

«Neutralität ist ein Identitätsmerkmal»

Die Schweizer Neutralität habe ein Eigenleben entwickelt und sei nicht ausschliesslich eine aussenpolitische Richtlinie, sagt ein Experte.

Interview: Christoph Bernert

Der Historiker Sacha Zala, Direktor der Forschungsstelle Dödis und Professor an der Universität Bern, ist einer der besten Kenner der Geschichte der Schweizer Aussenpolitik. Er spricht über Neutralität, Recht und Identität.

Die Schweiz tut sich schwer mit Sanktionen gegen Russland. Mit Verweis auf ihre neutrale Rolle als Vermittlerin übernimmt der Bundesrat die EU-Sanktionen nicht vollständig. Warum nicht? Sacha Zala: Der Bundesrat macht hier einen Spagat. Er versucht die EU-Sanktionen, zumindest was die Aussenwirkung anbelangt, weitgehend zu übernehmen. Gleichzeitig bemüht er sich, gegenüber Russland nicht gleich hart aufzutreten wie die EU. Damit will der Bundesrat sowohl wirtschaftliche Interessen sichern als auch ermöglichen, dass die Schweiz mit Russland im Gespräch bleibt und ihre guten Dienste als Vermittlerin anbieten kann.

Handelt er mit Blick auf die Schweizer Neutralität historisch konsequent?

Am Sanktionswesen hat sich immer die Komplexität der Herausforderungen der Schweiz als neutraler Staat im internationalen Kontext gezeigt. Bei der Gründung des Völkerbunds nach Ende des Ersten Weltkriegs gewährten die Grossmächte 1920, dass die neutrale Schweiz als einziges Mitglied des Völkerbunds davon ausgenommen blieb, militärische Sanktionen mitzutragen. Die wirtschaftlichen Sanktionen hingegen versprach die Schweiz mitzutragen. Doch lange hielt dieses Versprechen nicht.

Wann war es zu Ende?

Als Italien unter Mussolini 1935 in Abessinien, dem heutigen Äthiopien, einfiel, beschloss der zu diesem Zeitpunkt schon deutlich geschwächte Völkerbund Wirtschaftssanktionen. Trotz Verpflichtung trug die



Sacha Zala
Professor Universität Bern

«Bis zum Ende des Kalten Krieges glich das Verhalten der Schweiz bezüglich Sanktionen immer einem Hochseilakt.»

Schweiz diese nicht mit. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Grossmächte nicht mehr bereit, der Schweiz eine Befreiung von Sanktionspflichten zu gewähren. Dies ist der Hauptgrund, wieso die Schweiz bis 2002 der UNO fernblieb. Erst 1990 bei der Golfkrise übernahm sie autonom die UNO-Sanktionen gegen den Irak. Davor, bis zum Ende des Kalten Krieges, glich das Verhalten der Schweiz bezüglich Sanktionen immer einem Hochseilakt – Stichwort Südafrika.

Können Sie das ausführen?

Mit ihrem eigenwilligen Verständnis des Neutralitätsbegriffs deklarierter die Schweiz das direkte Eingreifen von Sanktionen als unvereinbar mit der Neutralität. Gleichzeitig wollte sie, aus Angst vor internationalem Druck und Reputationsschäden, nicht als Kriegsgewinnerin oder

Unterstützerin von Pariaestaaten dastehen. Sie erfand deshalb den Diskurs vom Courant normal.

Was bedeutet das?

Sanktionen, die zu einer Verringerung des Handelsvolumens mit einer Konfliktpartei geführt hätten, wären im damaligen Verständnis als Verletzung des neutralitätspolitischen Gebots der Gleichbehandlung der Konfliktparteien betrachtet worden. Der Courant normal bedeutet also, dass die Wirtschaftsbeziehungen unter allen Umständen fortgeführt wurden, allerdings ohne deutlichen Anstieg des Handelsvolumens. Zumindest von der Idee her sind die vom Bundesrat präsentierten «Umgehungsverhinderungsmaßnahmen» eigentlich die Fortsetzung des Courant normal.

Sie haben das eigenwillige Neutralitätsverständnis

erwähnt. Worin besteht das? Als junger Mann dachte ich: Die Neutralität der Schweiz ist in erster Linie eine Floskel, die das «Geschäftmachen» mit möglichst allen Ländern ermöglichen soll. Doch nach Jahrzehnten in der Geschichtsforschung zur Aussenpolitik komme ich zu einem differenzierteren Schluss.

Wie lautet dieser?

Ich betrachte die schweizerische Neutralität viel stärker als innenpolitisches Identifikationsmerkmal und Rechtfertigungsdiskurs denn als ausschliesslich aussenpolitisches Richtlinie. Schliesslich hat sie ein Eigenleben entwickelt. Bemerkenswert ist, dass der Bundesrat die Neutralität manchmal auch so ausgelegt hat, dass sie der Schweiz nicht zum Vorteil gereichte.

Welches sind die von Ihnen erwähnten innen- und iden-

titätspolitischen Aspekte der Schweizer Neutralität?

Der Erste Weltkrieg, als die Deutschschweiz stark mit dem deutschen Kaiserreich, die Romandie hingegen mit Frankreich sympathisierte, war eine grosse Herausforderung für den Zusammenhalt des Landes. Daraus entstand eine Konzeption von Neutralität, die weit über das hinaus geht, wozu das Völkerrecht die Schweiz als neutralen Staat verpflichten würde. Die völkerrechtlichen Bestimmungen für neutrale Staaten gemäss der Haager Konvention von 1907 sind sehr eng gefasst. Daraus ergeben sich in den allermeisten heutigen Konfliktsituationen kaum Verpflichtungen für die Schweiz.

