

LAURENT GOETSCHEL

## **Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik?**

Die Neutralität hat ihre sicherheitspolitische Kernfunktion eingebüsst, bleibt jedoch in der Bevölkerung tief verwurzelt. Damit kann sie zwar der inneren und äusseren Vermarktung der Aussenpolitik dienen, jedoch keine sinnvolle Grundlage für aussenpolitische Entscheidungen mehr liefern. Dies erfordert eine klare Trennung von Marketing und Substanz.

Die Neutralität ist ein Phänomen. Während einige Aussenpolitiker sie dermassen überholt finden, dass sie das Wort kaum mehr über die Lippen bringen, sehen andere darin die aussenpolitische Schöpfung der Schweiz schlechthin. Wie diese am besten gewahrt werden kann, an dieser Frage scheiden sich jedoch die Geister der Neutralitäts-Enthusiasten: ob passiv oder aktiv, abstinenz- oder handlungsorientiert. Der nächste offizielle Bericht zur Neutralität befindet sich in Ausarbeitung und dürfte Klärung bringen – dies wenigstens bis zum übernächsten Bericht, der zwar noch nicht angesagt ist, aber kommen wird – dies ist so sicher, wie dass der Apfel vom Baum fällt.

Dabei wird wiederum eine Mischung von Recht und Politik die Grundlage für die Schlussfolgerungen liefern. Denn obwohl die Neutralität ein völkerrechtlich verankertes Konzept ist, liegt dessen Handhabung von Fall zu Fall im Ermessen der politischen Handlungsträger. Damit verbunden ist eine bunte Mischung an Argumenten, die von objektiv-rechtlichen bis zu subjektiv-politischen und von realistisch-pragmatischen bis zu idealistisch-utopischen reichen. Zusammen produzieren diese Ansichten eine Konzeption der Neutralität, die weder unumstritten noch von Dauer ist. Als Mosaik bilden sie eine Basis für das Weiterbasteln an der Interpretation und am Stellenwert des Konzepts, das von manchen heutzutage als *Handicap*, von anderen zugleich jedoch als *Branding* für die Schweizer Aussenpolitik gesehen wird. Das Ausmass der Divergenzen und die Vehemenz der Diskussionen legen es nahe, zunächst einige Eckpunkte zum sicherheitspolitischen Kern der Neutralität sowie zu ihrer Solidaritäts- und Wirtschaftsdimension in Erinnerung zu rufen. Danach soll auf Chancen und Risiken aktueller Entwicklungstendenzen des Konzepts hingewiesen werden.

### **Zum sicherheitspolitischen Kern der Neutralität**

Der rechtliche Kern der Neutralität bezieht sich auf die Haltung eines Landes gegenüber militärischen Konflikten zwischen Drittstaaten. Zu einer Zeit, wo es noch gang und gäbe war, dass in Europa Kriege geführt wurden, erklärten sich verschiedene Staaten neutral. Damit war gemeint, dass diese in solchen Konflikten keine Partei ergreifen würden. Genauso, wie es gemäss geltender Usanz das Recht zum Krieg gab, beinhaltete die Neutralität das Recht zum «Nicht-Krieg». Dies war, gerade für kleinere Staaten wie die Schweiz, eine Überlebensmaxime in einem von Kriegen geprägten Staatenumfeld. Seit dem Aufkommen erster Institutionen der kollektiven Sicherheit zu Beginn des letzten Jahrhunderts ist die Bedeutung der Neutralität als sicherheitspolitische Maxime der Schweiz infrage gestellt worden. Theoretisch schliessen sich beide aus: Entweder engagiert sich ein Land in einer Organisation kollektiver Sicherheit und wirkt dort an kollektiv beschlossenen Zwangsmassnahmen mit. Dafür erhält es eine «Sicherheitsgarantie» für seine eigene territoriale Integrität. Die Neutralität

