

Schweiz in der Krise – Krisenfall Schweiz

Von Andreas Wenger und Jon A. Fanzun

Die Diskussion um das Verhalten der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, die 1995 begann, geht nunmehr ins vierte Jahr. Im Zuge dieser Debatte sieht sich die Schweiz teilweise gerechtfertigter, teilweise haltloser nationaler und internationaler Kritik ausgesetzt. Waren es anfänglich die nachrichtenlosen Vermögen, später das Raubgold der Nazis und mit dem Eizenstat-Bericht die Neutralität, welche die Gemüter erhitzten, so ist es neuerdings die Behandlung von Internierten während der Kriegsjahre, die ins Zentrum des Interesses gerückt ist. Damit steht praktisch das gesamte Verhalten der Schweiz vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg zur Debatte.

Aufgrund der grossen Aufmerksamkeit der Medien hat die Diskussion weite Teile der Bevölkerung erreicht. Die Debatte um die „Schatten des Zweiten Weltkrieges“ darf unbestritten als *das* Thema der letzten Monate bezeichnet werden. An dieser Stelle sollen aber nicht die einzelnen Bereiche der Problematik beleuchtet und Kritik oder Lob am Verhalten der Schweiz während der Kriegsjahre ausgesprochen werden. Es geht auch nicht um die Geschichte des Verhaltens der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges. Was hier herausgestellt werden soll, sind der politisch-gesellschaftliche Umgang mit dieser Geschichte nach 1945 sowie die Konsequenzen dieses Umgangs mit Blick auf die momentane Befindlichkeit des Landes.

Die Schweiz pflegte in den Nachkriegsjahren ein idealisiertes Bild ihrer Geschichte, in welchem der Zweite Weltkrieg eine bestandene Bewährungsprobe darstellte. Der aufkommende Kalte Krieg ermöglichte es, das in der Kriegszeit gefestigte Selbstverständnis bruchlos in die Friedenszeit zu übernehmen. Heute, mehr als fünfzig Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, sehen wir uns erneut mit unserer jüngeren Zeitgeschichte konfrontiert. Zur Debatte steht allerdings nicht nur die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, die Diskussionen treffen darüber hinaus einen historisch empfindlichen Nerv eines viel umfassenderen Problems: Neben der Normalisierung ihres Verhältnisses zur eigenen Geschichte muss sich die Schweiz auch über ihr Verhältnis zur Welt Gedanken machen.¹

¹ Vgl. Bütler, Hugo. Vergangenheitsdebatte unter neuen Vorzeichen. In: *Europäische Rundschau* 2 (1997): S. 3-8, hier S. 7.

Die Autoren danken Patrick Lehmann, Heide Reyer, Christoph Breitenmoser und Marcel Gerber für die Durchsicht des Manuskripts. Den beiden Letzteren sei zudem spe-

Wird nach den Ursachen der gegenwärtigen Krise gefragt, so lässt sich feststellen, dass deren Wurzeln bis in die unmittelbare Nachkriegszeit zurückreichen. Auch damals drohte der Schweiz eine zunehmende internationale Isolation. Der Zusammenbruch der alten Ordnung im Zweiten Weltkrieg setzte in Europa integrative Kräfte frei, welche das bewährte, von der Neutralität dominierte aussenpolitische Konzept der Schweiz grundsätzlich in Frage stellten. In den resultierenden Spannungen und Widersprüchen im Verhältnis der Schweiz zu ihrem europäischen Umfeld lassen sich unschwer die Züge der heutigen Krise erkennen.

Die Suche nach Auswegen aus der aktuellen Krise beginnt mit der Frage, wie es der Schweiz in den vierziger und fünfziger Jahren gelang, die Isolation der unmittelbaren Nachkriegsjahre zu überwinden. Dabei zeigt sich, dass es in erster Linie dem ausbrechenden Kalten Krieg und der Teilung Europas zuzuschreiben ist, dass das Land erneut eine anerkannte Stellung in der Welt erlangte, ohne sein Selbstverständnis und seine bewährten aussenpolitischen Maximen verändern zu müssen. Der Darstellung dieses Sachverhalts dient der knappe historische Rückblick auf die Zeit des beginnenden Kalten Krieges, der in einem ersten Teil unternommen wird.

Der zweite Teil nimmt den Faden mit der Darstellung der wichtigsten Veränderungen des internationalen Umfeldes der Schweiz seit den Jahren des Umbruchs von 1989/91 wieder auf. Fragt man nach den Rückwirkungen dieser Entwicklungen auf die Schweiz, wird deutlich, dass der Kalte Krieg vieles nur überdeckte, was heute wieder zum Vorschein kommt. Dabei kommt der Kritik, der sich die Schweiz seitens ihrer Umwelt ausgesetzt sieht, die Funktion zu, der Debatte um die inneren Ursachen der Krise zum Durchbruch zu verhelfen. Auf dieser Grundlage werden in einem dritten Teil mögliche Wege aus der derzeitigen Orientierungslosigkeit diskutiert.

Die Schweiz und der ausbrechende Kalte Krieg

Bis zum Zweiten Weltkrieg waren die europäischen Grossmächte die bestimmenden Akteure der Weltpolitik. Das internationale System war geprägt vom Bemühen dieser Mächte (Grossbritannien, Frankreich, Deutschland, Österreich, Russland), ein Gleichgewicht der Kräfte zu bewahren. Die wichtigsten Instrumente der Aussenpolitik waren Bündnisse und Allianzen, notfalls Koalitionskriege, um eine gewisse Balance zwischen den Grossmächten aufrechter-

ziell für die inhaltlichen Anregungen zum ersten Teil des Artikels gedankt, die auf Arbeiten im Zusammenhang mit einem Buchprojekt zur Geschichte der schweizerischen Sicherheitspolitik seit 1945 basieren.

halten zu können. Dieses klassische Gleichgewichtssystem zerbrach in der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges.

Der Kriegsverlauf machte deutlich, dass sich Europa nicht mehr aus eigener Kraft vom nationalsozialistischen Imperium zu befreien vermochte. Bereits während des Krieges zeichnete sich ab, dass die „Flügelmächte“ des alten Kontinentes – die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion – ein weitaus stärkeres Gewicht in der Weltpolitik besaßen als die europäischen Mächte. Das verwüstete Europa wurde in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg vom Hauptakteur der Geopolitik zusehends zum Objekt politischer, ökonomischer und ideologischer Interessen der beiden aussereuropäischen Supermächte. Die strategischen Neugewichtungen in Europa brachten auch für die Schweiz wichtige Änderungen in ihrem unmittelbaren Umfeld. So trat insbesondere der bis dahin bestimmende latente Konflikt zwischen den traditionellen Rivalen Deutschland und Frankreich aufgrund der neuen Mächtekonstellation in den Hintergrund.²

Gleichwohl befand sich die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges in einer aussenpolitischen Isolationsstellung. Das internationale Ansehen der schweizerischen Neutralität war laut dem Historiker Edgar Bonjour „noch nie (...) auf einen solchen Tiefpunkt herabgesunken“.³ Einerseits sahen die alliierten Siegermächte im neutralen Kleinstaat einen Parasiten, der vom Weltkrieg nur profitiert und nichts zur Niederschlagung des Hitlerreiches beigetragen hatte. Andererseits verschlechterte sich die Aussenbewertung der Neutralität generell, da der Zweite Weltkrieg der Logik eines „gerechten“ Krieges folgte. Damit geriet das alteidgenössische Leitmotiv „Mischt Euch nicht in fremde Händel“ international moralisch ins Zwielficht.

Die Isolation der Schweiz zeigte sich vor allem in den Beziehungen zu den beiden Supermächten. Dabei waren die Kontakte zur Sowjetunion durch den Umstand belastet, dass die Schweiz seit der Verwicklung einer bolschewistischen Delegation in den Generalstreik (1918) keine diplomatischen Beziehungen mehr mit Moskau unterhielt. Der bedeutende Machtgewinn der Sowjetunion in weiten Teilen Ost- und Mitteleuropas zwang die Schweiz dazu, ihr Verhältnis zu dieser Supermacht zu normalisieren. Mit der formellen Aufnah-

² Vergleiche zur Neuordnung der Welt nach dem Zweiten Weltkrieg die folgenden Überblickswerke: Loth, Wilfried. *Die Teilung der Welt: Geschichte des Kalten Krieges 1941-1955*. Dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts; Bd. 12. München 1987; Gasteyger, Curt. *Europa zwischen Spaltung und Einigung, 1945-1990*. Köln 1990.

³ Bonjour, Edgar. *Schweizerische Neutralität: Kurzfassung der Geschichte in einem Band*. Basel-Stuttgart 1978. S. 106.

me diplomatischer Beziehungen im Frühjahr 1946 trug der Bundesrat dieser neuen Situation Rechnung.

Auch mit den USA, die am Ende des Krieges grossen politischen und wirtschaftlichen Druck auf die Schweiz ausgeübt hatten, musste sich die Landesregierung neu arrangieren. Gegenstand zäher Verhandlungen mit der westlichen Führungsmacht waren im wesentlichen die deutschen Guthaben in der Schweiz. Mit der Unterzeichnung des Washingtoner Abkommens im Mai 1946 konnte hier ein Kompromiss gefunden werden. Die schweizerischen Guthaben in den USA wurden deblockiert und die in Washington geführten „schwarzen Listen“ von Schweizer Unternehmen aufgehoben. Im Gegenzug verpflichtete sich die Schweiz zur Zahlung von 250 Millionen Franken.

Damit schien der Weg zu einem Neubeginn frei. Allerdings wissen wir spätestens seit dem Aufbrechen der aktuellen Debatte, dass die Vorbehalte der Alliierten gegenüber der unbewältigten Vergangenheit der Schweiz nur oberflächlich entkräftet werden konnten. Schon damals konnte die Isolation unseres Landes nicht so leicht überwunden werden. Zu sehr kontrastierte das Bild der heilen Schweiz, die den Weltkrieg unbeschadet überstanden hatte, mit dem Bild des kriegszerstörten Europa.

