Neue Zürcher Zeitung

GASTKOMMENTAR

Im Ausnahmefall könnte der Neutralitätsstatus ausgesetzt werden

Viele in der Schweiz wollen die Ukraine militärisch unterstützen und gleichzeitig völkerrechtlich neutral bleiben. Dies hat zu einer Konjunktur abenteuerlicher Auslegungen von Völkerrecht geführt. Wäre in diesem Ausnahmekrieg in Europa eine temporäre Aussetzung des Neutralitätsstatus richtig?

Oliver Diggelmann und Robert Kolb

9 Kommentare →

08.06.2023, 05.30 Uhr

Was die Schweiz umtreibt: Wie kann die Wiederausfuhr exportierter Schweizer Waffen neutralitätsrechtlich legitimiert werden?

Peter Klaunzer / Keystone

Falsch gestellte Fragen führen zu problematischen Diskursen. Nach Ausbruch des Ukraine-Kriegs warfen jene, die das vollständige militärische Abseitsstehen der Schweiz zunehmend als unerträglich empfanden, bald schon die Frage auf: Wie können Genehmigungen von Wiederausfuhren exportierter Schweizer Waffen oder gar direkte Waffenlieferungen als neutralitätsrechtlich zulässig begründet werden?

Dies müsste, so die Intuition, in Zeiten des Aggressionsverbots der Uno-Charta doch möglich sein. Militärische Unterstützung eines Angegriffenen sollte unter Berufung auf ein «zeitgemässes» Verständnis des völkerrechtlichen Neutralitätsstatus für rechtmässig erklärt werden.

Ideenwettbewerb zur Neutralität

Es entstand rasch ein Angebot an «kreativen Lösungen». Typischerweise waren sie begleitet von dem Hinweis, Völkerrecht sei in stetem Wandel – ein in dieser Allgemeinheit sicher zutreffender Hinweis. Die einen erklärten, das Aggressionsverbot erlöse den Neutralen von seinen Abstinenz- und Gleichbehandlungspflichten. Ein anderer Ansatz war, zu behaupten, das ebenfalls in der Charta verankerte Recht auf Selbstverteidigung verschaffe jedem Staat das Recht auf militärische Unterstützung des Angegriffenen.

Dass diese Positionen etablierter Lehre wie Praxis widersprechen, ebenso wie der dauerhaften Koexistenz von Uno-System und Kriegführungsrecht, zu dem neben dem humanitären Völkerrecht auch das Neutralitätsrecht zählt, interessierte im Rahmen des Ideenwettbewerbs kaum.

Ein weiterer Vorschlag war, in der rechtlich unverbindlichen «Uniting for Peace»-Resolution der Uno-Generalversammlung von 2022, die die Aggression Russlands verurteilte, eine Autorisierung zur Abweichung von Neutralitätspflichten zu erblicken. Politische Legitimität gehe Legalität vor, war der Leitgedanke – der Zweck heiligt gewissermassen die Mittel.

Die extremste «Begründung» der Zulässigkeit einer militärischen Involvierung des Neutralen war die Behauptung, das Neutralitätsrecht existiere im Grunde nicht mehr. Eine Involvierung sei deshalb ohnehin kein Problem. Historiker steuerten Anekdotisches über immer wieder vorkommende Verletzungen des Neutralitätsrechts und neutralitätsrechtlich zulässige wirtschaftliche Parteilichkeit der Schweiz bei. Um Neutralität sei halt immer schon gerungen worden. Nun gelte es, so die Botschaft, das Steuer auf die richtige Seite herumzureissen.

Die Suche nach solchen die Pflichten des Neutralen relativierenden Ideen setzt zweierlei voraus: dass die formalen Regeln dieses Gebiets durch grosszügige Auslegung und «Common sense»-Abwägung zurückgedrängt werden können und dass etablierte Lehre und Praxis nicht mehr relevant sind. Die Vorteile von militärischer Solidarität und Neutralitätsstatus müssten «irgendwie» kombinierbar sein, dachten viele.

Vorsichtige wissenschaftliche Stimmen, die auf die Notwendigkeit einer Wahl zwischen völkerrechtlicher Neutralität und militärischer Solidarität hinwiesen, stellten diese Diskursprämissen unangenehm infrage. Das Gewicht der Einwände wurde von jenen, die zu Militärhilfe neigen,

durch den Aufbau eines Gegensatzes zwischen «progressiv-moderner» und «konservativ-rigider» Interpretation des Neutralitätsrechts zu mindern versucht.

