
**PETER
MAURER**

**FACETTEN INTER-
NATIONALER
BEZIEHUNGEN
IN ZEITEN DES
UMBRUCHS**

Vertrauensbildung und insbesondere Misstrauensmanagement gehören heute wohl zu den grössten Herausforderungen. In den internationalen Beziehungen dominieren Konzepte wie Macht, Recht und Interessen, sowie Institutionen, welche die jeweiligen Beziehungen zwischen diesen abbilden.

© 2025 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch), Hirschengraben 56, 8001 Zürich,
eizpublishing@europa-institut.ch

Autor: Peter Maurer

DOI: <https://doi.org/10.36862/6CW3-CD9G>

Version: 1.00 – 20250617

Dieses Werk ist als gedrucktes Buch sowie als E-Book (open access) in verschiedenen Formaten verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL: <https://eizpublishing.ch/standpunkte/>.

Standpunkte

In der Reihe *Standpunkte* veröffentlicht EIZ Publishing Stellungnahmen zu aktuellen politischen Entwicklungen, insbesondere im Bereich der Europäischen Integration, der Beziehungen der Schweiz zur EU und im Europäischen Wirtschaftsrecht. Verfasser der Standpunkte sind Vertreter der nationalen und internationalen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Das EIZ bietet mit dieser Reihe ein Forum für Beiträge und Interventionen zu aktuellen Debatten.

Facetten internationaler Beziehungen in Zeiten des Umbruchs

Peter Maurer*

UNI Zürich, 20 Mai 2025

Die vorliegende Betrachtung formuliert Gedanken zu einer Welt im Umbruch und weist auf Handlungsmöglichkeiten in den internationalen Beziehungen hin – nicht nur, aber auch für die Schweiz. Es handelt sich um keine kohärente Weltsicht – das wäre anmassend angesichts von Wandel und Unsicherheiten, die wir erfahren.

In der Beschreibung internationaler Beziehungen sind Worte wie Unsicherheit und Unvorhersehbarkeit, Volatilität und Fragmentierung, Transformation und Umbruch weit verbreitet und alle diese Begriffe widerspiegeln Erfahrungen mit Realitäten, mit denen wir seit einiger Zeit konfrontiert sind.

- Viele stellen Normenverfall und Systemkrisen fest, sowie unwirksame oder unglücklich operierende Institutionen und Politiken.
- Andere betätigen sich am Totalumbau von Gesellschaften und internationaler Ordnung.
- Andere wiederum wollen Normen und Prinzipien wahren und möglichst gerichtlich feststellen, was akzeptabel ist und was nicht.

Verhandlungen und Kompromisse stehen nicht besonders hoch im Kurs; positionieren statt deliberieren lautet die Devise, lieber Flagge zeigen und nicht kuschen vor den Mächtigen – ein neues Zeitalter des Maulheldentums scheint angebrochen.

* Peter Maurer ist Präsident des «Basel Institute on Governance», Mitglied des Verwaltungsrates der Zürich Versicherung, Senior Fellow des «Graduate Institute of International and Development Studies» in Genf und Mitglied des Stiftungsrates der Vontobel Stiftung. Er nimmt auch eine Reihe von beratenden Funktionen wahr, unter andern für das «International Institute for Strategic Studies» und die GSG-Impact («The Globale Steering Group for Impact») in London, sowie für die Elea Stiftung und die Stars Initiative in Zürich. Er ist auch Präsident des «Center of Competence on Humanitarian Negotiations» (CCHN). Peter Maurer ist für sein internationales Engagement mit Ehrendoktor-Titeln der Universitäten Basel, Waseda (Tokio) und Perugia (Università per gli Stranieri) ausgezeichnet worden. Die Regierungen Deutschlands («Grosses Bundesverdienstkreuz»), Frankreichs («Officier de la Légion d'Honneur»), Japans («Grand Cordon of the Order of the Rising Sun») und Luxemburgs («Commandeur de l'Ordre de la Couronne de Chêne du Grand Duché») haben sein internationales Wirken mit höchsten Auszeichnungen anerkannt.

Ich habe immer grosse Vorbehalte gehabt, gegen die blossе Beschwörung universeller Normen, gegen das Lamentieren über deren Zerfall, aber auch gegen rhetorische Höhenflüge von Selbstbehauptung und Souveränität, welche schlecht in der vernetzten Wirklichkeit verankert sind, und kaum helfen, heutige Herausforderungen zu verstehen.

Vieles deutet darauf hin, dass je mehr die Welt zusammenrückt, umso klarer wird, dass Menschen, Gesellschaften, Institutionen und ihre Repräsentanten von unterschiedlichen Werten und Normen getrieben werden und politische Systeme und Interessen auseinanderdriften. Olivier Roy hat diesbezüglich in einem seiner neueren Werke (*L'applatissage du monde*) darauf hingewiesen, dass je weniger Gemeinsamkeiten wir haben, umso hektischer wir Gesetze kreieren und normatives Verhalten einfordern, was wiederum eher Vertrauenskrise signalisiert als breite Übereinstimmung.

Wie Sie wissen, habe ich viele Jahre meines Lebens in und mit zerrissenen und von Gewalt dominierten Gesellschaften ohne Vertrauen verbracht, und mit Menschen, die von Konflikten besessen waren (und sind). Als Präsident des IKRK hatte ich die Aufgabe, Kriegführende in der Anwendung des humanitären Völkerrechtes zu unterstützen. Ich habe dabei immer wieder festgestellt, dass Appelle zur Einhaltung elementarer Normen und Werte meist das Gegenteil ausgelöst haben: endlose Diskussionen über deren Interpretation und Abgrenzung gegen «aussen», gegen das «Internationale», und trotzigе Behauptungen, dass «hier alles anders ist».

Das bedeutete nun nicht, dass in der Umsetzung von Normen keine Fortschritte zu erzielen wären. Ich bin aber überzeugt, dass solide Gemeinsamkeiten meist eben gerade nicht das Ergebnis von gemeinsamen Werten sind, sondern auf gemeinsamem Handeln und Wirken an den als gemeinsam anerkannten Problemen und Interessen basieren. Und weil das so ist – weil wir eben nicht genügend Wertekonvergenz haben und weil Macht und Mächte, die hinter den Werten stehen, immer stärker fragmentiert sind – braucht es ungleich mehr Energie und Durchhaltewillen, wichtige Gemeinsamkeiten und Interessen zu erkennen und zu verhandeln – innerhalb und zwischen Staaten und Gesellschaften.

Grosse Aufgaben für nationale Institutionen und die internationale Zusammenarbeit

Im Sinne Fernand Braudels wissen wir eigentlich, was uns noch lange beschäftigen wird. Es sind Demographie und Bevölkerungsbewegungen, es sind En-

ergie, Wachstum, Umwelt und Nachhaltigkeit; es sind Gewalt, Fragilität und Ungerechtigkeiten und es sind die Anpassungen an rasante technologische Entwicklungen.

- Wir sind heute sicher, dass ein Grossteil der Menschheit in Zukunft in Städten leben und arbeiten wird und immer älter wird, während der Jugend Überhang andernorts andauert. Im Jahre 2050 werden mindestens $\frac{2}{3}$ der Weltbevölkerung in urbanem Umfeld leben. Das bedeutet neue Anforderungen bezüglich Dienstleistungen, Infrastruktur und für politische Institutionen. Gegen 2 Milliarden Menschen leben zudem heute in äusserst fragilen Städten, insbesondere in Afrika, Lateinamerika und Südostasien. Internationale Beziehungen werden logischerweise vermehrt von Städten und urbanen Herausforderungen bestimmt werden und oszillieren zwischen demographischen Ungleichgewichten und urbanem Dichtestress.
- Wer nicht unverantwortliche Risiken eingehen will, muss vorsichtshalber damit rechnen, dass Energiebedürfnisse zunehmen, jedoch vermehrt umweltschonend abgedeckt werden müssen. Die diesbezüglichen Anstrengungen werden massgeblich die internationalen Beziehungen prägen. Technische Innovation und Anpassungen an neue Realitäten werden wohl überlebenskritisch und daher die nationalen und internationalen Agenden bestimmen. Das führt zu mehr Wettbewerb über Lösungen und normative Standards und über die Art und Weise, wie Transition finanziert werden soll.
- Wir stehen mitten in wissenschaftlichen und technologischen Umwälzungen, welche alle Aspekte unseres Lebens mit grosser Geschwindigkeit verändern und deren positive Möglichkeiten und negative Auswirkungen politische Agenden bestimmen. Die Datifizierung aller Lebensbereiche stellt uns vor erhebliche kollektive und individuelle Probleme und künstliche Intelligenz öffnet nochmals völlig neue Dimensionen, welche die bisherigen Modalitäten und Regeln der Zusammenarbeit verändern werden.
- Wir sehen im Moment keine fundamentale Änderung in der Dynamik vielfältiger und zusammenhängender Krisen, welche dominiert sind von Krieg, Gewalt, Kriminalität, Unterentwicklung, Klimaveränderung, Flucht und schwachen Gouvernanzsystemen, und welche uns viele fragile Kontexte bescheren. Die betroffenen Regionen leiden unter langfristigen und systemischen Problemen, minimalen Dienstleistungen für Bevölkerungen, und sie stehen am Ursprung unkontrollierter Migration und wichtiger, von

Millionen von Menschen ohne akzeptable Zukunftsaussichten. Intransparente und korrupte Systeme gehören zu den ganz grossen Hindernissen beim Versuch, diesen Trend umzukehren.

- Wir sehen zahlreiche paradoxe Situationen entstehen, die zeigen, dass einerseits immer mehr Menschen gebildet, gesund, vernetzt und wohlhaben sind und gleichzeitig die Zahl jener wächst, welche am Rande von Gesellschaften ausgegrenzt leben. Ungleichheit und Ungerechtigkeit in und zwischen Gesellschaften sind hartnäckige Probleme, die oft am Ursprung von Spannungen stehen. Selbst in sogenannten entwickelten Volkswirtschaften haben die Ungleichheiten seit der Finanzkrise von 2008 wieder zugenommen. Ohne Korrekturen der heute vorhandenen Situation ist schwer vorstellbar, dass wir andere wichtige gesellschaftliche Ziele erreichen – weder national noch international.
- Politisch stehen wir mitten in einer Debatte darüber, was auf die Agenda von nationalen und internationalen Institutionen und Foren kommen soll: während hunderten von Jahren waren Politik, Staaten und ihre Bürokratien bestrebt, die Bevölkerungen mit grundsätzlich knappen Gütern zu versorgen – wirtschaftliches Wachstum, mehr Ressourcen, mehr Handel, grössere Finanzströme, mehr Kommunikation, mehr Wissen und Ausbildung, bessere Gesundheit, ein längeres Leben waren die dominierenden Zielgrössen. Heute bleiben diese Wachstumsdynamiken für Milliarden von Menschen zentral, doch bestimmen die Probleme des Überflusses immer stärker die politischen Agenden, besonders in stark entwickelten Gesellschaften: zu viele negative Auswirkungen des wirtschaftlichen Wachstums, Raubbau an unseren natürlichen Ressourcen, zu viele Daten, zu schnell sich folgende Ereignisse, zu viel Ungleichheit, zu viel Korruption mit zu modernen Instrumenten (Francis J Gavin, *The taming of scarcity and the problems of plenty*) – dies alles erschwert es, konsistente Agenden der internationalen Zusammenarbeit zu entwickeln.

