

Neutralitätspolitik braucht einen Kompass

Was heisst Neutralität? Die Schweiz braucht keine aktivistische Aussenpolitik, sondern eine eng an den Rechtsgrundsätzen der Charta der Vereinten Nationen orientierte Friedenspolitik.

25.01.2023, 05.30 Uhr



Neutralität orientierte sich während langer Zeit am Raum der Nachbarländer – ein Soldat 1945 an der Schweizer Grenze.

Walter Studer / Photopress-Archiv / Keystone

Mit der Neutralität haben Politikerinnen und Politiker ein echtes Verwirrspiel angezettelt. Es begann mit Aussenminister Cassis. Er verband die Sanktionen gegen Russland mit der Ankündigung einer Wende in der Aussenpolitik, die US-Präsident Biden prompt als das Ende der schweizerischen Neutralität verstand. Ebenso eilig plädierten die Präsidenten von FDP und Mitte für eine Annäherung an die Nato.

Einige Grüne, zu Feldgrünen geworden, wollten starke Sanktionen von Demokratien gegen Nichtdemokratien, als ob das Völkerrecht nicht für alle gälte. Schliesslich konnten die Wortmeldungen von Alt-Botschafter Guldemann und Alt-Bundesrat Blocher gegensätzlicher nicht sein: Der eine hält die Neutralität für überlebt, der andere will die Rückkehr zur integralen Neutralität.

Universalität als Grundlage glaubwürdiger Neutralität

Die Maxime der Neutralität, die fast neunzig Prozent der Stimmbürgerschaft unterstützen, ist einfach und bleibt einleuchtend: keine direkte oder indirekte Beteiligung an fremden Kriegen, Gleichbehandlung der Kriegsparteien. Gleichzeitig handelt sich diese Neutralität den Vorwurf des Opportunismus ein: Handel mit allen betreiben, aber keine politische Verantwortung übernehmen. Glaubwürdige Neutralitätspolitik ist daher schwierig. Das zeigte sich vom Golfkrieg 1991 bis zum Syrien-Krieg, in denen die schweizerische Regierung zu entscheiden hatte, ob und wie weit sie an Sanktionen der Uno, an Interventionen der OSZE oder der EU teilnehmen sollte und konnte.

Neutralitätspolitik wird nicht nur zufällig von den einen als opportunistisch, von den andern als aktivistisch bezeichnet. Das ist nicht bloss fehlender Kommunikation zuzuschreiben, sondern einem konzeptionellen Mangel: Der schweizerischen Neutralitätspolitik fehlt ein verlässlicher Kompass. Ein Kompass, der zwar Abweichungen erlaubt, um einzelne Hindernisse zu umfahren, der aber zuverlässig auf den eigentlichen Kurs der Reise zurückführt.

Die Landkarte für die Neutralitätspolitik hat sich verändert. Neutralität orientierte sich während langer Zeit am Raum der Nachbarländer, dann im Kalten Krieg an der West-Ost-Geopolitik, mit klarer ideeller Zuordnung zur westlichen Welt. Dabei kann es allerdings nicht bleiben. Die Position der Neutralität ist heute nur noch glaubwürdig, wenn sie sich als universell ausweist, damit also über Europa und die USA hinaus auch gegenüber China, Indien und den Südländern gilt.

Der Kern des universellen Völkerrechts

Das Völkerrecht hat heute keinen besonders guten Ruf: Es gelte für die Schwachen, während Grossmächte sich darüber hinwegsetzten, wenn es ihnen nichts nütze oder gar nachteilig erscheine. Und: Über weite Teile sei das Völkerrecht gar nicht universell, sondern westlich geprägt und werde nur von einem Teil der Völkergemeinschaft anerkannt.

Immerhin wird die Uno als Organisation zur Sicherung des Weltfriedens allseitig akzeptiert; das Gleiche gilt für ihre Grundsätze in der Uno-Charta von 1948. Der Kerngehalt dieses Dokuments, wie er in Art. 2 der Charta niedergelegt ist, könnte der Schweiz als Richtschnur für die Neutralitätspolitik dienen: die Sicherung friedlicher Beziehungen und das Verbot der Anwendung sowie der Androhung von Gewalt zwischen den Staaten.

Internationale Sanktionen sind ein Testfall der Neutralitätspolitik: Es sind Zwangsmassnahmen, die im Fall des wirtschaftlichen Boykotts recht weit gehen können und mit denen ein Staat gezwungen werden soll, sein völkerrechtswidriges Verhalten zu unterlassen. Sanktionen, die vom Uno-Sicherheitsrat beschlossen werden, sind die einzigen Zwangsmassnahmen, die als universell gelten können. Sie sind für alle Uno-Mitglieder und damit auch für die Schweiz verbindlich.

Nun befolgt aber die Schweiz nicht nur Sanktionen des Uno-Sicherheitsrats, sondern kann sich auch Zwangsmassnahmen der EU, der OSZE oder wichtiger Handelspartner wie der USA anschliessen. Von den derzeit 24 Sanktionsfällen gegen Drittländer gehen zwei Drittel auf die Uno, ein Drittel auf die EU zurück.

Geht man von einer universell verstandenen Neutralität aus, so sollte die Schweiz den Sanktionen einzelner Länder oder auch der EU grundsätzlich nicht folgen. Es sind nämlich Zwangsmassnahmen, die sich nicht auf die Legitimation einer Mehrheit der Staaten der Völkergemeinschaft stützen.