Während sich Europa anschickte, die Trümmer des Krieges beiseite zu räumen und eine neue Ordnung aufzubauen, fand sich die vom Krieg verschonte Schweiz in ihren politischen Konzepten bestätigt. Die Bedrohung durch das totalitäre Gedankengut von Nationalsozialismus und Faschismus hatte die innere Einheit gestärkt. Die Jahre von 1939 bis 1945 konnten als bestandene Bewährungsprobe aufgefasst werden und bruchlos in die nationale Geschichte integriert werden. Insofern war der Zweite Weltkrieg für die Schweiz ein „integratorischer Glücksfall“.⁴ Die Kriegsjahre wurden so zu einer identitätsstiftenden Quelle, zu einer Bestätigung der Richtigkeit der eigenen Politik.

Das Abseitsstehen der Schweiz von der Uno und das Scheitern des Systems der kollektiven Sicherheit

Ein Element der aus dem Zweiten Weltkrieg herübergeretteten Abwehrhaltung ist die Neutralität als bestimmendes Element der Schweizer Aussenpolitik. Aufgrund des Kriegsverlaufs jedoch war aus internationaler Sicht gerade dieser Neutralitätsstatus rechtlich und politisch obsolet geworden. Zudem bedeutete das in den Satzungen der Uno-Charta erlassene allgemeine Gewaltverbot eine klare Absage an das im klassischen Völkerrecht geltende *ius ad bellum*. Der Krieg wurde als illegitim erklärt und galt nicht mehr als Fortsetzung der

⁴ Maissen, Thomas. Die Schweiz und die nationalsozialistische Hinterlassenschaft. In: Angst, Kenneth (Hrsg.). *Der Zweite Weltkrieg und die Schweiz*. Zürich 1997. S. 119-142, hier S. 138 und 139.

Politik mit anderen Mitteln. Fortan wurde zwischen gerechtem und ungerechtem Krieg unterschieden. In diesem neuen Umfeld war neutrales Abseitsstehen nicht nur nicht gefragt, sondern galt als grundsätzlich nicht vereinbar mit der Idee der kollektiven Sicherheit.⁵ Zur Gründungskonferenz der Vereinten Nationen im Juni 1945 in San Francisco wurde unser Land denn auch nicht eingeladen.

Ohne ausdrückliche Zusicherung der integralen Neutralität seitens der Uno kam der Bundesrat 1946 zum Schluss, dass die Schweiz der Uno nicht beitreten könne. Dennoch kam es im Laufe der Jahre zu einer Annäherung des Landes an die Uno. Bereits 1948 errichtete die Schweiz am Uno-Hauptsitz in New York eine ständige Vertretung mit Beobachterstatus. Im selben Jahr trat sie dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag bei. Auf der Grundlage der Unterscheidung zwischen politischen und technischen Organisationen arbeitete sie bald einmal in den meisten der Uno-Spezialorganisationen und Uno-Programmen aktiv mit. Auch engagierte sich die Schweiz im Rahmen der Einhaltung des Waffenstillstandes in Korea (ab 1953) sowie in den Uno-Friedensaktionen während der Suezkrise (1956). Schliesslich sei erwähnt, dass die Uno die alte Völkerbundstadt Genf zu ihrem europäischen Hauptsitz wählte.

Wie kann erklärt werden, dass sich dieses Abseitsstehen für die internationale Position der Schweiz nicht früher negativ bemerkbar machte? Dies liegt in erster Linie im Umstand begründet, dass das Uno-System der kollektiven Sicherheit schon bald nach Kriegsende durch den ausbrechenden Kalten Krieg zwischen Europas Flügelmächten weitgehend blockiert wurde. Ferner wertete der zunehmende Ost-West-Antagonismus die Stellung der neutralen Schweiz ausserhalb der beiden Blöcke auf, so dass sie dank ihrer Politik der Guten Dienste einen von den anderen Staaten wohlwollend aufgenommenen „Sonderstatus eines Reservisten ausserhalb der Uno“⁶ einnehmen konnte. Bei näherem Betrachten bleibt jedoch festzuhalten, dass die Schweiz zwar ihr Image der absoluten Unparteilichkeit innen- und aussenpolitisch festigte, aber dies nur zu dem Preis zu bekommen war, fortan einen Sonderfall darzustellen.

⁵ Vgl. zum Verhältnis von Neutralität und kollektiver Sicherheit: Schaub, Adrian R. *Neutralität und Kollektive Sicherheit: Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemässen modus vivendi*. Diss. Basel-Frankfurt a. M. 1995.

⁶ Altermatt, Urs. *Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991)*. In: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). Bern-Stuttgart-Wien 1992. S. 61-78, hier S. 64.

Wirtschaftliche Teilintegration ohne politische Partizipation

Weniger negativ verlief die Reaktion der Schweiz auf den in der Nachkriegsphase rasch einsetzenden Prozess der wirtschaftlichen Integration auf globaler und wirtschaftlicher Ebene. Aus Schweizer Sicht stand nach Kriegsende die Normalisierung der aussenwirtschaftlichen Beziehungen mit den Alliierten im Vordergrund. Mit dem Einsetzen eines multilateralen wirtschaftlichen Integrationsprozesses in Europa bot sich unserem Land eine zusätzliche Chance zur Überwindung der Isolierung. Dabei koppelte der Bundesrat die wirtschaftliche Zusammenarbeit bewusst von der politischen Integration ab, was nur möglich war, weil der europäische Institutionalisierungsprozess vom transatlantischen überdeckt wurde.

Die Gründung der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) im April 1948 eröffnete der Schweiz einen Weg zur Teilnahme an einer multilateralen Handelspolitik. Nun stellte die OEEC aber keine effektive Plattform für eine umfassende wirtschaftliche und politische Integration Europas dar. Die Mühe der europäischen Teilnehmerstaaten, die Organisation zu einem effizienten Organ auszubauen, resultierte schon bald einmal in einer Verlagerung der Integrationsdynamik von der europäischen auf die transatlantische Ebene. Einerseits eröffnete dies der Schweiz den Weg in Richtung einer zunehmenden westlichen Wirtschaftskooperation, die ab 1958 ihren Ausdruck in einer zunächst noch provisorischen Mitgliedschaft beim Globalen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) fand. Andererseits ermöglichte die Uneinigkeit der europäischen Grossmächte in der Frage des europäischen Integrationsprozesses der Schweiz ein Abseitsstehen ohne gravierende Folgen.

1951 wurde die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gegründet, die in die Römer Verträge von 1957 mündete, welche wiederum der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mit politischer Zielsetzung zugrunde liegen. Die Skepsis der Schweiz gegenüber diesen Anfängen eines supranationalen Integrationsprozesses entsprach der Politik des vorsichtigen Abwartens und wurde inhaltlich mit neutralitäts- und souveränitätspolitischen Überlegungen begründet.

1961 schloss sich die Schweiz mit denjenigen OEEC-Staaten (Grossbritannien, Norwegen, Dänemark, Schweden, Österreich, Portugal) zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zusammen, die den Römer Verträgen nicht beigetreten waren. Dieses Übereinkommen war ganz im Sinne der Schweiz konstruiert, als reines zwischenstaatliches Instrument wirtschaftlicher Zusammenarbeit, ohne politische Finalität und ohne Delegation materieller Zuständigkeiten an supranationale Instanzen. In seiner Botschaft vom 5. Februar 1960 an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Freihandelsassoziation hielt der Bundesrat denn auch seine

„grundsätzliche Abneigung gegen supranationale Organe“⁷ ein weiteres Mal fest.

Die Gründung der Nato als Bestätigung des nationalen Alleingangs

Die Gründung der Nato im Jahre 1949 als Reaktion auf die zunehmenden Spannungen zwischen Ost und West beschleunigte den Weg in den nationalen Alleingang zusätzlich. Der Ausbruch des Koreakrieges im Juni 1950 förderte den Ausbau der Nato von einem in erster Linie politischen Bündnis zu einer integrierten Verteidigungsallianz. Die stärkere Einbindung der USA im Rahmen der institutionellen Strukturen der Nato bedeutete, dass die europäische Integration auch auf militärischer und politischer Ebene zunehmend in der transatlantischen Integration aufging.

Aufgrund der klar antisowjetischen Ausrichtung des Nordatlantischen Bündnisses kam ein Beitritt der Schweiz zur Nato aus neutralitätspolitischen Überlegungen nicht in Frage. Obwohl der Zusammenschluss der europäischen Grossmächte zu einer Verteidigungsallianz grundsätzlich positive Auswirkungen auf den europäischen Integrationsprozess hatte, wurde ein umfassender Zusammenschluss des westlichen Europas verhindert, weil die neutralen Staaten fernblieben. Damit verminderte sich der Druck auf die Schweiz weiter, sich der Herausforderung des europäischen Integrationsprozesses stellen zu müssen.

Mit der Unterzeichnung des Warschauer Paktes 1955 nahm die Teilung der Welt Mitte der fünfziger Jahre zunehmend permanenten Charakter an. Anstelle des europäischen Gleichgewichtssystems formierten sich zwei antagonistische Machtblöcke, die von den USA und der UdSSR dominiert wurden. Fortan war Europa in eine westliche und eine östliche Hälfte geteilt. Durch die neue Mächtekonstellation sah sich die Schweiz zwar nicht mehr als unmittelbarer Frontstaat in einem potentiellen Konflikt zwischen Deutschland und Frankreich, aber das strategische Denken in der Schweiz wurde neu von der Wahrnehmung geprägt, Frontstaat zwischen zwei Militärbündnissen (Nato und Warschauer Pakt) zu sein.