Staaten und internationalen Organisationen wurden für die Bekämpfung des Mangels geschaffen; die Probleme des Überflusses bekommen sie mit den traditionellen Instrumenten nur beschränkt in den Griff und noch schwieriger ist es, beides gleichzeitig zu tun.

- Und schliesslich würde ich in diesem Kontext die Verortung von Identitätsfragen erwähnen. Die internationalen Beziehungen sind voll von Orten und Akteuren, die von reduktionistischen Identitätsinterpretationen getrieben werden und damit Gewalt und Konflikte befeuern (Sen, *Identity and violence*). Diese können national, ethnisch, politisch sein, aber es fällt auf, dass sie zunehmend singulär sind – man ist entweder oder. Wer

glaubt, er könne nur mit einer abgegrenzten Identität leben, entweder als dies oder das, wird es schwierig haben, in einer Welt der vielen Identitäten und diese wird es schwierig haben mit Leuten, die glauben, nur wenn sie dieses oder jenes Stück Land besetzen, oder diesen und jenen Nachbarn haben, weiterleben zu können. Identitätsfragen werden daher weiterhin internationale Beziehungen prägen.

Wenn wir die politischen und ökonomischen Systeme etwas näher in den Blick nehmen, wissen wir eigentlich auch seit einiger Zeit und aufgrund von gut erhärteten Fakten und Beobachtungen:

- Wir sind unterwegs zu einem multipolaren System, in welchem sich politische, militärische und ökonomische Mächte immer stärker diversifizieren und Schwerpunkte sich verlagern. Es ist auch ein System mit immer unterschiedlicheren Akteuren (privaten und öffentlichen – physischen und virtuellen), welche gleichzeitig auf sehr verschiedenen Ebenen operieren (von lokal zu global).
- Diese Entwicklung ist begleitet von verstärktem Wettbewerb zwischen Staaten und Staatengruppen: es geht
 - / einerseits um strategische Positionen, politische und ökonomische Macht und um Einfluss, und es geht
 - / um die Grundlagen der Zusammenarbeit, um akzeptierte Regeln und die Definition von Politiken und Normen,
 - / um Gesellschafts- und Wirtschaftsmodelle, sowie technologisch-industrielle Vorherrschaft, und damit
 - / um die Kontrolle von Lieferketten und Einflussphären.
- Die Spannungen um die Vorherrschaft im internationalen System legen offen, dass bestehende multilaterale Institutionen und Normen universeller Abkommen, dass die Entscheid Prozesse mit ihren Grundlagen (Staatengleichheit) und Modalitäten nur noch beschränkt in der Lage sind, Akteure zusammenzubringen und legitime Entscheide zu fällen. Das führte in jüngerer Zeit zu einer ganzen Serie von neuen Foren, Plattformen, Netzwerken, temporären Allianzen, regionalen und sub-regionalen Gruppierungen rund um spezifische Themen der Zusammenarbeit- von der «vaccine alliance» zu den BRICS wird jedes Thema von unterschiedlichsten Gruppierungen behandelt. «Clubbing» ist nicht nur ein Phänomen der Jugend, sondern auch der Staatenwelt. Ein immer dichteres Netz multilateraler Strukturen, Allianzen, Netzwerken und Gebilden von Gleichgesinnten überzieht den Globus. All diese informellen Formen der Zusam-

menarbeit stehen in einem wechselseitigen Austausch mit traditionellen Foren, bestimmen diese, oder helfen Themen und Projekte weiter zu treiben – sie sind oft aber auch Ausdruck nachhaltiger Blockierungen in den bestehenden Institutionen.

Wir erleben gerade eine Transformation des internationalen Systems bezüglich Akteuren, Prioritäten, Prinzipien und Normen:

- Staaten bleiben wichtig, aber sie kontrollieren schon lange nicht mehr die zahlreichen nichtstaatlichen «influencers», die allesamt ihre eigene Diplomatie entwerfen; Wissenschaft und Wirtschaft kooperieren nicht nur als Akteure eines Staates miteinander, sondern immer stärker als unabhängige politische Einheiten und werden so zu unabhängigen Kräften der internationalen Beziehungen.
- Politische Prioritäten scheinen oft sehr volatil und kurzfristig bestimmt, und so werden Institutionen durch den Rhythmus der Alltagskommunikation vor den sich häufenden Krisen her getrieben.
- Prinzipien der Zusammenarbeit, wie nationale Souveränität, Staaten-gleichheit und die Regeln des globalen Multilateralismus werden zunehmend hinterfragt, weil sie nicht immer einen besonders erfolgreichen «track record» haben, weil ihrer Anwendung oft zu «double standards» führten und bisweilen auch ganz einfach darum, weil sie politisch nicht mehr passen.
- Normen, Gesetze und Werte standen immer im Spannungsverhältnis zu Macht und Interessen und so zu tun, als ob jetzt plötzlich die liberale Weltordnung zusammenbricht widerspiegelt eher eine Tendenz zur Verklärung der Vergangenheit als eine Tatsachen Feststellung in der Gegenwart. Liberale Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen wurden schon lange an vielen Orten und im globalen Süden besonders, nicht mehr als das erlebt, als welches sie international propagiert wurden – das ist ja einer der vielen Gründe, der zu den heutigen Konstellationen geführt hat.
- Die Hybridisierung des Staatensystems schreitet schnell voran und ist Teil dieser Unsicherheit: Das internationale System ist physisch präsent, aber immer häufiger auch virtuell unterwegs, es ist öffentlich, politisch legitimiert aber auch mit privaten Interessen durchsetzt, es operiert lokal, regional und global – national-international und transnational. Trennlinien und Kategorien vermischen sich, was zu weiteren Unsicherheiten und Unklarheiten führt.

Offensichtlich, dass es im Zuge politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Umwälzungen zu grösseren Verschiebungen kommt:

- zwischen internationalen und nationalen Perspektiven und Interessen;
- zwischen multilateralen, minilateralen und bilateralen Ansätzen in der Gestaltung internationaler Beziehungen;
- zwischen Normen, Regeln und Prinzipien einerseits und machtpolitischen Überlegungen und Interessen andererseits;
- zwischen einem oft bürokratischen Professionalismus und politisch vultaristischen Perspektiven;
- zwischen diplomatischen und populistischen Kommunikationsformen;
- zwischen Prinzipien und Pragmatismus;
- zwischen Prozessen, welche auf Recht basieren und solchen, welche aufgrund politischer Opportunitäten verhandelt werden;
- zwischen kurz- und langfristigen Prioritäten;
- zwischen Neutralität, Ungebundenheit und Allianzpolitik;
- und natürlich zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen und der Frage, was Priorität hat – Umwelt, Klimawandel, Sicherheit, Wohlfahrt – und wie wir zu legitimen Entscheidungen gelangen, welche den unterschiedlichen Zielen irgendwie gerecht werden.

Selten in den letzten Jahrzehnten war es so unklar, wo Trends und politische Mehrheiten liegen:

- bei mehr Hierarchie, Anarchie oder Multipolaritäten im Staatensystem;
- bei den Staaten und ihren Machtapparaten, oder bei Plattformen, Netzwerken und neuen Allianzen;
- bei imperialen oder hegemonialen Herrschaftsansprüchen der Supermächte, oder bei Allianzen von Gleichgesinnten, die diesen entgegentreten;
- bei oligarchischen oder mehr demokratischen Strukturen;
- bei der Hyperindividualisierung durch den immer raffinierteren Einsatz neuer Technologien, oder beim zentralistischen Überwachungsstaat;
- beim nationalen Schutz der Wirtschaft, bei einer globalen Fragmentierung von Wirtschaftsräumen, oder bei einer noch umfassenderen Globalisierung;
- bei verstärkter Globalisierung, bei Freihandelssystemen oder bei zunehmend politisch dominierten Rentenökonomien und regionalen Abschottungen;
- bei vermehrter Nachhaltigkeit oder bei der Generalisierung der höchsten Lebensstandards;

- bei einer Zukunft mit oder ohne Geld.

Und wenn wir diese Fragen diskutieren, werden Fakten, Perzeptionen und Interessen fast beliebig kombiniert. Jede und jeder kann irgend etwas behaupten. Es ist ein bisschen wie beim Fussball: man kennt die Konturen der Spielfläche und das Tor; das Spiel und die Spielregeln aber sind im Fluss und der Schiedsrichter schaut grad weg.

Veränderungen in Beispielen

Wir erleben nun praktisch jeden Tag, wo der Cursor auf all diesen Spannungsfeldern verschoben wird und wo neue Methoden der Kommunikation Einzug halten – beileibe nicht nur in und durch die Vereinigten Staaten:

Wer auch bisweilen andere als zentral- und nordeuropäische Zeitungen liest, wird feststellen, wie stark die Ausdifferenzierung des internationalen Systems durch grössere Eigenständigkeit und Selbstbewusstsein vieler Länder schon fortgeschritten ist. Indien, die Türkei, Saudi-Arabien, die Emirate und Katar, Brasilien, Südafrika, Indonesien und viele andere, sind Beispiele in dieser Richtung. Noch am Anfang des Jahrtausends bemühten sich diese, Teil der «Pax Americana» zu sein; heute weisen sie eine viel grössere Eigenständigkeit auf und formulieren ihre Interessen mit viel mehr Selbstbewusstsein. (Beispiel: Umsetzung von Sanktionen nach 9/11 und im Ukraine Konflikt). Wer die internationale Positionierung dieser Länder aufmerksam verfolgt weiss, dass diese nur selten die Prioritäten und aussenpolitischen Orientierungen europäischer Mächte teilen. Die zunehmende aussenpolitische Fokussierung Europas (und auch der schweizerischen Aussenpolitik) auf den Krieg in der Ukraine, so nachvollziehbar sie ist, hat die Eigenständigkeit anderer Weltregionen gestärkt und den Graben zwischen Europa und dem, was man manchmal als «globalen Süden» bezeichnet, vergrössert. Das betrifft natürlich Fragen von Krieg und Frieden, Vermittlungsbemühungen, das Verhältnis zu Russland und Sanktionen, aber eben auch Fragen der Umweltpolitik, der Wirtschafts- und Energiepolitik, der Art und Weise, wie Innovation gefördert wird und manches mehr.