Selbstverantwortete Sanktionen und ihre Grenzen

Aber hätte es nicht zu einem riesengrossen Aufschrei von links bis rechts geführt, wenn der Bundesrat den EU-Massnahmen gegen den russischen Aggressor nicht gefolgt wäre? Dazu hätte es gar nicht kommen müssen. Denn der Bundesrat hätte, was jedem Land zusteht, eigene Sanktionen gegen Russland beschliessen können.

Vielleicht hätte die schweizerische Liste der Massnahmen sehr ähnlich ausgesehen wie jene, welche die EU beschlossen hat. Der Unterschied liegt woanders: Statt die EU-Sanktionen gutzuheissen, hätte der Bundesrat seine eigenen Entscheide mit Hinweis auf die schweizerische Neutralitätspolitik ausführlich begründen und verantworten müssen. Und eine nachfolgende parlamentarische Diskussion hätte der öffentlich-demokratischen Auseinandersetzung zur Eigenverantwortlichkeit neutraler Aussenpolitik nicht schaden können.

Nun hat der Nationalrat in der vergangenen Sommersession eine Ausweitung und Verschärfung der Sanktionskompetenzen des Bundesrats verlangt, dies vor allem auch zum stärkeren Schutz der Menschenrechte. Das könnte sich als Irrweg erweisen. Zwar sind Menschenrechte segensreich für den Schutz Einzelner gegen staatliche Willkür und Gewalt. Aber: Sosehr sich die Schweiz mit der «westlichen Wertegemeinschaft» von Demokratie und Menschenrechten identifiziert, so wenig eignen sich diese als Massstab für eine neutrale Sanktionspolitik. Die Beispiele Afghanistan oder Irak stehen für viele.

Die «westliche Wertegemeinschaft» kommt offenkundig noch nicht damit zurecht, dass weniger als die Hälfte der Menschheit in Demokratien lebt und dass der anderen Hälfte mit westlichen Demokratie-Exporten kaum geholfen werden kann. Zu wenig beachtet wird, dass viele Staaten – aufgrund völlig anderer Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen – die Menschenrechte anders auffassen als westliche Länder oder Teile von diesen gar nicht realisieren können.

Mehr als vier Milliarden Menschen verfügen heute weder über Einkommenssicherheit noch über die Absicherung durch ein nationales Sicherheitssystem. Sie überleben mit vormonetären Ordnungsvorstellungen, zum Beispiel mit verbindlichen Verwandtschafts-, Geschlechts- oder Generationenverhältnissen, die sich deutlich von unsern Individuen-zentrierten Menschenrechtsvorstellungen unterscheiden.

Selbstverständlich soll und kann die Schweiz ihre eigenen Rechtsvorstellungen zu Menschenrechten und Demokratie in allen Handelsbeziehungen zum Ausdruck bringen – das ist ein Prozess von Geben und Nehmen. Etwas ganz anderes ist es, fremdes Recht einseitig als Unrecht zu bezeichnen. Dies verlangt grösste Zurückhaltung, solange darin keine Friedensbedrohung erkennbar ist.

Neutralitätspolitik als Friedensbeitrag

Man soll die Uno nicht idealisieren. Friedenssichernde Aktionen werden oft sabotiert durch das Veto der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Die nicht bindenden Resolutionen der Vollversammlung spiegeln oft einzelstaatlichen Egoismus, geopolitische Abhängigkeiten und sind verzerrt durch die einseitigen realen Machtverhältnisse. Von den friedensgefährdenden Völkerrechtsverletzungen kommt nur ein Teil auf die Agenda der Uno, und von ihren Resolutionen bleiben viele kaum beachtet und folgenlos.

Wo Macht das Recht aus dem Feld schlägt, braucht es mehr und stärkere Stimmen. Die Schweiz könnte eine von ihnen sein: eine verlässliche Stimme, die Rechtsverletzungen rechtzeitig benennt – und zwar unabhängig davon, wer sie begeht. Eine Stimme, die auf der Einhaltung des Völkerrechts insistiert, soweit es um das Kernmandat der Uno-Charta geht, nämlich den Gewaltverzicht jedes Staates gegen jeden anderen und, ebenso wichtig im Vorfeld von Kriegen, das Verbot der Gewaltandrohung jedes Staates gegen einen anderen. Das wäre ein fokussiertes Neutralitätsmandat, könnte aber unbefangen, unbeirrt und unabhängig gegenüber allen Seiten ausgeübt werden.

Die Schweiz braucht keine aktivistische Aussenpolitik, hingegen eine eng an den Rechtsgrundsätzen der Charta der Vereinten Nationen orientierte Friedenspolitik. Ob sie gegenüber wirtschaftlichen Druckversuchen von aussen standhalten könnte und sich als glaubwürdige Vermittlerin stärken könnte, ist eine offene Frage. Sie verlangte auf jeden Fall Politik im Sinne Max Webers: das starke, langsame Bohren von harten Brettern. Sie könnte der Neutralität unseres Landes über die Guten Dienste hinaus ein verlässliches Profil geben; eines, das ihr bei Dritten Anerkennung und Vertrauen verschafft.

Das IKRK, ebenfalls einem engen Mandat und seinen Rechtsgrundsätzen verpflichtet, ist ein Vorbild für eine unabhängige und glaubwürdige Stimme, die nicht immer schweigt, aber trotzdem weltweites Ansehen genießt. Solches wünsche ich mir auch für eine zeitgemässe schweizerische Neutralitätspolitik: universell verstandene Neutralität mit einem Kompass.

Wolf Linder ist em. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern.