

# «Wenn die Schweiz das Völkerrecht schützen will, muss sie vor der eigenen Haustür kehren»

Ist das internationale Regelwerk nur noch Makulatur? Der Zürcher Völkerrechtsprofessor Urs Saxer sagt, diese Behauptung sei völliger Unsinn.

Ein Interview von [Daniel Binswanger](#), 16.01.2026

**Die amerikanische Militäroperation gegen Venezuela wird allgemein als schwerer Verstoss gegen das Völkerrecht gewertet. Dass die USA in Zentral- und Südamerika militärisch intervenieren, ist jedoch nichts Neues. Gibt es hier nun einen radikalen Bruch mit der bisherigen Politik – oder handelt es sich eigentlich um deren Fortsetzung?**

Es handelt sich um die Wiederaufnahme eines früheren Verhaltens, das auf die Monroe-Doktrin aus der Gründerzeit der USA und deren Fortschreibung durch Theodore Roosevelt vor dem Ersten Weltkrieg zurückgeht. Ein wesentlicher Unterschied zu heute besteht jedoch darin, dass diese Doktrin sich in einer Ära entwickelte, in der es kein universell geltendes Gewalt- und Interventionsverbot gab und Macht völkerrechtlich nur wenig eingehegt war.

**Und das hat sich mit der UN-Charta von 1945, die das Gewaltverbot festschreibt, geändert?**

Das ist spätestens seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs anders. Auch in den Jahrzehnten danach gibt es selbstverständlich Angriffskriege und gewaltsame staatliche Interventionen, aber sie sind geprägt vom Kalten Krieg und der globalen Blockbildung. Wegen des ungenügenden Funktionierens des Systems der kollektiven Sicherheit kam es auch nach dem Zweiten Weltkrieg immer wieder zu Verletzungen dieser Grundsätze – nicht nur durch die USA, sondern auch durch die Sowjetunion – Breschnew-Doktrin, Ungarn 1956, Tschechoslowakei 1968). Das Denken in Einfluss-sphären unter der Ägide der Supermächte war in dieser Zeit normal, und Interventionen in Drittstaaten geschahen immer wieder.

---

Zur Person



Urs W. Saxer (\*1957) ist Titularprofessor für Völkerrecht, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Medienrecht an der Universität Zürich. Er ist Partner des Rechtsanwaltsbüros Steinbrüchel Hüsey.

**Dann ist das heute so mächtige Gefühl, es geschehe hier ein radikaler Bruch des Völkerrechts schon beinahe positiv zu werten? Weil die Entführung des venezolanischen Präsidenten heute als viel skandalöser empfunden wird, als dies in vergangenen Zeiten der Fall gewesen wäre?**

Das Bewusstsein, dass das Völkerrecht verbindlich sein sollte und wie gravierend Verletzungen wichtiger Grundsätze des Völkerrechtes sind, ist heute tatsächlich viel ausgeprägter, als das vor etwa 30 Jahren der Fall war. In diesem Sinne kann man einen starken Bedeutungsgewinn des Völkerrechts feststellen.

**Reagiert die Welt heute wirklich heftiger auf die Entführung Maduros als zum Beispiel 1989 auf die Besetzung Panamas und die Verhaftung des Präsidenten Manuel Noriega durch die USA?**

Die Verhaftung von Noriega, verbunden mit einer Invasion Panamas, war verglichen mit Venezuela eindeutig der gravierendere Völkerrechtsverstoss. Trotzdem gab es keinen ausführlichen Völkerrechtsdiskurs und keine eindeutige allgemeine Verurteilung der USA. Das Völkerrecht interessierte damals vor allem die Aussenministerien, die akademische Welt als Orchideenfach, internationale Organisationen und gewisse NGOs, nicht aber die Medien und die Öffentlichkeit. Dies hat sich grundlegend geändert: Heutzutage ist das Völkerrecht in vieler, wenn nicht aller Munde. Die allgemeine Sensibilität gegenüber Völkerrechtsverletzungen hat sich massiv erhöht: Verletzungen werden als solche benannt, von Medien, von Regierungen, von internationalen Organisationen. Und diese Benennung kann Folgen haben.

