

NEUTRALITÄT UND AUSSENPOLITISCHE HANDLUNGSFÄHIGKEIT DER SCHWEIZ

In der Schweiz streiten Traditionalisten und Öffnungsbefürworter um die Deutungshoheit der Neutralität. Die innenpolitische Omnipräsenz der Neutralität verdeckt die Tatsache, dass deren sicherheitspolitische Relevanz stark abgenommen hat. Gleichzeitig behindert sie eine fundierte Diskussion der diesem Streit zugrunde liegenden, sehr unterschiedlichen aussenpolitischen Visionen, deren Unvereinbarkeit die Handlungsfähigkeit der Schweiz beeinträchtigen. Erforderlich ist ein vom Neutralitätsbegriff losgelöster Strategieprozess, der eine Festlegung der zentralen Interessen und Prioritäten und eine bessere Koordination der zivilen und militärischen Mittel ermöglicht.



Stefan Wermuth / Reuters

Die Neutralität geniesst in der Schweiz ungebrochene Zustimmung. In Meinungsumfragen erreicht sie derzeit Rekordwerte. Gemäss der Jahresstudie «Sicherheit 2007» sprachen sich im Februar 2007 92% der Schweizer für die Neutralität aus. Die Popularität dieses Konzepts widerspiegelt sich auch in der Politik. Nachdem der Bundesrat in den 1990er Jahren die Neutralität bewusst etwas in den Hintergrund rückte, ist sie heute wieder ein vieldiskutiertes Thema. Der Frage, ob eine aussenpolitische Massnahme neutralitätskompatibel ist, wird dabei häufig mehr Beachtung geschenkt, als der Frage, ob diese Massnahme den Interessen der Schweiz entspricht.

So beliebt die Neutralität in der Schweiz nach wie vor ist, so umstritten ist heute ihre konkrete inhaltliche Bedeutung. Augenscheinlich wurde dies während des Libanonkriegs im Sommer 2006. Die Kon-

troverse um die teilweise israelkritischen Stellungnahmen der Schweiz und die Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts in der militärischen Auseinandersetzung zwischen Israel und der Hizbollah führte vor Augen, wie gespalten der Bundesrat und die Parteien in der Interpretation der Neutralität sind. Gegensätzliche Konzepte von «aktiver» und «integraler» Neutralität prallten aufeinander und machten deutlich, dass Neutralität losgelöst von ihrem völkerrechtlich definierten militärischen Kern zu einem politischen Kampfbegriff geworden ist. Der Deutungsstreit um die Neutralität reflektiert dabei unterschiedliche Visionen schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik, deren Unvereinbarkeit die Handlungsfähigkeit der Schweiz beeinträchtigen.

Als Reaktion auf die Kontroverse beauftragte der Bundesrat das EDA, einen neuen Bericht zur Handhabung der Neu-

tralität zu verfassen. Damit gelang es ihm zwar, die innenpolitische Debatte vorderhand zu entschärfen. Der seit Juni 2007 vorliegende Bericht ist jedoch ein typisches Kompromissprodukt, das im aussenpolitischen Richtungsstreit keine Antworten liefern kann und auf die Grundsatzfrage der sicherheitspolitischen Bedeutung der Neutralität im Zeitalter asymmetrischer Bedrohungen nicht eingeht.

Historische Schutzfunktion und Überhöhung

Die Geschichte der Schweizer Neutralität ist eng mit der Geschichte der europäischen Staatenwelt und der geopolitischen Lage der Schweiz an der Konfliktlinie zwischen Frankreich und dem habsburgischen Reich respektive zwischen Frankreich und Deutschland verbunden. Die Neutralität erwies sich für den multiethnischen Kleinstaat als eine erfolgreiche Sicherheitsstrategie, um sich den dynastisch, konfessionell und später nationalistisch geprägten Kriegen in Europa zu entziehen und die innere Kohäsion zu wahren. Im europäischen Gleichgewichtssystem des 19. und frühen 20. Jahrhunderts wurde sie denn auch von den Grossmächten als Stabilitätsfaktor anerkannt. Nicht zuletzt deshalb blieb die Schweiz von beiden Weltkriegen verschont.

