

«Entscheidend ist, ob die Schweiz mit ihrer Sanktionspolitik wirklich verhindert, zur Profiteurin zu werden» – Historiker Sacha Zala ordnet ein

Das Umgehen verhindern, statt selber Sanktionen ergreifen: Das Verhalten des Bundesrats bezüglich Sanktionen gegen Russland stösst auf Unverständnis. Die Schweizer Neutralität sei zur Identitätspolitischen Frage mit einem Eigenleben geworden, sagt Experte und Historiker Sacha Zala.

© 26.02.2022, 18:58 | 27.02.2022, 14:03

christoph bernet / schweiz am wochenende

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.



Der Historiker Sacha Zala, Direktor der Forschungsstelle Dosis und Professor an der Universität Bern, ist einer der besten Kenner der Geschichte der Schweizer Aussenpolitik. *bild: keystone*

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 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. Davon, 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 deklarierte die Schweiz das direkte Ergreifen von Sanktionen als unvereinbar mit der Neutralität. Gleichzeitig wollte sie, aus Angst vor internationalem Druck und Reputationsschäden, nicht als Kriegsgewinnerin oder Unterstützerin von Pariastaaten dastehen. Sie erfand deshalb den Diskurs vom «Courant normal».

«Als junger Mann dachte ich: Die Neutralität der Schweiz ist in erster Linie eine Floskel, die das «Geschäftmachen» mit möglichst allen Ländern ermöglichen soll.»

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 aussenpolitische 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.

«Ich betrachte die schweizerische Neutralität viel stärker als innenpolitisches Identifikationsmerkmal und Rechtfertigungsdiskurs denn als ausschliesslich aussenpolitische Richtlinie.»

Welches sind die von Ihnen erwähnten innen- und identitätspolitischen 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 hinausgeht, wozu das Völkerrecht die Schweiz als neutralen Staat verpflichten würde. Die völkerrechtliche Bestimmung von neutrale Staaten gemäss der Haager Konventionen 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 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.