INTERVIEW

«DIE AUFRECHTERHALTUNG REGELBASIERTER ORDNUNGEN UND DIE EINHALTUNG DES VÖLKERRECHTS SIND FÜR DIE SCHWEIZ FUNDAMENTAL.»

Interview mit Ignazio Cassis, Bundespräsident und Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten

Herr Bundespräsident, während Ihres Präsidentschaftsjahres kam es zu markanten Entwicklungen in der internationalen Politik, namentlich der Aggression Russlands gegenüber der Ukraine. Hat Sie das überrascht?
Wir haben die Gewitterwolken gesehen, nicht aber einen so schnellen Ausbruch des Gewitters vorhergesehen. Das Unwetter hat dann unerwartete Dimensionen angenommen. Drei Wochen vor dem Kriegsausbruch sprach ich im Aussenpolitischen Bericht 2021 von einer «Zeitenwende». Damit schien es dem Bundesrat klar, dass die Machtpolitik auf Kosten einer regelbasierten Ordnung zunehme und sich die Krise der europäischen Sicherheit zuspitze. Deshalb besuchte ich im Januar die OSZE in Wien, um unseren Aktionsplan vorzustellen. Der im November ebenfalls vom Bundesrat verabschiedete Sicherheitspolitische Bericht 2021 beschrieb auch eine instabilere, unübersichtlichere und unberechenbarere Sicherheitslage.

Mit seinem militärischen Grossangriff hat sich Russland über die UNO-Charta, die völkerrechtlichen Bestimmungen und insbesondere auch sämtliche Grundlagen der gemeinsamen europäischen Sicherheitsordnung hinweggesetzt. Wir konnten eine solche dramatische Entwicklung nicht vorhersehen, aber auch nicht ausschliessen. Deshalb setzte ich im EDA bereits im Dezember 2021 eine Task Force Ukraine/Russland ein. Antizipation ist ein Schlüssel zur Interessenwahrung.

Die regelbasierte Ordnung, die für die Schweiz Wohlstand und Sicherheit brachte, ist in den vergangenen Jahren immer stärker unter Druck geraten. Welchen Beitrag kann die Schweiz leisten, um Völkerrecht und Multilateralismus zu stärken? Mit welchen Partnern soll die Schweiz in diesem Kontext zusammenarbeiten?
Die Aufrechterhaltung regelbasierter Ordnungen und die Einhaltung des Völkerrechts sind für die Schweiz fundamental. Es geht einmal darum, dass wir uns für die konkrete Umsetzung und gegen die Straflosigkeit im Falle von Verletzungen einsetzen. Wir sind zudem alle mit der Frage konfrontiert, wie wir die bestehende Ordnung den neuen weltpolitischen Gegebenheiten anpassen können. Das gilt sowohl für die UNO wie auch für die OSZE – im Bereich der europäischen Sicherheit. Wir wollen den Multilateralismus stärken, ihn auf die ursprünglichen Kernziele fokussieren: Das kann die Schweiz aber nicht alleine bewältigen. Solche Lösungen gibt es nur, wenn alle mitziehen. Wir brauchen Partner mit ähnlichen Interessen und Werten; mit ihnen wollen wir zwischen den Machtzentren Vertrauen und Respekt fördern. Die Staaten müssen auf Augenhöhe miteinander verhandeln können.

Aktuell stehen die Themen Energie- und Versorgungssicherheit im Zentrum der Debatten und Sorgen. Beide haben eine wichtige aussenpolitische Komponente, auch eine europapolitische. Sollte sich die Schweiz besser mit europäischen Partnern vernetzen, sich solidarisch absichern? Wären unsere Nachbarn offen dafür?
Mit der Übernahme der EU-Sanktionen hat der Bundesrat einen wichtigen Entscheid getroffen: er hat gezeigt, welche Werte und Interesse die Schweiz verteidigt. Diese sind ja in unserer Verfassung verankert. Die Schweiz ist Teil der europäischen Gemeinschaft. Das konnten wir auch am 6. Oktober 2022 in Prag zeigen, als das erste Treffen der neuen Europäischen Politischen Gemeinschaft einberufen worden ist. Dort durfte ich mit Griechenland ausgerechnet den runden Tisch zum Thema Versorgungssicherheit im Energiebereich leiten.