Ideologisierung der Neutralität in der „Ära Petitpierre“

Die Zementierung des schweizerischen Sonderfalls fand 1954 angesichts der zunehmenden Verhärtung der Beziehungen zwischen Ost und West in der sogenannten „Bindschedler-Doktrin“ – Rudolf Bindschedler war damals Chef

⁷ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Freihandelsassoziation (5. Februar 1960). In: *BBl* 1960 I 841, hier 854.

des Rechtsdienstes des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) – rückwirkend ihre konzeptionelle Rechtfertigung. In den für den internen Gebrauch erlassenen Grundsätzen wurde festgehalten, dass sich die Schweiz aus Neutralitätsgründen von politischen und militärischen Zusammenschlüssen fernhalten müsse und aus Solidaritätsgründen nur in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer oder technischer Natur aktiv mitarbeiten könne.⁸

Obwohl sich diese theoretisch klare Abgrenzung in der Praxis oft als problematischer Leitfaden für konkrete politische Entscheide erwies, wurden die konzeptionellen Grundlagen der Aussenpolitik unter Bundesrat Max Petitpierre von der Mehrheit des Parlamentes mitgetragen. Dabei erklärt sich das Desinteresse der beiden Räte an aussen- und sicherheitspolitischen Fragen unter anderem durch die jahrhundertealte Tradition der Neutralität und damit durch das aussenpolitische „Stillesitzen“ überhaupt.⁹ Auch der Souverän beschränkte seine Vorstellungen über die schweizerische Aussenpolitik auf die selbstgewählte, immerwährende, bewaffnete und integrale Neutralität.

Die Schweiz baute ihre Aussen- und Sicherheitspolitik auf dem Grundsatz der staatlichen Unabhängigkeit auf, indem sie sich auf ein rein restriktives Neutralitätsverständnis stützte – selbst wenn die Maxime der Neutralität in der politischen Rhetorik von solidarischen Komponenten flankiert wurde. Im Windschatten des ausbrechenden Kalten Krieges vermochte sich das Land trotz dieser defensiv ausgerichteten Aussenpolitik international wieder zu etablieren. Beim Rücktritt von Aussenminister Petitpierre, der dem EPD bis 1961 vorstand, nahm die Schweiz sowohl in der Innen- als auch in der Aussenwahrnehmung wieder eine anerkannte Stellung in der Welt ein.

Der Preis: Sonderfall sein wollen und müssen

So verdienstvoll die Herausführung aus der Isolation zu Beginn des Kalten Krieges durch die pragmatische Politik Petitpierres auch gewesen war, so nachteilig wirkte sich das Fernbleiben von der beginnenden multilateralen In-

⁸ Vgl. *Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden* 24 (1954) Nr. 1: S. 9-13. Die Leitsätze sind abgedruckt in: *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*. Schindler, Dietrich (Hrsg.). Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern-Stuttgart 1984. S. 15-19.

Seit ihrer Publikation im Schweizerischen Jahrbuch für Internationales Recht (*SJIR* 14 (1957): S. 195-199) galten die Leitsätze als „offizielle Schweizer Konzeption der Neutralität“, nachdem sie dort so genannt worden waren.

⁹ Vgl. Frei, Daniel. Schweizerische Aussenpolitik. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 15 (1975): S. 31-37, hier S. 31.

tegration auf den Handlungsspielraum der Schweiz aus.¹⁰ In bezug auf die neuen integrationspolitischen Herausforderungen in Europa verfolgte die Schweiz einen sehr vorsichtigen Kurs, der die Diskrepanz zwischen „faktischer Integration und fehlender Partizipation“¹¹ zunehmend offenkundig werden liess.

Parallel dazu setzte ein Prozess der „Ideologisierung der Neutralität“¹² ein, in dem die Bedeutung der Neutralität mythisch überhöht wurde. Sie wurde nicht mehr als Mittel der Aussenpolitik zur Erreichung und Erhaltung des übergeordneten Zwecks der Unabhängigkeit gesehen, sondern vielmehr als eigenständiges Ziel. Als Folge dieses von der Seite der Landesregierung geförderten Prozesses verschärfte sich die schweizerische Neutralitätspolitik. Dabei wurde der Tatsache zu wenig Beachtung geschenkt, dass sich hiermit der aussen- und sicherheitspolitische Aktionsradius zunehmend einengte. Dies bedeutete die wohl entscheidendste Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik für die Zeit nach 1945. Wie lange diese Ausrichtung Gültigkeit hatte, zeigt die Bindschedler-Doktrin, welche die bundesrätliche Politik bis in die jüngste Zeit nachhaltig prägte. Erst mit dem Entscheid von 1990, sich den Wirtschaftssanktionen des Uno-Sicherheitsrates gegen den Irak anzuschliessen, ist diese Doktrin explizit relativiert worden.

Die Ausrichtung in den Aussenbeziehungen erhielt folglich einen grundsätzlich abwehrenden Charakter, sie förderte isolationistisches Denken und konservierte Vorstellungen von nationaler Unabhängigkeit und staatlicher Souveränität, die angesichts der zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Interdependenzen immer wirklichkeitsfremder wurden. Der Kalte Krieg bot zwar einerseits die Voraussetzung für das Fortbestehen neutraler Positionen, verlangte

¹⁰ Der Streitfrage, ob die Schweiz ab 1945 eine historische Chance verpasste, als sie im Bilateralismus verharrte und dem Multilateralismus gegenüber zu starke Vorbehalte hegte, widmet sich folgender Tagungsband: *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950: Referate des Historiker-Tages 1995*. Kreis, Georg (Hrsg.). Itinera Bd. 18. Basel 1996.

¹¹ Die bis heute viel zitierte Formulierung stammt von Alois Riklin, der die Formel Anfang der siebziger Jahre in seinen grundlegenden Werken zur schweizerischen Aussenpolitik prägte. Vgl. auch: Tanner, Jakob. Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert: Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation. In: Bairoch, Paul/Körner, Martin (Hrsg.). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.-20. Jahrhundert)*. Zürich 1990. S. 409-428.

¹² Frei, Daniel. Die Ära Petitpierre, 1945-1961 – Rückblick auf eine Epoche schweizerischer Aussenpolitik. In: *Max Petitpierre: Seize ans de neutralité active*. Roulet, Edouard-Louis (Hrsg.). Neuchâtel 1980. S. 165-174, hier S. 167.

aber andererseits Zugeständnisse und klare Positionsbezüge, die mit der Neutralitätspolitik nicht vereinbar waren.

Verlässt man nämlich die Ebene der konzeptionellen Rhetorik, so zeigt sich, dass die Schweiz realiter gar nicht imstande war, in der Zeit des Ost-West-Antagonismus eine integrale Neutralität konsequent durchzuhalten. Beispielsweise musste die Schweiz im sogenannten „Hotz-Linder-Agreement“ von 1951 dem massiven Druck der amerikanischen Sanktionspolitik nachgeben und die Liefersperre des Cocom (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls) für strategische Güter teilweise mittragen. Dieses verpflichtete die Staaten der Nato und des Westblocks zu strengen Exportkontrollen gegenüber dem Ostblock. Der Bundesrat reduzierte den *courant normal* auf einen blossen *courant essentiel*, ein Handelsvolumen, das bei einigen Gütern Nullquoten vorsah. De facto nahm die Schweiz damit an der westlichen Wirtschaftsblockade gegenüber dem Osten teil. Mit dieser Politik bezog die Landesregierung im Kalten Krieg nicht nur gesinnungsmässig, sondern auch wirtschaftlich klar Stellung als Staat der westlichen Welt. Diese formale Ungleichbehandlung ihrer Handelspartner wurde seitens der Landesregierung aber nie erwähnt.¹³

Spätestens anlässlich der Übernahme eines Mandats in der Waffenstillstandsüberwachungsmission in Korea (ab 1953) wurde klar, dass die Schweiz in den Augen der Welt nicht im idealen Sinne als *ne-uter* (lat. keiner von beiden) gelten konnte. Vielmehr wurde die Schweiz als „westlicher Neutraler“ gesehen, was den Status der Schweizer Neutralität letztlich abwertete. Aufgrund der internationalen Lageentwicklung im Laufe der fünfziger Jahre konnte man sich zudem auch in der Schweiz immer weniger der Tatsache verschliessen, dass das Land auch sicherheitspolitisch vom westlichen Bündnis profitierte. Im Zeitalter der Nuklearwaffen wurde die Sicherheit des neutralen Kleinstaates im Herzen Europas ohne sein Dazutun vom weitgespannten Schutzschild erhöht, den die Nato über ihre Mitgliedstaaten ausbreitete.

Gegen innen wurde der Widerspruch zwischen einer faktischen Zugehörigkeit zum Westblock unter Verletzung neutralitätspolitischer Grundsätze und gleichzeitigem Verharren in der Rolle des interessierten Beobachters des Weltgeschehens zumindest von offizieller Seite nicht thematisiert. Vielmehr wurde versucht, die Widersprüche zu überdecken und keine Diskussion aufkommen zu lassen, indem das Nicht-Dabeisein verabsolutiert und die Neutralität ideologisiert wurde.

¹³ Vgl. Schaller, André. *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. St. Galler Studien zur Politikwissenschaft 12. Diss. Bern-Stuttgart 1987.

Der durch die Neutralitätsmaxime dominierte aussenpolitische Orientierungshorizont der Schweiz war weit mehr durch den Ost-West-Konflikt bestimmt, als uns lange bewusst war. Seit 1989 machen sich die durch die Blockkonfrontation überdeckten innen- und aussenpolitischen Spannungen und Widersprüche wieder bemerkbar. Am deutlichsten geschieht dies durch die derzeitigen Diskussionen um das Verhalten der Schweiz im Zweiten Weltkrieg.

