

Neutralität und Sanktionen

Eine Richtigstellung.

Thomas Borer

Im Nachgang zum bundesrätlichen Entscheid vom 28. Februar 2022, die Sanktionen der EU gegenüber Russland autonom mitzutragen, ist in Kreisen im In- und Ausland festgestellt worden, die Schweiz gebe ihre jahrhundertelange Neutralität auf oder habe mit einem Schlag ihre bewährte Neutralitätspolitik geändert. Beides ist falsch. Vielmehr reiht sich der Entscheid des Bundesrates konzipiert in die Neutralitätspolitik ein, die wir seit dem Ende des Kalten Krieges verfolgt haben.

Ab 1989 wurde im Aussendepartement (EDA) die Neutralität als Instrument unserer Aussenpolitik auf den Prüfstand gestellt. Dabei wurde eine klare Unterscheidung zwischen neutralitätsrechtlich gebotenen Pflichten und bloss neutralitätspolitisch Wünschbarem gemacht. Leider fehlt in der politischen Debatte das Verständnis für diese Unterscheidung weitgehend.

Aussenpolitische Handlungsfreiheit

Das Völkerrecht auferlegt dem Neutralen nur wenige Pflichten. So darf er nicht direkt an Kriegen teilnehmen und keiner Seite mit Streitkräften oder Waffen beistehen. Er darf kriegführenden Staaten keinen Durchmarsch und kein Überfliegen gestatten. Über diese Bestimmungen hinaus enthält das Neutralitätsrecht keine verpflichtenden Auflagen, welche die Aussenpolitik eines neutralen Staates in irgendeiner Weise begrenzen könnten. Wenn ein neutraler Staat mehr tut, als das Neutralitätsrecht verlangt, so handelt er nicht im Sinne einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen. Er führt eine Neutralitätspolitik. Wie er diese führt, liegt in seinem freien Ermessen.

Das Neutralitätsrecht räumt ihm ein grosses Mass an Verhaltens- und Handlungsfreiheit ein. Es schreibt keineswegs vor, der Neutrale müsse «stillsitzen oder abseitsstehen». Es verpflichtet weder zu einer wirtschaftlichen noch zu einer Gesinnungsneutralität. Der Neutrale darf sich durchaus international für Grundwerte wie Frieden, Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte einsetzen. Er hat daher jenseits des völkerrechtlich gebotenen Kerngehalts grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit.

Die Neutralität ist eine jahrhundertalte Maxime der schweizerischen Aussenpolitik. Historisch und verfassungsrechtlich ist sie aber immer nur ein Instrument und kein Ziel der Aussenpolitik gewesen. Das heisst, sie dient wie andere Mittel, zum Beispiel Sicherheits- und Aussenwirtschaftspolitik, Mitgliedschaft in

Der Neutrale darf sich international für Frieden, Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte einsetzen.

internationalen Organisationen, Entwicklungszusammenarbeit, Gute Dienste und so weiter, dazu, die Ziele der Schweizer Aussenpolitik zu verwirklichen. Der Bundesrat muss im Einzelfall abwägen, mit welchem dieser Mittel die Interessen der Schweiz insgesamt am besten gewahrt werden sollen.

Gestützt auf dieses moderne Konzept hat der Bundesrat 1990 beschlossen, an den wirtschaftlichen, nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen gegen den Irak teilzunehmen. Schon damals war absehbar, dass die Vereinten Nationen wegen des Vetorechts der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder in zukünftigen Krisenfällen blockiert werden könnten. Daher hat der Bundesrat 1993 in seinem Bericht zur Neutralität ausdrücklich festgehalten: «Wenn Wirtschaftssanktionen ausserhalb der

Vereinten Nationen gegenüber einem Rechtsbrecher oder Friedensstörer ergriffen werden, der Völkerrecht oder andere gemeinsam eingegangene Verpflichtungen verletzt hat, so können diese Massnahmen eine dem Frieden dienende Ordnungsfunktion haben. Sie stehen dann mit Sinn und Geist der Neutralität im Einklang. Daher ist der Bundesrat grundsätzlich bereit, auch an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen teilzunehmen. Er wird nach einer umfassenden Güterabwägung im Einzelfall entscheiden, ob jeweils ein Abseitsstehen oder eine Teilnahme eher der Wiederherstellung des völkerrechtsmässigen Zustandes und der Wahrung der schweizerischen Interessen dient.»

Im besten Interesse der Schweiz

Im vorliegenden Fall hat Putin grundlegendes Völkerrecht aufs schwerste verletzt. Die Vereinten Nationen werden wegen des Vetorechts Russlands keine Sanktionen beschliessen können. Hingegen haben westliche Demokratien, welche die gleichen Grundwerte vertreten, wie sie in unserer Bundesverfassung festgelegt sind, Massnahmen gegen Russland ergriffen. Es liegt im besten aussenpolitischen Interesse der Schweiz, diese Sanktionen mitzutragen und den Rechtsbrecher in die Schranken zu weisen. Denn die Schweiz hat als Staat ein grosses Interesse daran, dass das internationale Sicherheitssystem funktioniert und dass eine auf dem Völkerrecht und dem Gewaltverbot beruhende Friedensordnung besteht. Das Neutralitätsrecht hindert die Schweiz nicht daran, derartige Massnahmen zu ergreifen. Der Bundesrat hat eine zutreffende Güterabwägung getroffen. Nunmehr muss er lediglich noch innen- und aussenpolitisch kommunizieren, dass er damit in keiner Weise die dauernde militärische Neutralität der Eidgenossenschaft aufgegeben hat.

Dr. Thomas Borer war Botschafter der Schweiz in Deutschland. Ab 1989 war er im EDA für das Neutralitätsrecht und die Sanktionen der Schweiz im Irakkrieg verantwortlich. Er hat den Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität von 1992 und den Anhang zur Neutralität im Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den goer Jahren vom 29. November 1992 massgeblich mitverfasst.

