

Forum

Die wachsenden Mühen der Schweiz mit der Neutralitätspolitik

Welche Werte untermauern die Aussen- und Sicherheitspolitik und dienen den Interessen der Schweiz?



BERNHARD ALTERMATT

Als Erbe des 19. Jahrhunderts, das vom Wettstreit europäischer Mächte und Imperien gezeichnet war, half die Neutralität der Schweiz im 20. Jahrhundert, die Weltkriegszeiten zu überstehen. Anschliessend verpasste es das Land gleich zwei Mal, seine aussen- und sicherheitspolitische

Doktrin folgerecht zu erneuern. Sowohl nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs als auch nach dem Ende des Kalten Kriegs bewegte sich die Schweiz diesbezüglich nur wenig und gab den stattfindenden Wandel kaum offen zu Protokoll.

Schlüsselbegriffe Neutralität; Aussenpolitik; Sicherheitspolitik; Internationale Beziehungen; IKRK

Keywords neutrality; foreign policy; security policy; international relations; ICRC



LIC. PHIL. I BERNHARD ALTERMATT, MA Zeitgeschichte & Politikwissenschaft; DAS Hochschuldidaktik, ist assoziierter Forscher am Studienbereich Politik & Gesellschaft des Interfakultären Instituts für Ost- und Osteuropa der Universität Freiburg. Er dient als Fachoffizier beim Kommando der Militärakademie der Schweizer Armee und ist Autor und Mitherausgeber verschiedener Artikel und Bücher zur schweizerischen Aussenpolitik. Er koordinierte ein SNF-Forschungsprojekt über Organisation und Kommunikation in mehrsprachigen Streitkräften am vormaligen Europainstitut der Universität Basel. Im Grossen Rat des Kantons Freiburg amtiert er als Vizepräsident der Kommission für auswärtige Angelegenheiten.
E-Mail: bernhard.altermatt@parl.fr.ch

Der im Frühjahr 2022 lancierte Angriff Russlands auf die Ukraine erschütterte die westliche Wertegemeinschaft und mit ihr die Schweiz in den Grundfesten ihrer gewohnten und sicher geglaubten Überzeugungen. Die internationale Ordnung der Nachkriegszeit auf der Basis des Schutzes von Recht, Souveränität und territorialer Integrität wurde schlagartig und fast punktgenau dort, wo sie entstanden war – Jalta liegt auf der Krim! – über den Haufen geworfen. Der politische und intellektuelle Mainstream, der sich nach der Wende von 1989/91 irgendwo zwischen der falschen Wahrnehmung eines «Endes der Geschichte» (Francis Fukuyama 1989/1992) und einem vorausgesetzten «Kampf der Kulturen» (Samuel Huntington 1993/1996) eingependelt hatte, sah seine schlimmsten Albträume wahr werden. Dies zeigt sich auch in der neutralen Schweiz, die bereits nach dem Fall der Berliner Mauer Mühe bekundet hatte, eine neue Rolle im veränderten globalen Machtgefüge zu finden.

Die Neutralität als Erbschaft und Erblast des 19. und 20. Jahrhunderts

Dank ihres neutralen Status hatte die Schweiz die beiden Weltkriege weitgehend unbeschadet überstanden. Sie stiess mit ihrer damaligen Politik später auch auf Kritik, diese blieb jedoch im Zug der Bindung an den demokratischen und freiheitlichen Westen lange verborgen. Obwohl die Neutralitätspolitik während des Kalten Kriegs an ideelle und praktische Grenzen stiess, wurde sie wenig konsequent thematisiert und angepasst. Für die Zeit nach der Wende von 1989 eignete sie sich die traditionelle aussenpolitische Linie denkbar schlecht. Die Welt nach dem Mauerfall charakterisierte sich durch Bürgerkriege, zerfallende Staaten, asymmetrische Konflikte und Kriegscherde, in denen die klassische Neutralität als Handlungsmaxime wenig dienlich war. In den folgenden drei Jahrzehnten versäumte es die Schweiz, ihre sicherheitspolitische Doktrin konsequent zu erneuern. Stattdessen betrieb man ad hoc-Politik auf internationaler Bühne und führte aussen- und europapolitische Abnützungskämpfe gegen national-isolationistische Strömungen in der Innenpolitik.

