

VON PETITPIERRE BIS CALMY-REY: WIEDERKEHRENDE DEBATTEN UM DIE SCHWEIZER AUSSENPOLITIK

von Daniel Trachslor

Vergleicht man die gegenwärtigen Debatten über zentrale aussen- und sicherheitspolitische Schlüsselfragen wie die Neutralität, die Guten Dienste oder das Verhältnis zur europäischen Integration mit den Diskussionen in der «Ära Petitpierre» (1945–1961), so fällt auf, dass sich diese sehr stark ähneln. Der Beitrag analysiert, weshalb in der Schweizer Aussenpolitik immer wieder nach ähnlichen Argumentationsmustern über dieselben Themen debattiert wird. Einerseits gehört dies zum normalen politischen Meinungsbildungsprozess in einer pluralistischen, (halb-)direkten Demokratie, andererseits aber weist dies auch auf die Unfähigkeit des innenpolitischen Systems hin, langfristig tragfähige und breit abgestützte Antworten auf aussenpolitische Herausforderungen zu finden. Gründe für die repetitive Wiederholung ähnlicher aussenpolitischer Diskussionen sind eine begrenzte aussenpolitische Strategiefähigkeit, die Polarisierung der Innenpolitik, das Führen von «Stellvertreter»-Debatten, der Hang zum Aufschieben von Grundsatzfragen sowie die Tendenz zur permanenten (Selbst-)Bestätigung des schweizerischen Sonderwegs.

EINLEITUNG

Die Parallelen sind frappant: Beschäftigt man sich mit der Schweizer Aussenpolitik in der «Ära Petitpierre» (1945–1961), so stechen zahlreiche inhaltliche Analogien zwischen den damaligen und den aktuellen aussenpolitischen Debatten ins Auge. Ist die Neutralität eine statische Maxime, ja gar ein Ziel, oder ein variables, kontextabhängiges Mittel der Schweizer Aussenpolitik? Soll die schweizerische Neutralitätspolitik aktiv oder zurückhaltend-passiv praktiziert werden? Wie stark soll sich die Schweiz bei der Leistung von Guten Diensten und bei friedensfördernden Aktivitäten exponieren und welche Risiken ist sie bereit dabei einzugehen? Welche Haltung soll die Schweiz gegenüber der europäischen Integration einnehmen, wenn sie einerseits ein grosses Interesse

an einem politisch stabilen, wirtschaftlich prosperierenden und global einflussreichen Europa sowie an einem uneingeschränkten Marktzu- gang für die heimische Wirtschaft hat, innenpolitisch eine aktive Betei- ligung an der europäischen Einigung andererseits jedoch ausgeschlos- sen erscheint?

Die wiederkehrende Auseinandersetzung mit identitätsrelevanten aussenpolitischen Grundfragen gehört auf der einen Seite gerade in einer pluralistischen, (halb-)direkten Demokratie zum normalen politischen Meinungsbildungsprozess. Auf der anderen Seite deuten das stete Wie- derauftauchen der gleichen Fragen und der über Jahrzehnte erstaunlich ähnliche Argumentationsverlauf in diesen Diskussionen auf die Unfä- higkeit des innenpolitischen Systems hin, langfristig tragfähige und breit abgestützte Antworten auf zentrale aussenpolitische Herausforderungen zu finden. Dies erschwert eine langfristige, strategische Ausrichtung und eine kohärente Praktizierung der Aussenpolitik.

Der folgende Beitrag geht der Frage nach, warum sich die Schweiz immer wieder mit denselben aussenpolitischen Grundsatzfragen ausein- andersetzt. Ausgehend von einer kurzen Darstellung von drei Debatten, welche in der «Ära Petitpierre» um die zentralen Herausforderungen für die Schweizer Aussenpolitik geführt wurden, sollen im folgenden Bei- trag die Grundmuster der entsprechenden heutigen Diskussionen skiz- ziert werden.¹ Darüber hinaus wird analysiert, welche grundsätzlichen aussenpolitischen Dilemmata sich hinter diesen Debatten verbergen. Be- leuchtet werden dazu die Themen Neutralität, Gute Dienste bzw. Frie- denspolitik sowie Europapolitik.

1 DIE INTERPRETATION DER NEUTRALITÄT: FACETTENREICH UND KONTROVERS

Zur Freude der einen, zum Leidwesen der anderen: Die Neutralität ist und bleibt seit Jahrzehnten ein Kernthema der Debatten über die

1 Die Darstellung der Debatten in der Ära Petitpierre stützt sich wo nicht anders angegeben ab auf: Trachsler, Daniel. *Bundesrat Max Petitpierre: Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*. Zürich: NZZ Libro, 2011.

schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik.² Doch während die innenpolitische Zustimmung zum Prinzip der Neutralität seit Jahren auf hohem Niveau nur geringfügig schwankt, ist die Frage der Interpretation der Neutralität heftig umstritten.³

Eine zentrale Ursache dafür liegt darin, dass das

«Die Zustimmung zum Prinzip der Neutralität ist hoch, ihre Interpretation jedoch heftig umstritten.»

