

Interview

«Die Schweiz wird zum Störfall in

Europa und die USA hätten den neutralen Schweizer Sonderweg bisher stets toleriert, solange dieser für sie kein Hindernis war. Doch mit ihrer Weigerung, befreundeten Staaten Munition für die Ukraine zu liefern, werde das Land zum ernsthaften Problem, sagt HSG-Staatswissenschaftler Christoph Frei.

Interview: Stefan Schmid

Christoph Frei kommt vom Interview mit dem polnischen Fernsehen. Er habe dort die Neutralitätspolitik der Schweiz erklären müssen. Das sei ihm schwer gefallen, er wolle ja nicht im Ausland die Schweiz negativ präsentieren. Dieses Gespräch hier mit einer Schweizer Zeitung falle ihm wesentlich leichter. Schon legt er mit scharfer Kritik an der helvetischen «Selbstbezogenheit» los.

Befinden sich die Schweiz und Europa im Kriegsrausch?

Christoph Frei: Eine solche Aussage ist absurd.

Bundespräsident Berset sagt, man solle nicht alles unter der Kriegslöge betrachten.

Da liegen die Nerven offenbar blank. Ausgerechnet unser Land, das es nicht einmal schafft, Munitionslieferungen an befreundete Nationen zu erlauben, soll in einer Kriegslöge gefangen sein.

Bersets Aussage ist im Kern doch richtig: Die Schweiz als Gründerin des IKRK, als Depositarstaat der Genfer Konvention, als Verfechterin des Völkerrechts, sollte sich um Verhandlungen und Frieden bemühen, nicht um Waffenlieferungen.

Alain Berset sitzt auf dem hohen Ross, er beansprucht die moralische Luft-hoheit. Die Geschichte einer Schweiz, die traditionell Gutes tut, ist heute recht weit hergeholt. In der heutigen Situation auf gute Dienste zu verweisen, ist fast schon zynisch.

Das müssen Sie erklären.

Andere vermitteln. Nicht wir. Andere machen sich einen Namen mit humanitärer Grosszügigkeit. Nicht wir. Andere tun alles, um der Ukraine zu helfen. Nicht wir. Stattdessen belehrt der Bundespräsident die Kriegsparteien, dass jetzt zu verhandeln sei.

Wer, wenn nicht die neutrale Schweiz, sollte daran erinnern, dass Krieg kein dauerhafter Zustand sein kann?

Da ist es wieder, das hohe Ross. Für die angegriffene Ukraine gibt es momentan nur den Verteidigungskrieg. Ihre schiere Existenz steht auf dem Spiel. Wir hingegen sind absorbiert mit der Frage, ob wir befreundeten Staaten Munition liefern dürfen. Immer stärker fällt auf uns zurück, dass wir schlecht vorbereitet waren. Der Krieg in der Ukraine hatte sich ja abgezeichnet, er wurde recht eigentlich angekündigt. Der Bundesrat wurde böse überrascht, seither wird gewurstelt.

Mit Verlaub: Der Bundesrat hat sich rasch den EU-Sanktionen gegen Russland angeschlossen und er betont seither den harten Kern der Neutralität. Dieser verbietet direkte und indirekte Waffenlieferungen. Was soll daran falsch sein?

Rechtlich handelt der Bundesrat durchaus korrekt. Politik ist aber mehr als Recht. Die verschiedenen Politikfelder

passen schlicht nicht mehr zusammen. Wir wollen neutral sein. Gleichzeitig wollen wir eine Rüstungsindustrie haben, die Kunden zuverlässig beliefert. Drittens wollen wir die Kontrolle über diese Lieferungen behalten. Und viertens tragen wir Sanktionen zumindest offiziell mit. Das alles passt nicht mehr unter einen Hut. Neutralität lässt sich nicht einfach in die Welt posaunen. Sie funktioniert nur, wenn die anderen Staaten an sie glauben oder sie doch respektieren. Das fällt ihnen heute zunehmend schwer.

Die Schweiz stützt sich auf die Haager Konventionen von 1907. Diese gilt weiterhin. Dann müssen wir das halt besser erklären.

Erklärungen habe ich selten gehört, aber immerhin: Der Bundesrat bleibt innerhalb des völkerrechtlichen Rahmens.

