Flexible Neutralität

Eine neutralitätsrechtliche und -politische Verortung der Sanktionen der Schweiz gegen Russland

Anna Petrig

04.03.2022 doi: 10.17176/20220305-001201-0

Die Schweiz hat die Sanktionen, welche die EU als Antwort auf die Aggression Russlands gegenüber der Ukraine verhängt hat, spät aber umfassend übernommen. Die Einordnung dieses vollständigen Schulterschlusses der Schweiz mit der EU ließ in der Presse nicht lange auf sich warten – noch gleichentags titelte die New York Times „Switzerland says it will freeze Russian asstes, setting aside a tradition of neutrality". Doch so drastisch ist der Schritt der Schweiz gar nicht, er tangiert weder ihren neutralitätsrechtlichen Status, noch steht zum jetzigen Zeitpunkt fest, dass er eine generelle Neuausrichtung der Schweizer Neutralitätspolitik einleitet.

Zögerliche Haltung der Schweiz

Am 21. Februar 2022 unterzeichnet Präsident Putin nach einer Fernsehansprache zur Lage der Nation ein Dekret, das die Regionen Donezk und Luhansk als „souveräne und unabhängige Staaten" anerkennt. Der durchchoreographierte Tag im Kreml gipfelt schließlich im Befehl, russische Truppen in den Osten der Ukraine zu entsenden. Die EU reagiert auf die gegen die Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Ukraine verstoßenden Entscheidungen Putins prompt und schnürt ein erstes Sanktionspaket, das bereits am 23. Februar 2022 in Kraft tritt. Nur einen Tag später geschieht das bis zuletzt beinahe Unvorstellbare: Russland startet einen umfassenden militärischen Angriff auf die Ukraine. Die EU-Führungsspitzen einigen sich noch am selben Tag darauf, die Sanktionen gegen Russland auszuweiten und zu verschärfen; anderntags verhängt die EU unter anderem Sanktionen spezifisch gegen Präsident Putin und Außenminister Lawrow. Die USA und weitere Staaten reagieren mit ähnlicher Entschlossenheit und Tempo auf die massiven Völkerrechtsverstöße Russlands.

Im Kontrast dazu steht das zögerliche Handeln der Schweizer Regierung, dem Bundesrat. Zwar verurteilt dieser am 23. Februar 2022 die Anerkennung der zwei Regionen der Ukraine als unabhängige Staaten mit aller Deutlichkeit als völkerrechtswidrigen Akt und bestellt den russischen Botschafter ein. Doch in puncto Sanktionen stellt er einzig die Verhängung sogenannter „Umgehungsverhinderungsmaßnahmen" in Aussicht. Der verklausulierte Begriff steht für jene Maßnahmen, die nötig sind, damit die Schweiz nicht als „Umgehungsplattform" für von anderen Akteuren (wie der EU) erlassenen Sanktionen genutzt werden kann. Der Bundesrat führt somit den nach der Annexion der Krim im Jahre 2014 eingeschlagenen (Sonder-)Kurs fort. Selbst nach dem Einmarsch der russischen Truppen in die Ukraine folgt auf die scharfe verbale Verurteilung der russischen Aggression bloß der Erlass der angekündigten Umgehungsverhinderungsmaßnahmen am 25. Februar 2022. Eigenständige, die Sanktionen anderer Akteure widerspiegelnde Maßnahmen werden – trotz der neuen Dimension des Bruchs mit dem Völkerrecht durch Russland – nicht getroffen.

Kritik und späte Kehrtwende

Nach Medienberichten, die sich auf Daten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich berufen, liegen rund 30% der Auslandsvermögen von Personen und Firmen aus Russland auf Schweizer Konten. Berücksichtigt man auch die Vermögen von im Ausland lebenden Russinnen und Russen, liegt der Prozentsatz weit höher. An der Wirksamkeit und Notwendigkeit eigenständiger Sanktionen der Schweiz – wie dem

Einfrieren von Vermögen – bestehen daher bei vielen Akteuren kaum Zweifel und der innen- und außenpolitische Druck auf den Bundesrat steigt mit jedem Tag: Die EU und die USA machen keinen Hehl aus ihrem Unverständnis ob des zögerlichen Kurses, Demonstrantinnen und Demonstranten in mehreren Schweizer Städten fordern eine Verschärfung der Sanktionen. Die beiden Kammern des Schweizer Parlaments erlassen je eine Erklärung, in der sie den Bundesrat auffordern, „den Druck auf Russland zu erhöhen, indem sich die Schweiz den EU-Sanktionen gegen Russland anschließt" und konstatieren, dass die „Schweiz als wichtigster Rohstoffhandelsplatz und bedeutender Standort für Finanzdienstleistungen für russische Konzerne (…) entsprechend Verantwortung übernehmen" müsse.