Die Schweiz ist heute schon sehr eng in das europäische Energiesystem eingebunden. Das gilt vor allem für Strom und Gas. Wir sind in beiden Bereichen auch ein wichtiges Transitland. Und die Vernetzung läuft weiter: Mit Deutschland und Frankreich werden gemeinsam Massnahmen ergriffen, um das Stromnetz zu stabilisieren, wenn das notwendig ist.

Auch diese Krisensituation, nach derjenigen der Pandemie, zeigt uns klar, dass wir generell unsere bilateralen Beziehungen zur EU stabilisieren müssen, sodass wir sie auch bei Bedarf ausweiten können. Nur eine stabile und sichere Lage erlaubt uns, unabhängig zu bleiben.

Welche Konsequenzen ergeben sich für die europäische Sicherheit? Was für eine Rolle kann die Schweiz innerhalb einer konfrontativen europäischen Sicherheitsordnung einnehmen, die nicht nur von einer um Schweden und Finnland erweiterten NATO, sondern auch zunehmend von der EU geprägt wird? Wie wirkt sich die geschwächte OSZE auf die Aussenpolitik der Schweiz aus?
Russlands militärische Aggression stellt eine Zäsur dar mit mittel- und längerfristig tiefgreifenden Herausforderungen für die europäische Sicherheit. Die vertrauens- und kooperationsbasierte europäische Sicherheitsarchitektur ist, zumindest vorläufig, gescheitert. Stattdessen wird in Europa aufgerüstet, und die kollektive Verteidigung gewinnt an Bedeutung. Neben dem konventionellen Bereich werden neue Operationsgebiete wie der Informations- oder der Cyberraum wichtiger. Auch sehen wir eine engere Kooperation und möglicherweise eine Art Rollenteilung zwischen der EU und der NATO.

«Die vertrauens- und kooperationsbasierte europäische Sicherheitsarchitektur ist, zumindest vorläufig, gescheitert.»

Die Schweiz muss diesen Entwicklungen Rechnung tragen. Der Bundesrat hat im September entschieden, sicherheitspolitisch stärker mit der EU und der NATO zu kooperieren.

Aussenpolitisch wollen wir zugleich unseren universellen Ansatz stärken, d.h. vermehrt den Dialog mit allen suchen, insbesondere in Konfliktsituationen, wo die Schweiz ihre traditionelle Rolle als Brückenbauerin anbieten kann. Das gilt nun auch im UNO-Sicherheitsrat.

Die OSZE stellt für die Schweiz eine sehr wichtige Plattform für den sicherheitspolitischen Dialog zwischen Ost und West dar. Aufgrund des Krieges kann die OSZE im Moment ihre Rolle kaum mehr wahrnehmen. Ihr Handlungsspielraum ist stark eingeschränkt. Gestützt auf unseren Aktionsplan OSZE 2022–2025 bemühen wir uns aber weiterhin, der Organisation den Rücken zu stärken. Ihre Zeit wird wieder kommen, vielleicht sogar in der Ukraine.

Die Schweiz hat internationale Sanktionen gegen Russland erlassen. Dies war angesichts des Drucks der Interessen- und Wertepartner der Schweiz unerlässlich. Wie will sich die Schweiz zukünftig gegenüber Russland verhalten? Sehen Sie neben weiteren Spannungen und der Entfremdung auch Räume, dereinst Brücken zu bauen oder zu vermitteln?
Der Bundesrat hat die EU-Sanktionen übernommen, weil das die richtige Antwort auf die russische Aggression war. Auch stellt sich weniger die Frage, wie sich die Schweiz gegenüber Russland verhalten will, sondern umgekehrt. Russland hat massiv das Völkerrecht verletzt und den Dialog abgebrochen. Brücken bauen und vermitteln ist nur möglich, wenn die Parteien dies auch wollen.

Aber selbstverständlich bleibt unsere Türe offen. Die Ukraine hatte Ende April gewünscht, dass die Schweiz ein Schutzmachtmandat für sie in Russland übernimmt. Dies ist ein Zeichen des Vertrauens in die Schweizer Diplomatie. Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Ukraine konnten erfolgreich abgeschlossen werden. Das russische Einverständnis ist aber die Voraussetzung, dass das Schutzmachtmandat in Kraft treten kann. Das war mit ein Grund für mein Treffen in New York mit dem russischen Aussenminister Lawrow an der UNO-Generalversammlung von September. Russland gibt uns im Moment kein grünes Licht.

