

SCHWEIZ

## Wie viel Neutralität können wir uns noch leisten?

Die Schweiz mischt sich nicht in fremde Angelegenheiten ein. Dieser außenpolitische Grundsatz ist veraltet.

VON Oliver Diggelmann | 04. August 2011 - 08:00 Uhr

Die Situation ist paradox. Die Schweiz hat ihre Neutralitätspolitik seit dem Irakkrieg Anfang der neunziger Jahre markant gelockert, beteiligt sich seit 1999 sogar mit eigenen Truppen an der internationalen Friedensoperation im Kosovo – dennoch wird ihr Abseitsstehen immer wieder heftig kritisiert. Mehr noch: Bei internationalen Krisen reagiert das Ausland zuweilen ungehalten, wenn die Schweiz unter Berufung auf ihre Neutralität abwägt, ob und in welchem Umfang sie fremden Armeen Transitrechte gewähren soll, während andere Länder über die Entsendung von Friedenstruppen diskutieren.

Dabei hat die Schweiz in den vergangenen zwanzig Jahren einen bemerkenswerten Wandel durchgemacht. Die Kalte-Krieg-Doktrin der verabsolutierten Neutralität wurde fallen gelassen, man öffnete sich und ging sicherheitspolitische Kooperationen ein.

Was aber führte zur Wende?

Die Schweiz war 1991 unerwartet heftigen Vorwürfen ausgesetzt, weil sie sich unter Berufung auf ihre Neutralität geweigert hatte, ihren Luftraum für Überflüge von Kampfformationen der UN-Koalition unter Führung der USA freizugeben. Die Koalition wollte damals, ausgestattet mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrates, Saddam Husseins Armee aus dem annektierten Kuwait vertreiben. Vier Jahre später, 1995, öffnete die Schweiz während des Bosnienkrieges erstmals ihren Luftraum für militärische Überflüge einer UN-Friedensoperation. Seither ist das der Normalfall – vorausgesetzt, die militärischen Sanktionen sind vom Sicherheitsrat autorisiert. Auch beteiligt sich die Schweiz regelmäßig an nicht militärischen Sanktionen des UN-Sicherheitsrats, wobei sie ihre Maßnahmen im Regelfall an jenen der EU-Staaten ausrichtet.

Trotzdem, die »neue«, undogmatischere Schweizer Neutralität erfährt kaum mehr Anerkennung. Wieso? Der Hauptgrund sind die anderen Neutralen. Österreich und Finnland beteiligten sich beide an den Friedenstruppen in Bosnien; Österreich entsandte auch Soldaten nach Zypern, Finnland nach Mazedonien. Unser östlicher Nachbar, der sich 1955 bei der Einführung der Neutralität am Schweizer Vorbild orientierte, sieht heute darin kein Hindernis mehr für einen offensiven Waffeneinsatz im Rahmen von UN-Friedensoperationen. Das neutrale Schweden wiederum ist mit mehr als 500 Soldaten im Norden Afghanistans präsent. In der Libyenkrise beteiligte es sich mit acht Jagdflugzeugen

an der Durchsetzung der Flugverbotszone. Der Schweizer Beitrag bestand darin, britischen Militärfahrzeugen die Erlaubnis zum Transit zu gewähren.

Doch was international kaum wahrgenommen wurde, war im Innern für einige bereits viel zu viel. Die SVP, die sich konsequent an der Neutralitätspraxis des Kalten Krieges orientiert, kritisierte die Erlaubnis als neutralitätswidrig. Sie behandle nicht strikt beide Konfliktparteien gleich.

### **Wirtschaftlich macht man mit, politisch steht man abseits**

Aber was ist Neutralität eigentlich? Zunächst ein Instrument, um den eigenen Staat möglichst geschickt durch die Unbilden der Geschichte zu steuern. Rechtlich ist sie indes nur schwach determiniert. Neutralität besteht aus einem überschaubaren Bündel von Pflichten und Rechten: Nicht zum Ausbruch eines Konfliktes beitragen, nicht Partei ergreifen und die eigene Neutralität nicht durch unbotmäßiges Verhalten in Friedenszeiten kompromittieren. Heute ist für Neutrale auch die Beteiligung an vom UN-Sicherheitsrat autorisierten Maßnahmen zulässig. Denn die UN-Charta, die jedes Mitglied mit dem Beitritt anerkannt hat, steht über dem Völkerrecht.