Fünf Tage später, am Montag 28. Februar 2022, leitet der Bundesrat schließlich die Kehrtwende ein. In einer Sondersitzung entscheidet er, die EU-Sanktionen vollumfänglich zu übernehmen. An der Medienkonferenz begründet Bundespräsident Cassis den Schritt in erster Linie mit der Massivität der durch Russland begangenen Völkerrechtsverletzung, die auch von einem neutralen Staat eine eindeutige Antwort verlange und die er mit der kernigen Aussage „Einem Aggressor in die Hände zu spielen ist nicht neutral" auf den Punkt bringt. Gleichzeitig rechtfertigt er die zögerliche Haltung des Bundesrates – es gehe um einen „in diesem Umfang einmaligen Schritt der Schweiz", den sich die Mitglieder des Bundesrates „auch unter dem Aspekt der Neutralität nicht leicht machen durften".

Es sind somit Überlegungen im Zusammenhang mit der Neutralität der Schweiz, die – wenn wohl auch nicht ausschließlich – das lange Ringen des Bundesrates erklären. Im Folgenden wird deshalb dieser als „einmaligen Schritt" taxierte Entscheid, umfassende Sanktionen der EU ohne entsprechenden UNO-Sicherheitsratsentscheid zu übernehmen, unter neutralitätsrechtlichen bzw. -politischen Gesichtspunkten eingeordnet. Dies erfordert zunächst einen kurzen Blick in die unmittelbaren Rechtsgrundlagen für die Umsetzung internationaler Sanktionen.

Embargogesetz als flexibles Rahmengesetz

Während der Export von Kriegsmaterial und *dual use*-Gütern durch das schweizerische Kriegsmaterial– bzw. Güterkontrollgesetz geregelt wird, stellt die hauptsächliche Rechtsgrundlage für die Umsetzung von Sanktionen in der Schweiz das Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 22. März 2002 dar. Der in seiner Kurzform etwas zu eng als „Embargogesetz" bezeichnete Erlass ist als Rahmengesetz konzipiert und ermächtigt den Bundesrat in allgemeiner Weise, mittels Verordnungen Zwangsmaßnahmen zu erlassen, um internationale Sanktionen nichtmilitärischer Natur durchzusetzen (Art. 2). Die Zwangsmaßnahmen können namentlich „den Waren-, Dienstleistungs-, Zahlungs-, Kapital- und Personenverkehr sowie den wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Austausch" beschränken und unter anderem die Form von Verboten, Bewilligungs- und Meldepflichten annehmen (Art. 1 Abs. 3). Während das Embargogesetz die Typen möglicher Zwangsmaßnahmen und das Kontroll- bzw. Vollzugsinstrumentarium sehr weit und in nicht-abschließender Weise beschreibt, ist es dennoch gegenständlich beschränkt: gestützt auf das Embargogesetz können einzig Zwangsmaßnahmen erlassen werden, um „Sanktionen durchzusetzen, die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen" (Art. 1 Abs. 1). Das Embargogesetzes ist mithin einzig auf die Umsetzung international breit abgestützter Sanktionen anwendbar.

Allerdings kann der Bundesrat gestützt auf die Verfassung auch Sanktionen „im Alleingang" beschließen, denn Art. 184 Abs. 3 der Schweizer Bundesverfassung ermächtigt ihn, zur Wahrung der außenpolitischen Interessen der Schweiz befristete Verordnungen zu erlassen. Im Kontext der Aggression Russlands könnte der Bundesrat somit theoretisch Zwangsmaßnahmen im Bereich des Rohstoffhandels verabschieden, der derweil von den internationalen Sanktionen

noch weitgehend ausgenommen ist. Angesichts der Tatsache, dass ca. 80% des russischen Rohstoffhandels über die Schweiz erfolgt, verfügt das Land damit über einen nicht unbeachtlichen Hebel gegenüber Russland. Doch scheint ein solches Vorgehen derzeit nicht nur aufgrund neutralitätspolitischer Überlegungen, sondern auch vor dem Hintergrund der Versorgungssicherheit auszuscheiden.