Die Schweiz in der Krise

Heute sieht sich die Schweiz unvermittelt mit Aspekten ihrer Geschichte konfrontiert, die sie längst vergessen glaubte. Einerseits werden private Institute mit Vorwürfen überhäuft, die im Zusammenhang stehen mit nachrichtenlosen Vermögen, andererseits sieht sich die offizielle Schweiz teilweise harscher Kritik ausgesetzt, die ihr Tun und Lassen im Zweiten Weltkrieg in Frage stellt. Dabei ist es erstaunlich, mit welcher Selbstverständlichkeit sich die Kontroverse ausgeweitet hat von den nachrichtenlosen Vermögen auf beinahe alle Aspekte der schweizerischen Aussenpolitik während des Zweiten Weltkrieges.

Es ist recht schwierig, einen eigentlichen Auslöser der aktuellen Diskussion zu eruieren. Einerseits waren bereits Ende 1994 vereinzelte Berichte über nachrichtenlose Vermögen in der ausländischen Presse zu lesen. Andererseits wurde die innerschweizerische Diskussion schon intensiv geführt, lange bevor die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg auf ein wirklich breites internationales Echo stiess.¹⁴ Die jüngere Vergangenheit des Landes hatte also die Schweizerinnen und Schweizer schon beschäftigt, noch bevor das Ausland hiervon Notiz nahm. Ohne den Druck von aussen, der den Prozess enorm beschleunigte und verstärkte, hätte sich die Diskussion in der heutigen Form nicht so entwickeln können.

Der inhaltliche Auslöser der Krise war nicht die Rolle der Schweiz im Krieg. Er ist vielmehr in einem Mangel an gesellschaftlich-politischem Gespür der Schweizer Banken zu lokalisieren, die den Anliegen jüdischer Kreise betreffend nachrichtenlosen Vermögen lange kühl und indifferent gegenüberstanden.¹⁵ Offensichtlich vertrauten die Banken darauf, dass die kritischen Stim-

¹⁴ Es sei auf die kontroversen Diskussionen im Zusammenhang mit dem 50. Jahrestag des Kriegsendes in Europa verwiesen. Ursprünglich waren – im Unterschied zu den „Diamantfeiern“ 1989, die der Mobilmachung von 1939 gedachten – keine offiziellen Anlässe geplant. Aufgrund der öffentlichen Diskussionen kam es dann am 7. Mai 1995 zu einer Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung, in der Bundespräsident Villiger als erster Magistrat um Entschuldigung für die Flüchtlingspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg bat.

Schon Ende 1994 hatte Ständerat Otto Piller eine Einfache Anfrage zu erbenlosen Guthaben eingereicht. Und im März 1995 doppelte Nationalrätin Verena Grendelmeier mit einer Parlamentarischen Initiative zur Registrierung aller nachrichtenlosen Guthaben von Verfolgten des Nationalsozialismus nach.

¹⁵ Vgl. Maissen, Thomas. Wofür soll die Schweiz bezahlen? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. 1. 1997.

men verstummen würden, und sie drückten sich davor, das in all den Jahren seit dem Zweiten Weltkrieg nie gelöste Problem anzupacken.¹⁶

Aber nicht nur die Banken, auch die offizielle Schweiz liess lange Zeit die nötige Sensibilität für die Problematik vermissen und provozierte Ende 1996 ihrerseits durch unbedachte Äusserungen und Reaktionen eine Eskalation der Auseinandersetzung.¹⁷ Seither kann man ein Wechselspiel von Eskalation und Deeskalation verfolgen. Unabhängig davon, ob die „Fieberkurve“ der internationalen Debatte gerade nach oben oder unten ausschlägt, ist das Thema „Schweiz – Zweiter Weltkrieg“ zu einem festen Bestandteil der politischen Diskussion im Inland geworden. Mehr noch: Die Debatte bringt mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck, dass sich die Schweiz in einer tiefen Krise befindet.

Worin besteht die Hauptgefahr dieser Krise? Für viele stehen die nicht zu unterschätzenden Boykottdrohungen und Sammelklagen gegen Schweizer Institute im Vordergrund. Für das Land als Ganzes dürften schwerer greifbare Gefahren im Vordergrund stehen: Die Gefahr nämlich, die innere und äussere Glaubwürdigkeit zu verlieren. Schon einmal hatte die Schweiz diese Glaubwürdigkeit aufs Spiel gesetzt, und zwar durch ihr Verhalten während und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg.¹⁸ In der heutigen Krise steht sie erneut auf dem Spiel. Zudem rütteln die derzeitigen Diskussionen am bereits angeschlagenen Selbstverständnis der Schweiz und werfen die Frage nach der Identität des Kleinstaates im heutigen Europa auf. Die derzeitige Diskussion um die „Schatten des Zweiten Weltkrieges“ vertieft dabei die innenpolitischen Gräben, die sich in dieser Frage seit dem Ende des Kalten Krieges herausgebildet haben.

Die Schweiz ist mit einem Glaubwürdigkeits- und Identitätsproblem konfrontiert. Beides könnte sich negativ auf ihre innen- und aussenpolitische Handlungsfähigkeit auswirken. Dies darum, weil eine intakte Glaubwürdigkeit eine

¹⁶ Vgl. Hug, Peter/Perrenoud, Marc. *In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten*. Bericht über historische Abklärungen, erstellt im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Task Force, vom 29. Oktober 1996.

¹⁷ Insbesondere ein Interview von Bundesrat Pascal Delamuraz in der *Tribune de Genève* vom 31. 12. 1996, in dem er im Zusammenhang mit der Idee eines Fonds für Naziopfer von „Lösegeld-Erpressung“ sprach, löste einen Sturm der Entrüstung aus und trug wesentlich zur Eskalation des Konflikts bei.

¹⁸ Vgl. Kley, Roland. *Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg und die Krise fünfzig Jahre danach*. Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen. Nr. 257/1997. S. 3.

unabdingbare Voraussetzung für die politische Handlungsfähigkeit gegen ausen ist, und weil die Identitätskrise das Land im Innern blockiert und spaltet. Dies sind langfristig gesehen die wirklichen Gefahren für die Schweiz. Wo liegen nun aber die Ursachen der Krise? Es lassen sich Ursachen ausmachen, die *ausserhalb* und *innerhalb* der Schweiz liegen.

Äussere Ursachen der Krise

Die Wurzeln der Auseinandersetzung, wie wir sie heute erleben, können auf die unmittelbare Nachkriegszeit zurückgeführt werden. Wie oben ausgeführt, war die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges nicht nur aussenpolitisch isoliert. Mehr noch: Durch neue Kräfte in der internationalen Politik sah sie ihre aussenpolitischen Konzepte grundsätzlich in Frage gestellt. Sowohl das in Aussicht gestellte Uno-System der kollektiven Sicherheit als auch die Vision eines geeinten Europa als dritte Kraft zwischen den Blöcken liess den Neutralitätsstatus in den Augen Vieler als Anachronismus erscheinen.

Mit dem Ausbruch des Kalten Krieges jedoch avancierte die Schweiz in den Augen der Westmächte zum politisch und wirtschaftlich verlässlichen Partner, auf den im ideologischen Kampf gegen den Kommunismus Verlass war. Die Ost-West-Konfrontation liess keinen Raum mehr für die Frage, wer sich im Zweiten Weltkrieg wie verhalten hatte.

Mit dem Ende des kalten Krieges hat sich das internationale Umfeld der Schweiz erneut umfassend verändert und diese äusseren Entwicklungen sind mit ein Grund für den Ausbruch der Krise.¹⁹ Die strukturellen Veränderungen des europäischen Umfeldes seit den Jahren des Umbruchs haben Kräfte freigelegt, welche die Neutralität als Überlebensstrategie, die der Schweiz ihre Unabhängigkeit garantieren soll, grundsätzlich in Frage stellen.

Da ist erstens auf die gestärkte Position der Uno im Rahmen der internationalen Friedenssicherung hinzuweisen, selbst wenn Ruanda, Somalia und Bosnien die Grenzen eines Systems der kollektiven Sicherheit aufgezeigt haben. Gleichwohl spielt die „*Rule of Law*“ in einem demokratisierten Umfeld beim Aufbau einer neuen Weltordnung eine ungleich grössere Rolle, als dies am Ende des Zweiten Weltkrieges der Fall war.

Zweitens hat sich der europäische Integrationsprozess in einem Ausmass beschleunigt, das irreversible Veränderungen des Umfeldes der Schweiz mit sich gebracht hat und weiter bringen wird. Im Vertrag von Maastricht (1992) kopelte die damalige EG den wirtschaftlichen Integrationsprozess das erste Mal

¹⁹ Vgl. Kley, Roland. Der Schweiz fehlt es an Krisenerfahrung. In: *Tages Anzeiger*, 30. 6. 1997; Bütler, Hugo. Schweizer Vergangenheit auf dem Prüfstand. In: Angst, Kenneth (Hrsg.), *Der Zweite Weltkrieg und die Schweiz*, S. 7-13, hier S. 8.

bewusst an den politischen. Mit dem Entschluss zu einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) fassten die Mitglieder der heutigen EU zudem die Formulierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ins Auge.

Obwohl es sich einmal mehr gezeigt hat, dass es den Europäern schwerfällt, eine von den USA unabhängige sicherheitspolitische Identität aufzubauen, sind bewaffnete zwischenstaatliche Konflikte im EU-Raum unwahrscheinlich geworden. Während einerseits die Sicherheit des EU-Raums in erster Linie von Entwicklungen an der Peripherie in Frage gestellt wird, ist andererseits eine Verschiebung von zwischenstaatlichen zu innerstaatlichen Konflikten festzustellen. In beiden Fällen ist die Schutzfunktion der Neutralität mehr als fraglich. Inmitten der Europäischen Union gelegen, hat sich die Bedrohungslage für die Schweiz grundsätzlich gewandelt: Unser Land liegt nicht mehr in der Nähe einer potentiellen Front.

