

Aktuelle Kontroversen und historische Bezüge

Zankapfel Neutralität

Von Daniel Trachler*

Die Neutralität ist populär. In Umfragen erreicht sie in der Schweiz seit Jahren hohe Zustimmungswerte von über 90 Prozent. Gleichzeitig ist ihre Interpretation umstritten. Ist sie ein fixes Ziel oder ein flexibles Mittel der schweizerischen Aussenpolitik? Soll die Neutralitätspolitik aktiv oder zurückhaltend praktiziert werden? Und wo setzt die Neutralität der internationalen Kooperation Grenzen?

Das Neutralitätsrecht bietet kaum Orientierungshilfe. In den Haager Konventionen von 1907 wurden nur die Rechte und Pflichten von neutralen Ländern in klassischen zwischenstaatlichen Kriegen festgelegt. Wie sich die Schweiz in Friedenszeiten verhalten soll, ist darin nicht geregelt. Dies ist vielmehr Gegenstand der Neutralitätspolitik. Diese kann ein Staat ohne rechtliche Vorgaben frei formulieren. Kein Wunder, prallen die unterschiedlichen Meinungen über die richtige Interpretation der Neutralität und die Gestaltung der Neutralitätspolitik innenpolitisch immer wieder heftig aufeinander. Solche Kontroversen sind nicht neu, wie ein Rückblick zeigt. In der «Ära Petitpierre» (1945–1961) wurde die schweizerische Neutralität von den politischen Verantwortungsträgern bewusst emporstilisiert. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wollte der Bundesrat die international heftig kritisierte Neutralität wieder salonfähig machen. Gleichzeitig musste er im Kalten Krieg das Abseitsstehen der Schweiz von der UNO, vom Europarat und von den westlichen Verteidigungsbündnissen rechtfertigen.

Element der nationalen Identität

Deshalb begann der Bundesrat, die Neutralität systematisch zu überhöhen. Sie wurde kaum mehr als Mittel, sondern als Prinzip und als Element der nationalen Identität dargestellt, auf welches man weder verzichten konnte noch wollte. Um ihr Image zusätzlich aufzupolieren, engagierte sich die Schweiz im humanitären Bereich und beim wirtschaftlichen Wiederaufbau (West-)Europas. Bundesrat Max Petitpierre prägte die Strategie der Neutralitätsüberhöhung entscheidend. In seinen öffentlichen Reden unterstrich er unablässig die Bedeutung der Neutralität, um ihre Glaubwürdigkeit im Ausland zu steigern. Doch in Tat und Wahrheit war Petitpierres Haltung ambivalent. Persönlich sah er die Neutralität nicht als Ziel, sondern als Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit, das regelmässig auf seine Zweckmässigkeit hin überprüft werden musste. So zweifelte Petitpierre 1948 nach dem kommunistischen Umsturz in der Tschechoslowakei massiv an der sicher-

heitspolitischen Funktionalität der Neutralität. Im Bundesrat stellte er die Frage, ob eine engere Zusammenarbeit mit den Westmächten nicht Erfolg versprechender sei als die Neutralität, um die Sicherheit und Unabhängigkeit der Schweiz zu gewährleisten. Mit solchen Überlegungen stand Petitpierre in der Regierung alleine da.

Ging es um Neutralität, setzte sich Petitpierre für die Leistung von guten Diensten ein.

Bundesrat Philipp Etter schmetterte Petitpierres Überlegungen mit dem Argument ab, es sei irrelevant, ob die Neutralität den äusseren Herausforderungen gerecht werde: «Wir klammern uns nicht an die Neutralität, weil wir damit rechnen, dass wir uns dadurch vom Krieg fernhalten können. Es gibt Konstanten, die bleiben, während die äusseren Situationen wechseln.»

«Neutralität verpflichtet»

Umstritten war auch die Neutralitätspolitik. Petitpierre befürwortete eine «aktive Neutralität». Entsprechend dem Motto «Neutralität verpflichtet», setzte sich Petitpierre deshalb für die Leistung von guten Diensten ein. Die Schweiz übernahm zahlreiche Schutzmacht-

mandate und organisierte in Genf internationale Konferenzen. Petitpierre akzeptierte aber auch politisch heikle Mandate. Als sich die Schweiz ab 1953 an der Neutralen Waffenstillstandskommission in Korea beteiligte, löste dies innenpolitisch heftige Kritik aus. Petitpierre entgegnete, die Schweiz könne nicht einerseits behaupten, die Neutralität stehe im Dienste des Friedens, und andererseits eine solche Anfrage ablehnen.

