

Schweizer, helft der Ukraine! Bundesrat, schütze die Neutralität!

Paul Widmer

Der Krieg in der Ukraine ist eine Katastrophe und das Gerangel um unsere Neutralität ein Trauerspiel. So unbedarft wie in dieser Krise hat sich der Bundesrat noch selten benommen. Zuerst reagierte er, als ob ihn der Blitz aus heiterem Himmel getroffen hätte. Dabei wissen wir seit mehr als zweihundert Jahren, weshalb wir neutral sind: zum Schutz unserer Unabhängigkeit.

Dann betrieb er eine Hüst- und Hotpolitik, die Links und Rechts animierte, ihm in die Zügel zu greifen. FDP-Präsident Thierry Burkart zum Beispiel plädiert für eine viel engere Zusammenarbeit mit der Nato – also mit einem militärischen Bündnis, das ein amerikanische Präsident unlängst als obsolet und der französische Präsident als hirntot bezeichnete. Mit Verlaub: durchdachte Politik sieht anders aus.

Wiederholen wir Grundsätzliches. Die Schweiz verfolgt seit Jahrhunderten eine neutrale Aussenpolitik. Auf dem Wiener Kongress (1815) löschten die Grossmächte reihenweise Staaten mit einem Federstrich aus. Der Schweiz jedoch gelang es, ihre dauernde und militärische Neutralität international anerkennen zu lassen. Selbstgewählt und international anerkannt: eine solche Neutralität hat kein anderer europäischer Staat. Gewiss, Schweden verfügt auch über eine lange bündnisfreie Tradition, aber die ist nicht international anerkannt. Und Österreichs Neutralität ist auferlegt. Das Land musste sich, ehe es 1955 seine Souveränität wiedererlangte, verpflichten, eine Neutralität nach Schweizer Muster zu befolgen – was, nebenbei bemerkt, auch ein Kompliment für die neutralitätspolitische Praxis der Schweiz war. Auch Finnland musste nach dem Zweiten Weltkrieg alles unterlassen, was den sowjetischen Nachbarn hätte reizen können. Es war, wie man sagte, finnlandisiert.

Die Schweizer Neutralität hat bekanntlich zwei Seiten: eine rechtliche und eine politische. Die Rechte und Pflichten des Neutralen sind in den Haager Abkommen von 1907 festgehalten. Der neutrale Staat darf sich an keinem Krieg beteiligen, noch darf er eine Kriegspartei begünstigen. Die Kriegsparteien ihrerseits sind verpflichtet, sich jeder Verletzung neutralen Hoheitsgebiets zu enthalten.

Das Neutralitätsrecht hat an einem kleinen Ort Platz. Deshalb gerät ein Neutraler selten in Konflikt mit dem Recht. Aber es kann vorkommen. So liefert Schweden Waffen aus staatlichen Beständen an die Ukraine. Das ist einem Neutralen verboten. Bisher hat die Schweiz in diesem Konflikt nichts dergleichen getan. Sie hat kein Neutralitätsrecht verletzt. Darin sind sich alle einig.

Aber wer die Neutralität auf die rechtlichen Aspekte reduziert, macht es sich zu leicht. Sie umfasst auch die Neutralitätspolitik. Deren Gebote sind umfassender, dafür weniger griffig. Es handelt sich um Vorwirkungen, die der Neutrale im Frieden leistet, um später nicht in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen zu werden. Worin diese Vorwirkungen bestehen, steht nirgends. Die Schweiz hat immer die Auffassung vertreten, es sei an ihr selbst deren Umfang zu bestimmen. So gesehen darf sich die neutrale Schweiz alles erlauben, solange sie kein Neutralitätsrecht verletzt. Auf diese Art kann man auch die Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland rechtfertigen.

Dabei übersieht man allerdings etwas Wesentliches: Internationale Konflikte werden seit langem nicht nur mit militärischen, sondern auch mit wirtschaftlichen Mitteln geführt. Der Glaube, man könne in der Neutralitätspolitik fein säuberlich zwischen militärischen und wirtschaftlichen Massnahmen unterscheiden, hat sich als Illusion erwiesen. Die Schweiz sollte dies wissen. Denn sie hat dafür schon einmal einen Preis bezahlt. Als sie 1920 dem Völkerbund beitrug, hatte sie sich ausbedungen, nur die wirtschaftlichen, nicht jedoch die militärischen Sanktionsmassnahmen mittragen zu müssen. Sie wählte eine differenzielle Neutralität. Doch als Mussolini Abessinien überfiel, geriet diese Unterscheidung ins Wanken. Es wurde ungemütlich. Und unter entwürdigenden Umständen musste die Schweiz froh sein, dass sie sich wieder unter den Schutz der integralen Neutralität begeben konnte.