Drittens sind der Bedarf und die Erfolgchancen der kooperativen Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges rasch gewachsen. In einem Umfeld, in dem die Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik, zwischen militärischen und zivilen Aspekten von Konflikten sowie zwischen Globalisierungs- und Regionalisierungstendenzen immer stärker verschwimmen, ist die sicherheitspolitische Bedrohungslage geprägt von transnationalen Problemen wie Proliferation, Migration oder internationalem Terrorismus. Die Grenzen des klassischen Nationalstaates sind nicht mehr die Grenzen der heute relevanten Sicherheitsräume. Aber auch eine erfolgreiche Eindämmung komplexer innerstaatlicher Konflikte, wie wir sie auf dem Balkan beobachten, setzt ein dichtes Netzwerk internationaler kooperativer Strukturen voraus.

Dass auch die Nato die Zeichen der Zeit erkannt hat und sich im Rahmen ihrer Partnerschaft für den Frieden erfolgreich um eine Intensivierung der kooperativen Friedenssicherung bemüht, wird in diesem Bulletin an anderer Stelle ausgeführt. Der langwierige innenpolitische Prozess hin zum bundesrätlichen Entscheid für eine Teilnahme der Schweiz an der Friedensinitiative der Nato macht dabei sichtbar, wie gross die Spannungen sind zwischen dem Festhalten an der mythologisch verklärten politischen Maxime der Neutralität und dem Willen, die notwendigen Anpassungen an die zunehmende internationale Vernetzung in pragmatischen Schritten vorzunehmen.

Die heutige Diskussion um die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg macht klar, dass durch den Kalten Krieg vieles eingefroren, aber nicht aus der Welt geschafft wurde. Die Widersprüchlichkeiten der unmittelbaren Nachkriegszeit kommen heute wieder zum Vorschein. So zeigt die Debatte um den Eisenstat-Bericht, wie unterschiedlich die Neutralität im Ausland – insbesondere in den USA – perzipiert wird. Während sich die Schweiz auf einen legalistischen, sich auf das Völkerrecht berufenden Standpunkt stellt, betrachten die USA die Neutralität unter einem moralischen Gesichtspunkt. Hier bricht der altbekannte

Gegensatz zwischen den unterschiedlichen Weltbildern über Krieg und Frieden wieder auf.²⁰

In dieser Situation hilft es wenig, anderen mangelndes Verständnis oder fehlende Kenntnis der Neutralität vorzuwerfen, wie dies in der Debatte immer wieder geschieht. Jegliche Neutralitätspolitik ist letztlich wertlos, wenn sie von ihren Adressaten nicht akzeptiert und respektiert wird. Neben der Akzeptanz seitens Dritter stellt die völkerrechtliche Begründbarkeit der Neutralität eine unabdingbare Voraussetzung für die Neutralitätspolitik dar. Diese Begründbarkeit ist durch den steten Niedergang des Neutralitätsrechts seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und nicht erst seit den derzeitigen Diskussionen stark in Frage gestellt.²¹

Das Ende des Kalten Krieges und die wieder sichtbar gewordenen unterschiedlichen Vorstellungen über Krieg und Frieden waren – neben der zeitlichen Distanz und der Öffnung verschiedener Archivbestände in der ganzen Welt – notwendige aber nicht hinreichende Bedingungen für das Aufbrechen der gegenwärtigen Auseinandersetzungen. Neben einem konkreten Konflikt bedurfte es eines Institutionengefüges, das den jüdischen Organisationen erlaubte, ihre Anliegen überhaupt auf die politische Traktandenliste zu setzen. Dieses fand sich im politischen System der USA. In der Person von Senator D'Amato, der aus wahltaktischen Überlegungen grosse Rücksicht auf die zahlreichen jüdischen Wähler zu nehmen pflegt, fand sich ein einflussreicher Interessenvertreter. Dass der Zweite Weltkrieg heute weniger als globaler Konflikt sondern vielmehr unter dem Aspekt der Vernichtung der europäischen Juden gesehen wird, dürfte ebenfalls dazu beigetragen haben, den jüdischen Anliegen mehr Resonanz zu verleihen.²²

Innere Ursachen der Krise

Der Verlauf und das Ausmass der Diskussionen um den Themenkomplex „Schweiz – Zweiter Weltkrieg“ haben bei manchen Betrachtern die Frage aufgeworfen, ob hier nicht ein Thema weit über dessen eigentliche Bedeutung aufgebauscht wird. Zudem fühlen sich Viele durch die gegen die Schweiz erhobenen Anschuldigungen ungerecht behandelt. Dass die Thematik in einigen Medien keine sachgerechte Behandlung erfährt und dass einige von verschie-

²⁰ Vgl. zu den unterschiedlichen Weltbildern: Gabriel, Jürg Martin. *Die Schweiz und das American Century*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich. Nr. 12/1997.

²¹ Vgl. hierzu: Gabriel, Jürg Martin. *Sackgasse Neutralität*. Zürich 1997; Barz, Andreas. Das Ende der Neutralität. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 47-48 (1992): S. 3-11.

²² Vgl. Kley, *Der Schweiz fehlt es an Krisenerfahrung*.

denen Seiten gegen die Schweiz vorgebrachten Vorwürfe jeglicher Grundlage entbehren, steht ausser Frage.

Diese zwei Punkte betreffen in erster Linie den Stil der ganzen Diskussion und ändern nichts an der Tatsache, dass die Schweiz Angriffsflächen bot und immer noch bietet. Ohne sie hätte es nicht zu dieser krisenhaften Situation kommen können. Die genannten exogenen, von der Schweiz nicht oder nur kaum beeinflussbaren Gründe der Krise können daher nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir die derzeitige Lage letztlich uns selbst zuzuschreiben haben, dass die tieferen Ursachen der Krise somit endogener Natur sind.

Strukturelle Schwächen des Regierungssystems

Die Art und Weise, wie die offizielle Schweiz dem Problem „Schweiz – Zweiter Weltkrieg“ begegnete, war kein Zeugnis souveräner Staatskunst. Als Folge der verbreiteten Wahrnehmung, die Landesregierung verfolge eine defensive Hinhaltenaktik, hat die Schweiz zumindest kurzfristig viel internationales Ansehen eingebüsst. Innenpolitisch hat das Unvermögen der Regierung, angemessen auf die Krisenlage zu reagieren, die Orientierungslosigkeit akzentuiert, in der sich die Schweiz seit einiger Zeit befindet.

Auf einer grundlegenden Ebene deckte die Krise die Schwächen des schweizerischen Regierungssystems schonungslos auf. Zu lange wurden die Dimensionen des Problems nicht erkannt. Danach gelang es nicht, innert nützlicher Frist ein griffiges Krisenmanagement aufzubauen. Eine überzeugende, problemadäquate und koordinierte Politik blieb zu lange aus. Die politischen Instanzen vermittelten ein Bild der allgemeinen Rat- und Orientierungslosigkeit.

Die Gründe für das weitgehende Versagen der offiziellen Politik in der Anfangsphase der Krise liegen wohl weniger im mangelnden PR-Verständnis der beteiligten Akteure auf Schweizer Seite als vielmehr im Regierungssystem des Landes selbst. Die Kehrseite des auf Konsens, Ausgleich und hohe Legitimität ausgerichteten Konkordanz- und Kollegialitätsprinzips ist seine Schwerfälligkeit, die eine rasche, koordinierte und überzeugende Reaktion schwierig gestaltet.

Neben der Schwerfälligkeit und der Entscheidungsschwäche des Regierungssystems spielte auch die spezifische Art des Problems eine Rolle. Niemand war auf ein solch unkonventionelles, neuartiges Problem vorbereitet. Die Szenarien aus unzähligen Führungsübungen erwiesen sich in der Realität als überholt und nicht anwendbar. Auch fühlte sich für dieses departementübergreifende Problem offensichtlich niemand so richtig verantwortlich, was wohl mehr dem Departemental- und weniger dem Kollegialprinzip anzulasten ist. Die Regierungsmitglieder kümmern sich in erster Linie um ihre eigenen Zuständigkeitsbereiche, da sie in der Öffentlichkeit an ihrem Leistungsausweis gemes-

sen werden. Der dadurch entstehende Druck zur individuellen Profilierung kann zu Rivalitäten führen, die sich spätestens in Krisenlagen als Führungsschwäche auswirken können.²³

Es ist zwar schwierig zu beurteilen, inwieweit die politische Früherkennung versagte und inwieweit unkontrollierbare und unvorhersehbare Variablen den Verlauf des Geschehens bestimmten. Es ist aber wohl kein Zufall, dass es ein Thema mit ausgeprägt aussenpolitischem Charakter war, das trotz Warnungen seitens der Washingtoner Botschaft in Bern anfänglich kein politisches Gehör fand. Dies und der nachfolgende Verlauf der Krise verdeutlichen, dass es der Schweiz an Sensibilität und Erfahrung im Umgang mit internationalen Konflikten mangelt.²⁴

Aussenpolitische Abstinenz

Die Schweiz präsentiert sich in der jetzigen Situation als aussenpolitischer Novize mit wenig Erfahrung in der Bewältigung vielschichtiger und sich rasch wandelnder diplomatischer Herausforderungen. Dies ist eine logische Folge der zurückhaltenden, auf die Aussenwirtschaftspolitik ausgerichteten Aussenpolitik der Schweiz, die in der Nachkriegszeit heranwuchs und die Jahre des Kalten Krieges prägte. Alois Riklin hat den Zugang der Schweiz zur internationalen Zusammenarbeit treffend charakterisiert:

„Das Verhalten der Schweiz gegenüber der internationalen Zusammenarbeit in der Nachkriegszeit vollzog sich hauptsächlich nach dem Muster: zuerst nein, dann vielleicht, schliesslich mit Ach und Krach ein klares bis knappes Nein oder ein halbherziges Ja.“²⁵

Die letzten Jahre haben dabei deutlich gemacht, dass der aussenpolitische Kredit dieses Verhaltens aufgebraucht ist. Immer öfter wird die Schweiz als internationaler „Trittbrettfahrer“ gesehen. Gerade die selbstgewählte – im internationalen Vergleich beispiellose – Abstinenz von internationalen Organisationen macht sich zunehmend negativ bemerkbar, wobei dahingestellt sei, ob die Schweiz als Mitglied der EU oder der Uno geringerer internationaler Kritik ausgesetzt wäre.