wird damit sicherheitspolitisch hinfällig. Oder ein Land setzt auf seine Neutralität als einzelstaatliche Überlebensmaxime und bleibt Mechanismen der kollektiven Sicherheit fern. In der politischen Realität sind die Sachverhalte jedoch nicht so klar getrennt wie in der Theorie: Systeme kollektiver Sicherheit können mehr oder weniger perfekt sein. Und es kann somit für ein Land durchaus eine valable Option sein, in einem solchen System aktiv mitzuwirken und gleichzeitig seine Neutralität beizubehalten, dies für den Fall, dass die kollektive Sicherheitsgarantie einmal nicht funktionieren sollte. Beide Male, als die Schweiz einem System kollektiver Sicherheit beigetreten ist, 1920 dem Völkerbund und 2002 den Vereinten Nationen, optierte sie für die Aufrechterhaltung ihrer Neutralität. Zugleich versicherte die Schweiz, an wirtschaftlichen Sanktionen kollektiver Sicherheit mitzuwirken und, von Fall zu Fall, auch an militärischen. Die Tatsache, dass die Schweiz der UNO beigetreten ist, sagt somit weder etwas für noch gegen die Neutralität aus. Allenfalls wird deren Relevanz durch die Existenz eines funktionierenden Systems kollektiver Sicherheit relativiert.

Es ist die Veränderung des europapolitischen Umfelds und der allgemeinen Bedrohungslage der Schweiz, welche die sicherheitspolitische Relevanz der Neutralität hinfällig macht. In der Nachbarschaft der Schweiz werden heutzutage keine Kriege mehr geführt. Und es ist realpolitisch auch nicht abzusehen, dass solche wieder stattfinden werden. Sollte es in Osteuropa oder auf dem Balkan wiederum zu Gewaltkonflikten kommen, so wäre die Schweiz wie die anderen europäischen Staaten bestrebt, diesen Konflikten mit kollektiven Massnahmen ziviler oder militärischer Art entgegenzuwirken. Dafür bieten sich in erster Linie die EU und die NATO an. Es ist kaum anzunehmen, dass sich die Schweiz gegenüber solchen Konflikten mit einem neutralen Abseitsstehen begnügen würde. Dafür hat sie aus ökonomischen, aussen-, sicherheits- und migrationspolitischen Gründen ein zu starkes Interesse an Stabilität und einer friedlichen Entwicklung des «grösseren» Europa. Das europäische Umfeld vermag somit eine an der Neutralität orientierte Aussenpolitik nicht mehr zu begründen. Es zeichnen sich in diesem Umfeld auch keine Entwicklungen ab, gegenüber denen die Schweiz ein Interesse haben könnte, sich neutral zu verhalten.

Hinzu kommt, dass auch eine sich über Europa hinaus erstreckende Bedrohungsanalyse keine Elemente auszumachen vermag, die potenziell neutralitätsrelevant wären. Neutralität ist in Bezug auf intentionale, das heisst absichtliche, militärische Konfliktformen zwischen Drittparteien definiert. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Schweiz im Rahmen eines solchen Konflikts zu einem singulären Angriffsziel – welcher Art auch immer – würde, ist äusserst gering. Dies könnte allenfalls dann der Fall sein, wenn sie Drittparteien bewusst oder unbewusst provozieren sollte, sei dies durch ihr Auftreten im internationalen Rahmen, oder wenn in der Schweiz ansässige nicht-staatliche Akteure mit internationalem Gewicht als Akteure oder Komplizen in internationalen Konflikten perzipiert und mit der Schweiz gleichgesetzt würden. Beide Szenarien sind wenig wahrscheinlich. In allen anderen Fällen wird die Schweiz von Dritten entweder als Teil des westlichen beziehungsweise europäischen Lagers wahrgenommen – oder überhaupt nicht.

Die wichtigsten Bedrohungen der Schweiz sind heutzutage ohnehin nichtintentionale Bedrohungen, das heisst Bedrohungen, die keinem spezifischen Akteur zuzuordnen sind und die auch kein identifizierbares Ziel verfolgen. Sie sind nichtmilitärischer Art und betreffen nicht die Schweiz als solche, sondern ganze Regionen oder die Staatengemeinschaft als Ganzes. Vor allem ökologische und gesundheitliche Risiken spielen eine zunehmend wichtige Rolle. Eine an der Neutralitätsmaxime orientierte Sicherheitspolitik macht gegenüber solchen Entwicklungen wenig Sinn. Neutralität ist eine Stellung in einem Konflikt, nicht eine Haltung gegenüber Sachproblemen.