Die politischen Debatten der 1990er und 2000er Jahre über die europäische Integration, die Diskussionen über den UNO-Beitritt und die Beteiligung der Schweiz an der internationalen Friedensförderung – ebenso

«Die Welt nach dem Mauerfall charakterisierte sich durch Bürgerkriege, zerfallende Staaten, asymmetrische Konflikte und Kriegscherde, in denen die klassische Neutralität als Handlungsmaxime wenig dienlich war. In den folgenden drei Jahrzehnten versäumte es die Schweiz, ihre sicherheitspolitische Doktrin konsequent zu erneuern.»

wie die aktuelle Blockade in den Beziehungen zur EU – sind Ausdrücke eines tiefgreifenden Malaises. Sie bilden eine aussenpolitische Orientierungsschwäche ab, einen Mangel an Klar- und Weitsicht einer ganzen Generation von Politikern und Politikerinnen, die während des Kalten Kriegs sozialisiert wurden. Das Auseinanderbrechen Jugoslawiens, die blutigen Bürgerkriege auf dem Balkan und das Martyrium von Sarajewo und Bosnien-Herzegowina genügten allesamt nicht, um die Schweiz aufzuwecken. Erst jetzt, eine Generation später, rüttelt ein neuer Krieg zwischen zwei souveränen Ländern Europas die schweizerische Öffentlichkeit und Politik auf.

Werfen wir an dieser Stelle einen Blick auf das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), das aufgrund seiner Geschichte eng mit der Schweiz verbunden ist. Beide, das IKRK und die Schweiz, tendieren mit Blick auf die viel zitierte «humanitäre Tradition» bisweilen miteinander zu verschmelzen, auch wenn ihre «Neutralitäten» auf anderen Prämissen aufbauen und andere Zwecke erfüllen. Für das IKRK war die Unordnung nach dem Mauerfall nicht weniger herausfordernd. Die 1863 gegründete Organisation stützt ihr Handeln auf die Genfer Abkommen von 1949 und ihre Zusatzprotokolle von 1977. Sowohl das humanitäre Völkerrecht wie das Engagement des IKRK sind rechtlich und praktisch auf die Existenz starker Regierungen mit regulären Streitkräften ausgerichtet. In asymmetrischen Konflikten und Bürgerkriegen in Failed States, die von Warlords im Dunstkreis krimineller Organisationen geführt werden, stossen sie rasch an ihre Grenzen.

Vom neutralen Ungenügen zu einer Reform der Neutralitätspolitik?

Springen wir auf dem Zeitstrang ins Jahr 2022 und zum Einmarsch regulärer und irregulärer russischer Truppen in die Ukraine. Der Angriff am 24. Februar folgte auf jahrelange politische Destabilisierung und bewaffnete Einflussnahme in unterschiedlichen Ländern. Er ist die direkte Fortsetzung der separatistischen Regionalkriege

im Donbas und der militärischen Annexion der Krim durch Russland. Vorgewarnt durch diese und andere Vorstösse im selbstdeklarierten «nahen Ausland» der Russländischen Föderation, sieht sich die Welt mit einem klassischen Krieg zwischen zwei souveränen Staaten konfrontiert, die dem Völker- und dem Kriegsrecht verpflichtet sind. Insofern handelt es sich beim Ukrainekrieg um einen Musterfall, für den die schweizerische Neutralität und der Handlungsrahmen des IKRK gemacht zu sein schienen.

Bezeichnenderweise blieben sowohl die neutrale Schweiz wie auch das über das humanitäre Völkerrecht bemächtigte IKRK im Ukrainekrieg in ihren jeweiligen Spielräumen zunächst blockiert. Sie waren nicht sofort fähig, die Rollen auf internationaler Ebene zu spielen, die ihnen im Grundsatz zugeschrieben werden und die sie sich selbst zuschrieben bzw. immer noch zuschreiben. Beide stehen seit Kriegsbeginn – von innen und aussen – in der Kritik, ihre spezifischen Aufgaben nur ungenügend wahrzunehmen. Der laufende Krieg hat deutlich gezeigt, wie dringlich es ist, die rechtlichen und politischen Grundlagen der schweizerischen Neutralität sowie deren Anwendung in der Praxis zu klären und anzupassen. Dasselbe gilt für die Arbeit des IKRK. Es ist konsequent aufzuarbeiten, warum das Prinzip der Neutralität (für die Schweiz) und die Genfer Abkommen (für das IKRK) sowie die sich daraus ableitenden Handlungsrahmen im Ukrainekrieg nicht umfassend genutzt werden konnten und können.