Medienschaffende sprangen auf dieses «Framing» auf. Erleichtert wurde diese Lesart dadurch, dass unsere Kriegsmaterialgesetzgebung die Schweiz in die Rolle eines Verhinderers fremder Militärhilfe manövriert hatte. Dafür schämten sich viele nicht grundlos. Weil bei Weitergaben von in der Schweiz gekauften Waffen an die Ukraine eine Genehmigung des Bundesrates nötig ist und weil solche Genehmigungen während des gegenwärtigen Krieges quasi automatisch Weitergaben auslösen würden, läge völkerrechtlich indirekte Militärhilfe vor.

Neutralitätsrechtlich geht das nicht. Zu betonen ist allerdings: Nicht das Neutralitätsrecht hat die Schweiz in diese missliche Lage gebracht. Vielmehr war es der Wunsch unseres Gesetzgebers, Waffenexporte zu ermöglichen und die Kontrolle über sie gleichzeitig in den Händen zu behalten.

Die Debatte um die Zulässigkeit von Wiederausfuhrgenehmigungen war für eine breite Öffentlichkeit nicht mehr nachvollziehbar. Es entstand der problematische Eindruck, ein juristischer Wettstreit zwischen Völkerrechtsexpertinnen und -experten entscheide über eine selbst nur minimale militärische Involvierung durch Genehmigung der Wiederausfuhren. Die Juristen seien übermässig am Ruder.

Der Ukraine-Krieg wirft ein grelles Licht auf die problematischste Seite des Neutralitätsstatus: seine Inflexibilität im eindeutigen Fall.

Ungehalten erscholl deshalb der Ruf nach Entscheidung «durch die Politik». In diesem Ruf steckte viel Ratlosigkeit. Denn natürlich kann die Politik wissenschaftliche Fragen nicht «entscheiden». Die berechtigte Intuition hinter dem Ruf aber war, dass die Politik die Verantwortung für oder gegen die militärische Involvierung selbst wahrnehmen muss.

Progressive gegen konservative Auslegung

Im Rahmen eines Diskurses, in dem der Neutralitätsstatus nicht zur Disposition gestellt werden darf, geht dies aber nicht ohne rechtliche Gewaltsamkeit. Das völkerrechtliche Kernproblem ist, dass das Neutralitätsrecht nicht einfach aus ein paar «abwägbaren» Regeln besteht. Wer das behauptet, verkennt das Wesen des Neutralitätsrechts als eines sogenannten Statusrechts. Dieses fixiert Rechte und Pflichten eines Akteurs in der Zeit. Der Status ist gewählt und – wichtig – kann jederzeit aufgegeben werden.

Der Neutralitätsstatus ermöglicht Staaten die Rolle eines von vornherein in keine militärischen Auseinandersetzungen involvierten internationalen Akteurs, mit allen Vor- und Nachteilen. Dadurch unterscheidet er sich vom Status sowohl des Kriegführenden wie auch des Nichtkriegführenden. Der Nichtkriegführende darf im Unterschied zum Neutralen Waffen liefern und parteilich sein. Seine Rolle kennzeichnet Flexibilität.

Ein Neutralitätsdiskurs mit einem als progressiv und einem als konservativ etikettierten Lager degradiert wissenschaftliche Positionierungen zu rechtlich verbrämter Politik. Auf der Strecke bleiben unvermeidlich die Komplexität völkerrechtlicher Fragen und ein Stück Rechtsstaatlichkeit. Rechtlich Mögliches und politisch Richtiges werden vermengt, wissenschaftlich «richtig» erscheint das der eigenen Intuition Entsprechende.

Mit nur geringer Zuspitzung kann man sagen: Hier wird politische Verantwortung auf die Wissenschaft abgewälzt. Diese zu tragen, steht der Wissenschaft aber nicht zu. Dafür haben wir gewählte Behörden. Sie ist dazu auch gar nicht in der Lage. Es scheint in diesem Diskurs in Vergessenheit geraten zu sein, dass die Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft darin und nur darin besteht, die rechtlichen Handlungsspielräume auszuleuchten, nach bestem Wissen und Gewissen. Nicht darauf zu schielen, wem dies politisch nützt, sonst wird sie zum Handlanger der Politik.

Sie arbeitet gewissenhaft oder mit dem breiten Pinsel, hat aber nicht progressiv oder konservativ zu sein, wenn sie ihren Dienst an der Rechtsstaatlichkeit ernst nimmt. Zu den Aufgaben der Wissenschaft gehört nicht zuletzt das Benennen rechtlich unangenehmer Tatsachen – auch und wohl gerade dann, wenn zwischen Recht und politischen Bedürfnissen Spannungsfelder bestehen.