Gerade idealtypisch illustriert die EU die heutigen Herausforderungen im Fall der Ukraine, wo eine Koalition der militärisch Willigen nun die traditionellen Entscheidungsstrukturen überlagert und dies unter französisch-britischer Führung – einem Mitgliedstaat und einem Nicht-Mitgliedstaat der EU also. Dieser Modellfall eines Europas «à géométrie variable» dürfte weiter Schule machen, obgleich ich durchaus noch einige Konflikte zwischen europäischen Integritäten und mehr föderalistischen Kräften erwarte. Allerdings vermute ich,

dass längerfristig die Integrationstendenzen die Oberhand bewahren werden – vielleicht eben nicht in der Kohärenz, wie wir sie bisher von den europäischen Institutionen kannten. Doch wird, wegen all der erwähnten globalen Herausforderungen, ein starker politischer Druck zu mehr Einheit bleiben, auch darum, weil nur stärker integriert die europäischen und globalen Herausforderungen gemeistert werden können.

Und dann gibt es offensichtlich die strategische Neuorientierung der US-Außenpolitik, wo die über Jahrzehnte dominierende euro-atlantische Partnerschaft überlagert, wird von neuen Dynamiken in den Beziehungen zwischen den USA, Russland und China. Die neue Regierung in Washington scheint offensichtlich zum Schluss gekommen zu sein, dass die langfristige Unterstützung der Ukraine die USA im Verhältnis zu Russland und China schwächt, die russische-chinesische Allianz weiter stärkt und damit die USA gegenüber dem Hauptkontrahenten China tendenziell schwächt. Ausserdem ist der Einfluss Russlands für die USA in anderen Weltgegenden wichtig – bei nuklearen und konventionellen Rüstungsfragen, in Proliferationsfragen, bezüglich Iran, im Nahen Osten generell, auf der koreanischen Halbinsel – um nur ein paar Beispiele zu nennen, während ein konfliktuelles Verhältnis rund um die Ukraine dabei nicht nützlich ist. Das führte wohl massgeblich zu den Anpassungen, die wir in den letzten Wochen erlebt haben.

Im Sinne einer enger gefassten und prononcierteren nationalen Interessenpolitik ist die Regierung Trump offenbar auch zur Überzeugung gelangt, dass die Unterstützung der Ukraine ohne Gegenleistung und gewissermassen allein aus sicherheitspolitischen Interessen, innenpolitisch in den USA kaum mehr akzeptabel ist: durch den Rohstoff Deal können die USA ein aussenpolitisches Engagement innenpolitisch rechtfertigen und gleichzeitig an die Einflussphären Politik früherer Zeiten anknüpfen. Die sorgfältige Choreografie des Wandels – vom Bruch im Weissen Haus mit Zelensky bis zur Versöhnung im Vatikan, und beides unter Ausschluss europäischer Akteure – deutet jedenfalls darauf hin, dass es sich um einen wichtigen und inszenierungswürdigen Politikwandel handelt.

Die Ansprüche auf Panama und Grönland scheinen im Konzert der Supermächte primär als Signale an China und Russland gerichtet, um deren Expansion entgegenzutreten und ihren Teil des Einflusskuchens zu beanspruchen. Neu an diesen Forderungen ist wohl weniger, dass sie gestellt werden, als die Form, in welcher sie geäussert werden und wie damit Interesse an der Verhandlung von Einflussphären signalisiert wird.

All diese Anpassungen führen offensichtlich zu einer Verschiebung der Prioritäten im Spannungsfeld von Normen, Interessen und Verhaltensweisen im

internationalen System und zu erheblichen Spannungen unter traditionellen Partnern über die Art und Weise, wie zwischen Staaten kommuniziert wird. Die faktische Kraft des Normativen tritt gerade gegenüber der normativen Kraft des Faktischen in den Hintergrund.

Das alles kommt nicht ganz überraschend. In den vielen Konflikten der letzten Jahrzehnte etwa wurde immer deutlicher, wie es zunehmend schwierig wurde, universelle Rechtsnormen, aber auch globale Wirtschaftsabkommen umzusetzen oder auch nur über die Umsetzung mit Ländern und andern Akteuren in den Dialog zu treten, weil diese in vielen Kontexten den jeweiligen politischen Interessen entgegen standen: Transaktionslogiken wurden sowohl in der Kriegführung als auch in der Friedenssuche immer dominanter und Konfliktlösungen auf der Basis des internationalen Rechtes immer schwieriger. Ich sehe in der Wende zu mehr «deal-making», Interessenpolitik und der geringeren Bedeutung von Normen-Respekt der letzten Monate daher höchstens eine Akzentverschiebung als einen fundamentalen Wandel.

Das alles bedeutet nun nicht, dass Normen einfach über Bord geworfen werden sollen; aber es kann auch nicht meinen, dass wir internationale Regelwerke von Wandel und Weiterentwicklung immunisieren können – der politische Konsens, der diese Normen seinerzeit kreiert hat, existiert heute nicht mehr. Die Frage ist daher offen, welches Verhältnis von Norm und politischer Transaktion in verschiedenen Politikbereichen bessere und stabilere Ordnungen hervorbringen wird. Dass wir es nicht mehr so genau definieren können, ist aber sicher einer der mächtigen Treiber von Unsicherheit. Dass der Konsens nicht mehr existiert, zeigt zudem wie wichtig es ist, neue Allianzen und Alliierte zu suchen und mittelfristig neue Mehrheiten zu wichtigen Themen zu schmieden.

In dem Sinne glaube ich eben nicht, dass wir es in den USA seit Januar mit einem willkürlichen oder erratischen Abrücken von aussenpolitischen Positionen zu tun haben, sondern vielmehr mit einem Politikwandel, einem durchaus gezielten und bewussten «Rinversement des Alliances», der sich seit einiger Zeit vorbereitet hatte. Dieser basiert auf den Entwicklungen, Herausforderungen und Schwächen des internationalen Systems, wie wir es oben erläutert haben, aber auch auf der Verschiebung der Machtbasis innerhalb zahlreicher Gesellschaften, der amerikanischen ganz besonders.

Die längerfristigen Auswirkungen dieses Wandels sind allerdings schwierig voraussehbar. Wahrscheinlich ist, dass die eingangs erwähnten globalen Herausforderungen und die Anpassungen im Staatensystem ihrerseits neue Situationen kreieren werden, deren Dimensionen wir heute noch nicht kennen und dass die Politik der stark unilateral definierten Interessenpolitik auch zu Ge-

genreaktionen und neuen Allianzen führen wird – die Ergebnisse der Wahlen in Kanada und Australien sind möglicherweise frühe Zeichen einer solchen Entwicklung.

Mit den erwähnten Verschiebungen ist auch kohärente Interessenpolitik gegenwärtig nur schwer denkbar. Situative Interessen Definitionen, kurzfristige Allianzen rund um Themen bestimmen die Tagesordnung der internationalen Beziehungen. Spannungen zwischen kurzfristigen Positionen und längerfristigen Trends und Herausforderungen sind immer schwieriger vermittelbar. Und trotz allem stellt sich für jedes Land und jede Region immer wieder die Frage, ob es Politiken, Handlungs-Ansätze und Opportunitäten gibt, die es erlauben, Volatilitäten abzubauen und die Stabilität des internationalen Systems zu erhöhen.

Ich werde im Folgenden versuchen, anhand von ein paar Beispielen verschiedene Rezepturen und Mischungen zu diskutieren.

Sicherheit

Wer Sicherheit erhöhen und Volatilitäten abbauen will, muss Sicherheit vor Gewalt umfassend denken, Gewalt von verschiedensten Quellen her anpacken (kriminelle und politische, staatliche und private) und im Kontinuum begreifen – d.h. auch die Übergänge zwischen verschiedenen Gewaltformen besonders ins Blickfeld nehmen. Es gibt eben heute mannigfaltige Überschneidungen zwischen krimineller Gewalt, organisiertem Verbrechen und politisch-strategisch eingesetzter Gewalt mit technologischen Mitteln. Kinetische und virtuelle, staatliche und private Akteure können direkt und indirekt Gesellschaften verunsichern und Vertrauen in Institutionen zerstören. Und auch wenn es zu Recht unterschiedliche Instrumente und Methoden in der Bekämpfung unterschiedlicher Gewaltphänomene gibt, können diese nicht mehr nur isoliert betrachtet werden. Es gibt eben in meiner Erfahrung auch nicht einen Gegensatz zwischen «soft» und «hard power», sondern vielmehr braucht es die unterschiedlichsten Perspektiven und Antworten, die aufeinander abgestimmt werden. Wir haben heute Silo-Lobbys für alle möglichen sicherheitspolitischen Herausforderungen, aber wir haben immer noch Mühe, Prioritäten im Rahmen einer umfassenden Sicherheitspolitik zu setzen.

Neue Antworten müssen gerade in Europa einbeziehen, wie ein glaubwürdiger politischer Prozess für eine erneuerte Sicherheits- und Verteidigungspolitik aussehen müsste. Die kurzfristig polit-propagandistische Mobilisierung gegen die Aggression der einen Seite und das Lamentieren über die Unberechenbarkeit der andern, wird nicht zu einer stabileren Sicherheitspolitik führen. Es ist zudem schwer vorstellbar, dass Regierungen sicherheits- und verteidigungs-

gungspolitische Neuorientierungen unternehmen können – weder in der EU noch in der Schweiz – wenn diese auf Kosten sozialer Ausgaben und dies erst noch unter Einhaltung bisheriger Schulden Obergrenzen erfolgen soll. Die gerade auch von hiesigen Zeitungen oft geschmähte neue deutsche Regierung hat wohl vorgemacht, wie mehrheitsfähige Politikanpassungen im Bereich Sicherheitspolitik aussehen könnten. Wir tun gut daran, das Modell auch hierzulande sehr sorgfältig zu studieren und gleichzeitig gut zu überlegen, wie viel Abweichung von finanzpolitischen Axiomen wir uns leisten wollen und können.