«Brücken bauen und vermitteln ist nur möglich, wenn die Parteien dies auch wollen.»

Die politische Entfremdung zwischen den westlichen Demokratien und China hat sich inmitten der Ukraine-Invasion ebenfalls verstärkt. Die EU hat Sanktionen gegen China erlassen. Gleichzeitig sind die wirtschaftlichen Verflechtungen mit China enorm. Wie kann sich die Schweiz in dieser Gemengelage glaubwürdig positionieren?
Der Bundesrat hat sich mit seiner China-Strategie 2021–2024 glaubwürdig positioniert. In der Strategie halten wir fest, dass die Zusammenarbeit mit China durch unsere Schweizer Interessen und Werte geleitet sein soll und wir einen konstruktiv-kritischen Dialog mit China führen wollen. China ist ein wichtiger wirtschaftlicher Partner und ein ständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrates. Das hindert uns aber nicht daran, auch kritische Punkte zu thematisieren, darunter die Menschenrechtslage.

Im Juli war Lugano Gastgeber der Ukraine Recovery Conference. Damit hat die Schweiz dazu beigetragen, den langfristigen möglichen Wiederaufbau der Ukraine in die Wege zu leiten. Nun, einige Monate danach, welche konkreten weiteren Schritte hat die Konferenz anstossen können? Wo sehen Sie konkrete Erfolge?
Die Erklärung von Lugano mit ihren sieben Prinzipien hat sich als gemeinsamer Bezugsrahmen für jede Diskussion über den Wiederaufbau der Ukraine etabliert.

Die Schweiz hat so mit ihrem ersten Schritt einen Prozess eingeleitet. Aufgrund der Konferenz in Lugano haben sich Grossbritannien für 2023 und Deutschland für 2024 bereits verpflichtet, jährlich den Prozess weiterzubringen. Wir stehen mit ihnen in Kontakt, um eine geordnete Weitergabe sicherzustellen.

Zwischen solchen Konferenzen finden zahlreiche politisch-fachliche Treffen statt, die sich mit den unterschiedlichen Aspekten des Wiederaufbaus befassen. Ich denke an die von Deutschland und der EU-Kommission organisierte Konferenz in Berlin von Ende Oktober, mit einer Schweizer Delegation unter meiner Leitung. Ein weiteres wichtiges Thema für den Wiederaufbau ist die humanitäre Minenräumung. Wir organisieren in Genf ein Expertentreffen, um die wichtigsten Akteure in diesem Bereich an einen Tisch zu bringen.

In welchem Rahmen wird die Schweiz weitere ähnliche Bemühungen unternehmen können? Wo denken Sie, könnte sich die Schweiz konkret beim Wiederaufbau in der Ukraine einbringen?
Die Schweiz ist nicht nur als Staat am Wiederaufbau der Ukraine interessiert, sondern auch als Land mit ihrem Privatsektor. Viele Unternehmer sowie deren Verbände haben am entsprechenden Teil der Konferenz von Lugano teilgenommen. Zahlreichen Kontakte mit Behörden und dem Privatsektor der Ukraine wurden geknüpft. Ohne Privatinvestitionen gibt es keinen Wiederaufbau und ohne gute rechtstaatlichen Rahmenbedingungen gibt es keine privaten Investitionen. Das geht Hand in Hand. Das Thema Korruption prägte zum Beispiel auch die Diskussionen in Lugano.

Auch unsere internationale Zusammenarbeit (IZA) mit der Ukraine ist seit Jahren sehr präsent, sowohl im Bereich der humanitären Hilfe, wie auch entwicklungspolitisch und mit der Friedenförderung. Unsere

humanitäre Hilfe, welche seit dem Ausbruch militärischer Feindseligkeiten 2014 läuft, wurde nach dem neuen russischen Angriff stark ausgebaut. Ebenfalls bereits vor der Eskalation des Krieges 2022 hatten wir IZA-Programme im Bereich von Gesundheit, Digitalisierung und Dezentralisierung. Auch in der ukrainischen Landwirtschaft waren wir aktiv bei der Milchproduktion, was die nationale Ernährungssicherheit stärken konnte. Die IZA-Beiträge erhöhten sich in den letzten Jahren kontinuierlich von 30 auf über 50 Millionen Franken/Jahr.