Was über diese rechtliche Neutralitätsdefinition hinausgeht, ist Interpretation. Auch hierzulande. So absolut und rigide wie im Kalten Krieg war die Schweizer Neutralität nicht immer. Nach dem Ersten Weltkrieg betonte man die Idee der Solidarität mit der Staatengemeinschaft ungleich stärker. Teilweise wurden in jener Periode auch hochpolitische internationale Mandate als neutralitätskompatibel betrachtet. Hinzu kommt: Schweizer Neutralitätspolitik war im 20. Jahrhundert immer auch Wirtschaftspolitik. Historiker wie Jakob Tanner haben verschiedentlich auf diesen in der Neutralitätsdebatte vernachlässigten Aspekt hingewiesen. Für schweizerische Unternehmen war es wichtig, als neutral zu gelten, dadurch konnten sie während eines Krieges weiter Handel mit den Kriegsparteien treiben. Und nach Kriegsende galten sie nicht als Vertreter ehemaliger Feindstaaten. Die Neutralität ließ sich weltweit zu Geld machen; der Begriff »Neutralitätsrendite« bringt dies auf den Punkt.

Dabei unterschied man streng zwischen neutralitätspolitisch zulässiger wirtschaftlicher und unzulässiger politischer Integration. So wurde eine Mitgliedschaft in der OECD und im Gatt als zulässig, eine Teilnahme an der EWG dagegen als neutralitätswidrig betrachtet. Wenn bereits ein EWG-Beitritt neutralitätspolitisch unmöglich oder zumindest suspekt war, musste dies erst recht für militärische Beiträge an eine Stabilität gelten, die über die Bewaffnung für den Selbstverteidigungsfall hinausgingen.

Außerdem wurde die Neutralität zusehends wichtiger für den nationalen Zusammenhalt. Im Ersten Weltkrieg flocht sie Banden zwischen den Landesteilen, welche zu Frankreich (Westschweiz) beziehungsweise zu Deutschland (Deutschschweiz) hielten. In dieser Brückenfunktion, die sich in den kommenden Jahrzehnten verstärkte, liegt eine der Wurzeln für die Abkoppelung des Neutralitätsverständnisses von der außenpolitischen

Realität. Die Neutralität wurde zur politischen Idee, die vielen als Selbstzweck erschien – und weiterhin erscheint.

Mehr noch: Neutralität galt zunehmend als Schweizer Tugend, deren Wurzeln man in der Schlacht bei Marignano vermutete. Historiker haben zwar gezeigt, dass die außenpolitische Zurückhaltung ab dem frühen 16. Jahrhundert ausschließlich Folge der konfessionellen Zerrissenheit war, aus der Handlungsunfähigkeit resultierte. Doch der damit hergestellte Zusammenhang zwischen Neutralität, Friedensliebe und politischer Umsicht ließ sich gut nutzen für die Schaffung eines nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls. Die Neutralität wurde Teil des ethischen Fundaments der Schweiz.

Dabei kostete das Verständnis der Neutralität im Zweiten Weltkrieg viele Juden das Leben. Die Schweiz versteckte sich hinter ihrer Neutralität und wies jüdische Flüchtlinge an der Grenze ab. Innenpolitisch galt dies als pragmatisches Taktieren gegenüber einem übermächtigen Nachbarn. Eine Haltung, die das Land in den neunziger Jahren einholte, als es wegen seines Umgangs mit den Geldern der in den Konzentrationslagern getöteten Juden international am Pranger stand.

Doch bis heute hat sich die Schweiz ihre ethische Deutung der Neutralität bewahrt. Bei jeder Gelegenheit verweist sie auf ihre Bereitschaft zur Leistung »guter Dienste«. Diese aber werden weit seltener in Anspruch genommen als erhofft. Die Schweiz überschätzt die internationale Anerkennung dieser Bereitschaft als eine Art solidarische Kompensation der Neutralität. Sie sperrt sich gegen die Erkenntnis, dass gut vernetzte Staaten wie Norwegen oder Kanada längst ebenso erfolgreich als Vermittler agieren, ohne dabei neutral zu sein.

Seit den vierziger Jahren sind zwei Generationen herangewachsen, denen rigide Neutralität als Essenz außenpolitischer Klugheit vermittelt worden war: sowohl politisch als auch ökonomisch profitabel und dazu noch moralisch nicht angreifbar. Die Schweizer Bevölkerung hat sich daran gewöhnt, an der Friedensrendite Europas zu partizipieren. Ihr Neutralitätsverständnis und ein einseitiges Geschichtsbild hindert sie jedoch, sich zu fragen, ob man die Friedenslasten nicht aktiver mittragen müsste – über die Selbstverteidigung hinaus. In diesem Licht betrachtet, war bereits die Beteiligung der Schweiz an der Friedensoperation im Kosovo und der UN-Beitritt 2002 ein Erfolg.