**Welche?**

Man denke an die präzedenzlosen Sanktionspakete gegen Russland, aber auch an die Sanktionen gegen Nordkorea oder den Iran. Die Sanktionen gegen Russland wegen der Ukraine sind in diesem Umfang einmalig und wurden auch enorm schnell in die

Wege geleitet. Wenn man betrachtet, wie rasch diese Pakete geschnürt worden sind, etwa von der EU, und wie klar die Verurteilung Russlands auch im Rahmen der Uno gewesen ist, sind das ganz klare Zeichen für die gestiegene Wirkungsmacht des Völkerrechts.

### **Das Völkerrecht hat also de facto in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Wie erklärt sich das?**

Sein Stellenwert ist gestiegen aufgrund des Endes des Kommunismus und im Zuge der Globalisierung – daran können auch wenig intelligente Medienkommentare über das Ende des Völkerrechts nichts ändern. Letzteres ist – mit Verlaub – Unsinn.

Völkerrechtsverletzungen sind immer vorgekommen, auch schwere, aber sie haben nie das Ende des Völkerrechts eingeläutet, nicht einmal der Zweite Weltkrieg. Solche Aussagen belegen eine erstaunliche, vorurteilsgeprägte Unkenntnis des Völkerrechts und erfolgen allein auf der Basis spektakulärer Völkerrechtsverletzungen in hochpolitischen Bereichen. 95 Prozent des Völkerrechts regeln jedoch völlig unspektakuläre Materien, von der Zivilluftfahrt über die Anerkennung von Ehen oder die Rechtshilfe bis zur Zusammenarbeit in Bereichen wie Kultur, Gesundheit oder Sport. Die Sammlung der Völkerrechtsverträge, an die die Schweiz gebunden ist, ist fast so umfangreich wie die Sammlung des nationalen Rechts. Sind die Verkünder des Völkerrechtstods wirklich der Auffassung, all dies gelte nicht mehr? Die Unkenntnis ist erstaunlich, teilweise auch im akademischen Bereich.

### **Aber erleben wir in den letzten Jahren nicht eine Zunahme von spektakulären und immer schamloser affirmierten Verstößen gegen das Völkerrecht – etwa Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine, die amerikanisch-israelischen Angriffe auf den Iran, die israelischen Kriegsverbrechen in Gaza, die amerikanischen Sanktionen gegen Richter des internationalen Strafgerichtshofs?**

Das trifft zu. Aber ich würde dennoch nicht in einen generellen Pessimismus verfallen. Gerade dass die Amerikaner nun so aggressiv gegen den internationalen Strafgerichtshof vorgehen, zeigt, dass er kein Papiertiger ist. Nicht nur Netanyahu ist angeklagt worden, sondern auch Putin.

### **Aber es hat schon eine neue Qualität, dass die Amerikaner nun sogar Richter des internationalen Strafgerichtshofs sanktionieren?**

Natürlich ist dieses Vorgehen eine absolute Zumutung. Ich denke jedoch, es hat sehr viel zu tun mit der Person des Präsidenten, der ja gegen alle seine politischen Gegner

so aggressiv wie möglich juristisch vorzugehen versucht – jetzt sogar gegen den Fed-Präsidenten Jerome Powell.