Das internationale Umfeld ist zunehmend von Grossmächtespannungen geprägt, von Blockbildung statt kooperativem multilateralem Geist. In welchen Belangen soll die Schweiz noch enger mit den westlichen Partnern zusammenarbeiten und wo soll sie einen eigenständigen Weg betonen – und dabei Glaubwürdigkeit und Vorhersehbarkeit bewahren?
Die Schweiz ist als neutrales Land international bekannt für die humanitäre Tradition, die Förderung des Dialogs und der regelbasierten Ordnung und die Stärkung des Multilateralismus. Diese Themen bleiben zentral. Unsere Rolle als Gastgeberin für vertrauliche Dialoge und unsere Guten Dienste können in einer multipolaren Welt sogar noch wichtiger werden.

Dazu kommt nun eine verstärkte Kooperation in der Sicherheitspolitik, sowohl mit der EU als auch mit der NATO, wie der Bundesrat es in seinem Zusatzbericht zum sicherheitspolitischen Bericht darstellt. Dies erlaubt nicht nur, unsere Verteidigungsfähigkeit zu stärken, sondern auch einen glaubwürdigen und solidarischen Beitrag zur Sicherheit in Europa zu leisten.

Kann die Schweiz in der Sicherheitspolitik enger mit der NATO und der EU zusammenarbeiten und gleichzeitig in der Aussenpolitik an einer Ausrichtung auf Gute Dienste und Gaststaat festhalten?
Die vertiefte sicherheits- und aussenpolitische Kooperation der Schweiz wird unter Bewahrung unserer Neutralität geleistet. Wir verfolgen weiterhin unsere eigenständige Aussenpolitik, die universal ausgerichtet ist und gute Beziehungen mit allen Staaten anstrebt. Die Guten Dienste und unsere Rolle als Gaststaat für internationale Dialoge sind wichtige Beiträge zu Frieden und Sicherheit. Sie werden auch in Zukunft zentral bleiben.

Gleichzeitig sind wir als europäisches Land umgeben von befreundeten EU- und NATO-Mitgliedstaaten. Diese richten ihre Sicherheitspolitik angesichts der Erosion der europäischen Sicherheitsarchitektur neu aus. Auch die Schweiz muss sich dieser Realität stellen. Die Bundesverfassung liefert dazu den Rahmen. Um die Unabhängigkeit und die Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung zu wahren, müssen wir unsere Beziehungen zu unserem direkten Umfeld im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärken.

«Die Neutralität ist und bleibt ein wichtiges Instrument der schweizerischen Sicherheits- und Aussenpolitik.»

Es ist sicherlich so, dass die Schweiz in einer polarisierten Welt nicht immer beide Pisten gleich intensiv verfolgen kann. Es gibt z.B. Konstellationen, wo eine enge Kooperation mit westlichen Partnern die Chancen auf eine Schweizer Vermittlungsrolle mindert. Russlands Kritik, wir seien nicht mehr neutral, ist natürlich falsch – aber sie steht derzeit einem Schutzmachtmandat im Wege. Es ist Aufgabe der Politik, bei solchen Positionierungsfragen fallweise die richtige Gewichtung zu bestimmen.

Der Bundesrat hat vor kurzem eine Aussprache zur Neutralität geführt und dabei festgehalten, dass die seit 1993 definierte und praktizierte Neutralitätspolitik ihre Gültigkeit behalten soll. Welche aussen- respektive innenpolitischen Erwägungen standen dabei im Vordergrund?

Die Neutralität ist und bleibt ein wichtiges Instrument der schweizerischen Sicherheits- und Aussenpolitik. Sie ist ein Identifikationsmerkmal der Schweiz. Die Entscheide, die der Bundesrat seit Ausbruch des Ukrainekrieges getroffen hat, sind mit den neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen vereinbar. Diese lassen dem Bundesrat genügend Handlungsspielraum, um auf diese Ereignisse zu reagieren.

Die Neutralitätspolitik ist das Resultat der Entscheide in der Aussen- und Sicherheitspolitik. Wir analysieren im Bundesrat die Auswirkungen des Konflikts auf die internationalen Beziehungen weiter und werden nächstes Jahr im Rahmen der aussenpolitischen Strategie eine Auslegeordnung vornehmen, die auch die Neutralitätspolitik der Schweiz abdeckt.