Oder wie Ständerat Jositsch sagt, dann müssen wir halt in Kauf nehmen, dass wir etwas unpopulär sind.

Erklären Sie das Leuten, die um Land und Leben kämpfen. Die Schweiz klammert sich an einen Rechtsbestand, der vor 116 Jahren kodifiziert worden ist, und der sich massgeblich auf die Verhältnisse im 19. Jahrhundert bezieht. Unter den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen von heute könnten die Haager Konventionen gar nicht entstehen. Sie sind im Wortsinn veraltet.

Nur weil die Haager Konvention alt ist, ist sie doch nicht ungültig!

Das ist korrekt. Die Haager Konvention stirbt nicht an ihrem Alter. Sie stirbt an ihrer fehlenden Passung auf den Kontext von heute. Beispiel: Wer zehn Sanktionspakete gegen Russland mit-trägt, soll als neutral durchgehen? Diese Trennung von Politik und Wirtschaft ist höhere Mathematik, viele Menschen verstehen sie nicht.

Dann hat die SVP also recht: Wir hätten, um die Glaubwürdigkeit der Neutralität zu stärken, auch auf Sanktionen verzichten sollen?

«You cannot have the cake and eat it, too.» Wer den Kuchen isst, behält ihn nicht in der Hand. Christoph Blocher sagt, die Schweiz sei ihm «zu wenig neutral». Viele Eidgenossen wären gerne ganz neutral, sind es aber nicht, ja können es auch nicht mehr sein.

Warum nicht?

Kann neutral sein, wer nicht unabhängig ist? Unsere Sicherheit besorgen seit vielen Jahren nicht wir selbst, sondern die Vereinigten Staaten im Verbund mit der Nato. Unsere Armee ist nicht fähig, das Land auch nur halbwegs zu verteidigen, obwohl Rüstung und Verteidigung in unserer eigenen Interpretation der Haager Konvention zu den Pflichten des dauernd neutralen Staates gehören.

Ist die Neutralität somit kein zweckmässiges Mittel unserer Aussenpolitik mehr?



Christoph Frei: «Die Neutralität hat ein Glaubwürdigkeitsproblem.»

Bild: Michel Canonica

Zur Person

Christoph Frei hat an der Universität St. Gallen Staatswissenschaften studiert und dort 1993 mit einer Arbeit über Hans Morgenthau promoviert. Nach einem kurzen Abstecher in die Politik, wo er als persönlicher Mitarbeiter des ehemaligen Ostschweizer CVP-Bundesrats Kurt Furgler tätig war, nahm Frei Lehraufträge an verschiedenen Universitäten wahr. Später arbeitete Christoph Frei als Redaktor für die «Schweizer Monatshefte». Seit 2006 ist er Titularprofessor für Politische Ideengeschichte und Internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen. (ssm)

Zu den Zwecken der Eidgenossenschaft gehört laut Artikel 2 der Bundesverfassung die Wahrung von Unabhängigkeit und Sicherheit. Unsere Unabhängigkeit haben wir längst gegen Wohlstand getauscht, und dieser Tausch hat seinen Preis. Wirtschaftliche Verflechtung bedeutet Abhängigkeit. Unterdessen hat die Schweiz mehr als 4000 völkerrechtliche Abkommen unterschrieben, sie ist umfassend eingebunden. Die Zeit selbstbestimmender Staatlichkeit ist vorbei. Sicherheit ist nur noch im Verbund zu haben. Lebenslügen helfen nicht weiter.

Die Neutralität hat immer funktioniert, jetzt sprechen Sie von einer Lebenslüge. Das verstehe ich nicht.

Mit dem Wort der Lebenslüge meine ich nicht die Neutralität, sondern Bilder einer unabhängigen, wehrhaften Schweiz. Die Welt hat sich verändert, und diese Veränderungen entziehen der Neutralität in der Fassung von 1907 den Boden. Damals hatte jeder souveräne Staat ein Recht auf Krieg. Zwischenstaatliche Kriege sind heute geächtet. Damals gab es Volkswirtschaften, heute sind es internationale und globale Wertschöpfungsketten. Nicht nur wirtschaftlich, auch technologisch sind wir enorm stark verschränkt. Wie geht Neutralität im Cyberraum?