Neutralität weder in Gesetzgebung noch in Verfassung konkretisiert

Als Grund für die verzögerte Übernahme der EU-Sanktionen durch die Schweiz nannte der Bundesrat – wenig überraschend – die Neutralität, der die Schweiz verpflichtet sei. Das Embargogesetz, auf der die Umsetzung der internationalen Sanktionen beruht, ist jedoch ein Gesetz rein technischer Natur, das weder neutralitätsrechtliche noch neutralitätspolitische Vorgaben enthält. Allerdings ist die Umsetzung internationaler Sanktionen im Embargogesetz als „Kann-Vorschrift" ausgestaltet, in deren Rahmen der Bundesrat Neutralitätsgesichtspunkte in seiner Ermessensentscheidung zum Tragen kommen lassen kann. Dies wirft die Frage auf, was diese genau umfasst und wo sie geregelt ist.

Eine nähere Beschreibung des Gehalts der „Neutralität"[1] sucht man vergeblich in der Schweizer Gesetzgebung. Auch in der Bundesverfassung wird die Neutralität einzig im Kontext der Aufgaben des Bundesrates (Art. 185 Abs. 1) und des Parlaments (Art. 173 Abs. 1 Bst. a) erwähnt – danach haben die beiden Organe Maßnahmen zur Wahrung der äußeren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz zu treffen. Auf eine weitere Nennung oder gar eine Beschreibung des Kerninhalts der Neutralität in der Bundesverfassung – beispielsweise in der Zweckbestimmung oder im Kontext der außenpolitischen Ziele – wurde bewusst verzichtet, um nicht unnötig den sicherheits- und außenpolitischen Spielraum der Schweiz einzuschränken.[2] Gemäß dem Bundesrat sind für die Neutralität eines Landes „das Neutralitätsrecht, die Neutralitätspolitik sowie Geschichte und Tradition des Landes" maßgebend.[3] Da letztere Komponenten die Festlegung der Neutralitätspolitik mitprägen, ist somit im Wesentlichen zwischen neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Vorgaben zu unterscheiden.

Keine Anwendung des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts auf Wirtschaftssanktionen

Beginnen wir mit dem Neutralitätsrecht: Neutralität beschreibt einen durch das völkerrechtliche Vertrags- und Gewohnheitsrecht definierten Status eines Staates, der an einem internationalen bewaffneten Konflikt nicht beteiligt ist. Aus diesem Status ergeben sich gewisse Rechte und Pflichten: Vereinfacht dargestellt kommt einem neutralen Staat ein Recht auf Unverletzlichkeit seines Staatsgebiets zu, während ihn eine Pflicht zur Nichtteilnahme am Konflikt trifft. Die Schweiz darf somit keine der Konfliktparteien militärisch unterstützen, indem sie beispielsweise Truppen bereitstellt, Kriegsmaterial liefert oder Überflugrechte gewährt.

Nach dem aktuellen Verständnis ist das Neutralitätsrecht allerdings weder auf militärische noch auf nicht-militärische Kapitel VII-Zwangsmaßnahmen des UNO-Sicherheitsrats anwendbar. Dies gilt auch für Wirtschaftssanktionen, die sich – wie vorliegend – nicht auf eine UNO-Sicherheitsratsresolution stützen können. Somit tangiert der Beschluss der Schweiz, das EU-Sanktionspaket vollumfänglich zu übernehmen, ihren neutralitätsrechtlichen Status von vorneherein nicht.

Vereinbarkeit der Sanktionen mit der Schweizer Neutralitätspolitik?

Ob und in welchem Umfang sich die Schweiz an Sanktionen nicht-militärischer Art beteiligt, ist somit eine primär neutralitäts*politische* Frage. Der Bundesrat definiert die Neutralitätspolitik als „die Gesamtheit der Massnahmen, die ein Staat über die Einhaltung des

[1] Die im Folgenden gemachten Aussagen zum Neutralitätsrecht bzw. der Neutralitätspolitik stützen sich teilweise auf Anne Peters & Anna Petrig, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, Schulthess/C.F.Müller, 2020, S. 230 ff.
[2] Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, *Die Neutralität der Schweiz*, Bern, 2022, S. 5.
[3] Ibid, S. 4.

Neutralitätsrechts hinaus trifft, um die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit seines Status als Neutraler in der internationalen Gemeinschaft zu erhalten und zu fördern“[4]. Da – wie oben gesehen – die schweizerische Neutralitätspolitik keine Regelung durch nationale Rechtsvorschriften erfährt, verfügt die Regierung über einen großen Handlungsspielraum, den sie auch nutzt.