Während des Kalten Kriegs verlor die Schutzfunktion der Neutralität jedoch an Bedeutung. Die Schweiz positionierte sich im Ost-West-Antagonismus ideell klar auf Seiten der westlichen Wertegemeinschaft.

Ihre Sicherheit wiederum war eng an die nukleare Abschreckungsfähigkeit der USA und der NATO gekoppelt. Dass die Schweiz trotzdem unvermindert an einer durch Neutralität und autonome Landesverteidigung gekennzeichneten Sicherheitsstrategie festhielt, lässt sich auf ihre spezifische Erfahrung des Zweiten Weltkriegs zurückführen. Neutralität wurde nach dem Krieg so stark mit Sicherheit assoziiert, dass sie zu einer axiomatischen Maxime der schweizerischen Aussenpolitik wurde.

Zur Überhöhung der Neutralität in der Nachkriegszeit trugen die politisch Verantwortlichen mit der sogenannten Bindschedler-Doktrin von 1954 bei. Demnach durfte die Schweiz infolge ihrer Neutralität keinen nichtuniversellen politischen Organisationen wie der UNO beitreten, keine UNO-Sanktionen mittragen und in keiner Wirtschaftsunion teilnehmen. Bemerkenswert an dieser extensiven Auslegung der Neutralität war, dass die Bestimmungen als «Neutralitätspflichten des dauernd Neutralen» bezeichnet wurden, obwohl es sich lediglich um eine Neubestimmung der nationalen Neutralitätspolitik handelte.

Polarisierung nach 1989

Nach dem Ende des Kalten Krieges wich der innenpolitische Konsens in aussen- und sicherheitspolitischen Fragen einer zunehmenden Polarisierung zwischen Öffnungsbefürwortern und Traditionalisten. Der Bundesrat reagierte auf den internationalen Wandel und die Überwindung der Teilung Europas, indem er im Bericht 93 die Neutralität auf ihren militärischen Kern reduzierte und die Behebung der institutionellen Mitwirkungsdefizite zu einer Hauptaufgabe der Schweizer Aussenpolitik erklärte. Ins Zentrum stellte er dabei die Beitritte in die UNO und die EU. Vor dem Hintergrund neuer Bedrohungen wie innerstaatlicher Konflikte und Flüchtlingsströmen postulierte er zudem einen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel von Autonomie zu Kooperation. Insgesamt entwarf er ein Konzept einer modernen Aussenpolitik, die nicht maximen-, sondern problem- und zielorientiert sein sollte.

Die anvisierte Neuausrichtung der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik traf jedoch auf Widerstand. Dieser wurde von der SVP angeführt, deren Aufstieg zur heute stärksten Partei eng mit ihrem Eintreten für eine Aussenpolitik à la Bindschedler-Doktrin zusammenhing. Die Traditionalisten stiessen mit ihrem Kampf gegen eine Öffnung der Schweiz auf einige Resonanz

in der Bevölkerung. Die durch die historische Erfahrung des Kalten Krieges akzentuierte Neutralitätsmentalität verlor in den 1990er Jahren trotz der rasanten Veränderungen im strategischen Umfeld nur begrenzt an Geltungskraft. Im Ergebnis blieb der Aufbruch der Schweiz auf halbem Weg stecken, was sich im Bilateralismus mit der EU, dem bis 2002 verzögerten UNO-Beitritt und einer nur sehr vorsichtigen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im internationalen Rahmen manifestierte.