Es gibt kein Land, das so stark von der Neutralität profitiert hat wie die Schweiz.

Europa»

Bitte, nicht immer von der Neutralität her denken! Am Anfang muss die Frage stehen, wie wir Sicherheit und Wohlstand unter heutigen Bedingungen am besten gewährleisten können. Für beides brauchen wir Nachbarn und Partner, die mit uns kooperieren wollen. Am besten auch Partner, die uns weder Rosinenpickerei noch einen Mangel an Solidarität unterstellen. Beides bekommen wir heute zu hören.

Vorwürfe, die Schweiz sei eine Profiteurin, sind historisch betrachtet ja nicht neu. Und sie sind auch nicht falsch: Wir haben wirtschaftlich tatsächlich von der Neutralität profitiert. Ganz bei Ihnen. Wie Herbert Lüthy vor 60 Jahren in der «Schweiz als Antithese» schrieb: «Die Neutralität hat uns wirtschaftlich immer auch zum Guten gereicht.»

«Diese eidgenössische Selbstbezogenheit stinkt zum Himmel.»

Umso weniger verstehen die Menschen, warum sich die Schweiz von einem Modell verabschieden sollte, das Wohlstand gebracht hat und das breit verankert ist in der Gesellschaft? Einverstanden. Aber weder diese Verankerung noch alle Mehrwerte der Vergangenheit ändern etwas daran, dass sich die Verhältnisse seit dem Zweiten Weltkrieg massiv verändert haben. Wenn wir bestehen wollen, müssen wir uns bewegen – auch im Verhältnis zur EU. Wer vom Binnenmarkt profitieren will, muss den politischen und institutionellen Preis dafür zahlen. Je länger wir uns dagegen sträuben, desto grösser das Unverständnis bei den Nachbarn.

Die Schweiz wurde nach dem Zweiten Weltkrieg kritisiert, sie wurde in den 90er-Jahren wegen der jüdischen Vermögen kritisiert. Und sie wird jetzt wieder kritisiert. Das sind doch normale Zyklen, die man aushalten muss, wenn man einen Sonderweg beschreitet. Ich gebe Ihnen recht: Durchwursteln hat erstaunlich lange funktioniert. Aber machen wir uns nichts vor. Die anderen tolerieren den helvetischen Sonderfall so lange, als wir nicht zum Hindernis werden. Heute werden wir als Hindernis wahrgenommen. Nach Putins Angriff und in einer Situation, in der andere dringend auf Munition angewiesen wären, um sich nur einfach verteidigen zu können, verweigern wir die Lieferungen – und zwar mit befreundeten Staaten aus jener Nato, die Sicherheit auch für uns produziert. So werden wir vom Sonderfall zum Störfall.

Unsere Gesetze verhindern derzeit Waffenlieferungen. Punkt. Das muss auch das Ausland akzeptieren.

Natürlich – an solche Sätze halten wir uns, verlieren uns gleichzeitig im Dickicht des neutralitätsrechtlichen Dschungels, veranstalten im Parlament ein peinliches Hickhack um Details, während weiter östlich die nächste Angriffswelle rollt. Entschuldigen Sie, aber diese eidgenössische Selbstbezogenheit stinkt mitunter bis zum Himmel.

Man hat der Schweiz immer wieder vorausgesagt, dass sie irgendwann nicht mehr weiterwursteln kann. Bloss: Wir sind immer noch reich, die Wirtschaft läuft wie geschmiert, Zehntausende finden bei uns Arbeit. Die These der Verelendung bewahrheitet sich einfach nicht. Mit solchen Thesen bin ich nicht vertraut. Ich sehe nur, dass wir die konkreten Ausflüsse unserer Neutralität nicht mehr glaubwürdig vermitteln können – vor allem nicht nach aussen hin. Wir werden als Hindernis wahrgenommen, eben als Störfall, der aufpassen muss, mit seinen Erzählungen von vorgestern nicht zum Sozialfall zu werden.