Wie bereitet sich der Bundesrat auf den erstmaligen Schweizer Einsitz im UNO-Sicherheitsrat vor?

Die erfolgreiche Wahl der Schweiz am 9. Juni 2022 war das Resultat jahrelanger Vorbereitungen, bei denen der Bundesrat das Parlament stark einbezogen hat. Die Koordination und die Entscheidungsprozesse innerhalb der Bundesverwaltung, sowie der Miteinbezug des Parlamentes, wurden in den letzten zwei Jahren gründlich festgelegt. Sie beruhen auf bestehenden Strukturen, die in anderen UNO-Gremien wie z.B. dem UNO-Menschrechtsrat schon lange eingespielt sind.

«Wir werden für das Völkerrecht, die Rechenschaftspflicht sowie eine De-Eskalation und friedliche Konfliktlösung einstehen.»

Ende August hat der Bundesrat auch seine Prioritäten für den Sicherheitsrat vorgestellt. Seit Oktober 2022 hat die Schweiz nun im UNO-Sicherheitsrat einen Beobachterstatus, wenn auch noch ohne Stimmrecht bis Ende Jahr. Diese Zeit haben wir nun, um die internen Entscheidungsprozesse zu überprüfen. Ab dem 1. Januar 2023 und für die nächsten zwei Jahren wird die Schweiz ihren Beitrag leisten können, davon bin ich überzeugt.

Mit welchen Erwartungen gehen Sie die Zweijahresperiode an? Welche Ziele sollen erreicht werden?

Der Bundesrat hat vier prioritäre Zielen festgelegt: Nachhaltigen Frieden fördern, die Zivilbevölkerung schützen, Effizienz stärken und Klimasicherheit angehen.

Diese Anliegen wollen wir im Sicherheitsrat einbringen. Wenn die Schweiz im Mai 2023 und im Herbst 2024 dem Rat vorsitzen wird, besteht zudem die Möglichkeit, diese Themen zu vertiefen, zum Beispiel mit ad hoc Treffen und Anlässen.

Unser Ziel ist es aber, über die gesamte Bandbreite der Ratsagenda glaubwürdig zu sein. Dies betrifft z.B. Konfliktregionen wie Syrien, Jemen, Mali oder Afghanistan.

Die Schweiz will im Sicherheitsrat ihre Stärken einbringen: eine unabhängige und neutrale Aussenpolitik, Erfahrung in Dialog und Konsenssuche, sowie unsere Kompetenz in der friedlichen Streitbeilegung.

Der Krieg in der Ukraine hat auch weitreichende Implikationen auf die Dynamiken und Spannungen im Sicherheitsrat zwischen den USA, Frankreich und Grossbritannien einerseits und Russland und China andererseits. Wie wird sich das auf den Handlungsspielraum der Schweiz auswirken? Wo sehen Sie vor diesem Hintergrund Chancen (z.B. für die Schweiz als Vermittler/Brückenbauer) und wo Risiken (z. B. dass die Schweiz vermehrt klar Position beziehen muss zwischen der Solidarität mit westlichen Partnern und ihrem Image als eigenständiger aussenpolitischer Akteur)?
Es war seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 klar, dass der Sicherheitsrat wegen des russischen Vetos keine griffigen Massnahmen in diesem Konflikt treffen kann. Trotzdem ist er nicht generell «blockiert» und fällt weiterhin Beschlüsse, beispielsweise über die Verlängerung von Friedensmissionen. Die Schweiz wird sich dafür einsetzen, dass die Zusammenarbeit auf möglichst vielen Dossiers weitergehen kann und der Sicherheitsrat so weit als möglich handlungsfähig bleibt. Wir werden für das Völkerrecht, die Rechenschaftspflicht sowie eine De-Eskalation und friedliche Konfliktlösung einstehen. Bereits heute bezieht die Schweiz Position zu heiklen aussenpolitischen Fragen gegenüber der Öffentlichkeit oder dem Parlament und in multilateralen Gremien wie der OSZE oder dem Menschenrechtsrat. Dies wird sie auch im Sicherheitsrat tun.

Herr Bundespräsident, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

Die Fragen stellten
Oliver Thränert und
Andreas Wenger.