### **Zur Solidaritäts- und Wirtschaftsdimension der Neutralität**

Die Solidaritätsdimension der Neutralität hat sich in Ergänzung zur sicherheitspolitischen beziehungsweise militärischen Kerndimension entwickelt. Wenn ein Land im Europa des 18., 19. oder auch 20. Jahrhunderts sich der aktiven Parteinahme in weltanschaulichen Konflikten enthielt, bestand die Gefahr, dass dies als mangelnde Solidarität oder sogar Feigheit angesehen werden würde (Frei 1969: 179). Aus diesem Bewusstsein heraus entstand die Solidaritätsdimension der Neutralität und darin ein-

gebettet die humanitäre Tradition der Schweiz. Diese ergänzende Dimension war auch Bestandteil der Überlegung, dass die Neutralität nur dann von den damaligen europäischen Grossmächten anerkannt und respektiert werden würde, wenn sie diese auch als in ihrem Interesse liegend betrachten würden. Daher nutzte die Schweiz ihre Neutralität für humanitäre Leistungen. Dazu gehörten etwa die Internierung von Kriegsgefangenen oder die Förderung des Roten Kreuzes. Später gesellten sich im Zeichen der Guten Dienste weitere Leistungen hinzu, die das Anbieten der Schweiz als Treffpunkt für Konfliktparteien und ähnliche weitere Dienstleistungen beinhalteten (Probst 1988).

Die humanitäre Tradition der Schweiz als Teil der Solidaritätsdimension der Neutralität hatte somit historisch gesehen keinen primär ideellen Charakter, sondern war Teil des neutralitätspolitischen Kalküls. Grundsätzlich kann ein Land neutral sein und mit humanitärer Politik und Friedensförderung nichts am Hut haben. Die Schweiz stellte jedoch bewusst einen Bezug zwischen dem sicherheitspolitischen und dem humanitären Bereich her, weil sie im zweiten einen Beitrag zur Legitimation des ersten sah. Sie stand damit nicht alleine da: Andere neutrale Länder wie Schweden oder Österreich zeigten sich ebenfalls überdurchschnittlich aktiv in humanitären, entwicklungs- und friedenspolitischen Bereichen. Handkehrum gibt es heutzutage auch nichtneutrale Länder wie Dänemark, Kanada und Norwegen, die in den betreffenden Politikfeldern den (ex-)neutralen Staaten in nichts nachstehen, ganz im Gegenteil.

Neben der Solidaritätsfunktion hatte die Neutralität in der Vergangenheit auch eine wirtschaftliche Ergänzungskomponente: Indem die offizielle Schweiz in einem Konflikt nicht Partei ergriff, erhöhte sie ihren Spielraum, um mit sämtlichen Konfliktparteien Beziehungen und eben auch wirtschaftliche Beziehungen aufrechterhalten zu können. Dieses rein wirtschaftspolitisch nachvollziehbare Verhalten hat zu historischen Diskussionen und Untersuchungen Anlass gegeben. Die bekanntesten Fälle betrafen die Beziehungen der Schweiz zu Nazideutschland im Zweiten Weltkrieg (Unabhängige Expertenkommission 2002) und diejenigen zu Südafrika zur Zeit der

Apartheid (Kreis 2005). Im Zentrum der ethischen und politischen Auseinandersetzungen stand die Frage, ob die Schweiz durch ihr Verhalten die Fortsetzung eines Krieges beziehungsweise die Aufrechterhaltung eines Unrecht-Regimes letzten Endes begünstigt hat. Seit Beginn der Neunzigerjahre schliesst sich die Schweiz sämtlichen Wirtschaftssanktionen der UNO an. Wegen ihrer engen wirtschaftlichen Verflechtung mit dem EU-Raum ist es für die Schweiz auch kaum machbar, handelspolitische Sanktionen der EU gegenüber Drittländern zu ignorieren. Somit hat die Neutralität als wirtschaftspolitisches Konzept seine Bedeutung eingebüsst.

