

Verteidigung von Freiheit, Demokratie und Recht

Plädoyer für eine wertebasierte Neutralitätspolitik

Nach der Weltkriegszeit verpasste es die Schweiz gleich zwei Mal, ihre aussen- und sicherheitspolitische Doktrin wirksam zu erneuern. Sowohl nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs als auch nach dem Kalten Krieg bewegte sich die offizielle Schweiz nur wenig und vollzog den Wandel – wenn überhaupt – nur hinter den Kulissen.

Bernhard Altermatt v/o Nemesis

Der im Frühjahr 2022 lancierte Angriff Russlands auf die Ukraine erschütterte die westliche Wertegemeinschaft und mit ihr

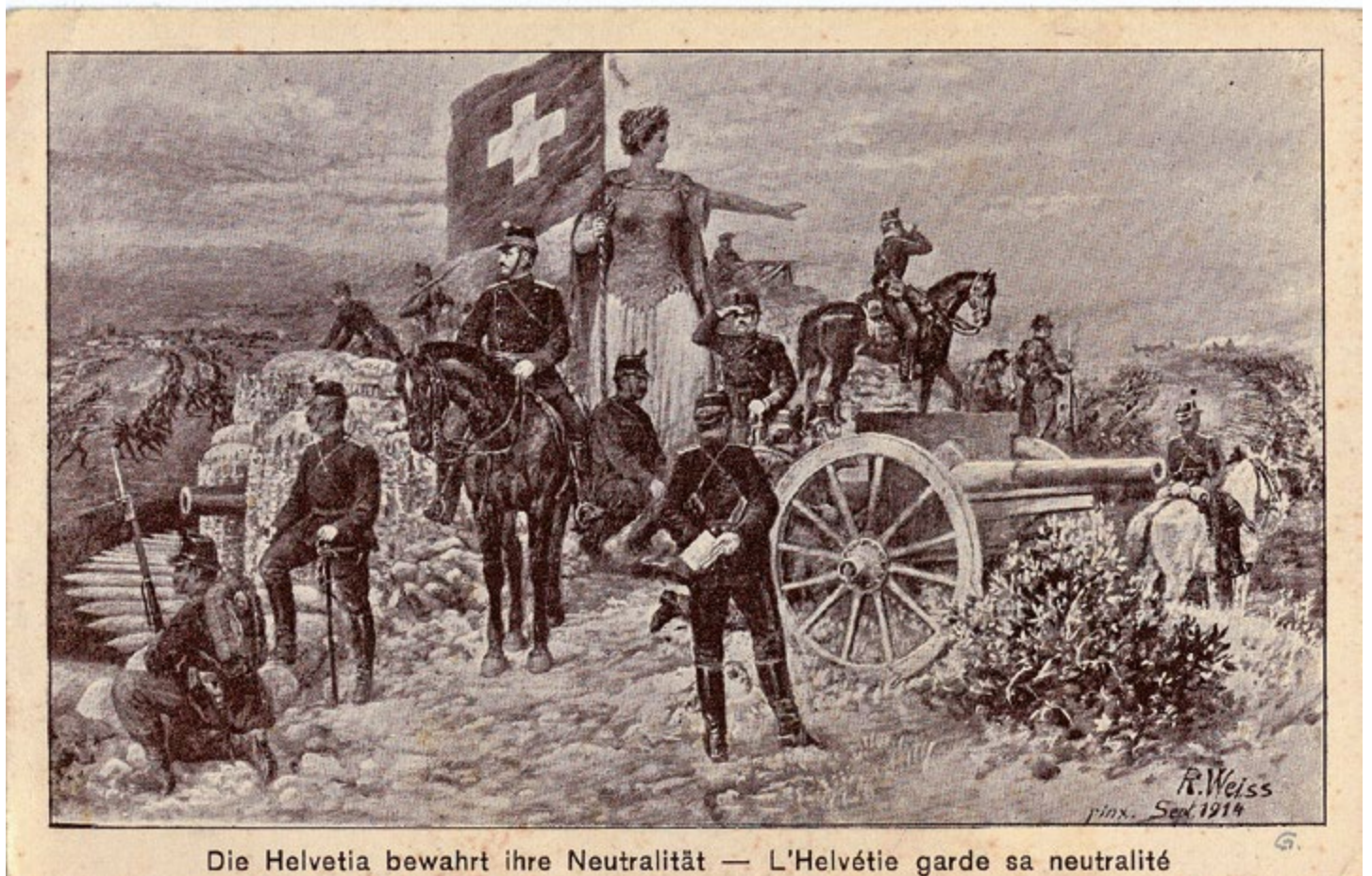
die Schweiz in den Grundfesten ihrer gewohnten und sicher geglaubten Überzeugungen. Die internationale Ordnung der Nachkriegszeit auf der Basis des Schutzes von Recht, Souveränität und territorialer Integrität wurde schlagartig über den Haufen geworfen – und zwar fast punktgenau dort, wo sie 1945 entstanden war: Jalta liegt auf der Krim...