Keine Beteiligung an Bündnissen

Eine weitere Schlüsselfrage war, wo die Neutralität der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz in Friedenszeiten Grenzen setzte. Petitpierre schloss eine Beteiligung an militärischen Bündnissen und an nicht-universellen politischen Organisationen aus, erachtete eine wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit jedoch als zulässig. So blieb die Schweiz der UNO, dem Europarat, der Nato und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) fern, beteiligte sich jedoch am Marshallplan und an der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OECD). Diese entscheidende Differenzierung wurde 1954 in der einflussreichen «Bindschedler-Doktrin» festgehalten. Die aktuellen Debatten erscheinen vor diesem Hintergrund vertraut. Ungebrochen ist die Popularität der Neutralität in der Bevölkerung. Über deren Relevanz

gehen die Meinungen jedoch auseinander. Die eine Seite argumentiert, dass die Neutralität nach dem Ende des Kalten Krieges an sicherheitspolitischer Bedeutung eingebüsst hat. Auf zwischenstaatliche Kriege ausgerichtet, vermag sie aus dieser Perspektive wenig gegen aktuelle Herausforderungen wie innerstaatliche Konflikte oder terroristische Anschläge auszurichten.

Öffnungsbefürworter unterstreichen deshalb den instrumentellen Charakter der Neutralität. Sie wollen sie auf ihren militärischen, neutralitätsrechtlichen Kern reduzieren und zur Bewältigung der sicherheitspolitischen Herausforderungen international enger kooperieren. Der Beitritt zur UNO oder die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen (zum Beispiel Swisscoy) stehen für diese Sichtweise. Die Neutralitätstraditionalisten auf der anderen Seite wehren sich gegen eine Relativierung. Für sie hat die Neutralität ihren Sinn auch in einem strategisch grundlegend gewandelten Umfeld behalten. In ihren Augen schützt die Neutralität die Schweiz vor Terrorismus, vor einer Vereinnahmung durch die EU oder vor dem Diktat der Grossmächte. Vor diesem Hintergrund ist etwa die angekündigte Volksinitiative der «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz» (Auns) zu sehen, die eine restriktive Neutralität in der Bundesverfassung verankern will.

Die innenpolitische Beliebtheit der Neutralität führt dazu, dass alle Seiten versuchen, eine passende Auslegung für ihre jeweilige politische Agenda zu finden. So plädiert etwa Bundesrätin Micheline Calmy-Rey für eine «aktive Neutralität». Diese dient ihr als Legitimation für ihre aktive Friedenspolitik. Die Neutralitätstraditionalisten wiederum fordern eine Rückkehr zur «integralen Neutralität». Damit untermauern sie Forderungen wie den Verzicht auf einen EU-Beitritt oder ein Ende der Beteiligung an friedensfördernden Operationen.

Auch über die Beteiligung an internationalen Organisationen wird unter dem Vorzeichen der Neutralität debattiert.

Calmy-Rey diente die «aktive Neutralität» als Legitimation für ihre Friedenspolitik.

Der gemeinsame Nenner zwischen Öffnungsbefürwortern und Neutralitätstraditionalisten ist klein. Einig ist man sich lediglich darin, dass die Neutralität einen Beitritt zur Nato untersagt. An Institutionen wie der UNO oder der EU scheiden sich die Geister. Während die eine Seite argumentiert, entsprechende Mitgliedschaften seien – zumindest solange die EU kein militärisches Bündnis darstellt – völkerrechtlich mit der Neutralität kompatibel, befürchten die Befürworter einer restriktiven Neutralitätspolitik, dass dadurch die Glaubwürdigkeit der Neutralität ausgehöhlt würde.

Stärkerer Fokus auf Interessen

Analysiert man die innenpolitischen Debatten, so fallen zwei Punkte auf: Erstens geht es meistens nicht um den völkerrechtlichen Gehalt der Neutralität, sondern um die frei gestaltbare Neutralitätspolitik. Zweitens drehen sich die Diskussionen in ihrem Kern nicht um die neutralitätspolitischen Differenzen, sondern um unterschiedliche aussenpolitische Präferenzen und Agenden. Sinnvoller als immer wiederkehrende Stellvertreterdebatten über neutralitätspolitische Konzepte wie die «aktive» oder die «integrale» Neutralität zu führen, wäre deshalb eine offene Diskussion über die aussenpolitischen Ziele und Interessen der Schweiz.



* Daniel Trachler ist Historiker und Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

ANZEIGE

«Für den Atomausstieg braucht es Forschung, aber vor allem Taten. Das schaffen wir!»

Andreas Edelmann, 40, ist Energieberater und Fachmann für nachhaltiges Bauen. Bei Gebäuden und Haustechnik lässt sich mit Energieeffizienz sehr viel herausholen. Wenn Neubauten und Sanierungen konsequent so geplant werden, ist Atomstrom kein Thema mehr. Die Cleantech-Initiative der SP hat er von Anfang an tatkräftig unterstützt. Auch darum wählt er SP.

FÜR ALLE STATT FÜR WENIGE

ja SP

www.spschweiz.ch