### **Neutralität als Hindernis schweizerischer Aussenpolitik?**

Mit der Wandlung des politischen und institutionellen europäischen Umfelds und der Entwicklung der Bedrohungslage der Schweiz hat die Neutralität ihre auf die Sicherheit des Landes bezogene Kernfunktion verloren. Deshalb sollte man sie auch abschaffen, meinen diejenigen Stimmen, die in ihr primär ein *Handicap* für die Aussenpolitik sehen. Dabei wird stillschweigend davon ausgegangen, dass die Solidaritätsdimension und die humanitäre Tradition der Schweiz davon nicht betroffen wären. Logisch wäre dies nicht zwingend, denn die Schweiz entwickelte diese Politikfelder in Ergänzung zu ihren militärischen Neutralitätspflichten. Wichtiger ist jedoch die Frage, inwiefern die Neutralität wirklich ein Hindernis zum Erreichen der aussenpolitischen Ziele der Schweiz darstellt: Der einzige klare «no go» für ein neutrales Land ist ein Beitritt zu einem Militärbündnis. Dies ergibt sich aus der Definition der Neutralität. Zurzeit könnte dies einzig die NATO betreffen. Der Beitritt zu dieser Organisation war jedoch noch nie ein Ziel der Schweizer Aussenpolitik. Und er dürfte es auf absehbare Zeit auch nicht werden.

Ein Beitritt zur EU, der in wechselnder Form und Intensität Ziel der Aussenpolitik gewesen ist und bleibt, würde durch die Neutralität nicht behindert (Goetschel 1998). Die EU kann in den Feldern der Verteidigungs- und Militärpolitik nur einstimmig Entscheide fällen und Position beziehen. Die Schweiz könnte somit nicht gezwungen werden, sich an Aktionen zu beteiligen, die sie als mit dem rechtlichen Kern

ihrer Neutralität unvereinbar betrachtet. Auch hätte die Schweiz die Möglichkeit, sich der Stimme zu enthalten, womit sie vermeiden könnte, unbotmässigem Druck der übrigen Mitgliedstaaten ausgesetzt zu werden. Allenfalls könnte die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit ihrem europäischen Umfeld als ein für die Neutralitätspolitik heikler Faktor gesehen werden. Diese Verflechtung besteht jedoch unabhängig davon, ob die Schweiz EU-Mitglied ist oder nicht. Ernsthafte Spannungen zur Neutralität würden nur dann entstehen, wenn die EU eine militärische Solidaritätsklausel für ihre Mitglieder einführen sollte. Dies würde jedoch die Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten voraussetzen, was wenig wahrscheinlich ist.

Die Neutralität stellt somit kein Hindernis für die Schweizer Aussenpolitik dar. Es gibt jedoch einen weiteren, zentraleren Grund, sie nicht abzuschaffen: Die Neutralität ist in der Bevölkerung tief verwurzelt. Wenn mir vor knapp 20 Jahren der damalige Generalsekretär des Genfer Instituts für Internationale Studien (IUHEI) anlässlich eines Essens im kleinen Kreis zugestand, dass die Neutralität etwas sei, was er unbedingt seinen Enkelkindern mitgeben möchte, so hat dies etwas Identitätsbezogenes an sich. Es betrifft die Selbstdefinition einer Gruppe oder einer Gesellschaft. Diese Definition kann, braucht aber keinen Bezug zur aussenpolitischen Relevanz des Konzepts zu haben. Die Neutralität verfügt gemäss alljährlich durchgeführten Meinungsumfragen in der Schweizer Bevölkerung über ein ungebrochen hohes Ansehen: Eine erdrückende Mehrheit von 90 Prozent der befragten Schweizerinnen und Schweizer wünscht, die Neutralität beizubehalten (Haltiner et al. 2006: 98). Diese Haltung ist nicht notwendigerweise an eine aussen- oder sicherheitspolitische Funktion geknüpft. Eine weiterhin erkleckliche Mehrheit von 76 Prozent der befragten Personen vertritt die Ansicht, die Neutralität wäre auch dann beizubehalten, wenn sie sämtliche aussen- und sicherheitspolitischen Funktionen eingebüsst haben sollte (Haltiner et al. 2006: 101). Allein diese Tatsache verschafft der Neutralität eine Funktion: Sie bildet nach wie vor einen zentralen Bestandteil der (ausser-)politischen nationalen Identität der Schweiz. Daran vermögen auch noch so viele kritische Stimmen nichts zu ändern, ganz im Gegenteil: Sie rufen durch ihre negativen Äusserungen positive Gegenstim-