Falsch gestellte Fragen sollen oft eine Konfrontation mit einer als Zumutung empfundenen Wirklichkeit verhindern. Zu dieser Wirklichkeit gehört gegenwärtig, dass der Angriffskrieg Russlands die auf Dauer getroffene staatspolitische

Entscheidung für militärische Totalabstinenz für viele als kaum noch erträglich erscheinen lässt – und dass eine Involvierung rechtlich aber nicht möglich ist, ohne auch diese Entscheidung für die Neutralität zur Disposition zu stellen.

Zur Wirklichkeit gehört weiter auch, und das ist wichtig, dass dieser Krieg einen Extremfall darstellt: Ein Staatenkrieg mitten in Europa mit einem eindeutigen Aggressor bei vollständig blockiertem Sicherheitsrat ist der absolute Ausnahmefall seit der Schaffung der Uno. Als Ausnahmefall kann er somit nicht die alleinige Richtschnur für Positionierungen in der Zukunft darstellen.

Bildlich gesprochen: Bei einer Geiselnahme in der Nachbarschaft ändert man nicht das gesamte Verhalten gegenüber Nachbarn und der Welt. Man fragt nach dem in diesem Ausnahmefall richtigen Verhalten.

Der Ukraine-Krieg wirft ein grelles Licht auf die problematischste Seite des Neutralitätsstatus: seine Inflexibilität im eindeutigen Fall. Die politische Frage, die vollständig der Politik zurückzugeben ist, lautet daher: Erfordert dieser Ausnahmefall die Aussetzung der Neutralität für die Dauer dieses Krieges, mit allen Vor- und Nachteilen – oder hat sich die Neutralität allenfalls überlebt?

Nur die Politik kann und muss diese Fragen entscheiden. Wer militärische Unterstützung will, wofür es starke Gründe gibt, sollte sich der Alternativität von Neutralität und militärischer Unterstützung stellen. Eine Sicherheit, das Richtige zu tun, gibt es in diesen Zeiten nicht.

Oliver Diggelmann und **Robert Kolb** sind Professoren für Völkerrecht an den Universitäten Zürich und Genf.

9 Kommentare

H. P. P. vor 32 Minuten

Neutralität war schon immer von Realpolitik und von herrschenden Rahmenbedingungen geprägt. Geografie spielte eine wesentliche Rolle; heute die globalisierte Wirtschaft mit den vernetzten Abhängigkeiten. Im Zweiten Weltkrieg konnten sich praktisch nur Mikrostaaten wie Liechtenstein völlig aus Konflikten raushalten. 2006 kam der amerikanische Historiker Herbert Reginbogin zum Schluss, die Schweiz sei zur Zeit des Zweiten Weltkrieges neutralitätspolitisch im Vergleich zu Spanien, Portugal, Schweden, Türkei, Vichy-Frankreich und den USA (bis 1941 neutral, mit Waffenausfuhren gesetzlich eingeschränkt) mit dem Wille zur Verteidigung gut dagestanden. Andere Neutrale hätten bedeutend grössere Abstriche in ihrer Neutralitätspolitik gemacht. - Neutralität, oder relative Neutralität, ist immer auch Interessenpolitik im Kräftespiel der Grossen. Das ist legitim. Verträge oder Verfassungstexte sind im konkreten Fall, wie die Geschichte zeigt, zu relativieren. Um so wichtiger die nüchterne Einordnung der momentanen Situation auch im historischen und prospektiven Kontext künftiger Konflikte - und ausserhalb von Europa, dessen Bevölkerungsanteil an der Weltbevölkerung 2100 gerade noch um sechs Prozent ausmachen soll. Vor diesem Hintergrund bleibt politischer Handlungsspielraum und für den Verteidigungsfall vorbereitende defensive Kooperation auf neutraler Grundlage - aber innerhalb einer auf Freiheit und der UNO-Charta basierenden Staatengemeinschaft - entscheidend.

1 Empfehlung

Rolf Baumann vor 38 Minuten

Was für ein aus der Zeit gefallener, bauernschlauer Kommentar. Für 5 Rappen gibt's schon lange kein Weggli mehr. Die Mechanik der internationalen Machtpolitik ist heute in Realität wesentlicher simpler. Wer nicht für uns ist, ist gegen uns, basta. Man kann nicht ein bisschen schwanger sein. Das Schweizer Problem ist nicht die Neutralität an sich, sondern das endlose und sinnfreie Herumeiern der Politiker inklusive seinem Volk im Schlepptau.