Warum haben wir diese Probleme? Weil das Neutralitätsrecht an einem Geburtsfehler leidet. Es wurde zu früh kodifiziert, schon vor dem Ersten Weltkrieg. Damals waren Wirtschaftssanktionen noch kein grosses Thema. Das sollte sich im Ersten Weltkrieg, der grossenteils ein Wirtschaftskrieg war, radikal ändern. Die Schweiz war bisher der Ansicht, sie müsse die rechtlichen Lücken, welche die Haager Abkommen aufweisen, mit neutralitätspolitischen Massnahmen überbrücken.

Der Interpretationsraum ist freilich nur die eine Hälfte des Problems. Die andere besteht darin, dass die kriegführenden Parteien unsere Neutralität auch als glaubwürdig erachten müssen. Haben sie kein Vertrauen in unsere Neutralität, schlittern wir mit unserer selbstgebastelten Auslegeordnung in den Abgrund. Neutralität, die nicht auf das Vertrauen der Konfliktparteien stösst, ist Selbsttäuschung. Vertrauen erwirbt man indes nur mit einer konstanten Neutralitätspolitik.

Wo stehen wir heute? Unsere Glaubwürdigkeit hat arg gelitten. Dass Russland die neutrale Schweiz auf die Liste der „unfreundlichen Staaten“ setzt, ist das eine. Dass die New York Times und mit ihr die halbe Welt den Eindruck bekommen, die Schweiz hätte im Ukrainekrieg ihre traditionelle Neutralität über

Bord geworfen, sollte uns noch mehr zu denken geben. Das hätte nicht passieren dürfen.

Der Bundesrat hat den neutralitätspolitischen Interpretationsraum nach einem ersten Zögern sehr grosszügig zugunsten der Schweiz ausgelegt. Gewiss stand er unter enormem Druck von Seiten der EU und den USA. Aber warum hat er in der Kommunikation dermassen versagt? Warum hat er nie den Courant normal, der im Ausland wenig bekannt ist, erklärt? Dieser ist nicht eine billige Ausrede für Nichtstun. Vielmehr will man mit diesem Instrument gerade verhindern, dass von anderen Staaten verhängte Sanktionen unterlaufen werden. Alle Ausweichgeschäfte über die Schweiz werden unterbunden. Stattdessen beteuerte der Bundesrat, die Übernahme der EU-Sanktionen bedeute keinen Präzedenzfall. Wollen sehen. Meine Erfahrungen in der Diplomatie lehrten mich, dass man das exakt dann sagt, wenn man einen neuen schafft. Es ist dringend nötig, dass sich der Bundesrat erklärt.

Hilfe an die Ukraine

Heisst das, dass die Schweiz die russische Aggression gegen die Ukraine untätig zur Kenntnis nehmen sollte? Nein. Aber wir müssen schärfer zwischen Staat und Gesellschaft unterscheiden. Nach wie vor richtet sich das Recht des internationalen bewaffneten Konflikts vornehmlich an Staaten und nicht an Individuen. Die oberste Landesbehörde muss sich neutralitätskonform verhalten. Die Gesellschaft ist freier. Wir kennen keine Gesinnungsneutralität. Die Schweizer dürfen der Ukraine helfen, was sie ja auch mit der mächtigen Sympathiewelle für die Flüchtlinge tun.

Man könnte noch weitergehen. Russland finanziert, wie wir alle wissen, seinen Krieg in der Ukraine mit seinen Öl- und Gasexporten nach Westeuropa. Ein westlicher Boykott wäre das wirksamste Mittel, um den Geldhahn zuzudrehen. Aber das hätte schwerwiegende Konsequenzen für uns selbst. Wir müssten bereit sein, diese in Kauf zu nehmen. Die Zivilgesellschaft könnte diesen Boykott selber an die Hand nehmen. Die meisten Gaswerke befinden sich im Besitz von Städten und Gemeinden. Die politischen Parteien könnten sich parteiübergreifend dafür einsetzen, damit die einzelnen Werke ihre russischen Bezüge einstellen. Der Staat bräuchte gar nicht mit Sanktionen einzugreifen.

So verfahren wir schon 1956, als die Sowjetunion den Aufstand in Ungarn niederschlug. Die ganze Schweiz war empört. Doch der Bundesrat reagierte zurückhaltend. Er gab zwar seiner Empörung auch Ausdruck, aber die Sowjetunion nannte er nicht beim Namen. Die Bevölkerung jedoch rief zum Boykott des Osthandels auf – und viele Firmen folgten. Dass die Schweiz deswegen nicht mehr neutral sei, hatte damals niemand behauptet. Im Gegenteil.

Sie galt als Modell für einen neutralen Staat. Man wusste eben besser zwischen Staat und Gesellschaft zu unterscheiden. Ein solches Vorgehen wäre für eine Demokratie, die von unten her aufgebaut ist, auch heute angemessen.

Paul Widmer, langjähriger Diplomat und Dozent für internationale Beziehungen an der HSG, ist Autor von „Diplomatie. Ein Handbuch“ und „Schweizer Aussenpolitik“, beide bei NZZ-Libro erschienen.
www.paulwidmer.com