Asymmetrie, Terrorismus und Neutralität

Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat sich die bereits in den 1990er Jahren erkennbare Asymmetrie als Wesensmerkmal des Bedrohungsbilds akzentuiert. Internationale terroristische Bewegungen wie Al-Kaida und nichtstaatliche nationale Gruppierungen wie die Hizbollah sind zu prägenden Akteuren heutiger Konflikte geworden, die im Kampf gegen Staaten zunehmend auf asymmetrische Mittel zurückgreifen. Wie das Bundesamt für Polizei im Bericht zur inneren Sicherheit 2006 festhält, stellt der internationale Terrorismus auch für die Schweiz eine Gefahr dar. Die Anschläge von Madrid 2004 und London 2005 machten deutlich, dass Westeuropa für die Terroristen nicht nur ein Rückzugsraum, sondern auch ein Angriffsziel ist. Dabei haben die versuchten Anschläge auf Regionalzüge in Deutschland gezeigt, dass nicht nur Irak-Verbündete der USA im Fadenkreuz der Terroristen stehen. Gemäss dem deutschen Verfassungsschutzbericht 2006 veranlasste der in Dänemark ausgelöste Karikaturenstreit die libanesischen Kofferbomber zu ihrer Tat.

Angesichts der fortschreitenden Entstaatlichung und Entterritorialisierung aktueller Gefahren und Risiken hat die Bedeutung der Neutralität als Sicherheitsstrategie weiter abgenommen. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass Neutralität vor islamistischem Terrorismus schützt, der gegen westliche Werte ebenso wie gegen muslimische Andersgläubige gerichtet ist. Dieser Meinung ist auch eine Mehrheit der Schweizer Bevölkerung. Gemäss der Jahresstudie «Sicherheit 2007» gehen 66% der Befragten davon aus, dass die Neutralität eines Landes für Terroristen bei der Beurteilung möglicher Anschlagziele kein relevanter Faktor ist. Die auf zwischenstaatliche Kriege ausgerichtete Neutralität kann aber auch auf andere aktuelle Bedrohungen wie die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, das Scheitern

von Staaten oder die organisierte Kriminalität keine Antworten liefern. Entsprechend sind die Haager Konventionen von 1907, welche die Rechte und Pflichten von Neutralen in zwischenstaatlichen Kriegen festlegen, heute nur noch selten anwendbar, weshalb sie im internationalen Recht kaum mehr Beachtung finden. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Schweiz aufgrund ihrer Binnenlage in vielerlei Hinsicht von der Schutzwirkung der EU-Sicherheitsgemeinschaft profitiert.

Dass die Neutralität trotzdem populärer denn je ist, hat einerseits mit der anhaltenden Identitätsfunktion der Neutralität zu tun. 80% der Schweizer erachten heute die Neutralität als untrennbar mit dem helvetischen Staatsgedanken verbunden. Andererseits haben der US-Krieg gegen den Terrorismus und insbesondere die Irak-Invasion bei vielen Schweizern das Bedürfnis nach mehr Distanz zu den USA und den euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen geweckt.

«Integrale Neutralität»: Altes Rezept für neue Bedrohungen

Diese Distanznahme der Schweiz entspricht dem traditionellen Reflex des Kleinen gegenüber einem kritisch beäugten Grossen. Bemerkenswert ist aber, dass rechtskonservative Kreise in der Schweiz nach wie vor suggerieren, dass eine Rückkehr zur «integralen Neutralität», d.h. zur isolationistischen Neutralitätspolitik der Nachkriegszeit, die nationale Sicherheit erhöhen würde. Die Traditionalisten anerkennen zwar durchaus, dass sich das Bedrohungsbild seit 1989 stark verändert hat. Eine Anpassung des aussen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums lehnen sie aber ab. So sprechen sie sich gegen sicherheitspolitische Kooperation, militärische Auslandseinsätze, einen EU-Beitritt und eine Einmischung in Konflikte mit nichtstaatlichen Akteuren aus, da alle diese Massnahmen in ihren Augen die Neutralität der Schweiz gefährden. Entgegen einem breiten internationalen Konsens, wonach die heute dominierenden Risiken und Krisen nur im Verbund zu bewältigen sind, sehen sie im nationalen Alleingang die beste Überlebensstrategie. Gemäss der Jahresstudie erachtet heute allerdings nur eine Minderheit der Bevölkerung eine autonome Sicherheitsgewährleistung als machbar.