Im letzten Jahrhundert erfuhr die Neutralitätspolitik hinsichtlich nicht-militärischer Sanktionen mehrmals eine Anpassung. So hat die Schweiz in der Ära des Völkerbundes eine Politik der sogenannten „differenzierten Neutralität“ verfolgt und partizipierte an dessen wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen. Demgegenüber nahm sie während der Zeit von 1938-1991 an keinerlei Sanktionen teil – auch nicht an jenen des UNO-Sicherheitsrats (was ihr später vor allem mit Blick auf die Sanktionen gegen die rassistischen Regime in Rhodesien und Südafrika Kritik einbrachte) –, da dies mit der Politik der sogenannten „integralen Neutralität“ als nicht vereinbar erachtet wurde. Erst nach Ende des Kalten Krieges und aufgrund eines flagranten Verstoßes gegen das Völkerrecht – der Annexion Kuwaits durch den Irak im Jahr 1990 – änderte die Schweiz ihre Praxis und vollzog fortan als Nichtmitglied der UNO deren Sanktionen autonom. In einem Bericht zur Neutralität von 1993 bestätigte der Bundesrat diese neue Politik und deutete überdies an, dass die Schweiz unter Umständen auch Wirtschaftssanktionen umsetzen werde, die nicht auf UNO-Sicherheitsratsresolutionen fußen – ein Schritt, den die Schweiz in der Praxis erstmals mit der Kosovo-Krise von 1998/1999 vollzog. Auch die Umgehungsverhinderungsmaßnahmen, die als Antwort auf die Annexion der Krim durch Russland verhängt wurden, reihen sich darin ein.

Kein Bruch mit der Neutralität

Vor diesem Hintergrund betrachtet hat die Schweiz mit den Sanktionen gegen Russland wohl rein formal gesehen kein Neuland betreten. Sie hat in der Vergangenheit nicht-militärische Sanktionen mit und ohne Sicherheitsratsmandat vollzogen; und sie tat dies in Form von selbständigen Sanktionen und Umgehungsverhinderungsmaßnahmen. Neu ist allerdings, dass sich die Schweiz vollumfänglich Sanktionen anschließt, die sich gegen eine Großmacht richten und die aufgrund ihres Umfangs und ihrer Reichweite gewaltige Folgen nicht nur für die russische, sondern für die Weltwirtschaft insgesamt zeitigen dürften. Die Sanktionen weisen somit durchaus eine neue Qualität auf. Es ist wohl dieser Umstand, den Bundespräsident Cassis meint, wenn er von einem „in diesem Umfang einmaligen Schritt der Schweiz“ spricht.

Dass die Schweiz mit der Übernahme der Sanktionen mit der Tradition der Neutralität gebrochen habe – wie die New York Times titelte – ist allerdings in dieser Absolutheit unzutreffend. Die neutralitätsrechtliche Stellung der Schweiz bleibt durch diesen Schritt unangetastet und intakt. Die Neutralitätspolitik ihrerseits ist ein Instrument, das die Schweiz seit jeher flexibel (und zuweilen durchaus auch opportunistisch) handhabt. Epochale Ereignisse und massive Völkerrechtsbrüche haben immer wieder zu einer Neuausrichtung der Neutralitätspolitik geführt. Ob die Sanktionen gegen Russland eine solche generelle Neuausrichtung eingeleitet haben oder ob sie eher eine außergewöhnliche Antwort auf einen außergewöhnlichen Völkerrechtsbruch darstellen, wird erst die Zukunft weisen.

Angesichts des Umstands, dass der 24. Februar 2022 eine „Zeitenwende“ zu markieren scheint, ist eine Debatte über die Bedeutung und den Inhalt der Schweizer Neutralitätspolitik angezeigt. Die außenpolitische Kommission des Ständerates haben sie in einem Tweet auch bereits in Aussicht gestellt. Eine baldige und breit abgestützte Auseinandersetzung ist auch deshalb ratsam, weil die Chancen für eine Wahl der Schweiz in den Sicherheitsrat für die Periode 2023-2024 derzeit gut stehen – ein Mandat, bei dem sich die Schweiz gezwungenermaßen positionieren und exponieren muss.

[4] Ibid, S. 5.

AUTOR*IN

Anna Petrig
Anna Petrig ist Professorin für Völkerrecht und Öffentliches Recht an der Universität Basel (Schweiz).

EMPFOHLENE ZITATION

Petrig, Anna: Flexible Neutralität: Eine neutralitätsrechtliche und -politische Verortung der Sanktionen der Schweiz gegen Russland, Verfassungsblog, 04.03.2022, doi: 10.17176/20220305-001201-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20220305-001201-0.