Es scheint mir auch nicht besonders intelligent die Fronlinie der Verteidigung nur im europäischen Osten zu verorten, wenn die europäischen Bevölkerungen noch ganz andere sicherheitspolitische Sorgen haben – im Mittelmeerraum und auch auf globaler Ebene. Wer zu Frieden und Sicherheit beitragen will, muss selbstverständlich die eigene Verteidigungsbereitschaft stärken und einen breitest möglichen politischen Konsens dafür aufbauen. Das drängt sich auch auf, weil es kurzfristig einer der realistischen Wege ist, das Fehlen einer europäischen Technologiepolitik, wie sie Mario Draghi bemängelt hatte, zu kompensieren. Es scheint mir aber wenig nützlich diese Diskussion mit abstrakten Konzepten und Prozentzahlen des BSP anzugehen, die inskünftig in Verteidigung investiert werden sollen. Eine klarere Definition, was Verteidigungsbereitschaft bedeutet und wie sie im Verhältnis zu anderen Instrumenten der SIPO gestaltet werden soll, scheint mir zukunftsfähiger. Das bedingt klarere Vorstellungen, wie innere und äussere Sicherheitsthemen, «soft und hard power», regionale, europäische und globale Herausforderungen zusammenhängen.

Gerade in diesem Lande wäre es wichtig, die Unterbindung der organisierten Kriminalität durch die Überwachung und Unterbindung illegaler Finanztransaktionen als Teil einer umfassenden Sicherheitspolitik stärker ins Zentrum zu stellen. Natürlich haben die Schweiz und der Finanzplatz in den letzten Jahren diesbezüglich Fortschritte gemacht. Sowohl beim gesetzlichen Instrumentarium als auch bei den Überwachungs- und Strafverfolgungs-Kapazitäten, gibt es allerdings noch einiges zu tun. Störend bleibt, dass schweizerische Finanzintermediäre noch immer zum Kreis der «Enabler» grosser Korruptionsoperationen gehören. Was eben auch in diesem Bereich Not tut, ist das Überwinden von Silos bei der Bekämpfung illegaler Finanzflüsse und ein Instrumentarium und Ressourcen, welche entschiedenes Handeln ermöglichen.

Schliesslich möchte ich auf einen interessanten Bericht, der unter Leitung von Annegreth Kramp Karrenbauer kürzlich in Deutschland veröffentlicht wurde verweisen: «Welt im Umbruch – Deutschland und der globale Süden», in welchem – bei aller Anerkennung der Bedeutung der europäischen Nachbarschaft

– sehr klar auf die Zusammenhänge von globalen und europäischen Politiken verwiesen wird, dies ganz besonders mit Blick auf Wirtschaft und Handel, Energie und Klima, Arbeitsmigration und Finanzsysteme. Die Schlussfolgerungen sollten auch hierzulande interessieren. Nur eine vorausschauende Südpolitik – die nicht gleichzusetzten ist mit Entwicklungshilfe, wird den vielfältigen Interessen von Staat und Gesellschaft (in Deutschland und wohl sogar noch verstärkt in der Schweiz) gerecht.

Institutionen, Diplomatie und Gemeinschaften an den Frontlinien des Geschehens

Angesichts von Trends und Herausforderungen ist es nicht besonders zielführend, Diplomatie und Verhandlungen ständig als Leisetreterei, «Kompromisslertum» und prinzipienloses Verhalten zu diskreditieren; es ist auch nicht besonders nützlich, wenn Diplomaten ihre Rolle primär darin sehen, die sozialen Medien zu befeuern, oder durch Nicht-kommunikation mit den politischen Gegnern zu glänzen, anstatt dort und mit jenen Akteuren zu verhandeln, mit welchen Differenz bestehen. Eine klare Artikulation von Interessen und Verhandlungsbereitschaft vor allem dort, wo Interessen divergieren, sind gerade heute von entscheidender Bedeutung.

Interessen sind nicht laut artikulierte Wunschvorstellungen, sondern glaubhaft vorgebrachte und damit legitime Anliegen, die Bevölkerungen, Gruppen und Institutionen eines Landes am Herzen liegen und auf diplomatisch-professionelle Weise in internationale Diskussionen eingebracht werden. Entstehen für klar formulierte Interessen und dies mit realistischen Machteinschätzungen ist, was international zu Respekt führt. Während es wenig Sinn macht, Prinzipien und grundlegende Normen zu verhandeln, müssen praktische Arrangements immer möglich sein – das ist diplomatische und auch politische Arbeit, die heute bisweilen fehlt. Eine klarere Vorstellung darüber wie Macht, Recht, Interessen und Verhalten im Einzelfall ineinanderwirken und welches akzeptable Formen der Vermittlung sind, scheinen mir von entscheidender Bedeutung. Ebenso wichtig ist angestrengte Vermittlung dort, wo innen- und aussenpolitische Interessen auseinanderklaffen und dort, wo das Öffentlichkeitsbedürfnis der Demokratie und das Diskretionsbedürfnis der Diplomatie in gegensätzliche Richtungen weisen. Das ist keine unlösbare Aufgabe, aber eine die etwas Fingerspitzengefühl braucht.

Wer internationale Beziehungen nur unter dem Aspekt von Institutionen, Politiken, Recht und Prinzipien angeht, verkennt, dass unsere Gesellschaften mit ihren vielfältigen Interessen und Facetten eben auch wegen professionell agierender Individuen und Institutionen funktionieren und zusammengehalten

werden. Diese arbeiten täglich an vielfältigen Lösungen, welche auf vernünftiger Evidenz beruhen und ein wichtiges Korrektiv zu politischen Entscheidungsprozessen darstellen. Sie bilden aber auch ein Korrektiv zur überbordenden Koordinationsmaschinerie von nationalen und internationalen Bürokratien, welche mit viel Aufwand und wenig Ertrag Koordination als machtpolitische Proxys organisieren.

Hier liegt die Bedeutung der «communities of practice» definiert als Personengruppen mit Sachverstand, Berufsethos und Evidenzverpflichtung (Etienne Wenger, Beverly Trayner, Communities of practice). Natürlich gibt es auch unter Berufsleuten Divergenzen und nicht nur eine Wahrheit oder eine professionelle Meinung zur Lösung von Problemen. Aber gerade, wenn Macht, Politiken, Interessen und Normen auseinanderdriften, ist es von entscheidender Bedeutung, professionelle Netzwerke und «communities of practice» einzubeziehen, um praktische Lösungen und nächste Schritte zu vereinbaren oder mindestens Optionen zu denken. Die übertriebenen Erwartungen an politische Entscheidungsträger, Lösungen zu finden, werden zunehmend zum Hindernis, das vergessen lässt, dass Politik dann am erfolgreichsten ist, wenn sie Räume schafft, in welchen gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure professionelle und auf Evidenz basierende Lösungen vereinbaren können.

Gute Beispiele sind für mich immer jene humanitären Akteure, welche an den Frontlinien mit den Kriegsparteien verhandeln. Das IKRK hat mit anderen Organisationen, und im Bewusstsein um die Bedeutung ihrer Frontlinien, ein professionelles Netzwerk von Verhandlungsführern (CCHN) gebildet, mit dem Ziel auf deren Erfahrung aufzubauen, Kompetenzen zu stärken und damit die Möglichkeit zur Schaffung humanitärer Räume zu fördern. In der Zwischenzeit sind über 8000 humanitäre Verhandler weltweit auf einer Plattform miteinander direkt verbunden, tauschen Erfahrungen aus, beraten sich gegenseitig, trainieren die nächste Generation von Berufsleuten und sind zu einem wichtigen Rückgrat humanitärer Arbeit geworden. Das Modell lässt sich in andern Berufsfeldern replizieren.

Ob in Diplomatie, in der humanitären Aktion oder in der Wirtschaft scheint es mir daher besonders wichtig, Handeln an den Frontlinien des Geschehens zu verankern und den professionellen Austausch zu erleichtern. Nachhaltigkeit, Resilienz und wie all die vielzitierten gesellschaftlichen Zielgrössen heissen, werden eben nicht primär durch Zirkularbeschlüssen von Zentren verwirklicht, sondern vom Verkäufer, Banker, Makler, Bauern, Entwicklungsexperten und Verhandler an den Frontlinien des Geschehens. Es sind diese Leute, welche Normen und Regeln ein Gesicht geben und sie werden es nur tun, wenn diese Normen auch ihren Erfahrungen, Interessen und Überzeugungen entsprechen. Die grösste Herausforderung bleibt es, Brücken zu bauen und Kom-

munikationskanäle so zu legen, dass Entscheidungsträger wissen, wovon sie sprechen und worüber sie entscheiden müssen, um jenen die Arbeit zu ermöglichen, welche an vorderster Front stehen.

Finanzierung öffentlicher Güter und Wirkungsmessung

Wenn Probleme schnell wachsen und Ressourcen knapp sind, werden Wirkungsmessung und auf Evidenz basierte Politik bei öffentlichen Ausgaben und privatwirtschaftlichen Investitionen von entscheidender Bedeutung. «Factfulness» hat dies Hans Rosling vor ein paar Jahren bezeichnet. «Impact measurement» oder Wirkungsmessung ist heute zu Recht eine zentrale Disziplin geworden. Auch hier ist klar: Wir werden nun nicht von einem Tag auf den anderen – weder national noch international- übereinstimmen, was und wie gemessen wird, und was als Beweis für Realität und Wirkung politisch akzeptabel ist. Aber wir können uns bewusst sein, dass «fake» und «fiction» nicht reichen und dass Wirkung der Schlüssel zu politischen Lösungen sein kann. Wir werden uns wieder an Abraham Lincoln erinnern müssen: «You can fool some of the people all of the time, and all of the people some of the time, but you can not fool all the people all the time.» In dem Sinne wird Wirkungsmessung eben zentral, um Hilfspolitiken und Investitionen in öffentliche und private Güter besser aufzusetzen. Zu Recht ist Wirkungsmessung heute ein zentraler Bestandteil öffentlicher und privater Tätigkeiten und ein zentraler Fokus unzähliger Expertengremien geworden.

Das ist die Basis, auf der «impact investment», gerade auch bezüglich globaler öffentlicher Güter und fragiler Kontexte eine grössere Wirkung erzielen kann. Wir haben eben die Entzauberung traditioneller Hilfspolitiken mit der Zerstörung von USAID erlebt – nicht ganz überraschend, da lange die Schwächen der Hilfssysteme unterschätzt wurden: der mangelnde Einbezug lokaler Akteure und Geldgeber, die negativen Folgen langjähriger Abhängigkeiten von Hilfe, die problematischen Folgen, wenn Hilfe ohne entsprechende Anstrengungen im Kampf gegen die Korruption und für «good governance» erbracht wird, ohne auf die Beseitigung von Hindernissen wie mangelnder Marktzugang oder Eigentumsrechte zu insistieren.