Sie sind ein Pessimist. Vielleicht haben Sie recht und die Schweiz mogelt sich auch diesmal erfolgreich durch. Die tatsächlichen Kosten unseres Sonderwegs werden wir erst mit der Zeit erkennen. Glaubwürdigkeit und Ansehen eines Landes fallen nicht von einem Tag auf den anderen weg. Sicher ist, dass wir nicht länger unter dem Radar der anderen fliegen können. Der Moderator einer polnischen Fernsehsendung kommt mit Kenntnissen zum Finanzplatz Schweiz auf mich zu, die einfach nur verblüffen. Vielleicht täusche ich mich, aber wird das Unbehagen nicht auch hierzulande grösser?

Wir halten fest: Sie wollen die Neutralität abschaffen und der Nato beitreten? Weder das eine noch das andere ist innenpolitisch realistisch. Schon die Entwicklung einer vertieften Zusammenarbeit mit der Nato wäre ein grosser, hilfreicher Schritt. Nur in der Arbeitsteilung, nur im Verbund kommen wir zu realistischen Vorstellungen davon, was zu beschaffen, was zu leisten ist. Als eine der 20 grössten Wirtschaftsmächte der Welt müssen wir uns zumuten, die Kosten der europäischen Sicherheit angemessen mitzutragen. Und nichts davon darf uns davon abhalten, die humanitäre Tradition der Schweiz mit neuem Leben zu erfüllen.

Und wie lösen wir den Knoten mit der Neutralität? Sollte die Schweiz längerfristig an der Neutralität festhalten wollen, muss der Bundesrat darauf hinarbeiten, dass diese Idee wieder einen zeitgemässen Boden erhält. Mit anderen Worten, die relevanten Haager Konventionen gehören angepasst, zumindest ergänzt – aber derlei sagt sich leicht. Völkerrecht hat ein enormes Beharrungsvermögen.

Das kann die Schweiz nicht im Alleingang tun. Gewiss nicht – und wer weiss, ob andere Regierungen überhaupt Interesse hätten. Was bis auf weiteres bleibt, ist eine ungeheure Spannung. Auf der einen Seite steht der urnatürliche Reflex, der Ukraine bestmöglich helfen zu wollen. Auf der anderen Seite steht ein rechtlicher Rahmen, der uns eben daran hindert.

UNO-Sitz in Genf: Der Status des neutralen Staates machte die Schweiz lange zum begehrten Partner.
Bild: Keystone



Die guten Dienste werden masslos überschätzt

Slogan ohne Substanz? Schweiz verliert weiteres Schutzmandat.

Christoph Bernet

Vor Wochenfrist haben sich die bisherigen Erzfeinde Saudi-Arabien und Iran unter Vermittlung Chinas darauf geeinigt, ihre Beziehungen zu normalisieren. Vom «Beginn einer neuen Ära» war bei CNN die Rede. Der Deal unterstreicht das Selbstbewusstsein Chinas als globale Führungsmacht – und gilt als schwerer Schlag für den Anspruch der USA als Ordnungsmacht in Nahost.

Das Tauwetter hat auch Auswirkungen auf die Schweiz. Denn Iran und Saudi-Arabien wollen innerhalb von zwei Monaten wieder diplomatische Beziehungen aufnehmen. Damit wird eines von aktuell noch fünf Schutzmandaten der Schweiz obsolet, wie das Aussendement EDA auf Anfrage im Grundsatz bestätigt. Die Eidgenossenschaft hat seit Oktober 2017 auf Wunsch beider Staaten die Interessen im jeweils anderen Land vertreten.

Im Rahmen ihrer Schutzmandate übernimmt die Schweiz einen Teil der konsularischen oder diplomatischen Aufgaben, wenn zwei Staaten ihre Beziehungen ganz oder teilweise abbrechen. Damit hilft sie gemäss EDA in einer Art «Briefträgerfunktion» dabei, minimale Beziehungen zwischen verfeindeten Staaten aufrechtzuerhalten. Das aktuell wichtigste Schutzmandat ist jenes für die USA in Iran.

EDA: «Nachfrage nach wie vor gegeben»

Das Mandat für Saudi-Arabien und Iran gehört gemäss der Aussenpolitischen Strategie 2020–23 zu den «prioritären Aktionsfeldern der guten Dienste». Laut EDA ist dessen Wegfall «grundsätzlich eine positive Sache». Die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden Staaten bedeute «mehr Stabilität und Sicherheit in der Region, beides Ziele der Schweiz».