Der politische und intellektuelle Mainstream, der sich 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

Alträume wahr werden. Dies zeigte 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.

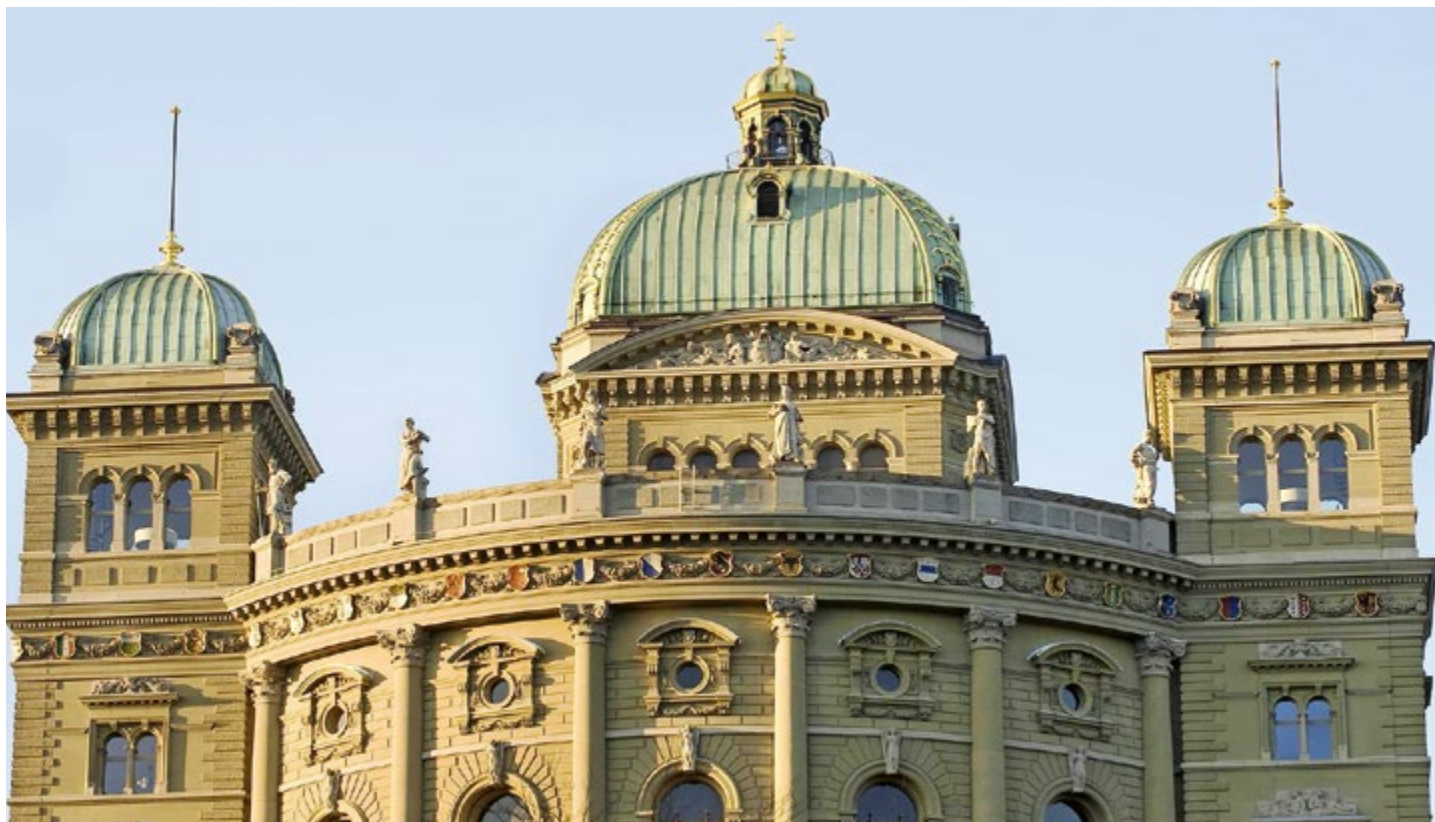
Die Neutralität als Erbe des 19. und 20. Jahrhunderts

Dank ihres neutralen Status hatte die Schweiz die beiden Weltkriege in vieler Hinsicht 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



Die Helvetia bewahrt ihre Neutralität — L'Helvétie garde sa neutralité

Schweizer Postkarte aus dem Ersten Weltkrieg. (Foto: Militärpostkartensammlung der Bibliothek am Guisanplatz Bern, © R. Weiss)



Südfassade des Parlamentsgebäudes in Bern. (Foto: VBS / DDPS)

Kalten Kriegs an ideelle und praktische Grenzen stiess, wurde sie nur sehr moderat thematisiert und angepasst.