Der panamaische Machthaber Manuel Noriega, früherer Mitarbeiter der CIA, wird Anfang Januar 1990 von US-Agenten zu einem Flugzeug der Air Force begleitet. Everett Collection/Keystone

### **Kehren wir noch einmal zu Maduro zurück. Wie ist dieser Fall rein völkerrechtlich zu bewerten?**

Das Verhalten der USA ist eindeutig völkerrechtswidrig. Ein Wiederaufleben der Monroe-Doktrin ist mit dem Völkerrecht nicht kompatibel. Sogar wenn Maduro eine Beteiligung am Drogenhandel nachgewiesen werden könnte, er also eindeutig ein Krimineller wäre, ist er als ausländisches Staatsoberhaupt durch Immunität geschützt. Die Stabilität der internationalen Beziehungen verlangt, dass die Immunität anderer Staaten und deren Regierung geachtet wird. Sonst sind Verhandlungen und Gespräche zwischen Staaten nicht mehr möglich. Wie würde wohl Trump reagieren, wenn er zum Beispiel von einem chinesischen, südafrikanischen oder brasilianischen Gericht unter Anklage gestellt würde?

### **Wenn wir davon ausgehen – wonach es aussieht –, dass die USA Grönland an sich reißen wollen. Was wäre ein denkbarer, mit dem Völkerrecht kompatibler Weg? Ist das realistisch? Was sind die wahrscheinlichsten Szenarien?**

Es gibt einen solchen Weg, der durch das Selbstbestimmungsrecht der Völker als ein grundlegendes, in der UN-Charta festgelegtes Völkerrechtsprinzip vorgezeichnet ist: Massgebend ist, dass keine Entscheidung über die Köpfe der Grönländer hinweg gefällt werden kann. Dänemark selbst könnte Grönland nicht einfach mit einem Vertrag an die USA abtreten oder es ihnen «verkaufen». Der völkerrechtskonforme Weg bestünde darin, dass mit Zustimmung von Dänemark ein Referendum unter der Bevölkerung stattfindet, in dem diese über ihren Status entscheidet. Das Resultat dieser

Abstimmung ist aber jetzt schon klar: Die Grönländer werden sich sicher nicht für die USA entscheiden.

### **Und wenn die USA Grönland ganz einfach militärisch besetzen?**

Sollten sich die USA allen Ernstes dazu entschliessen, die Insel zu besetzen und sich einzuverleiben – was nicht auszuschliessen ist bei einem effekthascherischen Präsidenten, der im eigenen Land den Rechtsstaat und international die regelbasierte Ordnung immer wieder mit Füßen tritt –, käme es zur Anwendung der Nichtanerkennungsdoktrin. Gemäss dieser wird der Vorgang als nichtig qualifiziert und so weit als möglich rechtlich und politisch nicht beachtet. Diese Doktrin wurde im Übrigen von den USA entwickelt, als Japan in der Zwischenkriegszeit die Mandschurei besetzte und dort einen Marionettenstaat errichtete, den die USA nicht anerkennen wollten. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Verbot des gewaltsamen Gebietserwerbs und dessen Nichtanerkennung zu einem Grundsatz des universellen Völkerrechts. Dieses war auch die Basis für die Nichtanerkennung der mit Pseudo-referenden abgesicherten Einverleibung der Krim und eines Teils der Donbass-Region durch Russland.

### **Trump würde juristisch betrachtet also genauso handeln wie Putin im Donbass?**

Er würde sich mit der Annexion Grönlands mit Putin tatsächlich auf derselben Ebene treffen. Schwierig abzuschätzen sind die Auswirkungen auf die Nato, da diese auf dem Einstimmigkeitsprinzip beruht. Sie wäre zumindest vorübergehend in ihren Grundfesten erschüttert und blockiert. All dies würde in die Hände von Russland spielen, dem eine geschwächte oder blockierte Nato nur recht sein kann. Im Fall einer Einverleibung würden im Kreml wohl die Krimsektorken knallen, auch wenn Trump behauptet, eine Einverleibung Grönlands würde sich gegen Russland richten. Sicherheitspolitisch hat die Insel für die USA aber gar keinen Nutzen. Sie könnten auch schon jetzt, gestützt auf die geltenden Verträge mit Dänemark, ihre Militärpräsenz dort massiv ausbauen.