Die Schutzmandate seien «eines von mehreren Ins-

trumenten der guten Dienste der Schweiz», neben Mediation und Dialogunterstützung zur friedlichen Konfliktbeilegung sowie der Rolle als Gaststaat für Verhandlungen.

Diese guten Dienste führt der Bundesrat stets ins Feld, wenn er seine im In- und Ausland in die Kritik geratene Neutralitätspraxis verteidigt. «Unsere Neutralität ist für die humanitäre Politik der Schweiz und die guten Dienste wichtig», sagte etwa Aussenminister Ignazio Cassis (FDP) im Februar gegenüber dieser Zeitung. Die Nachfrage nach schweizerischen guten Diensten, schreibt das EDA auf Anfrage, sei «nach wie vor gegeben».

Doch deren Substanz ist umstritten. «Die guten Dienste werden im heutigen Diskurs masslos überschätzt», sagt Historiker Sacha Zala, Professor an der Universität Bern und Direktor von Dodis, der Forschungsstelle für die Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen. Der Begriff sei schon «semantisch problematisch», sagt Zala: «Wir alle wollen Gutes bewirken, deshalb kann niemand wirklich gegen die 'guten Dienste' sein.» Dies verschleierte den Blick auf die Substanz des Konzeptes.

Im Zweiten Weltkrieg 35 Staaten vertreten

Dieses reicht laut Zala historisch weit zurück. In der Frühphase der Kodifizierung des internationalen Rechts Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts übernahm die Schweiz viele Schiedsgerichtsmandate in Verfahren zur Beilegung von zwischenstaatlichen Konflikten, etwa wegen Grenzverläufen. Mit dem Entstehen eines Systems von permanenten internationalen Gerichten verschwand aber dieses Standbein weitgehend.

Die Anzahl Schutzmandate erreichte während des Zweiten Weltkriegs ihren Höhepunkt, als die Schweiz die Interessen von 35 Staaten mit über 200 Einzelmandaten vertrat.

Nach Kriegsende nahm die Zahl rapide ab.

Die Schweiz entschied sich nach dem Zweiten Weltkriegs als einer von wenigen souveränen Staaten freiwillig gegen einen UNO-Beitritt. «Diesem Fernbleiben vom UNO-System setzte die Schweiz das Narrativ der guten Dienste entgegen», sagt Historiker Sacha Zala. Doch entgegen der überhöhenden Erzählung im Inland sei die Wirkung der guten Dienste der Schweiz überschaubar gewesen.

Für die Vermittlung von Konflikten fehlte der Schweiz oft der notwendige machtpolitische Einfluss: «Hier waren es eher die Grossmächte, die wie die USA eine 'Pax Americana' vermittelten, die sie auch durchsetzen konnten.» Eine Rolle als Vermittlerin oder Gastgeberin komme nur dann zustande, wenn Konfliktparteien explizit danach fragten.

Hier herrscht laut Zala eine Konkurrenzsituation: «Es gibt viele Länder, die, auch aus Imagegründen, gerne gute Dienste anbieten.» Die Schweiz bringe zwar sicherlich gute Voraussetzungen dafür mit. Das fliesse in die Beurteilung der Schweizer Neutralität durch andere Staaten mit ein. «Aber man darf das Gewicht nicht überschätzen, welche diese guten Dienste in die Waagschale bringen», so Zala.

SVP-Nationalrat und Aussenpolitiker Franz Grüter (LU) weiss, dass auch andere Länder gute Dienste leisten. Aber für die Welt sei es wichtig, dass die Schweiz könne bei dem Thema durchaus selbstbewusst auf ihre «grosse Erfahrung und Akzeptanz» pochen, etwa bei den Schutzmandaten. Es sei nicht erstaunlich, dass die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität derzeit von den Konfliktparteien kritisiert werde und unter Druck gerate. «Neutral sein ist immer unbequem», sagt er. Aber für die Welt sei es wichtig, dass die Schweiz als neutrale Mittlerin und Gastgeberin zur Verfügung stehe, wenn verfeindete Staaten miteinander sprechen wollten.