Für die Zeit nach der Wende von 1989 eignete sich die traditionelle aussenpolitische Linie denkbar schlecht. Die Welt nach dem Mauerfall war von Bürgerkriegen geprägt, von zerfallenden Staaten, asymmetrischen Konflikten und Kriegsherden, 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 Abnutzungskämpfe gegen national-isolationistische Strömungen in der Innenpolitik.

Die politischen Debatten der 1990er- und 2000er-Jahre über die europäische Integration sowie die Diskussionen über den UNO-Beitritt und über die Beteiligung der Schweiz an der internationalen Friedensförderung sind Ausdrücke eines tiefgreifenden Malaise – ebenso wie die aktuelle Blockade in den Beziehungen zur EU. 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. Auch das Auseinanderbrechen Jugoslawiens, die blutigen Bürgerkriege auf dem Balkan und das Mar-

«Das aktuelle Malaise zeugt von aussenpolitischer Orientierungsschwäche.»

tyrium von Sarajewo und Bosnien-Herzegowina genügten 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.

Die schweizerische Neutralität und das IKRK

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 dazu, miteinander zu verschmelzen, auch wenn ihre Neutralitäts-

maximen 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.

Der Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine am 24. Februar 2022 folgte auf jahrelange politische Destabilisierung und bewaffnete Einflussnahme Russlands in unterschiedlichen Ländern. Er ist die direkte Fortsetzung der separatistischen Regionalkriege im Donbass und der militärischen Annexion der Krim. Vorgewarnt durch diese und andere Vorstösse im selbstdeklarierten «nahen Ausland» der Russischen 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.

Vom neutralen Ungenügen zu einer Reform der Neutralitätspolitik?

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 unmittelbar fähig, diejenigen Rollen auf internationaler Ebene zu spielen, die ihnen im Grundsatz zugedacht werden und die sie sich selbst 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 Handlungsrah-

men im Ukrainekrieg nicht umfassend zur Anwendung kommen konnten und können.

Die Schweiz kommt nicht darum herum, eine ergebnisoffene Debatte über ihre sicherheits- und neutralitätspolitische Doktrin zu führen. Dazu bietet die soeben eingereichte «Neutralitätsinitiative» eine willkommene Gelegenheit. Als Depositarstaat der Genfer Abkommen muss die Schweiz auch deutlich machen, welchen Beitrag sie leisten will zur Erneuerung und Anpassung des humanitären Völkerrechts, zu dessen Verankerung und Durchsetzung sowie zur Befähigung des IKRK, seine Mission zu erfüllen. In diesen eben erst angestossenen Prozessen sind drei fundamentale Erkenntnisse aus dem Ukrainekrieg zu beachten.

Ein neues imperialistisches Zeitalter im Osten

Mit Blick auf die Geschichte sticht als Erstes 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 beinhaltet. Die dominierende Sichtweise auf den Kalten Krieg als ideologischen Wettstreit passte gut in die Wahrnehmung eines Kon-

tinents, in dem nach 1945 keine hegemonialen Machtansprüche europäischer Staaten mehr bestanden. Aus sowjetischer Sicht – und je nach begrifflicher Interpretation auch aus US-amerikanischer Perspektive – behielt der Konflikt jedoch seinen imperialistischen Subtext.

Dieser imperiale Anspruch wurde im kollektiven Bewusstsein der freiheitlichen und demokratischen Staaten allzu rasch beiseitegeschoben, blieb aber innerhalb der russischen Führung nach 1991 nahtlos

«Ansonsten bleibt die schweizerische Neutralität eine zunehmend leere Worthülse.»

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 im Kaukasus und in Zentralasien eine Rückkehr zum imperialistischen 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 ihr Schicksal aufzwingen können, ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entfaltung bestimmen – im Bedarfsfall mit militärischer Gewalt. In dieser Hinsicht gleicht Russland der zweiten imperialen Macht im Osten, dem kommunistischen China. Die ideelle Nähe der beiden Länder und ihrer Regierungen im aktuellen Krieg erstaunt darum nicht. Auch die indische Ambivalenz und die türkische Doppelrolle passen angesichts offen kundgetaner oder versteckt kultivierter Dominanzansprüche in dieses Interpretationsschema.