Wer sich innovativer und Zukunft gerichteter aufstellen will, muss sich zu globalen Herausforderungen anders positionieren. Der Fokus müsste wohl darauf sein, wie die verschiedenen Instrumente – von Philanthropie und Zuschüssen zu marktmässigen Investitionen so miteinander kombiniert werden, dass sie Abhängigkeiten verhindern und Wertschöpfungsketten aufbauen, die aus Armut und Abhängigkeit hinausführen, oder Anpassungen an den Klimawandel erleichtern.

Impact Investment ist immer noch eine zu marginale Disziplin, vor allem als Instrument von Aussen- und Wirtschaftspolitiken mit dem Ziel in globale Herausforderungen wie Umwelt und Armutsbekämpfung zu investieren. Es gibt viele gelungene Einzelprojekte und methodisch vielversprechende Ansätze.

Vieles liegt in Zürich vor der Haustür: der unternehmerische Ansatz der Elea Stiftung etwa, gehört zu den wirklich innovativen Ansätzen, die zeigen, wie durch die Förderung und Stärkung von unternehmerischem Handeln, Armutsbekämpfung nachhaltiger gestaltet werden kann. Zentral ist eben die gezielte Heranführung von Unternehmen im globalen Süden an den Markt und die Stärkung unternehmerischer Praxis, sowie die rigorose Wirkungsmessung.

Zürich ist ein Ort, wo zahlreiche Firmen an nachhaltigen Lösungen für die Zukunft arbeiten. «Resilient solutions», die ich in der Zürich Versicherung näher kennen lernte, ist ein zukunftsweisendes Beispiel, wie aus einer traditionellen Funktion in einem Versicherungsbetrieb, wo Risiko Ingenieure das kommerzielle Underwriting unterstützen, nun vermehrt eigenständige und präventive Aktivitäten zur Vermeidung von Risiken entwickelt werden – von der Prävention von Hochwasser, zum Schutz von Fabriken bis zu Strategien, mit baulichen und anderen Massnahmen zu heisse Städte abzukühlen. Solche Innovationen basieren auf einer neuen Interpretation darüber, wie traditionelles Wissen zu innovativen und präventiven Dienstleistungen verarbeitet werden kann.

Wenn wir an die Skalierung solch positiver Erfahrungen denken, müssen wir auch politisch über die Bücher und über neue Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren sprechen. Die Zukunft liegt meiner Meinung nach eben in Konglomeraten und innovativen Allianzen wie der Hamburg Nachhaltigkeits Plattform für «blended finance», welche unterschiedlichste Akteure aus unterschiedlichen Ländern zusammenbringt – Entwicklungsagenturen, Entwicklungsbanken, Investoren, Versicherungen, internationale Organisationen, und welche neue Finanzierungsformen für globale öffentliche Güter ausbauen und systematisieren. Gerade solch neue Formate der Zusammenarbeit wären besonders attraktiv für ein Land wie die Schweiz und ihre Finanzdienstleistungen.

Korruptionsbekämpfung und Gute Regierungsführung

Wer nachhaltige Entwicklung und Resilienz stärken will, muss Regierungssysteme stärken. Eine der grössten Herausforderungen bleibt der Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption und die Stärkung guter Regierungsführung. Wenn mich eine Berufserfahrung geprägt hat, dann die Beobachtung, wie Kriegs- und Mangelwirtschaften zu mächtigen Motoren von illegalen Ak-

tivitäten, Missbrauch und Korruption werden und wie diese Praktiken dann global proliferieren. Organisierte Kriminalität und Korruption nisten sich immer mehr in legalen Ökonomien ein – «state capture» ist zu Recht als eine der grössten Gefahren erkannt worden. Die Schwächen in der Gouvernanz von fragilen Kontexten sind offensichtlich, aber noch immer ist das Abwehrdispositiv in vielen Ländern, gerade auch in der Schweiz, unzureichend, und noch immer erlauben wir mit relativ schwachen Instrumentarien, personell dünn ausgestatteten Polizei- und Untersuchungsbehörden und unter dem Vorwand wirtschaftlicher Freiheiten, dass illegale Verbrechens-Netzwerke sich ausdehnen und wirken können.

Es geht auch hier primär darum Gouvernanzsysteme zu stärken. Das geschieht am besten durch verstärkte Kooperation anhand von konkreten Fällen und Kontexten, durch die Ausbildung und professionelle Weiterentwicklung; durch den Willen zu internationaler Zusammenarbeit, durch den Ausbau des juristischen Instrumentariums mit dem Ziel die illegalen Aktivitäten in den Griff zu bekommen, durch Integrität und ethisches Verhalten in der Führung von Unternehmen, durch Verhandlungen zwischen Unternehmen und der Zivilgesellschaft («collective action» wie dies die Berufssprache nennt), durch die Schaffung von Kapazitäten, um neue technologische Innovationen zu verstehen und sie für den Kampf gegen die Korruption zu nutzen.

Vielerorts sehe ich resigniert Akzeptanz des Status quo. Demgegenüber gilt es klar festzuhalten. Wo es politischen Willen gibt, führen Verbesserungen zu beträchtlichen Erfolgen in der Restitution illegaler Vermögenswerte, in der besseren Regierungsführung und damit im Kampf gegen Korruption.

Die «software» internationaler Beziehungen

Handeln im internationalen System schlägt sich nicht nur in Beschlüssen und Aktionen von Staaten und internationalen Organisationen nieder. Diese basieren auf einer «software» der internationalen Zusammenarbeit, welche sich ständig weiterentwickelt – Themen wie Vertrauen und Misstrauen, Identität, Standards und «double standards» sind dabei besonders wichtig.

Vertrauensbildung und insbesondere Misstrauensmanagement, gehören heute wohl zu den grössten Herausforderungen. In den internationalen Beziehungen dominieren Konzepte wie Macht, Recht und Interessen, sowie Institutionen, welche die jeweiligen Beziehungen zwischen diesen abbilden. Je öfter und heftiger Probleme aus dem Ruder laufen, umso mehr verlagert sich die Aufmerksamkeit auf die Frage, wie wir präventiv handeln können, um Schlimmeres zu verhindern. Wie Vertrauen gestärkt werden kann? Wie Verhalten beeinflusst werden kann?

Wir haben über Jahrzehnte Beziehungsgestaltung gelernt, Vertrauen aufzubauen: durch kleine Schritte vertrauensbildender Massnahmen, wir haben viel von Verständigung über kleine Schritte, Monitoring von Drittparteien und Transparenz gesprochen. Und trotzdem erleben wir heute zahlreiche Kontexte, in welchen es nicht nur kein Vertrauen gibt, sondern wo jeder Schritt der Vertrauensbildung zu mehr Misstrauen führt. Ich habe dies in hundert von Stunden Gesprächen mit Kriegführenden erlebt, überall dort, wo zu schnell, zu ungeduldig und zu unvorbereitet Dialoge gesucht wurden. Konflikte wirken immer vertrauenszerstörend und ungeschickte Konfliktlösung eben auch.

Wenn minimales Vertrauen besteht, kann Vertrauen vermehrt werden. Wenn nur Misstrauen besteht, braucht es oft viel intensivere Arbeit innerhalb der am Konflikt beteiligten Gruppen, Staaten und Institutionen, bevor überhaupt Dialoge eröffnet werden können. Die Sensibilisierung gesellschaftlicher, religiöser oder wirtschaftlicher Führungspersonen, die nicht direkt am Konflikt beteiligt sind und ihre Mobilisierung, um auf das Verhalten von Konfliktparteien positiv einzuwirken, ist besonders wichtig. Misstrauensmanagement kann so dann kaum erfolgen, wenn Parteien sich darauf beschränken, sich gegenseitig mit ihrer Sicht der Dinge zu bewerfen – vielmehr müssen sie lernen, gemeinsame Interessen festzulegen und Dilemmata offen zu artikulieren; meist brauchen sie dann Übersetzungshilfen, weil der Dialog ja gestört ist. Fatal sind aber Dialogprozesse, welche primär als Anklage Opportunitäten an die Gegenseite verstanden werden und dazu dienen die jeweiligen Positionen zu bekräftigen.

Internationale Beziehungen werden den Weg in ruhigere Wasser nicht zurückfinden, wenn die Schlüsselakteure nur an der Hardware der Beziehungen schrauben – an den Abkommen, Verträgen, Institutionen und Politiken und gleichzeitig Vertrauen, Identität und andere für das Funktionieren kritische Elemente vernachlässigen.

Die vorliegende Betrachtung schlägt einen grossen Bogen und will gleichzeitig ein paar Orte identifizieren, wo konkretes Handeln wichtig ist, um grosse Herausforderungen anzupacken.

Man kann leicht feststellen, dass meine Begeisterung für die hierzulande weit verbreitete Lust an verdinglichten Diskussionen zur schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik beschränkt ist. Ich finde wir sollten uns anstrengen, Interessen klarer zu definieren, auf Verhandlungen und Kompromisse vorzubereiten; uns bewusst sein, dass Probleme zusammenhängen und keine eindimensionalen Lösungen erlauben. Für mich ist zentral, dass Prinzipien und Pragmatismus, Kooperation und Eigenständigkeit, Innovation und Beständig-

keit nicht Gegensätze sind, sondern Spannungsfelder, aus welchen konkrete Handlungen abgeleitet werden können, die hoffentlich positive Wirkung erzielen.

Und je mehr man über all diese schwierigen Fragen nachdenkt, desto klarer wird, weshalb einige der seit Aristoteles gelobten menschlichen Kardinaltugenden auch heute noch so bedeutend sind – Klugheit und Gerechtigkeit, Tapferkeit und Mässigung, Hilfsbereitschaft und Wahrhaftigkeit vielleicht ganz besonders.

Q&A mit Peter Maurer und Andreas Kellerhals

Andreas Kellerhals:

Die Schweiz hat bisher an die internationale Rechtsordnung geglaubt bzw. ist davon ausgegangen, dass diese «kleinere Staaten» schützt und «die Grossen» dies nicht benötigen. Und wenn Russland gegen das internationale Recht verstösst, dann sollen Sanktionen folgen. Dies war auch im Einklang mit der vielleicht etwas diffusen neuen Neutralitätspolitik der Schweiz. Was Sie in Ihrem Vortrag gezeigt haben, ist eher ein Aufbruch oder gar ein Zerfall dieser internationalen Rechtsordnung – sie steht vor grossen Herausforderungen. Gleichzeitig sind auch die Nationalstaaten selbst damit konfrontiert. Das klingt nach Chaos. Wo gibt es da Halt? Wo sehen Sie den Fixpunkt, an dem sich zum Beispiel die Schweiz – aber auch andere – orientieren können, um in Zukunft möglichst verlässlich international miteinander zu agieren?