men hervor, die wiederum der Positionierung und weiteren Verankerung des Konzepts Vorschub leisten.

Es ist in einer Demokratie unüblich, etwas abzuschaffen, wozu sich eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung regelmässig bekennt. Zudem kann die Neutralität in dieser Eigenschaft der innenpolitischen Legitimation und Verankerung der Aussenpolitik dienlich sein. Seit dem Entstehen der Aussenpolitik des schweizerischen Bundesstaates in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden wichtige aussenpolitische Entscheidungen stets gegenüber der Neutralität verortet. Im Vordergrund stand die Kompatibilität anvisierter Neuerungen mit den rechtlichen und politischen Anforderungen der Neutralität. Letztere führten etwa zu Beginn des Kalten Krieges zu fast peinlich umständlichen Abklärungen über die Auswirkungen der Mitgliedschaft der Schweiz in ausgewählten internationalen Organisationen. Auch in den letzten Jahrzehnten bildeten etwa der Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) und zur UNO oder die Mitwirkung an der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) Gegenstand ausführlicher neutralitätsbezogener Debatten. Dasselbe gilt für den nicht vollzogenen Schritt eines Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Die Neutralität abzuschaffen, ist somit weder notwendig noch real machbar.

### **Neutralität als Markenzeichen Schweizer Aussenpolitik?**

Neuerdings wird die Neutralität nicht mehr nur im Sinne ihrer Bewahrung oder Nichttangierung, sondern als Instrument zur aktiven Vermarktung der Aussenpolitik nach innen und nach aussen verwendet: Aktive Neutralität soll gewisse aussenpolitische Schritte im Rahmen der zivilen Friedensförderung und der humanitären Politik nicht mehr nur erlauben, sondern diese geradezu erfordern. Es geht nicht mehr um das Aufzeigen der Neutralitäts-Kompatibilität, sondern der Neutralitäts-Relevanz aussenpolitischer Handlungen zur Stärkung ihrer innenpolitischen Akzeptanz und Legitimität. Dieser Einsatz der Neutralität als Motor der Aussenpolitik hat in seiner konkreten Ausgestaltung zu politischen Diskussionen Anlass gegeben.



Dies ist auch nicht weiter erstaunlich, denn die Umkehr des handlungsanleitenden Kerns der Neutralität von einer Pflicht zur Enthaltung hin zu einer Leistungspflicht kann Verwirrung schaffen. Wenn in den Entspannungsphasen des Kalten Krieges von aktiver Neutralität die Rede war, sollte damit im Rahmen der selbst auferlegten Zurückhaltung der aussenpolitische Handlungsspielraum der Schweiz erweitert werden. Darunter fiel etwa die Mitwirkung des Landes am Prozess der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). «Aktiv» galt nicht als Gegenstück zu «passiv» in Bezug auf die Neutralität, sondern mit Blick auf die Aussenpolitik insgesamt. Diese sollte weniger im Dienste der reinen Neutralität stehen und deren Solidaritätsdimension stärken.

Vor diesem Hintergrund ist daran zu erinnern, dass Neutralität primär heisst, sich der Beteiligung an Gewaltkonflikten zu enthalten, und nicht, über diese Nichtbeteiligung hinaus für gewisse Werte einzustehen. Letzteres war immer nur eine ergänzende, kompensierende Verhaltensmaxime, die das einzelstaatliche Abseitsstehen in zentralen Fragen ausgleichen sollte. Es wäre somit absurd, das eine gegen das andere ausspielen zu wollen. Dies heisst wiederum nicht, dass die Schweiz das Einstehen für gewisse Werte nicht zum Kernziel ihrer Aussenpolitik machen sollte. Dies darf jedoch nicht mit der Relevanz der Neutralität gleichgesetzt werden – und zwar selbst dann nicht, wenn Letztere dazu beitragen kann, diese Ziele innenpolitisch zu verankern.