Mit ihrer vehementen Ablehnung eines EU-Beitritts entsprechen die Traditionalisten durchaus auch den Interessen breiter Wirtschaftskreise. Diese haben mit

den bilateralen Verträgen weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt erhalten und können dank der EU-Nichtmitgliedschaft ihre Bewegungsfreiheit besser wahren. Auch wenn die «integrale Neutralität» vielen Wirtschaftsvertretern zu weit gehen dürfte, stärkt die Interessenkongruenz in der EU-Frage die Resonanz des traditionellen Neutralitätsdiskurses.

«Aktive Neutralität»

Auf die anhaltende Neutralitätsoffensive der Traditionalisten hat die Vorsteherin des EDA, Micheline Calmy-Rey, mit dem Gegenkonzept der «aktiven Neutralität» reagiert. Neutralität wird dabei zur Legitimierung einer aktiven Aussenpolitik verwendet. Gerade weil die Schweiz neutral ist, so das zentrale Argument, ist sie für Friedensförderung und für eine engagierte Verteidigung der Menschenrechte und des Völkerrechts prädestiniert. So wie in der Nachkriegszeit die Solidaritätsmaxime als Funktion der Neutralität entwickelt wurde, d.h. als Kompensation für die Nachteile des Abseitsstehens, so wird Neutralität hier umgekehrt zu einer Voraussetzung für Solidarität.

Hinter dieser Reinterpretation der Neutralität stehen zwei Beweggründe: Erstens soll damit in der Aussenpolitik jener Handlungsspielraum genutzt werden, der im Bericht 93 zwar festgeschrieben wurde, in der Praxis aber aufgrund der Dominanz des traditionellen Neutralitätsdiskurses nie ausgeschöpft werden konnte. Da sich die Strategie einer Nichtthematatisierung der Neutralität für die Öffnungsbefürworter in den 1990er Jahren als Bumerang erwies, soll nun die ungebrochene emotionale Affinität zur Neutralität zur Stärkung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit der Schweiz genutzt werden. «Aktive Neutralität» impliziert demnach keine konzeptionelle Korrektur des Berichts 93, wohl aber eine andere politische Strategie. Zweitens wird die Neutralität als komparativer Vorteil der Schweiz im internationalen Wettbewerb der Guten Dienste präsentiert. Das Konzept der «aktiven Neutralität» lässt die Frage der sicherheitspolitischen Zweckmässigkeit der Neutralität bewusst offen und rekurriert stattdessen auf eine anhaltende Beliebtheit der Schweizer Neutralität ausserhalb Europas, die eine aktive Vermittlungstätigkeit begünstige.

Mag diese Strategie aus kurzfristiger Perspektive einleuchten, so ist sie längerfristig doch mit Nachteilen verbunden. Wer sich auf einen Kampf um die Deutungshoheit der Neutralität einlässt,

Neutrale / allianzfreie Staaten in Europa im Vergleich						
	UNO-Beitritt	EU-Beitritt	Truppen in Friedensmissionen 2006	Davon in UNO-Missionen	Davon in anderen Missionen	Teilnahme EU-Battle-groups
Schweiz	2002	-	274	20	254	Nein
Österreich	1955	1995	1236	385	851	Ja
Schweden	1946	1995	945	186	759	Ja
Finnland	1955	1995	779	102	677	Ja
Irland	1955	1973	676	387	289	Ja

Quelle: IISS Military Balance 2007

riskiert eine zusätzliche Verengung des Handlungsspielraums, falls die Umdeutung der Neutralität in ein Paradigma für solidarische Partizipation misslingt. Zudem zeigt das Beispiel des NATO-Mitglieds Norwegen, dass erfolgreiche Vermittlung weniger mit Neutralität als mit langjährigen Kontakten und genügend Ressourcen zu tun hat. Dass sowohl Norwegen als auch die Schweiz eigenständige Vermittlerrollen im Nahen und Mittleren Osten spielen, lässt sich ferner auf ihre EU-Nichtmitgliedschaft zurückführen, die ihnen – in begrenztem Rahmen – eine Nischenpolitik erlaubt.