Peter Maurer:

In dem Sinne ist es wichtig, an den konkreten Problemen zu arbeiten und zu sehen, nach welchen Prinzipien wir Lösungen suchen können. Vielleicht sind diese Lösungen dann normativ gar nicht so weit entfernt von dem, was wir in der Vergangenheit gewollt und gesagt haben. Nachdem sich Grossmächte von diesem Konsens entfernt haben, können wir nicht einfach sagen: «Wir glauben immer noch an das internationale Recht». Was wir können, ist eine Gegenmacht und politische Prozesse und Allianzen aufbauen. Wir müssen aufzeigen, warum gewisse Dinge wichtig und bedeutend sind – und wieder Allianzen finden, in denen das Recht angewendet wird. Aber wir können es wahrscheinlich nicht in absehbarer Zeit als universellen Standard etablieren.

Andreas Kellerhals:

Müssen wir also die Ukraine sich selbst überlassen?

Peter Maurer:

Das habe ich nicht gesagt. Ich bezweifle allerdings, dass die unisono Verurteilung des russischen Vorgehens in der Ukraine als völkerrechtswidrig bisher ein

wesentlicher Beitrag zum Bestehen der Ukraine geleistet hat. Man kann das zwar machen, aber es wird das Problem nicht lösen – genauso wenig wie es das Problem in Gaza und Israel gelöst hat oder bei den Rohingya. Wenn wir noch ein, zwei oder sieben Jahrzehnte lang behaupten, dass das der gültige Rechtsrahmen sei, dann bleibt letztlich als Alternative nur die diplomatische Verhandlung. Die kann vielleicht eine vorübergehende Stabilisierung bringen. Die zweite Alternative ist, dass man mit kriegerischen Mitteln antwortet. Und genau da habe ich meine grössten Zweifel. Wenn wir sehen, wie schwierig es selbst in der Ukraine ist, nach zwei Jahren Krieg die Bevölkerung zur Mobilisierung zu bewegen, dann glaube ich einfach nicht an diese Option.

Andreas Kellerhals:

Das ist dann wohl das Recht des Stärkeren – oder zumindest ein Stück weit. Aber wir können jetzt nicht dieses Sanktionsregime aufheben, nur weil gegen internationales Recht verstossen wurde?

Peter Maurer:

Das habe ich nicht gesagt. Meiner Meinung nach müssten wir wegkommen von der dogmatischen Sichtweise. Wir brauchen andere Alternativen, als immer nur auf der juristischen Perspektive zu beharren. Für mich war es nie ein Widerspruch, mit gegnerischen Parteien oder solchen, die eine andere Meinung vertreten, zu verhandeln – und gleichzeitig zu versuchen, das Bestmögliche für die Rechtsordnung herauszuholen. Aber der reine Appell an das Recht – davon bin ich überzeugt – wird keine Lösung bringen, wenn er nicht begleitet wird von anderen Facetten der Politik. Es braucht neue Konsensfindung, andere Machtverhältnisse. Und das geschieht nicht von heute auf morgen.

Regierungsrätin Jacqueline Fehr:

Ich würde gerne hieran anknüpfen: Es war auch in der Vergangenheit nicht so, dass das Brechen des internationalen Rechts immer automatisch zu Sanktionen geführt hätte. Ein Stück weit waren eben die Interessen der Supermächte deckungsgleich mit dem Interesse, sich an diese Regeln zu halten. Sich ans internationale Recht zu halten, ist immer mit einer gewissen Einsicht und Freiwilligkeit verbunden, weil es nicht zwangsläufig sanktioniert werden kann. Offenbar sind die Interessen der Grossmächte aktuell so gelagert, dass das Brechen des internationalen Rechts sehr viel attraktiver erscheint, als sich daran zu halten. Letztlich wird es nur gelingen, wenn man die Interessen wieder näher zueinander bringt – also mehr Konsens findet. Deshalb meine Frage: Wo sehen Sie die Stellschrauben? Wo könnten die Interessen der Grossmächte liegen, sodass sie kongruenter werden mit einem internationalen Rechtsrahmen? Oder wie müsste sich dieser internationale Rechtsrahmen verändern, damit diese Interessen wieder zusammenpassen?

Peter Maurer:

Ja, ich glaube natürlich schon, dass letztlich auch die Grossmächte und Supermächte an minimalen Regeln interessiert sind – und dass eine völlige internationale Anarchie auch ihren Interessen entgegenläuft. In der Vergangenheit war es immer so: Wenn die Grossmächte tatsächlich gesehen haben, dass ihre Interessen gefährdet sind, dann wurde auch Recht und Rechtsdurchsetzung möglich – und entsprechend stärker. Das Problem heute ist aber, dass die Welt so stark fragmentiert ist, dass wir kaum noch universell denken können, wo solche Stellschrauben überhaupt noch sein könnten. Wir werden wahrscheinlich in eine viel fragmentiertere Welt gehen – mit Räumen, in denen grosser Konsens über Recht und Interessen herrscht, und mit anderen Räumen, in denen ganz andere Vorstellungen vorherrschen. Zwischen diesen Räumen wird es Spannungen geben – unvermeidbare Spannungen. Es ist einfach so: Wenn man als Europäer mit jemandem in Afrika, im Nahen Osten oder in Afghanistan über die Bedeutung des Rechts spricht, ist das oft ein relativ erfolgloses Unterfangen. Denn das Recht – so, wie es die dominierenden Mächte Europas nach dem Zweiten Weltkrieg interpretiert und gelebt haben – wird dort nicht unbedingt als Recht empfunden. Und das ist letztlich auch das, was machtpolitisch zum Problem wurde. Am Anfang, in der ersten Reaktion auf den Ukrainekrieg, hatten wir noch rund 150 Staaten, die das russische Vorgehen in der UNO verurteilt haben. Heute sind es unter 90. Ganz einfach, weil viele dieser Länder die westliche Interpretation des Rechts nicht als in ihrem Interesse empfinden. Und vielleicht müssen wir uns dessen bewusst werden – dass das, was wir als Chaos empfinden, andere nicht zwangsläufig als Chaos empfinden. Für sie ist das eher eine Ausweitung der Normalität. Ich war auch etwas überrascht: Vor ein paar Wochen sagte mir der ehemalige singapurische Staatssekretär: «Wissen Sie, ich verstehe die Europäer nicht. Sie machen ein grosses Geschrei über den Zerfall der internationalen Ordnung – aber für uns ist das völlig normal. Wir konnten uns noch nie wirklich auf das internationale Recht stützen. Der Diskurs über Recht, Demokratie und ein paar andere Dinge war für uns in der gelebten Wirklichkeit immer etwas anderes.»

Andreas Kellerhals:

Diese neue Sicht auf das Recht betrifft auch andere Bereiche wie unsere Vorstellungen von Demokratie oder von Menschenrechten.

Peter Maurer:

Ja. Ich glaube immer noch, dass in sehr vielen Ländern die Aspirationen der Bevölkerung näher an dem sind, was wir unter Demokratie und Recht verstehen, als wir vielleicht denken. Aber diese Aspirationen äussern sich nicht zwangsläufig in der gleichen Form. In meiner ganzen Karriere habe ich nie jemanden getroffen, der gesagt hätte, Folter sei gut oder sollte der Standard in

seinem Land sein. Aber das heisst noch lange nicht, dass die internationale Wirtschafts- und politische Ordnung – so wie sie überliefert wurde – akzeptiert wird. Und genau das passiert heute: Wir erleben ein Aufbrechen dieser Situation, wir müssen neuen Konsens aushandeln. Oder – wie die Regierungsrätin gesagt hat: Wo finden wir wieder Koalitionen, in denen Interessen und das, was wir als gutes Verhalten verstehen, übereinstimmen? Und ich glaube, das wird auf absehbare Zeit auf globaler Ebene nicht der Fall sein.

Markus Notter:

Ich muss offen gestehen, dass der Jurist in mir ein bisschen Mühe hat mit einigem von dem, was Sie gesagt haben. Einerseits scheint es mir nicht zwingend, dass – wenn Recht gebrochen wird – dadurch das Recht an sich infrage gestellt wird. Wir erleben im innerstaatlichen Bereich täglich Rechtsbrüche, und es gibt Reaktionen darauf. Aber das Recht wird dadurch ja nicht aufgehoben. Und im internationalen Bereich erleben wir – oder erlebten wir – seit 1945 ununterbrochen Rechtsbrüche. Es wurden fundamentale Prinzipien und Normen des Völkerrechts immer wieder verletzt – und dennoch gibt es dieses Recht. Natürlich ist das etwas anderes als staatliches Recht, weil wir keine zentrale Instanz haben, die es durchsetzt. Aber Putin hat seine «Spezialoperation» mit der UNO-Charta legitimiert. Er hat sich auf das Selbstverteidigungsrecht und auf die Prinzipien humanitärer Intervention berufen. Er hat in seinen Ausführungen die Interventionen der USA und Europas im Kosovo als Beispiel herangezogen – und sein Handeln juristisch begründet. Das zeigt doch: Dieses Recht ist nicht einfach verschwunden oder ohne Legitimation. Er versucht lediglich, es so zu interpretieren, dass es seinen Interessen entspricht.

Aber das ist nichts Neues – das haben wir immer wieder erlebt. Und ich stimme zu: Es braucht Allianzen, die helfen, dieses Recht durchzusetzen. Dass es die Ukraine heute als unabhängigen Staat noch gibt, hat einzig damit zu tun, dass Russland so einfältig und schlecht vorbereitet angefangen haben – und nicht die militärische Stärke hatten, Kiew einzunehmen. Das war ja ursprünglich ihre Idee. Und dann kam hinzu, dass die westlichen Staaten massiv unterstützt haben – und dass die Ukraine bereit war, nicht nur Schwierigkeiten zu ertragen, sondern auch zu kämpfen und zu sterben. Das ist letztlich eine Machtfrage. Wie das Ganze ausgeht, wissen wir nicht. Ich wehre mich einfach dagegen, im Rahmen dieser ganzen Überlegungen zu akzeptieren, dass das internationale Recht seine Legitimation verloren habe. Das glaube ich nicht. Es wird weiterhin verletzt – aber es existiert, und es bildet nach wie vor eine Grundlage für staatliches Handeln.