Schliesslich kommt die Aussensicht hinzu: Die Schweiz geniesst international ohne jeglichen Zweifel einen guten Ruf für ihre humanitäre und friedensfördernde Politik. Wahrscheinlich trifft es sogar zu, dass das Bild der Schweiz als neutrales Land umso nachhaltiger positiv besetzt ist, je weiter man sich von Europa entfernt. Dies mag mit dem IKRK, aber auch mit der Geschichte der Aussenpolitik der Schweiz zusammenhängen, die seit Marignano durch die Abwesenheit von Expansionsgelüsten sowie den Einsatz für das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte geprägt war. Dieses Bild kann für das externe Marketing der Schweizer Aussenpolitik genutzt werden.

### **Chancen und Risiken des Neutralitäts-Branding**

Marketing soll einen engen Bezug zum Produkt aufweisen. Es darf jedoch nicht mit diesem vermenget werden. In unserem Fall ist das Produkt die Aussenpolitik der Schweiz. Es geht um die Realisierung aussenpolitischer Interessen. Die Neutralität ist das Marketing – und nicht umgekehrt. Um erfolgreich zu sein, muss die Schweizer Aussenpolitik qualitativ hochstehend, mit Schwerpunkten versehen und konzeptionell verankert sein.

Gerade in den Bereichen der humanitären Politik und der Friedensförderung ist des Öfteren von einem Markt die Rede: Es herrscht eine Konkurrenzsituation zwischen den Anbietern verschiedener Programme und Projekte vor. Dabei geht es nicht um ein altruistisches Überbieten, sondern um die Interessen der betreffenden Länder und internationalen Organisationen. Denn die jeweiligen Gelder und Programme sind mit dem Aufbau von Beziehungsnetzen und mit viel politischem und wirtschaftlichem Einfluss verbunden. Nicht zufälligerweise wendet die Schweiz zwei Drittel ihres aussenpolitischen Budgets für diese Politikfelder auf.

Um auf diesem Markt bestehen zu können, kommt die Schweiz nicht umhin, Prioritäten zu setzen – thematische und geografische. Dies gilt unabhängig von einem EU-Beitritt, würde durch Letzteren jedoch akzentuiert. In Anbetracht der Dichte an Kontakten und Absprachen in der EU wäre es der Schweiz kaum möglich, in sämtlichen Themenfeldern aktiv mitzuwirken. Ein – zurzeit wenig wahrscheinlicher – Beitritt zur EU würde den Druck zur Spezialisierung somit zusätzlich verstärken.

Für diese Klärung geografischer und thematischer Prioritäten der Aussenbeziehungen der Schweiz vermag die Neutralität kaum weiterzuhelfen. Komparative Vorteile neutraler Staaten lassen sich empirisch nicht einmal mehr im Bereich der Vermittlung nachweisen (Marquis/Schneider 1996). Wenn schon, sind es Kompetenzen, Ressourcen und Beziehungsnetze, die eine Rolle spielen. Hinzu kommt das eingespielte Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (Diamond/McDonald 1996). Genauso wenig vermag die Neutralität heutzutage, abgesehen von

der Beitrittsfrage zu einem Militärbündnis, sinnvolle Hinweise für die strategische Ausrichtung der Aussenpolitik zu liefern.

Es wäre somit fatal, wenn die Rolle, welche die Neutralität für das Marketing der Schweizer Aussenpolitik aus den dargelegten Gründen zu spielen vermag, mit einem substanziellen Beitrag der Neutralität an die Orientierung der Aussenpolitik verwechselt würde. Diese Gefahr besteht vor allem jeweils dann, wenn es irgendwo auf der Welt zum Ausbruch eines Gewaltkonfliktes kommt. Wenn in jüngster Zeit, wie im Irak-Krieg 2003, der Neutralitätsfall erklärt wurde, war dies für die Bestimmung der Schweizer Politik weder ausschlaggebend noch notwendig: Eine Beteiligung der Schweiz an der Militärkoalition wäre schon aufgrund des geltenden Militärgesetzes nicht infrage gekommen.