Die Schweiz wird nicht darum herumkommen, eine ergebnisoffene Debatte über ihre sicherheits- und neutralitätspolitische Doktrin zu führen. Als Depositarstaat der Genfer Abkommen muss das Land auch deutlich machen, welchen Beitrag es an die Erneuerung und Anpassung des humanitären Völkerrechts, an dessen effektive Verankerung und Durchsetzung sowie an die Befähigung des IKRK, seine Mission zu erfüllen, leisten will. In diesen eben erst angestossenen Prozessen sind drei fundamentale Erkenntnisse aus dem Ukrainekrieg zu beachten.

Ein neues imperialistisches Zeitalter im Osten

Als Erstes sticht mit Blick auf die Geschichte hervor, dass der Kalte Krieg eben nicht nur eine Gegnerschaft von freiheitlich-demokratischen Staaten und der planwirtschaftlich-autoritären Sowjetunion sowie ihrer Satellitenstaaten war, sondern auch imperiale Aspirationen Russlands beinhaltete. Die dominierende Sichtweise auf den Kalten Krieg als ideologischer Wettkampf passte gut in die Wahrnehmung eines Europas, in dem nach 1945 keine hegemonialen Machtansprüche grosser Reiche von europäischen Staaten mehr bestanden. Aus sowjetischer Sicht – und je nach begrifflicher Interpretation auch aus US-amerikanischer Perspektive – behielt der Konflikt jedoch seinen imperialistischen Subtext. Im kollektiven Bewusstsein der freiheitlichen und demokratischen Staaten allzu rasch beiseitegeschoben, blieb dieser imperiale Anspruch innerhalb der russischen Führung nach 1991 beinahe nahtlos bestehen – bis hin zur Rhetorik des Kremls in jüngster Zeit.

Mit Blick auf die Gegenwart verdeutlicht dies zweitens, dass der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sowie dessen Vorläufer-«Operationen» im Kaukasus und in Zentralasien eine Rückkehr ins imperialistische Machtstreben des 19. Jahrhunderts darstellen und nicht einen Rückfall in den Kalten Krieg der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Aus heutiger russischer Sicht gibt es Grossmächte, Imperien, die den umliegenden kleineren Staaten gnadenlos ihr Schicksal aufzwingen können, ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entfaltung bestimmen – im Bedarfsfall mit militärischer Gewalt. In dieser Hinsicht gleicht Russland der zweiten Supermacht im Osten, dem kommunistischen China, und die ideelle Nähe der beiden Länder und ihrer Regierungen im aktuellen Krieg erstaunt nicht. Auch die indische Ambivalenz und die türkische Doppelrolle passen angesichts offen kundgetaner oder versteckt kultivierter Dominanzansprüche nahtlos in dieses Schema.

Eine wertebasierte aussenpolitische Doktrin

Drittens, und hier treffen sich das ideelle und das imperialistische Gedanken-
gut, bedingt der Krieg in der Ukraine – auch für die Schweiz – ein bewusstes Austarieren von Wertepolitik und Realpolitik. Diese zwei grundlegenden Denkschulen der internationalen Beziehungen stehen sich aber

«Die Schweiz wird nicht darum herumkommen, eine ergebnisoffene Debatte über ihre sicherheits- und neutralitätspolitische Doktrin zu führen.»

«Heute wie damals bewegt sich die Schweiz nicht nur bei den vertretenen Werten auf derselben Ebene wie ihre freiheitlich-demokratisch verfassten Nachbarn und Verbündeten, sondern sie teilt auch deren realpolitische Interessen in den Bereichen Sicherheit und Stabilität, Verteidigung und Rüstung, Wirtschaft und Austausch.»

nicht im Sinn eines Entweder-Oders gegenüber, sondern überlagern und verschränken sich. Politische Werte fundieren und konditionieren realpolitisch Handeln. Umgekehrt muss das von der politischen Realität geleitete Handeln wertebasiert sein, wenn es dauerhaft und effektiv sein will. Daraus folgt die Frage, welche Werte im Kontext des Ukrainekriegs realpolitisches Handeln bestimmen.