### **Was eine aktive Neutralitätspolitik für die Schweiz bedeuten würde**

Trotz dieser Politik der Minischritte ist eine zeitgemäße Neutralitätspolitik sinnvoll und notwendig. Andere Länder sind kaum dauerhaft bereit, die Lasten für den Frieden ohne größere Gegenleistung mitzutragen. Denn die Erwartungen an die Schweiz, mehr zur Sicherheit in der Welt beizutragen, orientieren sich am Gewicht des Landes und nicht – wie es die meisten Schweizer gern hätten – an der Größe des Territoriums. Und nüchtern betrachtet, sind diese Erwartungen weder abwegig noch anmaßend.

Zu beachten ist dabei Folgendes:

1. Eine realistische Einschätzung der eigenen Abhängigkeiten: Die Schweiz ist ökonomisch vom Ausland abhängig – nicht umgekehrt. Sie gehört zu den am stärksten mit der Weltwirtschaft verflochtenen Volkswirtschaften. Der Überschuss der Auslandsaktiven gegenüber den Auslandspassiven ist höher als das Bruttoinlandsprodukt. Die Rede von der ökonomischen Interdependenz ist ein Euphemismus. Diese Abhängigkeit bedeutet selbstverständlich Abhängigkeit vom politischen Wohlwollen anderer – insbesondere der ungeliebten EU.

2. Eine realistische Einschätzung der Fremdwahrnehmung: Sicherheitspolitisch sehen viele Länder die Schweiz als Trittbrettfahrer. Sie nehmen sie als Profiteur des Friedens in Europa und einer starken Nato wahr, welche indirekt auch die Sicherheit der Schweiz und anderer Neutraler wie Österreich verteidigt. Die Neutralen profitieren zudem, weil bei ihnen die Gefahr bedeutend geringer ist, zum Ziel terroristischer Anschläge zu werden. Die Schweiz wird als *free rider* der kollektiven Sicherheit des Westens wahrgenommen, sie unterbricht überdies die Nato-Transportrouten. Diese Fremdwahrnehmung wirkt sich besonders ungünstig aus, wenn in anderem Kontext ebenfalls der Eindruck schweizerischen Egoismus entsteht. Wer bei Konflikten abseits steht, wer das Bankgeheimnis verteidigt und bei der europäischen Integration Rosinen pickt, dessen Image leidet. Es ist also geschickter, einen solchen schlechten Eindruck gar nicht erst aufkommen zu lassen. Ohne enge Partner ist es zudem schwer, sich erfolgreich gegen Übertreibungen und Pressionen stärkerer Staaten zu wehren, mit denen die Schweiz in den letzten Jahren verschiedentlich unliebsame Erfahrungen machen musste; solche Realitäten bisher nicht gewohnt, bot sie oft ein Bild der Hilflosigkeit.

3. Eine realistische Einschätzung der Akzeptanz der Neutralität. Sie ist Teil der Fremdwahrnehmung. Neutralität erscheint vielen in einer zusammenwachsenden Welt als Anachronismus. Sie wird oft mehr hingegenommen als geschätzt, auch wenn Letzteres punktuell durchaus vorkommt. Wenn die Schweiz als neutraler Staat ihre »guten Dienste« hartnäckig öffentlich anpreist, wirkt das manchmal aufdringlich.

Konkret heißt dies: Der vom Bundesrat eingeschlagene Weg einer aktiven Neutralität, die auf internationale Vernetzung und verlässliche Beiträge an die Friedenslasten setzt, ist im Grundsatz der richtige. Das Beispiel Schweden zeigt, wie glaubwürdige Neutralität mit der Rolle eines verlässlichen Partners dauerhaft vereinbar ist. Auch die Übernahme eines Sitzes im UN-Sicherheitsrat, wie er derzeit diskutiert wird, wäre neutralitätspolitisch sinnvoll. Ob die Schweiz zur Anpassung ihrer Neutralität an die Rahmenbedingungen der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts auch ohne massiven äußeren Druck und größere Krisen fähig ist – das hingegen ist eine andere Frage.

COPYRIGHT: ZEIT ONLINE

ADRESSE: <http://www.zeit.de/2011/32/CH-Neutralitaet>