Drittens, und hier treffen sich das ideale und das imperialistische Gedankengut, bedingt der Krieg in der Ukraine (auch für die Schweiz) ein konsequentes Austarieren von Wertepolitik und Realpolitik. Diese zwei grundlegenden Denkschulen der internationalen Beziehungen stehen sich aber nicht im Sinn eines Entweder-oder



Die «rote Gefahr» in den Augen der Gewerkschaft Verkauf Handel Transport Lebensmittel (VHTL). Karikatur um 1950. (Bild: SozArch F 5030-Za-0002)

gegenüber, sondern überlagern und verschränken sich. Politische Werte fundieren und konditionieren das an realpolitischen Interessen orientierte Handeln – unabhängig davon, ob es um Russland, um die Ukraine oder um die Schweiz geht. Das von der politischen Realität geleitete Handeln muss wertebasiert sein, wenn es dauerhaft und effektiv sein will. Daraus folgt die Frage, welche Werte im Kontext des Ukrainekriegs realpolitisches Handeln bestimmen.

Eine wertebasierte aussenpolitische Doktrin

Vereinfacht formuliert, lautet die Antwort: auf der einen Seite Freiheit, Demokratie und Recht, auf der anderen Seite ein von Autoritarismus, Willkür und Unterdrückung geprägtes Gemenge. Damit landen wir in direkter Linie bei der vom US-amerikanischen Präsidenten Biden am «Summit for Democracy» 2021 und in seiner 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 zeichnete. Der von Putins Regime von langer Hand geplante und seit über zwei Jahren geführte Angriffskrieg zeigt exemplarisch auf, wo dieser fundamentale Widerstreit im Extremfall hinführt.

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 kurzem Zögern schlugen sich auch der Bundesrat und die Schweiz auf diese Seite. Es ist dies im Übrigen die Seite, wo sie während des Kalten Kriegs schon gestanden hatten...

Aus dieser anfänglichen Zögerlichkeit und der darauffolgenden Positionierung folgt der Imperativ, dass die Schweiz ihre aussen- und sicherheitspolitische Doktrin so rasch wie möglich klären und diese in der Innen- und Aussenpolitik in einen transparenten Rahmen stellen muss. Diese Erneuerung betrifft 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.

Neutralitätspolitik für das 21. Jahrhundert

Die sprichwörtliche Kontinuität der schweizerischen Staatsführung («gouvernance») spricht dafür, dass der angestossene Wandel eine Politik verankert, die man bereits während des Kalten Kriegs erfolgreich und weitgehend konsensuell 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 Partner, sondern sie teilt auch deren realpolitische Interessen in den Bereichen Sicherheit und Stabilität, Verteidigung und Rüstung, Wirtschaft und Austausch.

Eine Anpassung und Klärung der Neutralitätspolitik bedeutet nichts anderes als einen offenen und expliziten Nachvollzug von jahrzehntelang im Hintergrund gepflegten und vorangetriebenen Beziehungen, Verfahren und Kooperationen. Es kann durchaus sein, dass dieser Prozess in unserem direktdemokratisch und föderalistisch geprägten Gemeinwesen mit fast 100-jähriger Verspätung abgeschlossen werden wird. Die grundlegenden Fragen bleiben dieselben wie in der Zeit nach 1945.

Will und kann die Schweiz angesichts von offenkundigen Verletzungen der internationalen Rechtsordnung neutral sein? Angesichts der Verletzung der territorialen Integrität eines souveränen Staates? 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 dahingehend anzupassen, dass sie die Schweiz nicht zur Komplizin derjenigen machen, die gnadenlos das Recht des Stärkeren ausüben. Es kann keine Neutralität geben zwischen dem Aggressor und dem Opfer, 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. ■



Ad personam

Bernhard Altermatt v/o Nemesis (GV Zähringia, AV Berchtoldia, SA Sarinia) ist Historiker und Politologe. Er leistet seinen Militärdienst als Fachoffizier an der Militärakademie der ETH Zürich. Im Grossen Rat des Kantons Freiburg amtiert er u.a. als Vizepräsident der kantonalen Kommission für auswärtige Beziehungen. Vor einigen Jahren koordinierte er am Europainstitut der Universität Basel ein interdisziplinäres Forschungsprojekt zur «Organisation und Kommunikation in mehrsprachigen Streitkräften».

L'article en langue française

L'article plaide pour une interprétation de la neutralité alignée sur nos intérêts en matière de défense de la liberté, de la démocratie et du droit sur le plan continental. Il a été publié en langue française dans la revue «Le Regard Libre» (no. 96, mai 2023). Lire maintenant:



Die deutsche Originalversion des Artikels erschien in der Revue «stratos digital» (Nr. 44, März 2023, https://bit.ly/Altermatt_Neutralitaet_stratos44).