

Neutralität: Was kann sich nach dem 27. September ändern und was wird sich nicht ändern?

Marcelo Kohen, Professor Emeritus für Völkerrecht, *Graduate Institute*, Genf

Bei der Abstimmung vom 27. September über die Neutralität geht es in Wahrheit um die Frage, ob an der Auslegung des Bundesrates festzuhalten ist, wonach dieser über ein vollständiges Ermessen verfügt, sich unilateralen, ausserhalb des Systems der Vereinten Nationen beschlossenen Sanktionen anzuschliessen. Das Abstimmungsergebnis wird an anderen Fragen, die in der Debatte häufig angesprochen werden, nichts ändern. Die Ausfuhr von Kriegsmaterial hängt zwar mit der Neutralität zusammen, wird aber Gegenstand einer gesonderten Abstimmung am kommenden 29. November sein. Auch die Geldwäscherei und die Geschäfte der Kriegsgewinnler fallen nicht unter die Abstimmung vom 27. September. Die Schweiz verfügt in diesem Bereich bereits über ein beträchtliches rechtliches Instrumentarium, das im Übrigen jederzeit verschärft werden kann, falls dies nötig sein sollte.

Inwieweit ist der dem Bundesrat belassene Spielraum, unilaterale Sanktionen zu erlassen oder zu übernehmen, für die Sicherheit der Schweiz oder für die Förderung der Achtung des Völkerrechts entscheidend? Eine Klärung tut not. Was unter dem Begriff «Sanktion» zusammengefasst wird, umfasst in Wirklichkeit sehr unterschiedliche Sachverhalte. Retorsionsmassnahmen, die keine Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung beinhalten, sind vollkommen rechtmässig, wenn auch unfreundlich. Alle Staaten, ob neutral oder nicht, können darauf zurückgreifen. Ebenso fällt der Entscheid, ausländische Staatsangehörige in das eigene Hoheitsgebiet zuzulassen oder ihnen die Einreise zu verweigern, unter die Souveränität des Staates, vorbehaltlich der Achtung der Menschenrechte und der eingegangenen Verpflichtungen. Ebenso wenig stellt die Weigerung, den Erwerb von Waren und Dienstleistungen aus völkerrechtswidrig besetzten Gebieten zuzulassen, eine Sanktion dar: Es handelt sich um eine allen Staaten obliegende Pflicht, nicht zur Aufrechterhaltung rechtswidriger Situationen beizutragen. Keine dieser Verhaltensweisen ist von der zur Abstimmung stehenden Frage erfasst: Wie auch immer das Ergebnis ausfällt, diese Massnahmen können ergriffen werden.

Im Völkerrecht hat der durch ein rechtswidriges Verhalten unmittelbar verletzte Staat das Recht, «Gegenmassnahmen» zu ergreifen – ein Euphemismus, mit dem der Begriff «Repressalien» vermieden wird. Es handelt sich um Massnahmen, die an sich rechtswidrig wären, wenn sie nicht auf ein vorangegangenes völkerrechtswidriges Verhalten antworteten. Die Voraussetzungen für ihre Anwendung sind streng.

Können bei schweren Verletzungen zwingender Normen – wie des Gewaltverbots, der Achtung der territorialen Integrität oder des Selbstbestimmungsrechts der Völker – auch die übrigen Staaten zu Gegenmassnahmen greifen? Allein der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kann verbindliche Massnahmen beschliessen, und zwar auch dann, wenn diese von anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen abweichen. Das sind die zentralisierten Sanktionen. Die Lage ist jedoch bekannt: Aufgrund des Vetorechts sind die ständigen Mitglieder vor solchen Sanktionen geschützt. In einem solchen Fall wäre es angebracht, statt unilateralen Entscheiden zu folgen, auf das UNO-Verfahren zurückzugreifen, das es der

Generalversammlung erlaubt, sich mit der Frage zu befassen, auch wenn ihre Resolutionen keinen verbindlichen Charakter haben werden.

Ebenso wie die übrigen Staaten – abgesehen vom Fall der Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff – ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates keine Gewalt anwenden dürfen, dürfen sie sich auch nicht durch die Anwendung wirtschaftlicher oder anderer Sanktionen über ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen hinwegsetzen.