Peter Maurer:

Erlauben Sie mir eine kurze Präzisierung: Ich habe nicht gesagt, dass das Recht verschwunden ist. Ich sage, dass es durch die Ereignisse und durch die Dyna-

mik infrage gestellt wird – und auch von Bevölkerungen, die es nicht so interpretieren oder erleben, wie wir es tun. Heute gibt es eine grosse Bandbreite an Rechtsverständnissen, die sich ganz unterschiedlich äussern. Und wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass die automatischen Allianzen, auf die sich früher globale Mehrheiten gestützt haben, heute nicht mehr existieren. Insofern teile ich deine Meinung: Das Recht ist nicht verschwunden. Aber genau das wollte ich mit meinen Gegenüberstellungen verdeutlichen. Es geht nicht um ein «Entweder – oder». Ich habe bewusst das Bild des Cursors gebraucht: In der politischen Abwägung vieler Länder verschiebt sich dieser Cursor – von «Recht» hin zu «Interesse» – also zu einer Haltung, die sich nicht mehr durch Recht gebunden sieht. Und das passiert in vielen Gesellschaften, nicht nur in der amerikanischen. Auch das müssen wir zur Kenntnis nehmen. Denn der immer gleiche Diskurs über die Gültigkeit des Rechts bringt uns nicht viel weiter. Wir müssen das Gespräch suchen – und schauen, ob wir irgendwo noch ein gemeinsames Verständnis davon finden, was gutes und was inakzeptables Verhalten ist. Und dann hoffen, dass es gelingt, Allianzen zu bilden, die vernünftige Politik ermöglichen. Aber ich kann mir ehrlich gesagt nicht vorstellen – angesichts der fundamentalen Umbrüche, die wir erleben –, dass es für gute Politik oder gute Kommunikation hilfreich ist, wenn wir jetzt einfach unser Bekenntnis zum Multilateralismus, zur Rechtsstaatlichkeit, zur Rule of Law usw. abgeben. Denn das wird nicht verstanden – und genau das ist das Problem. Die machtpolitische Dimension dieser Situation ist eben schon so, dass – wenn in Washington der Ton wechselt – das auch ein Stück weit zur Norm wird. Es wird dann nachgeahmt – straflos und weltweit. Und es entstehen dadurch Stimmen, die sich bisher nicht geäussert haben, die aber durchaus wahrnehmbar sind. Deshalb wollte ich eingangs sagen: Diese starke Fokussierung auf einen normativen Diskurs wird uns nicht helfen, die vielen Probleme anzugehen, die ich versucht habe zu skizzieren. Wir müssen neue Lösungen suchen – und die finden sich nur, wenn wir Handlungsallianzen schmieden. Wir brauchen mehr Länder und Partner, die bei wichtigen Themen in dieselbe Richtung gehen. Und das ist dann diese mühsame Diplomatie: Man muss Einverständnisse finden – was machen wir mit dem Klima, heute, morgen, übermorgen und in einem Jahr? Wenn wir zu zehnt oder zu zwanzigst handeln, können wir eine grössere Wirkung erzielen. Das ist eine andere Perspektive, als wir sie gewohnt sind – und auch als Sie als Juristen sie gewohnt sind. Aber ich glaube: That's life.

Andreas Kellerhals:

Würden Sie dann sagen, dass diese noch stärker interessenbasierte Aussenpolitik fast zwangsläufig dazu führt, dass sich die Schweiz künftig stärker im europäischen Raum vernetzen sollte? Ist das unsere neue Homebase in dieser wirren Welt?

Peter Maurer:

Ich weiss es einfach nicht. Und es ist auch schwierig zu sagen, weil es ebenso schwer ist zu sagen, wohin sich die einzelnen europäischen Länder bewegen. Wenn Sie «Europa» sagen, weiss ich nicht, ob ich dann ein Alliiertes von Orban, von Starmer, von Merz oder von Pedro Sánchez wäre. Das war ja auch einer meiner Punkte: Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass bestimmte Grundannahmen, die wir bisher in unsere Interessendefinition einbezogen haben – etwa, dass es eine Europäische Union mit bestimmten Konturen, Vorgehensweisen und Interessen –, heute gar nicht mehr in ihrer bisherigen Kohärenz gibt. Und genau deshalb ist wahrscheinlich die erste Form von Interessenpolitik, zu klären: Was können und was wollen wir als Land überhaupt? Wo bekommen wir dafür Mehrheiten, und wo liegen die politischen Sensibilitäten? Deshalb bin ich auch entschieden der Meinung: Wenn jetzt viel über die Erhöhung der Verteidigungsausgaben in der Schweiz im Licht des Ukraine Konflikts fantasiert wird, dann ist das keine nachhaltige Politik. Das ist etwas Herbeifantasiertes, das in dem Moment zusammenbricht, wo es finanziert werden müsste – und dann zulasten anderer Bereiche geht. Darum brauchen wir diese breiteren, auch innenpolitischen Diskussionen: Wo liegen eigentlich unsere Interessen? Wo unsere Prioritäten? Wo können wir Allianzen und Mehrheiten bilden? Im Moment ist so vieles im Fluss, dass man selbst mit bestem Willen nicht sagen kann, worauf wir bauen sollen. Deshalb ist es wohl das Beste, wenn wir versuchen, im eigenen Land Mehrheiten zu schaffen – und keine polarisierende Politik betreiben.

Andreas Kellerhals:

Aber auch das ist nicht ganz einfach.

Peter Maurer:

Das ist nicht ganz einfach. Es ist nichts einfach.

Andreas Kellerhals:

Sie haben des Öfteren erwähnt, dass der Knackpunkt zwischen der Schweiz und der EU weniger in Brüssel, sondern vielmehr in Bern liegt.

Frage aus dem Publikum:

Sie haben sowohl von der Schaffung von Spielräumen gesprochen als auch davon, was die Schweiz eigentlich will. Deshalb frage ich mich: Inwiefern ist es – aus Ihrer Sicht – Voraussetzung, dass die Schweiz überhaupt eine innenpolitische Diskussion darüber führt, was wir unter Neutralität verstehen, um international Spielräume schaffen zu können? Oder spielt das auf internationaler Bühne gar keine so grosse Rolle – und wird bei uns überhört?

Peter Maurer:

Ich habe das Gefühl, dass die Neutralitätsdiskussion eine Art Chiffre ist – für etwas, das dahinterliegt. Es ist eine sehr konzeptionelle Diskussion – und eine emotionale. Es ist ein emotional aufgeladener Begriff, an dem viele Leute hängen. Aber ich glaube einfach, dass unsere Interessenpolitik nicht durch solche Konzepte bestimmt werden soll, muss oder kann. Wenn ich die internationale Situation richtig lese – auch in Bezug auf das, was ich den «Problemhorizont» genannt habe – dann ist Neutralität international kein Problemhorizont. Die Schweiz kann sein, was sie will – aber sie muss sich entscheiden, wie sie sich bei den grossen Themen wie Umwelt, Wachstum, Nachhaltigkeit, Sicherheit international positioniert. Welchen Beitrag kann sie aussenpolitisch leisten? Dann können wir darüber diskutieren, welches Wort das am besten beschreibt – aber das ist fast schon eine Metadiskussion. Ich habe mit Jakob Kellenberger 1993 den ersten aussenpolitischen Bericht geschrieben. Und ich bin immer noch der Meinung: Es ist für ein Land intelligenter, sich bei den drei, vier zentralen Themen – Sicherheit, Wohlfahrt, Umwelt, Rechtsstaatlichkeit – zu fragen: Welche Politik brauchen wir, um für uns und unser Umfeld die beste Wirkung zu erzielen? Diese Frage geht über, unter und neben die Neutralitätsdiskussion. Man kann Brücken schlagen zur Neutralitätsfrage – aber ich persönlich finde: Neutralität ist kein Problem, und sie löst auch keines.

Ich habe – im Gegensatz zu vielen meiner Zeitgenossen in der Schweiz – kein emotionales Verhältnis zu diesem Begriff. Ich kann mit einer Aussenpolitik leben, die sich als neutral versteht. Und ich kann auch mit einer leben, die sich nicht als neutral bezeichnet – solange sie das Richtige tut.

Herr Steiger:

Vielen Dank für diesen facettenreichen, reichen Strauss, den Sie da präsentiert haben – ich glaube, er hat all unsere heutigen Probleme aufgeführt. Ganz teilen kann ich Ihre Meinung zur Neutralität allerdings nicht. Meine Frage wäre deshalb: Waren Sie nicht auch etwas beunruhigt, als sich die Schweiz plötzlich – im Rahmen dieser europäischen Diskussion und unter dem Druck von Frau von der Leyen und der ganzen EU – auf die Seite gegen Russland gestellt hat? Das hat sofort eine Reaktion ausgelöst. Ich erinnere mich auch noch an das Bild von ihr mit Herrn Sergej Lawrow, den Sie vermutlich von früher sehr gut kennen – und wie dieses Bild dann viral ging und in Europa und weltweit sehr negativ aufgenommen wurde. Ich muss sagen: Sie waren Präsident einer der wichtigsten internationalen Organisationen – und ich war ein kleiner Delegierter, der ebenfalls viele Jahre für diese Organisation gearbeitet hat. Und ich musste immer sagen, dass ich aus der Schweiz komme – und dass sich die Schweiz in der Vergangenheit nicht in fremde Angelegenheiten eingemischt hat. Das war wie ein Schutzmantel über mir – und hat mir oft in kleineren Me-

diationen, in denen du auf höherer Ebene gewirkt hast, einen echten Vorteil verschafft. Ich war deshalb sehr beunruhigt, dass einige politische Exponenten jetzt auf diesem Kurs sind: Wir sollen uns ganz Europa anschliessen und uns von dieser jahrhundertealten Tradition abwenden – die meiner Ansicht nach immer noch die Basis unseres Wohlstands und unserer speziellen Position als kleines Land in Europa ist.

Peter Maurer:

Ich habe immer in aller Klarheit gesagt – wenn man ein humanitärer Akteur im Feld ist, dann ist Neutralität unabdingbar. Neutralität und Unparteilichkeit gehören zur humanitären Arbeit. Und für eine Organisation wie das IKRK ist es sicherheitspolitisch absolut essenziell, dass sie neutral und unparteiisch bleibt.

Heute – wenn wir die Schweiz als politische Einheit betrachten – müssen wir eine delikate Balance finden: Einerseits geht es darum, an der Gestaltung des internationalen Umfelds teilzunehmen, weil es uns direkt betrifft. Andererseits geht es darum, möglichst breite internationale Beziehungen zu unterhalten. Und ich bin auch der Meinung: Diese Situation für die Schweiz ähnelt letztlich jener vieler international tätiger Wirtschaftsunternehmen. Die Schweiz war immer global orientiert, mit vielen internationalen Komponenten – auch wenn Europa eine dominante Rolle gespielt hat. Und heute, in Zeiten von COVID und all den Turbulenzen auf den Weltmärkten, ist Diversifizierung – also möglichst breit gestreute Beziehungen – eine vernünftige Risikominimierungspolitik. Man kann das unterschiedlich ausdrücken, mit unterschiedlichen Begriffen.

Deshalb habe ich gesagt: Wenn die Mehrheit der Bevölkerung an diesem Begriff «Neutralität» hängt – dann ist das in Ordnung. Aber er erklärt nicht besonders viel. Es ist ein innenpolitisches Konzept, das Konsens stiften kann – oder auch nicht. Das weiss ich nicht mehr so genau. Aber es ist auf jeden Fall ein emotionales, innenpolitisches Konzept.

Aussenpolitisch würde ich heute sagen: Solange wir kein Mitglied einer Allianz sind, sollten wir unsere internationalen Beziehungen so breit gestreut wie möglich halten. Und wir sollten diese Beziehungen dazu nutzen, die zentralen Anliegen unseres Landes voranzutreiben: wirtschaftliche Wohlfahrt, Nachhaltigkeit – und all die grossen Herausforderungen. Der Rest ist dann eine Frage der Abwägung.

Frage aus dem Publikum:

Wie gelingt es der Schweiz, ihre humanitäre Tradition glaubwürdig zu wahren und auch weiterzuentwickeln – gerade in einer Welt, in der Neutralität und Menschenrechte zunehmend unter Druck geraten?

Peter Maurer:

Ja, ich habe dazu eine Meinung, die vielleicht ein bisschen anders ist als jene vieler Kolleginnen und Kollegen aus der humanitären Welt. Ich glaube nach wie vor, dass die Essenz der humanitären Tradition der Schweiz nicht einfach in irgendwelchen Prinzipien oder in den Genfer Konventionen liegt – obwohl sie wichtig sind und das humanitäre Leben rechtlich strukturieren.

Für mich liegt die wahre Essenz der humanitären Arbeit darin, dass wir in der Lage sind, in Krisensituationen die Bedürfnisse von betroffenen Bevölkerungen zu erkennen – und dann nach besten Möglichkeiten zu helfen, sie aus diesen Krisen herauszuführen. Das ist letztlich der Kern.

Und das ist auch Teil der politischen Kultur dieses Landes – eine Kultur, die «bottom-up» funktioniert, nicht «top-down». Für mich ist der Begriff «humanitäre Tradition» fast schon ein wenig verdinglicht – ich weiss gar nicht genau, was damit eigentlich gemeint ist. Ich sehe: Wir haben etwa 50 Kriege auf der Welt. Diese Kriege haben rund 2 Milliarden Menschen zurückgelassen, die in Armut und Fragilität leben. Und als eines der wohlhabendsten Länder der Welt ist es – ethisch, rechtlich, politisch – einfach richtig und sinnvoll, dass wir uns engagieren, um diesen Menschen zu helfen. Deshalb ist es wichtig, dass wir wieder anknüpfen an das, was uns als Land stark gemacht hat. Und das sind nicht abstrakte Prinzipien, sondern die Fähigkeit zuzuhören – was Menschen wollen, in den Gemeinden, in den Kantonen, im Land. Und dann gut zu analysieren: Was können wir mit unseren Fähigkeiten und Ressourcen tun? Was ist die beste Antwort auf diese konkrete Situation? Und das ist etwas anderes als das, was viele andere humanitäre Akteure tun. Ganz viele Projekte von UN-Organisationen oder anderen Akteuren funktionieren top-down. Sie haben bereits vorgefertigte Vorstellungen davon, was die Bedürfnisse sind – und versuchen, diese zu befriedigen, oft mit Projekten, die niemand wirklich will. Einfach weil die Menschen etwas anderes brauchen. Und wenn wir die Menschen ernst nehmen – das habe ich in all den Konflikten gesehen, die ich besucht habe – dann kommen wir meistens zu dem Schluss, dass wir etwas machen müssen, sollen und können, das nicht dem Konzept entspricht, das sich die Bürokratien dieser Organisationen ausgedacht haben. Das ist einfach so.

Und ich glaube: Genau da sollte die humanitäre Tradition der Schweiz ansetzen – darin, dass wir wieder zuhören, was die Bedürfnisse sind. Ich gebe euch ein Beispiel, um das etwas konkreter zu machen: Humanitäre Akteure neigen

dazu, bei Problemen mit Wasser, Nahrung oder Medizin z.B. ein Spital, eine Mission oder einen Lastwagen voller Wasser in ein Gebiet zu schicken, wo es an Versorgung fehlt. Das ist die eine Herangehensweise. Oder man spricht mit der Dorfbevölkerung, erkennt vielleicht andere Ansätze – und versteht, dass Wasserversorgung z.B. auch ein politisches Problem innerhalb dieser Regionen oder Dörfer ist. Dann ergibt sich eine ganz andere Form von Hilfe.

Und genau das ist für mich Teil der humanitären Tradition der Schweiz – weil sie eng verbunden ist mit der politischen Kultur dieses Landes. Und die unterscheidet sich, zumindest potenziell, von vielen anderen Herangehensweisen.

Monica Mächler:

Ich möchte noch einen Punkt ansprechen, der den Gegensatz betrifft zwischen Recht – oder vielleicht besser gesagt: der internationalen Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg – und Interessenvertretung. Ist das wirklich ein solch scharfer Gegensatz? Ist nicht eigentlich die Interessenvertretung und -wahrung der Ursprung für die Formulierung von Rechtsnormen? Ist das nicht etwas, das heute vielleicht wieder stärker diskutiert und klargestellt werden müsste? Denn diese Interessenwahrung liegt doch seit Jahrhunderten dem Recht und der Rechtsbildung zugrunde.

Und diese Überlegung führt mich zu einer zweiten Facette, die eine Brücke zur Neutralitätsdiskussion schlägt: Ist es nicht auch notwendig, Räume anzuerkennen und zu schaffen, in denen nicht die primäre Interessenwahrung dominiert, sondern – wie Sie es gesagt haben – eine interessenunabhängige, humanitäre Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Betroffenen?

Frage aus dem Publikum:

Mir ist ein kleiner Satz aufgefallen: «Soziale Errungenschaften sollen wir nicht aufgeben.» Meine Frage ist: Ist das wirklich möglich? Ist die Lage nicht eher so, wie Churchill es im Zweiten Weltkrieg formuliert hat – dass er nur Blut, Schweiß und Tränen versprechen könne? Können wir tatsächlich durchkommen, ohne auf etwas zu verzichten – und gleichzeitig die Verteidigung so aufbauen, wie es nötig wäre?

Peter Maurer:

Zu Ihrer letzten Frage: Ich weiss es nicht. Ich kann nur aus heutiger Sicht argumentieren.

Wenn heute eine Mehrheit der Politik in der Schweiz der Meinung ist, dass die internationale Sicherheitslage höhere Verteidigungsausgaben erfordert, dann sage ich einfach: Lassen wir das doch mal zu Ende denken und schauen, wie der politische Prozess aussieht, der uns zu diesem Ergebnis führen würde. Wenn ich mir das heute vorstelle, sehe ich nicht, wie die Schweizer Bevölke-

rung einer massiven Erhöhung der Verteidigungsausgaben zustimmen würde – gleichzeitig mit einer Senkung der Sozialausgaben und unter Beibehaltung der Schuldenbremse. Das wird so nicht funktionieren.

Ob wir in einem Zeitalter von Blut, Schweiß und Tränen leben, weiss ich ehrlich gesagt auch nicht. Das hängt davon ab, wie wir die Situation einschätzen – und von vielen Entwicklungen, die noch bevorstehen.

Also: Ich habe keine abschliessende Antwort für Sie. Ich sage nur: Im heutigen Zeitpunkt, in der aktuellen Diskussion, finde ich nach wie vor interessant, wie die neue deutsche Regierung und ihre Koalition entschieden haben. Sie haben über budgetpolitische Dogmen hinweggesehen – und zwei Dinge ausgenommen: Sicherheit und Infrastruktur. Ich sage nicht, dass wir dasselbe tun sollten – aber es ist ein interessanter Ansatz. Ich sage nur: Es ist interessant, vom politischen Prozess her so zu denken und sich zu überlegen, wo die Gewichtung liegt.

Und das bringt mich jetzt noch einmal zu Frau Monika Mächler. Ich habe nicht den Eindruck, dass ich irgendwie vermitteln wollte, dass wir hier in diese oder jene Richtung entscheiden müssen. Ich glaube, ich habe versucht, genau darzulegen, dass Interessen, Prinzipien, Normen und Verhalten heute in einem sehr dynamischen Zusammenhang stehen – und dass wir nicht genau wissen, wohin der politische Prozess führen wird. Aber wir können uns zumindest bewusst machen, dass es – im Sinne der Facetten – eben verschiedene Herangehensweisen an diese Themen gibt. Und wenn wir akzeptieren, dass es verschiedene Perspektiven gibt, dann sehen wir auch diese Cursorverschiebungen in einigen Gesellschaften – Verschiebungen, die wiederum zu Gegenreaktionen führen. Zwischen national und international, zwischen Prinzipien und Normen auf der einen Seite und Pragmatismus, Interessen und Macht auf der anderen Seite. Und wir müssen, glaube ich, lernen, uns in diesem «Parallelogramm» zu bewegen – und nicht einfach das eine oder das andere zu machen. Es geht nicht darum, etwas zu legitimieren – weder den russischen Einmarsch in die Ukraine noch andere Ereignisse. Das ist nicht die Frage.

Die Frage ist: Wie schaffen wir Verständnis für diese Komplexität? Und wie nutzen wir dieses Verständnis als Raster, um zu erkennen: Wo entstehen neue Allianzen? Wo bilden sich neue Mehrheiten? Wo können wir überzeugen? Und mein Plädoyer ist einfach: Lassen wir uns angesichts des allgemeinen Chaos nicht dazu verleiten, vorschnell neue Gewissheiten zu postulieren.

Ich glaube, diese Gewissheiten gibt es im Moment nicht. Vielmehr sollten wir diese neue Situation als Gelegenheit begreifen – als Chance, politisch vielleicht anders zu entscheiden. Vielleicht brauchen wir anders aufgesetzte Umwelt-,

Hilfe- und humanitäre Politiken. Und vielleicht liegt genau darin eine Chance: Nicht nur vom Zerfall von Werten und Normen zu sprechen, sondern auch von der Möglichkeit, dass sich jetzt vieles öffnet – dass vieles unklar ist. Unklarheit ist zwar ein Problem, weil wir Menschen generell lieber Klarheit haben. Aber sie ist eben auch eine Chance – weil sie Gestaltungsspielraum schafft. Und genau da stehen wir heute.

Ich wollte Ihnen anhand dieser Facetten und Perspektiven einen Rahmen geben, wie man die Dinge auch noch betrachten kann. Und wie das oft so ist: Ich habe mehr geschrieben, als ich gesagt habe. Da Andreas Kellerhals diese Referate auch publiziert, können Sie – ich weiss nicht wann – alles nachlesen, was ich vielleicht noch hätte sagen können.