Internationale Organisationen sind Orte, an denen Informationen und Erfahrungen ausgetauscht werden, zu denen Nichtmitglieder nicht oder nur schwerlich Zugang haben. Ständige Präsenz und Kommunikationsfähigkeit sind dabei

²³ Kley, *Der Schweiz fehlt es an Krisenerfahrung*.

²⁴ Ebd.

²⁵ Riklin, Alois. Isolierte Schweiz. In: *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft* 1 (1995) 2-3: S. 11-34, hier S. 22.

unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Vertretung eigener Interessen im multilateralen Rahmen. Internationale Organisationen sind daher nicht zuletzt auch hervorragende Lernfelder für ein wirksames Krisenmanagement. Zudem stellen sie geeignete Foren dar, um eigene Standpunkte zu erläutern und das politische Selbstverständnis nach aussen zu tragen.²⁶

Die Schweiz hat bis heute grösstenteils darauf verzichtet, die Möglichkeiten und Chancen internationaler Foren zu nutzen. Dies wird ihr in der jetzigen Situation schmerzlich bewusst. Wir bezahlen heute den Preis für die in der Vergangenheit vordergründig enorm erfolgreiche Abstinenzpolitik, die sich weitgehend mit der Rolle des interessierten Beobachters des Weltgeschehens begnügte.

Sonderfallmentalität

Die *raison d'être* der Schweiz bestand über Jahrhunderte in ihrer Gegenläufigkeit zur europäischen Entwicklung. Der Kleinstaat im Herzen Europas war antimonarchisch, antihegemonial, antiimperialistisch, antizentralistisch, antisprachnationalistisch, antifaschistisch, antitotalitär.²⁷ Kurzum: Die Schweiz verstand sich als Antithese zu ihrer Umwelt.²⁸

Dies war auch nach dem Zweiten Weltkrieg nicht anders. Die Schweiz hatte die traumatischen Kriegsjahre relativ unversehrt überstanden, und im Rückblick auf die Geschichte glaubten die Schweizerinnen und Schweizer, dass ihr Land schon immer durch die Neutralität vor den Konflikten der Nachbarn gerettet worden sei.²⁹ Es bestand also wenig Grund, dieses scheinbar so erfolgreiche Konzept zu ändern.

Neben den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges war es aber auch die unerwartete Isolation nach 1945, die dazu führte, dass sich in der Schweiz eine Sonderfallmentalität durchzusetzen begann. Im Rückblick auf die bestandene nationale Bewährungsprobe von 1939 bis 1945 wurden nach dem Krieg vermeintlich urschweizerische Werte wie Neutralität, Milizsystem, direkte Demokratie, Wehrhaftigkeit, Opferwille betont, und man meinte, diese Werte bis 1291 und zu Wilhelm Tell zurückverfolgen zu können.³⁰

²⁶ Gasteyger, Curt. Schweizerische Aussenpolitik auf dem Prüfstand. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 3. 9. 1997.

²⁷ Riklin, *Isolierte Schweiz*, S. 22.

²⁸ Lüthy, Herbert. *Die Schweiz als Antithese*. Zürich 1969.

²⁹ Spillmann, Kurt R. Sicherheit und Sicherheitspolitik. In: Ders./Kieser, Rolf. *Blickpunkt Schweiz*. Zürich 1995. S. 79-98, hier S. 89.

³⁰ Vgl. Maissen, *Die Schweiz und die nationalsozialistische Hinterlassenschaft*, S. 138.

Vordergründig war die Verklärung des Sonderfalles zur Förderung der inneren Integration die Schweizer Antwort auf die Isolierung durch die Umwelt. Der Wirklichkeit näher kommt wohl eher das von Jakob Tanner beschriebene Bild von Wechselbeziehungen zwischen inneren und äusseren Faktoren:

„Tatsächlich hat die Schweiz ihre Aussenwahrnehmung in einem beträchtlichen Ausmass für innenpolitische Zwecke instrumentalisiert. Der ‚ausserpolitische Sendungsgedanke‘ der Schweiz wurde als Vehikel für die Integration nach innen genutzt – und die nationale Identität prägte wiederum die Haltung der Schweiz nach aussen.“³¹

Die in den letzten Jahren wieder aktuell gewordene Diskussion um einen „*trou de l’immédiat après-guerre*“³² relativiert die Vorstellung, dass der von der Schweiz eingeschlagene Kurs der ausserpolitischen Abstinenz der einzig mögliche Weg gewesen ist. Obwohl in der Frage, ob die Schweiz in der unmittelbaren Nachkriegszeit den Aufbruch verpasst habe oder nicht, grosse Meinungsverschiedenheiten bestehen, wird die Aufmerksamkeit in der gegenwärtigen Debatte auf die innenpolitische Bedeutung der ausserpolitischen Zurückhaltung gelenkt.³³

Es ist schwer zu sagen, ob die offizielle Haltung eher die innenpolitische Stimmung beeinflusst hat oder ob die Ursache-Wirkung-Kette umgekehrt verlief. Gleichwohl spricht einiges dafür, dass der „Sonderfall Schweiz“ und insbesondere die Mythologisierung der Neutralität ein von oben nach unten gewachsenes Konstrukt ist.³⁴ Gewiss ist hingegen, wie bereits oben ausgeführt,

³¹ Tanner, Jakob. *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945*. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung Nr. 16. Bern 1993. S. 16.

³² Lüthy, Herbert. *La Suisse des deux après-guerres*. In: *Die Schweiz*. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1964. S. 63-75, hier S. 73f.

³³ In dieser Diskussion markieren Antoine Fleury und Peter Hug die Gegenpositionen. Fleury vertritt dabei die Meinung, dass die Uno-Frage durchaus zur Diskussion stand, dass der Bundesrat aber zu einer negativen Entscheidung bezüglich eines Uno-Beitritts gezwungen gewesen sei und dass ein Volks- und Ständemehr für einen Beitritt kaum wahrscheinlich gewesen wäre. Hug argumentiert demgegenüber, dass eine Diskussion über einen Uno-Beitritt vom Bundesrat verhindert worden sei, weil dies politischen Kräften Auftrieb gegeben hätte, die parallel zur Öffnung grundsätzliche Reformen forderten. Vgl. hierzu die Beiträge von Fleury und Hug in: *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit*, S. 68-83 und S. 84-97.

³⁴ Vgl. Riklin, der hierzu schreibt: „Der Mythos der aufgeplusterten Neutralität ist nicht von unten nach oben, sondern umgekehrt von oben nach unten gewachsen. Man lese die Leitsätze zur Neutralität von 1954 nach. Darin werden die Mitgliedschaft in einer nichtuniversellen politischen Gemeinschaft oder in einer Zoll- und Wirtschaftsunion apodiktisch als neutralitätswidrig qualifiziert. Selbst der Beitritt zum Europarat wurde in den fünfziger Jahren als neutralitätsgefährdend erachtet.“ Ders., *Isolierte Schweiz*, S. 31.

dass die Weichenstellungen der ersten Nachkriegsjahre die Schweiz ins aussenpolitische Niemandsland führten und innenpolitische Zeichen setzten, deren Folgen wir heute noch spüren.

Von Mythen und Geschichtsbildern

Im Laufe der Zeit verfestigte sich der in der Nachkriegszeit konstruierte Sonderfall zusammen mit den Erinnerungen an den Zweiten Weltkrieg zu einem umfassenden „Mythos Schweiz“. Das Bild einer nach innen hoch integrierten und nach aussen als Vorbild geltenden – sich von ihr aber abgrenzenden – Musterrepublik überstand den Kalten Krieg trotz international veränderten Umfeld und trotz europäischer Integration relativ unbeschadet. Schaut man jedoch genauer hin, so hat der Mythos spätestens nach der historischen Wende von 1989 erheblich an Glanz verloren. Die derzeitige Diskussion relativiert nicht nur das Bild der wehrhaften Schweiz während des Zweiten Weltkrieges, sondern stellt den Sonderfall Schweiz in seiner Gesamtheit in Frage.

Die schweizerische Gesellschaft ist in den Vorstellungen, welchen Platz das Land in der Welt einnehmen soll, seit längerem gespalten. Die derzeitigen Vorwürfe von aussen vertiefen die Spaltung weiter. Bei den Isolationisten weckt die internationale Kritik bekannte Abwehrreflexe, und die Öffnungswilligen deuten die Vorwürfe des Auslandes als Ergebnis der Isolation.³⁵ Dahinter verbirgt sich noch etwas anderes: Es gibt heute kein Einvernehmen über das Geschichtsbild der Schweiz mehr.

Vieles, was heute als Sensation präsentiert wird, ist zum Teil schon lange bekannt und wissenschaftlich aufgearbeitet. Ins kollektive Bewusstsein sind diese Erkenntnisse hingegen kaum eingegangen. Dies lässt sich zum Beispiel an der Flüchtlingspolitik zeigen. Diese gilt als vergleichsweise gut erschlossen. Obwohl die Flüchtlingspolitik zu den dunkelsten Punkten der Schweizer Geschichte gehört, haben viele Schweizerinnen und Schweizer grosse Mühe, dies einzugestehen.³⁶ Da die politische Schweiz historisch in hohem Mass erfolg-

³⁵ Kley, *Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, S. 4.

³⁶ Gemäss Kreis dominieren heute diesbezüglich zwei Meinungen: Einerseits die ältere Meinung, dass man in Anbetracht der schwierigen Umstände Beachtliches geleistet habe, andererseits die neuere Meinung, dass die Haltung zwar moralisch anfechtbar gewesen sei, dies nun aber Geschichte sei. Kreis, Georg. Wieviel Flüchtlingsgeschichte braucht die Schweiz? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14. 10. 1997; sowie ausführlicher: Ders. Die schweizerische Flüchtlingspolitik der Jahre 1933-1945. In: Ders./Müller, Bertrand. (Hrsg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte 47 (1997) 4: S. 552-579.

reich war, wurde die Geschichte idealisiert und selektiv im kollektiven Gedächtnis gespeichert.³⁷

Noch 1989 gedachte die Schweiz feierlich des Ausbruchs des Zweiten Weltkrieges und liess das Bild der standhaften Schweiz noch einmal aufleben. 1997 wird die Schweiz von einer Welle von Vorwürfen regelrecht überrollt, und unser gängiges Geschichtsbild gerät ins Wanken. Wir müssen feststellen, dass unser Selbstbild nicht mit den historischen Fakten übereinstimmt. Die Schweiz hat es verpasst, ein realitätsnahes Bild der eigenen Vergangenheit zu zeichnen. Insofern die Schweiz ihre Geschichte – nicht nur diejenige des Zweiten Weltkrieges – durch Legenden ersetzt hat, wird sie heute weniger von ihrer Geschichte als vielmehr von der realen Schweiz eingeholt.³⁸

Nicht nur zwischen dem idealisierten Selbstbild und den historischen Fakten klafft eine Lücke. Auch das Selbst- und das Fremdbild der Schweiz decken sich – zum allgemeinen Erstaunen der Schweizerinnen und Schweizer – nicht mehr. Auch in den Augen vieler Ausländer galt die Schweiz lange Zeit als eine erfolgreiche, moralisch hochstehende Einheit.³⁹ Das Klischee von der heilen Schweiz, das nicht nur von der Tourismusindustrie gehegt und gepflegt wurde, verkehrt sich ins Gegenteil. Seit sich die Neutralität als „ewige Garantie der Unschuld“⁴⁰ in den Augen der Welt in einen Makel der Schuld zu verwandeln beginnt, dominiert nicht mehr die Postkartenidylle, sondern das Bild des Trittbrettfahrers, der sich auf Kosten anderer bereichert.

Fehlender politischer Diskurs

Es ist bezeichnend, dass die heutige Diskussion um die jüngere Vergangenheit unter Druck von aussen stattfindet. Wie schon erwähnt, bewegte die Thematik „Zweiter Weltkrieg“ die Schweiz, bevor die Welt davon Notiz nahm. Doch erst durch die Beachtung im Ausland erreichte die Debatte in der Schweiz breite Kreise der Öffentlichkeit.

³⁷ Vgl. Neidhart, Leonhard. Paradoxe Auswirkungen der schweizerischen politischen Kultur. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. 11. 1997.

³⁸ Vgl. hierzu Peter Bichsel, der schrieb: „Nicht die vergangene Schweiz hat uns eingeholt und aufgeschreckt, sondern die heutige, über die wir nie nachdenken wollten – Zeitgeschichte haben wir immer verdrängt. Sie war für uns immer etwas Ausländisches, wir selbst wollten keine haben.“ Ders. Ein Land der Unschuld. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. 9. 1997.

³⁹ Vgl. Calonego, Bernadette. Die Mythen verblassen. In: *Europäische Rundschau* 2 (1997): S. 21-26, hier S. 25.

⁴⁰ Bichsel, *Ein Land der Unschuld*.

Der Sachverhalt, dass Anstösse von aussen die Schweiz zum Nachdenken bringen, ist nicht neu. Die grösste Schubkraft für die Schweizer Historiographie ging vom Ausland aus, sei es durch dort bekannt gewordene Dokumente zur schweizerischen Zeitgeschichte, sei es durch ausländische Medien. Dies traf unter anderem für die Flüchtlingspolitik, die nachrichtenlosen Vermögen, aber auch für den Bonjour-Bericht von 1970 zu.⁴¹

1946 löste das unter massivem amerikanischem Druck zustande gekommene Washingtoner Abkommen heftige Reaktionen in der Schweiz aus. Parallel zum nachlassenden ausländischen Druck liess auch das Schweizer Interesse am Geschehen des Zweiten Weltkrieges nach. Dementsprechend liess auch die Aufarbeitung der jüngeren Zeitgeschichte recht lange auf sich warten. Die Geschichtsschreibung der Nachkriegszeit war bis Ende der sechziger Jahre von staatstragender Natur.

In den siebziger und in den achtziger Jahren fand jedoch eine (revisionistische) Wende statt. Nun wurde das Verhalten der Schweiz im Zweiten Weltkrieg hinterfragt und scharf kritisiert. Die von diesen Arbeiten ausgehenden Impulse stammten mehrheitlich aus der Feder gesellschaftspolitisch motivierter Kreise und nicht aus derjenigen der akademischen Geschichtsforschung. Die Historikerzunft trat in den Debatten nicht wesentlich in Erscheinung und hielt sich insbesondere mit Kollegenkritik stark zurück. So ist es nicht verwunderlich, dass die Schweiz das Phänomen des „Historikerstreits“ nur von ausländischen Debatten kennt.⁴²

Zusammenfassend kann man sagen, dass die derzeitigen Diskussionen keineswegs eine neue Erfahrung für die Schweiz sind. Immer wieder kam es zu Debatten in Teilbereichen der Thematik „Schweiz – Zweiter Weltkrieg“, die auch in den Medien zum Teil grosse Beachtung fanden.⁴³ Allerdings waren diese in der Regel thematisch nicht umfassender Natur. Zudem waren die Pha-

⁴¹ Vgl. Kreis, *Die schweizerische Flüchtlingspolitik*, S. 554; Maissen, *Die Schweiz und die nationalsozialistische Hinterlassenschaft*, S. 126; Hug, Peter. Die nachrichtenlosen Guthaben von Nazi-Opfern in der Schweiz. Was man wusste und was man noch wissen sollte. In: Kreis/Müller (Hrsg.), *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*, S. 532-551, hier S. 533; Zala, Sacha. Das amtliche Malaise mit der Historie: Vom Weissbuch zum Bonjour-Bericht. In: Kreis/Müller (Hrsg.), *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*, S. 759-780, hier S. 778.

⁴² Kreis, Georg. Vier Debatten und wenig Dissens. In: Ders./Müller (Hrsg.), *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*, S. 451-476, hier S. 464ff.

⁴³ Kreis unterscheidet in Bezug auf die seit 1945 geführten Diskussionen über die Schweiz im Zweiten Weltkrieg folgende vier Grundtypen von Debatten: Verräterdebatte, Neutralitätsdebatte, Armeedebatte und Flüchtlings- und Antisemitismusdebatte. Kreis, *Vier Debatten*, S. 451.

sen des Schweigens – wie sich heute herausstellt – für das öffentliche Bewusstsein prägender als die Phasen der Auseinandersetzung mit der eigenen Geschichte. Am Schweigen, Verschweigen und Vergessen hatte neben der Geschichtsschreibung auch die offizielle Politik ihren Anteil, indem sie eine mythisch verklärte Sicht der Geschichte pflegte und somit einen Wandel zu einem realitätsnäheren Eigenbild erschwerte oder gar verunmöglichte. Die heutige Situation ist damit letztlich auch Ausdruck der politischen Kultur der Schweiz.

Das Besondere an der derzeitigen Debatte ist ihre thematische Breite. Zudem unterscheidet sie sich von früheren Debatten durch die Beteiligung breiter Bevölkerungsteile. Auf den ersten Blick ist es erstaunlich, dass Ereignisse, die fünfzig Jahre zurückliegen, eine solche Mobilisations- und Polarisierungskraft entfalten können. Bei näherer Betrachtung weicht das Erstaunen der Einsicht, dass es sich bei der Schattendiskussion weniger um einen Streit um die Vergangenheit als um das gegenwärtige kollektive Selbstverständnis der Schweiz handelt, das nicht erst seit neuestem, sondern bereits seit der Wende von 1989 und verstärkt seit dem EWR-Nein von 1992 angeschlagen ist.⁴⁴

Die Schweiz hat es in den letzten fünfzig Jahren verpasst, über Grundsatzfragen ihres Staatswesens zu diskutieren. Hätte man dies getan, dann wäre man nicht darum herumgekommen, die Vergangenheit aufzuarbeiten, was auch die dunklen Seiten der Geschichte zum Vorschein gebracht hätte. Dieser schmerzlichen und konfliktreichen Erfahrung zog man die identitäts- und konsensstiftende Mythenbildung vor. Was einmal der Mythenbildung anheimfiel, war der Diskussion entzogen und kaum mehr für rationale Argumente zugänglich.

Heute holen wir diese Diskussion unter Druck von aussen nach. Eine permanente Diskussion über die Vergangenheit und über grundsätzliche Fragen zu Wesen und Zielen des Staates Schweiz hätte nicht nur die Konstruktion des Sonderfalles entlarvt und relativiert, sondern auch unsere „kollektive Geistesfrische“⁴⁵ und damit unsere Reformfähigkeit wachgehalten. Die Schweiz vermied es dagegen gerade in der Aussenpolitik, grundsätzliche Entscheidungen zu treffen, und liess sich zu oft von einer Politik des pragmatischen Durchwurstelns leiten.

Wege aus der Krise

⁴⁴ Vgl. Kohler, Georg. Die Haltung der Schweiz heute. In: *Schatten des Zweiten Weltkrieges – eine Standortbestimmung*. Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik vom 5. 4. 1997 in Bern. S. 75-85, hier S. 82.

⁴⁵ Kreis, *Vier Debatten*, S. 475.

Die derzeitige Krise der Schweiz ist Chance und Gefahr zugleich. Die Gefahr besteht in erster Linie darin, die innere und äussere Glaubwürdigkeit als handlungsfähige Gemeinschaft zu verlieren. Diese Glaubwürdigkeit gilt es wiederherzustellen. Diesbezüglich eröffnet sich der Schweiz die Chance, dass durch den katalytischen Effekt der derzeitigen Krise eine Neuorientierung leichter möglich wird. Die Normalisierung des Sonderfalls setzt voraus, dass wir am Weltgeschehen teilnehmen können, ohne unsere Identität aufs Spiel zu setzen.

Der Druck von aussen kann zwar helfen, den Weg zu einem realistischeren Selbstverständnis zu ebnen. Dieses zu vermitteln bleibt aber die langfristige Aufgabe der Politik und der öffentlichen Debatte in der Schweiz und kann nicht von aussen bewerkstelligt werden. Der Schlüssel zur Bewältigung einer Krise, die letztlich hausgemacht ist, muss denn auch im Innern der Schweiz gesucht und gefunden werden.

Aufarbeitung im eigenen Interesse

Die kurzfristige Aufgabe wird es sein, eine einheitliche Kommunikationsstrategie nach aussen und innen zu entwickeln. Dies ist in Ansätzen gelungen. Mittelfristig besteht das Problem darin, die Politik der Schadenbegrenzung durch eine die Zukunft gestaltende Politik zu ersetzen. Hierbei gilt es, die Botschaft zu vermitteln, dass die Schweiz die Wahrheitsfindung ins Zentrum rückt und bereit ist, der eigenen Geschichte vorbehaltlos zu begegnen.

Das Bemühen um die eigene Geschichte ist keine Aufgabe, welche die Schweiz dem Ausland zuliebe vollbringt. Auch darf das Ziel nicht allein darin gesehen werden, möglichst rasch aus den internationalen Negativschlagzeilen herauszukommen. Gegenüber der Welt geht es darum, die verlorene Glaubwürdigkeit wiederzuerlangen. Dies kann aber durch Imagepflege allein nicht bewerkstelligt werden, denn die Vergangenheit ist kein Imageproblem. Politikdarstellung allein genügt hier nicht, Politik muss auch *hergestellt* werden.⁴⁶ Das heisst zum Beispiel, dass man haltloser Kritik mit Gelassenheit, berechtigter Kritik aber mit Offenheit und echter Betroffenheit begegnen soll.

Die Aufarbeitung der Vergangenheit ist eine Notwendigkeit, die in unserem ureigensten Interesse liegt, die wir in erster Linie uns selber und nicht dem Ausland schulden. Mit der späten Beschäftigung mit der Vergangenheit holen wir nach, was wir zu lange verdrängt, vergessen und verschwiegen haben. Ein realistisches, von Mythen befreites Verhältnis zur jüngeren Vergangenheit ist sowohl Schlüssel für das Verständnis der Gegenwart als auch Basis für die zu entwerfenden Zukunftsstrategien.

⁴⁶ Saxer, Ulrich. Öffentlichkeitsarbeit als Feuerwehr? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 29. 8. 1997.

Historische Aufarbeitung

Ein wichtiger Schritt zur Überwindung der derzeitigen Krise ist die wissenschaftlich-historische Aufarbeitung des Geschehens rund um den Zweiten Weltkrieg. Hierbei spielt die per Bundesbeschluss eingesetzte unabhängige Expertenkommission unter der Leitung von Jean-François Bergier eine wichtige Rolle. Die Kommission befasst sich mit der allgemeinen Problematik der nachrichtenlosen Vermögen von Naziopfern sowie mit der Frage der vom Naziregime und seinen Vertrauten in der Schweiz hinterlegten Vermögenswerte. Ferner prüft sie die Frage der gestohlenen Kunstgüter. Sie kann sich auch mit anderen Aspekten wie beispielsweise der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Krieges befassen.⁴⁷

Die Kommission Bergier wurde eingesetzt, um den Willen zur Wahrheit gegen innen und aussen zu dokumentieren.⁴⁸ Von ihr darf erwartet werden, dass sie bisher nicht oder nur ungenügend bekannte Aspekte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg ausleuchtet und einer differenzierten wissenschaftlichen Bewertung unterzieht. Wer von der Kommission Bergier mehr erhofft, wer insbesondere endgültige Ergebnisse und abschliessende Wahrheiten erwartet, überfordert die Wissenschaft. Denn die historische Wahrheit entzieht sich einer abschliessenden Festlegung. Die historische Forschung ist ein Prozess, in dem der Gegenstand immer wieder von neuem definiert und unter verschiedenen Perspektiven betrachtet wird. Geschichte lässt sich nicht zu den Akten legen.⁴⁹

Unter diesem Gesichtspunkt ist die Einsetzung der Expertenkommission nicht unproblematisch, da hiermit einer bestimmten Gruppe von Forschern – ähnlich wie damals Edgar Bonjour – ein privilegierter Aktenzugang ermöglicht wird. Dies widerspricht der Vorstellung von einer freien und öffentlichen Forschung. Der Staat behält auf diese Weise eine gewisse Kontrolle über die Geschichtsforschung, was dem wissenschaftlichen Diskurs nicht eben förderlich ist. Dies wiegt umso schwerer, je mehr man sich die Zurückhaltung der arrivierten Historiker in der derzeitigen Debatte vor Augen führt. Von einem kontrovers geführten intellektuellen Disput können aber durchaus wichtige Impulse für unser Orientierungsvermögen ausgehen, indem verschiedene Verständnisse mitein-

⁴⁷ Vgl. Bundesbeschluss betreffend der historischen und rechtlichen Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte vom 13. Dezember 1996 (Publiziert in der Amtlichen Sammlung 1996 III 3487).

⁴⁸ Vgl. Die Schweiz und die jüngere Zeitgeschichte: Erklärung von Bundespräsident Arnold Koller vor der Vereinigten Bundesversammlung, 5. März 1997. http://www.eda.tf.ethz.ch/homef_d.htm.

⁴⁹ Fisch, Jörg. Die Illusion der abschliessenden historischen Wahrheit. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8. 11. 1996.

ander konkurrieren.⁵⁰ Im Sinne der vom Bundesrat zurecht postulierten Wahrheitsfindung ist darum eine möglichst freie – nur von der Öffentlichkeit kontrollierte – Forschung zu fordern.

Politische Aufarbeitung

Wie schon erwähnt, sind viele Aspekte der jüngeren Schweizer Geschichte wissenschaftlich aufgearbeitet worden, ohne dass sie ins öffentliche Bewusstsein übergegangen sind. Es wird darum auch in Zukunft nicht damit getan sein, die kommenden Berichte der Expertenkommission Bergier oder anderer Forscher einfach zur Kenntnis zu nehmen. Geschieht dies, dürfte die jetzige Krise nicht die letzte ihrer Art sein. Die wissenschaftlich-historische Aufarbeitung ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung auf dem langen Weg der Krisenbewältigung.

Vonnöten ist neben der wissenschaftlichen auch eine politische Aufarbeitung. Diese setzt eine vorbehaltlose Akzeptanz der bekannten und noch zu erwartenden historischen Fakten voraus, selbst wenn darüber das von Mythen bestimmte Selbstbild der Schweiz ins Wanken gerät. Wollen wir die innere Spaltung überwinden, braucht es einen politischen Diskurs, in dem kontroverse Interpretationen historischer Prozesse und daraus abgeleitete Entwürfe künftiger Handlungsstrategien aufeinandertreffen. Nur mit einer politischen Kultur, in der solche Kontroversen ausgetragen werden, lässt sich ein realistischeres Selbstverständnis entwickeln.

Die politische Aufarbeitung der jüngeren Zeitgeschichte und damit der Ursachen der gegenwärtigen Krise ist eine Aufgabe, welche die Gemeinschaft Schweiz als Ganzes angeht. Es braucht Wissenschaft und Politik, die Öffnungswilligen wie die Isolationisten, soll die gegenwärtige Identitätskrise überwunden und über den kontinuierlichen Dialog ein gemeinsamer Weg in die Zukunft gefunden werden. So wie das Ausland die Schweiz nicht mehr als Sonderfall betrachtet, müssen auch wir unser Bild von der Welt verändern. Erst wenn Selbst- und Fremdbilder wieder übereinstimmen, reduziert sich unsere Verletzlichkeit und vergrössert sich die Handlungsfähigkeit gegen innen wie gegen aussen.

Neuausrichtung der Schweiz: Vom Sonder- zum Normalfall

Im Umgang mit den zentralen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Fragen der Gegenwart kann die Schweiz immer weniger auf die bewährten Konzepte ihrer Aussenpolitik zurückgreifen. Im Vordergrund steht vielmehr immer öfter die bestmögliche Nutzung internationaler institutioneller Möglichkeiten

⁵⁰ Vgl. Kreis, *Vier Debatten*, S 474.

zur Wahrung der eigenen Interessen. Die im internationalen Vergleich umfassenden institutionellen Defizite der Schweiz lassen dabei ein verstärktes internationales Engagement nur umso dringender erscheinen. Will sich die Schweiz vom Sonderfall zum Normalfall entwickeln, muss sie im heutigen Europa ihre aussenpolitische Abstinenz überwinden.

Es käme einer Rückkehr zu den Wurzeln gleich, wenn es der Schweiz in ihrem Jubiläumsjahr gelingen sollte, ihren Willen zur gemeinsamen Lösung der wichtigsten Zukunftsfragen der Völkergemeinschaft zu dokumentieren. Gefragt ist nicht in erster Linie die Schweiz als Spenderin. Unser Land muss lernen, als Partner aufzutreten. Früher oder später werden sich die Wogen der derzeitigen Debatte glätten. Ausschlaggebend wird dann sein, ob sich die Schweiz damit abfinden kann, nicht mehr Sonderfall, sondern ein ganz normales Land zu sein. Gelingt ihr dies, so hat sie zwar den Nimbus der Unfehlbarkeit verloren, aber einen Teil ihrer Handlungsfähigkeit wiedergewonnen.

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1998.

Bulletin 1997/ 98
zur schweizerischen Sicherheitspolitik

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