Hin zu einer strategischen Kultur?

Auch wenn die Neutralität in der Bundesverfassung nur als Instrument erwähnt wird und ihre sicherheitspolitische Funktionalität stark abgenommen hat: ihre innenpolitische Popularität als Identitätsmerkmal der Schweiz wird sie so schnell nicht verlieren. So ist zu erwarten, dass politische Repräsentanten auch künftig versuchen werden, die Neutralität als Etikette und Vehikel für ihre aussen- und sicherheitspolitischen Agenden zu verwenden. Die Omnipräsenz der Neutralitätsrhetorik ist jedoch nicht im Interesse der Schweiz und droht sich insbesondere auf die Sicherheitspolitik nachteilig auszuwirken. Die langwierigen Debatten um eine bedrohungsgerechte Transformation der Armee und einen Ausbau der im internationalen Vergleich nach wie vor bescheidenen sicherheitspolitischen Kooperation haben dies deutlich gemacht.

Anstatt sich in einen fruchtlosen Deutungsstreit um die «wahre» Neutralität zu verstricken, sollten die politischen Entscheidungsträger die dem Streit zugrunde liegenden grundsätzlichen Differenzen bezüglich der Ausrichtung der Aussen- und Sicherheitspolitik diskutieren. Gefragt wäre ein vom Neutralitätsbegriff losgelöster nationaler Strategieprozess, in welchem die Schweiz aufgrund einer umfassenden Bedrohungsanalyse ihre aussen- und sicherheitspolitischen Interessen und Prioritäten festlegt und daraus Aufträge

für geeignete Instrumente ableitet. Mit einer solchen Gesamtstrategie würden sich die Sicherheits-, Aussen- und Entwicklungspolitik der Schweiz besser koordinieren, die Schnittstellen zwischen zivilen und militärischen Mitteln effizienter bewirtschaften und die Handlungsfähigkeit insgesamt steigern lassen.

Wie steinig der Weg zu einer strategischen Kultur für die Schweiz angesichts ihres politischen Konkordanzsystems und der derzeitigen innenpolitischen Polarisierung jedoch ist, zeigt der Neutralitätsbericht 07. Dieser hält zwar konzeptionell am Bericht 93 fest und erwähnt weder die «integrale» noch die «aktive» Neutralität. Gleichzeitig versucht er aber den politischen Spagat zwischen diesen Konzepten und betont die Nützlichkeit der Neutralität in einem Masse, das ihn stark vom Bericht 93 unterscheidet. So unterstreicht er die Vorteile der Neutralität für die Schweiz als Mediatorin und humanitäre Helferin. Auch würdigt er ihre Schutzfunktion bei zwischenstaatlichen Kriegen und bezeichnet sie als einen «Faktor, der die internationale Gemeinschaft stabilisiert und strukturiert». Ferner weist er auf die Möglichkeit und die Chancen einer Einsitznahme der neutralen Schweiz im UNO-Sicherheitsrat hin.

Viele dieser Aussagen wirken aber axiomatisch. Die entscheidende Frage der sicherheitspolitischen und völkerrechtlichen Relevanz der Neutralität angesichts der wachsenden Asymmetrie in der Kriegsführung und des transnationalen Charakters der Bedrohungen wird gar nicht erst aufgegriffen. Leitlinien und Impulse für die Aussen- und Sicherheitspolitik vermag der Bericht damit keine zu geben. Im Gegenteil: Die Forderung beispielsweise nach «einer gewissen Äquidistanz in den Beziehungen zu den übrigen Staaten» mag neutralitätspolitisch begründet sein, behindert aber eine interessengeleitete Politik.

- Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Bezug und Mailingliste: www.ssn.ethz.ch