**Wie schätzen Sie die Präzedenzfallwirkung des Vorgehens in Venezuela ein? Die USA machen einen Angriff mit dem Ziel des *regime change*. Russland nimmt dasselbe für sich in Anspruch in der Ukraine. China möchte sich seit Jahrzehnten Taiwan einverleiben und hat darauf – weil Taiwan einst ja zu China gehörte – einen sehr viel plausibleren Claim als die USA auf Grönland. Führen die USA nicht vor, dass Völkerrecht nur noch bedingt verbindlich ist?**

Ihre Frage zeigt, wie ambivalent und missbrauchsanfällig der Begriff des *regime change* ist. Alle Autokraten haben etwas gegen diesen Begriff und gegen das, was er verkörpert. China sowie Russland als globale Fürsprecher undemokratischer Regime machen unter anderem im Weltsicherheitsrat immer wieder deutlich, dass sie gegen jeglichen *regime change* von aussen sind. Der Fall von Maduro hat die Regime in Moskau, Peking, Havanna und Teheran sicherlich aufgeschreckt – aber auch in ihrer Auffassung bestätigt. Allerdings handelte es sich bei der US-Intervention in Venezuela, wie es derzeit scheint, nicht um den Versuch eines erzwungenen Regimewechsels. Trump hat gerade nicht interveniert, um im Interesse des Volks von Venezuela einen Diktator abzusetzen und der demokratisch legitimierten Opposition die Machtübernahme zu ermöglichen. Auch dies wäre zwar völkerrechtswidrig gewesen, hätte aber zumindest in der demokratischen Welt erhebliche Legitimität für sich in Anspruch nehmen können. Doch diese Art von Idealismus ist Trump fremd.

### **Was will Trump in Venezuela?**

Das ist gar nicht einfach zu beantworten. Er hat sich mit einer spektakulären, einmaligen Aktion begnügt, doch die Opposition im Regen und das venezolanische Volk im Elend stehen lassen. Stattdessen scheint er sich mit dem Rest des nunmehr eingeschüchterten Regimes arrangieren zu wollen, um dabei möglichst viele wirtschaftliche Vorteile für die USA herauszuholen und nebenbei den traditionellen Gegnern Russland, China, Kuba und Iran politisch eins auszuwischen. Venezuela hat für China eine zentrale Bedeutung als Erdöllieferant. Es geht daher geostrategisch auch um einen Ressourcenkampf zwischen rivalisierenden Mächten sowie um die generelle Zurückdrängung des chinesischen und russischen Einflusses in Mittel- und Südamerika. Den direkten Einfluss auf die russische Politik würde ich dennoch für gering erachten.

### **Weshalb?**

Die Situation in Osteuropa ist eine andere. Russland verfolgt seit längerem gegenüber seinen Nachbarstaaten eine teilweise auch militärisch untermauerte Politik der Schwächung und Unterwerfung, wie man etwa in Georgien und Moldawien sieht. In der Ukraine geht Russland noch einen Schritt weiter und will dort eine Marionettenregierung installieren. Ziel ist eine Revitalisierung des Kiewer Rus zwischen der Ukraine, Russland und Weissrussland, der bis auf das 9. Jahrhundert zurückgeht und in der Vorstellung Putins als slawische Union unter der Führung Moskaus wieder aufleben soll. In seiner isolierten, während der Pandemie entwickelten Gedankenwelt verfolgt Putin eine vermeintlich patriotische Mission. Man muss hinzufügen, dass er

dabei mit unglaublichem Zynismus verfährt und, ohne mit der Wimper zu zucken, hunderttausende junge Russen in den Tod schickt. Allerdings: Seit vier Jahren kämpft die russische Armee weitgehend erfolglos und erreicht die Kriegsziele nicht – eine Riesenblamage. Das Verhalten von Trump hat auf den russischen Imperialismus jedoch wenig Einfluss, und Russland Expansionspolitik geht schon lange viel weiter als diejenige der USA.