Unilaterale Sanktionen wirtschaftlicher Art geraten häufig in Konflikt mit den Verpflichtungen aus dem Recht der Welthandelsorganisation (WTO). Artikel XXI des GATT 1994 erlaubt es ausnahmsweise, solche Massnahmen mit Gründen der nationalen Sicherheit zu rechtfertigen. Deren blosser einseitiger Anrufung genügt jedoch nicht: Die Organe der WTO können prüfen, ob die Voraussetzungen der Ausnahme erfüllt sind. Die Frage wurde vor WTO-Panels gebracht, doch das Berufungsgremium hat wegen der Haltung der Vereinigten Staaten, welche die Ernennung seiner Mitglieder blockiert haben, heute seine Tätigkeit eingestellt. Damit gibt es in diesem Bereich keine wirksame internationale gerichtliche Kontrolle von Sanktionen mehr. Einige vor den Internationalen Gerichtshof (IGH) gebrachte Fälle betrafen unilaterale Sanktionen, die sich nicht auf den wirtschaftlichen Aspekt beschränkten. So hat der IGH die Zuständigkeit der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation bestätigt, die von den Vereinigten Arabischen Emiraten, Bahrain und Ägypten gegen Katar verhängte Sperrung des Luftraums zu verurteilen. Der IGH hat auch vorsorgliche Massnahmen zu den von der ersten Trump-Regierung gegen Iran erlassenen Sanktionen angeordnet, die auf den Rückzug der Vereinigten Staaten aus dem Atomabkommen mit Iran (JCPOA) folgten.

Bleibt die Frage nach der Wirksamkeit von Sanktionen, ob sie nun vom Sicherheitsrat oder ausserhalb des UNO-Systems beschlossen werden. Ziel von Gegenmassnahmen ist es, den fehlbaren Staat zur Achtung des Rechts zurückzuführen; sie dürfen keinen Strafcharakter haben. Die ältere wie die neuere Geschichte zeigt, dass sie nur eine begrenzte, wenn nicht gar keine Wirkung haben. Die Parteien beharren auf ihren Positionen, und schlimmer noch: Es kommt zu einer Eskalation von Sanktionen und Gegensanktionen. Zudem sind nur mächtige Staaten in der Lage, darauf zurückzugreifen. Unilaterale und extraterritoriale Wirtschaftssanktionen werden deshalb von den Ländern des Globalen Südens als völkerrechtswidrig wahrgenommen.

Sich unilaterale, von einem Lager beschlossenen Sanktionen anzuschliessen, schafft keine Sicherheit. Auch die Zusammenarbeit mit einem Militärbündnis, ohne ihm anzugehören, bringt keine Sicherheit. Eine solche Zusammenarbeit bedeutet, alle Risiken zu tragen, ohne in den Genuss der Vorteile zu kommen, die den Mitgliedern zustehen. Die Aggression gegen die Ukraine zeigt, dass die kollektive Sicherheitsgarantie des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags auf diesen Staat, der nicht Mitglied der NATO ist, keine Anwendung findet. Alle Staaten, ob neutral oder nicht, haben im Falle einer Aggression das Recht auf Selbstverteidigung und können die Hilfe anderer Staaten erbitten und erhalten, auch in Form von Gewaltanwendung. Auch hier ändert das Abstimmungsergebnis nichts an der Lage.

Das Eintreten für die Achtung des Völkerrechts ist eine der Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik. Sich unilaterale Sanktionen anzuschliessen, die von anderen ausserhalb der Vereinten Nationen beschlossen wurden, ist kein Mittel zur Förderung des Multilateralismus.

Es ist unmöglich, unilaterale Sanktionen gegen alle Staaten zu verhängen, die das Völkerrecht verletzen, was unweigerlich zu einer Politik der Doppelstandards führt, welche die Glaubwürdigkeit einer auf das Völkerrecht gestützten Aussenpolitik untergräbt. Die Praxis der Neutralität muss wieder an das anknüpfen, was die Schweiz zu einem wichtigen und geachteten Akteur auf der internationalen Bühne gemacht hat: an ihre Rolle bei der Suche nach der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten.