: Das eng gewordene Neutralitätsverständnis müsste aufgebrochen, der Begriff neu gedeutet werden.

Sicherlich ist die Neutralität ein hohes Gut. Doch wie soll eine Neutralitätspolitik mit dem kriegerischen 20. Jahrhundert im Rücken und mit Blick auf das erneut in gefährliche Zeiten abgleitende 21. Jahrhundert aussehen? Sicher ist, dass ein Festhalten an einem starren Neutralitätsbegriff nicht länger als Erklärung fürs Abseitsstehen in den Kriegen der anderen taugt. Die Invasion der Ukraine führt das überdeutlich vor Augen.

Neutralität auf der einen, Kriegsgeschäfte auf der anderen Seite – das ist kein blosser Widerspruch im helvetischen Selbstverständnis, sondern letztlich die Folge eines umfassenden politischen Konstruktionsfehlers. Nämlich einer fehlenden aktiven Aussenpolitik des Landes innerhalb der bestehenden politischen und militärischen Bündnisse.

Doch das sagt sich leicht. Als 1989 mit dem Fall der Berliner Mauer symbolisch der Kalte Krieg endete, löste sich in der Schweiz auch eine Denkblockade. Wer sich an die Abstimmung über die Armeeabschaffung im selben Jahr erinnert, wird nie vergessen, wie sich die Stimmung im ganzen Land dadurch veränderte. 35,6 Prozent der Stimmberechtigten votierten für ihre Auflösung. Seither hat sich das Geflecht aus Militär, Politik und Wirtschaft, das zuvor alle Bereiche des Lebens durchdrungen und dominiert hatte, weitgehend aufgelöst. Nicht dass es diese Verbindungen nicht mehr gäbe. Doch das dadurch stets lauende Primat des Militärischen, es war immer «männlich» konnotiert, ist verschwunden. Zum Glück.

Dennoch können wir nicht voraussehen, welche Auswirkungen der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine haben wird. Dass er aber in einem historischen Zusammenhang mit den Kriegen des 20. Jahrhunderts gesehen werden muss, ist offensichtlich. Darin scheint er so anachronistisch wie bedrohlich.

Als am 24. Oktober 1945 die Uno-Charta in Kraft trat, sollte sie genau diesen Rückfall verhindern. Unmissverständlich lautet darum der erste Satz der Präambel, dass die Mitgliedsstaaten fest entschlossen seien, «künftige Geschlechter», wie es heisst, «vor der Geissel des Krieges zu bewahren». Wie dies zu erreichen sei, hält der erste Artikel fest: durch wirksame kollektive Massnahmen zur Verhütung und Beseitigung von Bedrohungen des Friedens und durch die Unterdrückung von Angriffshandlungen.

In diesen Kontext gehört die Ausgestaltung der Neutralität der Schweiz – zumal sie seit 2002 Mitglied der Uno ist. Höchste Zeit also, sich Gedanken darüber zu machen, ob es klug ist, weiter an einer exportgetriebenen Rüstungsindustrie festzuhalten. Und einer Neutralitätsrhetorik, die in die dauernde Isolation führt.