### **Was ist mit China?**

China möchte sich Taiwan einverleiben. Praktisch ist Taiwan jedoch ein unabhängiger Staat, der sich aber selbst als das eigentliche China betrachtet. Deshalb hat Taiwan auch nie die Unabhängigkeit erklärt. Die Existenz Taiwans als China neben der Volksrepublik China ist allerdings weitgehend eine Fiktion. Trotzdem hat es Taiwan bis heute unterlassen, seinen Status mit der politischen Realität in Übereinstimmung zu bringen – aus Furcht vor den möglichen Konsequenzen einer Unabhängigkeitserklärung. Für den Augenblick scheint Stabilität für alle Akteure besser gewährleistet, wenn der Status quo aufrechterhalten wird, auch wenn China Taiwan vermehrt mit Drohungen gefügig machen will. Von den Entwicklungen in den USA ist das aber nicht unmittelbar abhängig.

### **Sie fürchten also nicht, dass das amerikanische Gebaren russische oder chinesische Aggressionen legitimieren könnte?**

Grundsätzlich kann Unrecht niemals Unrecht legitimieren. Dazu könnte es nur kommen, wenn eine gewohnheitsrechtliche Anpassung zentraler Völkerrechtsgrundsätze vollzogen würde, basierend auf einer gefestigten Staatenpraxis und getragen von der Rechtsüberzeugung einer Mehrzahl der Staaten. Im vorliegenden Fall wäre dies ein hoffnungsloses Unterfangen. Die Staatenmehrheit hat eine gänzlich andere Auffassung von völkerrechtlicher Legitimität.

### **Wenn ich sie recht verstehe, werden wir also auf ein Hybridsystem zugehen, in dem die grossen Player einerseits zwar das Völkerrecht gelegentlich mit Füßen treten, andererseits sich aber weiterhin darauf berufen, weil es auch ihnen weiterhin das Leben einfacher machen wird?**

Das Völkerrecht regelt die unzähligen Interdependenzen, die entstehen durch den Welthandel, die globale Mobilität, die weltumspannende Kommunikation, Herausforderungen wie der Klimawandel oder der Schutz der Umwelt. Kein Staat dieser Welt, und sei er noch so mächtig, kann die sich daraus ergebenden Probleme allein lösen – auch die USA nicht. Interdependenzen regieren die Welt.

## **Man hat aber nicht den Eindruck, dass die heutige US-Regierung diese Analyse teilt. Die Losung ist America first, nicht Kooperation.**

Der tatsächlich präzedenzlose Beschluss der USA, sich aus inzwischen 66 internationalen Institutionen zu verabschieden, die globale Probleme adressieren, ist schlicht und einfach töricht. Die USA treten auf der Basis unsachlicher, ideologischer und sehr kurzfristiger Überlegungen aus Institutionen aus, die weiter existieren und künftig über ihren Kopf hinweg entscheiden werden. Damit macht Trump die USA nicht gross, sondern irrelevant und kleiner, als sie sind, denn die Vereinigten Staaten werden von Einfluss und von Know-how abgeschnitten. Mit grosser Sicherheit werden sie die Konsequenzen spüren, den Schritt bereuen und nach Trump in die meisten Institutionen reumütig zurückkehren.

## **Wie sollte ein Land wie die Schweiz mit den internationalen Entwicklungen umgehen?**

Mentalitätsmässig ist die Schweiz kaum vorbereitet auf die seit vier Jahren völlig veränderte geopolitische Situation. Es herrscht immer noch die Meinung vor, die Vorgänge in der Welt würden die Schweiz nichts angehen – angesichts der ausgeprägten Interdependenzen ein verhängnisvoller Irrtum. Die Schweiz ist zunehmend isoliert, denn sie gehört in einer Welt, die von Machtzentren bestimmt ist, selbstgewählt keinem dieser Zentren an. Ihre Vorstellungen von demokratischer Selbstbestimmung und Neutralität sowie eine starke Binnenorientierung des politischen Systems hindern sie daran. Damit fehlt es ihr international an Gewicht. Ihre Stimme droht unterzugehen.

## **Ist das nicht auch ein Grössenproblem?**

Das liegt nicht daran, dass die Schweiz ein sogenannter Kleinstaat ist – dieser Begriff ist vollkommen irreführend. Ihre Bevölkerungsgrösse situiert die Schweiz im Mittelfeld der rund 200 Staaten der Welt, und wirtschaftlich gehört sie zu den global 25 grössten Volkswirtschaften. Der Kleinstaat ist ein Mythos, der zu völlig falschen Schlussfolgerungen verleitet.

## **Das heisst, das Problem der Schweiz liegt nicht darin, dass sie klein ist, sondern dass sie die falsche Haltung hat?**

Die Schweiz ist angewiesen auf eine möglichst regelbasierte internationale Ordnung. Um das Völkerrecht zu stärken gegen Staaten wie die USA, China oder Russland, braucht es aber ein Gewicht, das in Europa nur die EU aufbringt. Wenn die Schweiz als isolierte Macht auf die Einhaltung des Völkerrechts und die Rettung des Multi-

lateralismus pocht, geschieht dies vor allem *pour la galerie*, es handelt sich um aus innenpolitischen Gründen erfolgende Gesten ohne grosse Aussenwirkung. Mit anderen Worten: Die Schweiz müsste sich, um international relevant zu sein und einen *impact* zu haben, viel stärker in internationale Institutionen einbinden, besonders in solche mit einem Fokus in unserer Weltregion. Immerhin hat sie derzeit den Vorsitz der OSZE, sie kann versuchen, dort ihren Einfluss geltend zu machen. Diese Organisation ist jedoch als Folge des Ukraine-Konflikts erheblich geschwächt. Letztlich führt kein Weg an den zwei wirklich relevanten europäischen Organisationen vorbei, der EU und der Nato.

**Weder ein EU- noch ein Nato-Beitritt kommt für die Schweiz infrage. Verstehe ich Sie richtig, dass Sie dafür plädieren, dass die Schweiz zu diesen beiden Organisationen dennoch möglichst gute Beziehungen unterhalten sollte?**

Das wäre der einzig vernünftige Weg, aber momentan scheint eher das Gegenteil zu geschehen. Es sind mehrere isolationistische Volksabstimmungen in der Pipeline. Bei Annahme der Neutralitätsinitiative zum Beispiel könnte sich die Schweiz an vielen Sanktionen nicht mehr beteiligen und würde sich isolieren. Zudem würde sie daran gehindert, mit der Nato und der EU im Verteidigungsfall zusammenzuarbeiten. Für die Sicherheit der Schweiz wäre dies verheerend: Ohne die Nato hat die Schweiz bei einem Krieg in Europa militärisch keine Überlebenschance. Die moderne Waffentechnologie zwingt zur Zusammenarbeit. Wer die Neutralität über die Sicherheit stellt, bedroht die Existenz der Schweiz als unabhängiger Staat. Und wer meint, die Neutralität schütze gegen Aggressoren vom Schlage Putins, ist entweder naiv, uninformiert oder völlig realitätsblind.

**Was ist mit der Nachhaltigkeitsinitiative?**

Die 10-Millionen-Schweiz-Initiative bedroht direkt die bilateralen Verträge mit der EU. Die Kosten der Auflösung dieser Verträge wären nicht absehbar. In diversen Bereichen, namentlich im Asylwesen, würden grosse und sehr kostspielige Probleme auf die Schweiz zukommen. Alle diese Initiativen sind ganz sicher nicht geeignet, das Völkerrecht und den Multilateralismus zu stärken. Im Gegenteil: Sie beruhen auf dem Irrglauben, die Schweiz könne es alleine besser. Bevor die Schweiz auf dem internationalen Parkett das Völkerrecht und den Multilateralismus schützen will, muss sie erst einmal vor ihrer eigenen Haustür kehren. Und es ist – Stand heute – leider nicht gewiss, dass dieses Bemühen von Erfolg gekrönt sein wird.