Weshalb ist denn ihr aussenpolitischer Handlungsspielraum, zumindest in der Darstellung des Bundesrats, so gering?

Wenn der Bundesrat von den Verpflichtungen der Neutralität spricht, meint er damit eigentlich meistens die Neutralitätspolitik und kaum je das Neutralitätsrecht. Die Schweiz hat aus der Neutralität eine identitätspolitische Frage gemacht, die ein Eigenleben entwickelt hat. Das schränkt manchmal ihren Handlungsspielraum ein. Andererseits ermöglicht dies auch grosse Flexibilität.

Wie meinen Sie das?

Das Geniale an der Neutralität ist ja, dass sie eigentlich ausgelegt werden kann, wie man will. In den Aussenbeziehungen läuft es normalerweise so: Ein souveräner Staat kann die Begehren einer anderen Partei einfach mit «Nein» beantworten. Die Schweiz kann aber immer sagen: «Wir würden es gerne tun, aber leider verbietet die Neutralität uns das.» In Schweizer Köpfen funktioniert eigentlich jede Erklärung, in der das Wort Neutralität vorkommt – und auch ihr exaktes Gegenteil. Denn letztlich macht die Schweiz immer Neutralitätspolitik, aber verkauft diese dann als Neutralitätsrecht.

Sanktionen: Nationalrat erhöht Druck auf Bundesrat

Von links bis hin zur FDP erschallt der Ruf nach schärferen Sanktionen gegen Russland. Doch die Landesregierung verteidigt ihren Weg.

Maja Briner

Die Kritik kam von links ebenso wie aus der Mitte und von der FDP: Sie alle zeigten sich enttäuscht über den Entscheid des Bundesrats, die EU-Sanktionen nicht vollständig zu übernehmen. Angesichts des russischen Angriffskriegs reiche es nicht mehr, nur die Umgehung von Sanktionen zu verhindern, erklärten sie unisono. «Dieser eklatante Bruch des Völkerrechts verlangt eine klare politische Antwort», sagte FDP-Präsident Thierry Burkart am Donnerstag. Und Mitte-Präsident Gerhard Pfister schrieb: «Die Schweiz

darf nicht der europäischen Businesshub für Russlands Krieg werden.»

Nun wollen die Politiker und Politikerinnen den Druck erhöhen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat am Freitag eine Erklärung ausgearbeitet, die bereits am Montag im Nationalrat verabschiedet werden könnte. Darin wird der Bundesrat aufgefordert, den «Druck auf Russland zu erhöhen, indem sich die Schweiz den EU-Sanktionen gegen Russland anschliesst». Die Schweiz «als wichtigster Rohstoffhandelsplatz und bedeutender Standort für Finanzdienstleistungen für

russische Konzerne» müsse entsprechend Verantwortung übernehmen, heisst es weiter.

Kommission entschied sehr deutlich

In der Erklärung wird zudem der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands «aufs Schärfste» verurteilt und zu einem Waffenstillstand aufgerufen. Der Erklärungsentwurf wurde gestern mit 16 zu 6 Stimmen bei zwei Enthaltungen deutlich angenommen. Widerstand kam in der Kommission dem Vernehmen nach von Seiten der SVP.

Das Büro des Nationalrats wird am Montag entscheiden,

wann das Geschäft traktandiert wird. Frühest möglicher Termin ist Montagnachmittag. Mit einer Erklärung kann sich der Nationalrat zu wichtigen Ereignissen äussern. Die grosse Kammer hatte beispielsweise 2018 wegen des Syrienkriegs zu diesem Instrument gegriffen, ebenso 2013 wegen des US-Steuerstreits sowie kürzlich wegen der Corona-Krise. Direkte Folgen hat eine Erklärung nicht. Wird sie mit grosser Mehrheit angenommen, wäre es aber ein klares Zeichen an die Adresse der Regierung.

Bundespräsident Ignazio Cassis sah sich bereits am Freitag gezwungen, den bundesrät-

lichen Kurs zu erklären und zu verteidigen. Die Schweiz habe zu Sanktionen wegen ihrer Neutralität eine «differenzierte Position», sagte er – und räumte ein, dass dies derzeit nicht einfach sei. Dennoch zeigte er sich überzeugt, dass der eingeschlagene Weg der richtige ist. Das Ziel sei, die diplomatischen Türen offen zu lassen. «Die Schweiz kann diesbezüglich einen Mehrwert erbringen, den andere nicht können», betonte Cassis.

Und überhaupt: Die Schweiz nenne es zwar nicht Sanktionen, mache aber ungefähr dasselbe wie die EU. In einem Punkt ist die Schweiz aktuell allerdings

deutlich zurückhaltender: Die EU friert Gelder von gewissen Russen ein, die Schweiz nicht. Betroffene Personen dürfen hierzulande zwar kein neues Bankkonto mehr eröffnen, auf bereits bestehende Konten haben sie aber Zugriff. Es besteht lediglich eine Meldepflicht.

Die Regierung will in diesem Punkt nun schärfere Massnahmen einführen – welche genau, liess Wirtschaftsminister Guy Parmelin am Freitag offen. Am Vortag hatte das Seco erwähnt, eine Möglichkeit sei, keine Neugelder mehr zu erlauben. Die Kritiker dürfte das allerdings kaum besänftigen.