Auch sonst gilt für die Schweizer Aussenpolitik der Grundsatz, dass nicht militärische, sondern zivile, auf Friedensförderung und nachhaltige Entwicklung ausgerichtete Leistungen im Vordergrund stehen. Dies ist in entsprechenden Gesetzen und Botschaften von Rahmenkrediten nachzulesen. Die potenzielle Neugewichtung solcher Schwerpunkte darf und kann nicht politischen Ad-hoc-Entscheiden des Bundesrats überlassen werden. Diese Gefahr läuft das Aussenministerium jedoch jedes Mal, wenn grundsätzliche aussen- und sicherheitspolitische Entscheidungen anhand der Neutralitäts-Exegese beziehungsweise anhand der Frage, ob ein Neutralitätsfall vorliegt oder nicht, entschieden werden. Ein solches Beispiel lieferte die Sondersitzung des Bundesrates im Sommer 2006 zum Konflikt zwischen Libanon und Israel, in welcher die Nichtfeststellung des Kriegszustandes und damit das Nichteintreten des Neutralitätsfalls der Regierung dazu dienen, der im Kollegialorgan nicht mehrheitsfähigen Politik der Aussenministerin eine Abfuhr zu erteilen.<sup>1</sup> Dasselbe gilt für die Beendigung von Neutralitätsfällen. Damit wird die Handhabung der Neutralität zum Spielball (innen-)politischer Ränkespiele, die letztlich zum Ziel haben, Krieg führenden Ländern mehr oder weniger Sympathien zu bekunden, Rüstungsgeschäfte zu täti-

<sup>1</sup> NZZ am Sonntag, 27.7.2006 (S.13): Schweiz konzentriert sich auf humanitäre Hilfe. Bundesrat bremst Aussenministerin Calmy-Rey.

gen oder nicht, den Luftraum zu sperren oder nicht, aber mit Gewissheit nichts mit der Sicherheit der Schweiz zu tun haben. Damit läuft die Neutralität Gefahr, aussenpolitisch nicht nur nutzlos, sondern dysfunktional zu werden und der Durchsetzung partikulärer Interessen zu dienen.

Die Neutralität kann und soll die innenpolitischen Wurzeln der heutigen Aussenpolitik stärken und deren Image im Ausland, wenigstens in gewissen Bereichen, optimieren. Sie ist jedoch kein aussenpolitisches Ersatzkonzept, auf dessen Grundlage Diskussionen über die grundsätzliche Ausrichtung der Aussenpolitik geführt werden können. Dafür entstammt sie allzu sehr einer vergangenen Zeit, als neutral sein das Überleben des Landes sicherte und diesem zugleich zu seiner aussen- und sicherheitspolitischen Selbstfindung verhalf.

Weil die Neutralität den sicherheitspolitischen Kern ihrer Relevanz eingebüsst hat, kann sie logischerweise auch keine Grundlage mehr für aussenpolitische Handlungen liefern. Nur mit der Neutralität erklärbare aussenpolitische Handlungen können somit lediglich innenpolitisch nachvollziehbar sein oder anders gesagt: Je mehr sich die Schweiz nicht nur argumentativ und marketingmässig, sondern von der Sache her an der Neutralitäts-Logik orientiert, umso «weltfremder» wird ihre Aussenpolitik. Diese muss im Innern verankert sein. Ohne Bezug zum äusseren Umfeld verliert sie jedoch jegliche Relevanz und wird zum rein innenpolitisch fokussierten Selbstzweck.