Die Antwort lautet – bewusst vereinfacht formuliert – auf der einen Seite Freiheit, Demokratie und Recht, auf der anderen Seite ein von Unterdrückung, Autoritarismus und Willkür geprägtes Gemenge. Damit landen wir in direkter Linie bei der vom US-amerikanischen Präsidenten Joe Biden am «Summit for Democracy» 2021 und in seiner ersten Ansprache zur Lage der Nation 2022 ausformulierten Perspektive auf die internationalen Beziehungen, die das Bild eines Kampfs für Demokratie und Freiheit gegen Autokratie und Autoritarismus zeichnet. Der von Putins Regime geplante und seit einem Jahr geführte Angriffskrieg bildet die perfekte Illustration, wo dieser fundamentale Widerstreit im Extremfall hinführt, ja hinführen muss.

Im Kontext des Ukrainekriegs haben sich die Institutionen, Regierungen und Länder Europas – mit wenigen und wenig überraschenden Ausnahmen – in eine Phalanx der Verteidiger von Freiheit, Recht und Demokratie eingeordnet. Nach anfänglichem Zögern schlugen sich auch der Bundesrat und die Schweiz auf diese Seite, auf die Seite, wo sie im Übrigen während des Kalten Kriegs gestanden hatten ... Trotzdem oder gerade deswegen muss sich das Land so rasch wie möglich der Aufgabe widmen, seine aussen- und sicherheitspolitische Doktrin zu überdenken und diese in der Innen- und Aussenpolitik in einen transparenten Rahmen zu stellen. Diese Erneuerung und Neuaustrichtung betreffen auch – und vielleicht an vorderster

Stelle – die Ausgestaltung der Neutralität, wie man sie interpretiert, wie man sie gegen innen und aussen vertritt und wie man sie konkret anwendet.

Eine Neutralitätspolitik für das 21. Jahrhundert

Faktisch dürfte der Wandel auf eine formelle Verankerung der Politik hinauslaufen, die man bereits während des Kalten Kriegs betrieben hatte. Heute wie damals bewegt sich die Schweiz nicht nur bei den vertretenen Werten auf derselben Ebene wie ihre freiheitlich-demokratisch verfassten Nachbarn und Verbündeten, sondern sie teilt auch deren realpolitische Interessen in den Bereichen Sicherheit und Stabilität, Verteidigung und Rüstung, Wirtschaft und Austausch. In diesem Sinn bedeutet eine Anpassung nichts anderes als einen offenen und expliziten Nachvollzug von jahrzehntelang gepflegten und vorangetriebenen Beziehungen, Verfahren und Kooperationen. Es kann durchaus sein, dass dieser Prozess in unserem basis- und direktdemokratisch geprägten Land mit fast 100-jähriger Verspätung abgeschlossen werden wird. Die zugrundeliegenden Fragen bleiben dieselben.

Will und kann die Schweiz angesichts von offenkundigen Verletzungen der internationalen Ordnung neutral sein? ... angesichts der Verletzung der territorialen Integrität eines souveränen Staats? ... angesichts der Verletzung der Freiheit eines Landes, das eigenständig über seine Zukunft entscheiden will? Im Grundsatz sicher nicht, und wohl noch weniger, wenn es sich um ein Land in unserer kontinentalen Nachbarschaft handelt, das von aussen angegriffen wird. Folglich sind das Konzept und der Handlungsrahmen der Neutralität so rasch wie möglich anzupassen (oder aufzugeben?), wenn sie die Schweiz zur Komplizin derjenigen machen, die gnadenlos das Recht der Stärkeren ausüben. Es kann keine Neutra-

«Es kann keine Neutralität geben zwischen dem Opfer und dem Aggressor, zwischen dem Rechtsbruch und dem Recht, zwischen Autoritarismus und Demokratie, zwischen Unterdrückungsversuchen ganzer Völker und der Verteidigung der Freiheit.»

lungenrahmen der Neutralität so rasch wie möglich anzupassen (oder aufzugeben?), wenn sie die Schweiz zur Komplizin derjenigen machen, die gnadenlos das Recht der Stärkeren ausüben. Es kann keine Neutra-

lität geben zwischen dem Opfer und dem Aggressor, zwischen dem Rechtsbruch und dem Recht, zwischen Autoritarismus und Demokratie, zwischen Unterdrückungsversuchen ganzer Völker und der Verteidigung der Freiheit.

Die schweizerische Neutralität des 21. Jahrhunderts muss den Schutz unserer Werte konsequent berücksichtigen oder sie bleibt eine zunehmend leere Worthülse, die den Interessen des Landes schadet. ♦

«Die schweizerische Neutralität des 21. Jahrhunderts muss den Schutz unserer Werte konsequent berücksichtigen oder sie bleibt eine zunehmend leere Worthülse, die den Interessen des Landes schadet.»