### **Schlussfolgerung**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Neutralität ihre sicherheitspolitische Kernfunktion verloren hat, ihre wirtschaftliche Nebenfunktion ebenfalls, jedoch weiterhin über einen breiten Rückhalt in der Bevölkerung verfügt. Als Teil der nationalen politischen Identität trägt sie zur innenpolitischen Abstützung der Aussenpolitik bei. Auch hindert die Neutralität die Schweiz nicht daran, ihre aktuellen und mittelfristig denkbaren aussenpolitischen Ziele zu erreichen. Infolge ihres positiven Ansehens bei potenziellen Empfängerländern humanitärer und friedensfördernder Dienste kann sie zur «Imagepflege» der Aussenpolitik der Schweiz beitragen. Dies ist auch eine mög-

liche Erklärung für die Tatsache, dass die Neutralität für die Aussenpolitik der Schweiz nach wie vor von Belang ist, obwohl sie von ihrem substanziellen Kern her irrelevant geworden ist. Die Neutralität ist jedoch nicht mit dem Inhalt dieser Politik zu verwechseln, denn damit würde die Hülle zum Inhalt. Ein Realitätstest für die Schweizer Aussenpolitik sollte darin bestehen, dass aussenpolitische Entscheidungen auch ohne Rückgriff auf die Neutralität nachvollziehbar sein sollten.

Dies dürfte insofern schwierig sein, als sich die Aussenpolitik der Schweiz oftmals mangels Alternativen immer noch am Neutralitätskonzept festklammert. Diskussionen über die Neutralität dienen als Ersatz für Diskussionen über grundsätzliche oder konzeptionelle Ausrichtungen der Schweizer Aussenpolitik. Offenbar ist es bis anhin nicht gelungen, wirksame alternative strategische Visionen für ihre Aussenpolitik zu formulieren. Diese konzeptionelle Ersatzfunktion der Neutralität und die um sie herum geführten Diskussionen bergen die Gefahr, dass das Aufspüren der tatsächlichen aussenpolitischen Ziele und Prioritäten der Schweiz unterbleibt. Weiter besteht die Tendenz, dem aus Legitimations- und Branding-Überlegungen heraus unterstrichenen Symbolwert der Neutralität selber zu verfallen, indem der Neutralität eine losgelöst vom internationalen Umfeld gebührende Sui-generis-Bedeutung für die Aussenpolitik der Schweiz zugesprochen wird. Damit droht die Neutralität von einem Instrument der Aussenpolitik zu einem Ziel dieser Politik zu werden – etwas, gegen das sich auch die vehementesten Befürworter der Neutralität selbst zu einer Zeit, in der die Neutralität noch eine wirkliche sicherheitspolitische Funktion besass, stets verwahrt haben.

Die Neutralität kann somit durchaus zu einem *Handicap* für die Schweizer Aussenpolitik werden, aber nicht weil sie die Führung, sondern weil sie das Denken über diese Politik behindert. Diese negative Rolle kann durch ein allzu stark nach innen wirkendes *Branding* der Neutralität verstärkt werden. Die Schweiz kann und will die Neutralität nicht abschaffen. Sie braucht sie für ihre Identität. Im Sinne einer kontrollierten Sucht sollte jedoch auch im Falle der Neutralität im eigenen Interesse die Verabreichung einer Überdosis vermieden werden.

### **Literatur**

- Diamond, Louise and John McDonald (1996). Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace. West Hartford.
- Frei, Daniel (1969). Dimensionen neutraler Politik: Ein Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen. Genf.
- Goetschel, Laurent (1998). Die Zukunft der Neutralität im Rahmen der GASP: Widerspruch, Gleichgültigkeit oder Ergänzung?, in Cottier, Thomas und Alwin R. Koppe (Hrsg.). Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen. Zürich, S. 637–661.
- Haltiner, Karl W. et al. (2006). Sicherheit 2006. Zürich.
- Kreis, Georg (2005). Die Schweiz und Südafrika 1948–1994: Schlussbericht des im Auftrag des Bundesrates durchgeführten NFP 42+. Bern.
- Marquis, Lionel und Gerald Schneider (1996). Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediations-tätigkeiten, Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft 2(3): 69–82.
- Probst, Raymond R. (1988). «Good Offices» in the Light of Swiss International Practice and Experience. Dordrecht.

### **Dokumentation**

- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (2002). Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg: Schlussbericht. Zürich.