kodifizierte Neutralitätsrecht auf wesentliche aktuelle sicherheitspolitische Herausforderungen wie z. B. innerstaatliche Kriege, Terrorismus oder Proliferation von Massenvernichtungswaffen keine Antwort gibt, da sein völkerrechtlicher Kern vor über hundert Jahren in den Haager Konventionen von 1907 festgelegt und seither nicht mehr wesentlich aktualisiert wurde.⁴

Hinzu kommt, dass im Neutralitätsrecht nur das Verhalten von neutralen Staaten in einem zwischenstaatlichen Krieg geregelt wird. Die Politik eines dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten wird im Neutralitätsrecht hingegen nicht geregelt. Abgesehen vom militärischen Bündnisverbot verfügt ein dauernd neutraler Staat damit grundsätzlich über einen breiten aussenpolitischen Interpretations- und Handlungsspielraum. Dieser sorgt innenpolitisch naturgemäss für Diskussionsstoff.

Im Mittelpunkt der Debatten stehen immer wieder ähnliche Fragen: Ist die Neutralität ein wandelbares Mittel, um die eigentlichen Staatsziele der Schweiz, namentlich Unabhängigkeit, Sicherheit, Wohlfahrt

2 Vgl. dazu u.a. Kreis, Georg (Hrsg.). *Schweizer Neutralität: Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?* Zürich: Werd Verlag, 2007; Kreis, Georg. *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart: Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs in der Schweiz seit 1943.* Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 2004.

3 Szvircsev Tresch, Tibor/Wenger, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 2011: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend.* Zürich: Center for Security Studies und Militärakademie, ETH Zürich, 2011, S. 118.

4 Für die Haager Abkommen, vgl. http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_515_21.html (Landkrieg) sowie http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_515_22.html (Seekrieg). Gewisse Ergänzungen fanden im Rahmen des Völkergewohnheitsrechts statt, vgl. Rhinow, René. Neutralität als Deckmantel für eine aktive oder restriktive Aussenpolitik? Anmerkungen zu einer Phantomdiskussion. In: Kreis, *Schweizer Neutralität*, S. 19–34, hier S. 23. Vgl. auch Riklin, Alois. Verwirrung um die Neutralität. In: Kreis, *Schweizer Neutralität*, S. 111–123.

und die aussenpolitischen Ziele,⁵ zu erreichen, oder handelt es sich bei ihr selber um eine Maxime mit Zielcharakter, an der andere aussenpolitische Entscheide ausgerichtet werden müssen? Ist die Neutralität als sicherheitspolitische Richtlinie noch relevant? Wie aktiv bzw. zurückhaltend-passiv soll die Neutralitätspolitik der Schweiz praktiziert werden? Und wie viel internationale Kooperation ist im Rahmen der Neutralität möglich und sinnvoll?

Neutralitätsdebatten in der Ära Petitpierre

Die Ära Petitpierre trug entscheidend zur rhetorischen Überhöhung der Neutralität bei und führte dazu, dass sie sich in einer breiten Öffentlichkeit als Maxime mit Zielcharakter etablieren konnte. Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges erschienen die Rahmenbedingungen jedoch zunächst alles andere als günstig für eine Fortführung der Neutralität. Die Alliierten kritisierten sie heftig. Speziell nachdem sie im Sommer 1944 die Umklammerung der Schweiz durch die Achsenmächte durchbrochen hatten, hatten die Gegner Nazi-Deutschlands kein Verständnis mehr dafür, dass die Schweiz mit Verweis auf die Wirtschaftsfreiheit der Neutralen ihre Handelsbeziehungen mit dem Dritten Reich aufrechterhielt.⁶

Innenpolitisch dominierte eine andere Wahrnehmung. Hier herrschte in breiten Kreisen die Ansicht vor, man habe eine Bewährungsprobe erfolgreich bestanden und die Schweiz sei hauptsächlich dank ihrer bewaffneten Neutralität vom Krieg verschont geblieben. Dies machte sie innenpolitisch sakrosankt gegenüber jeglicher Kritik. Deshalb hielt der Bundesrat trotz des neutralitätsfeindlichen Umfelds an der traditionellen Maxime fest.

5 Vgl. Art. 2 BV (Zweckartikel) sowie die in Art. 54 BV festgeschriebenen aussenpolitischen Ziele («Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»).

6 So schrieb US-Präsident Franklin D. Roosevelt im Januar 1945 an Bundespräsident Eduard von Steiger, man habe lange Zeit Verständnis für ihre delikate Lage gehabt, aber nun gehe es nicht mehr an, dass die Schweiz durch ihr Verhalten die Anstrengungen der Alliierten unterminiere. Vgl. Trachslar, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 57.

Um das Ansehen der Neutralität zu verbessern und das Abseitsstehen von der Uno, dem Europarat und den im Kontext des Kalten Krieges entstehenden westlichen Verteidigungsbündnissen wie der Nato zu rechtfertigen, wurde die Neutralität in der Nachkriegszeit bewusst emporstilisiert und ideologisch überhöht. Sie wurde nicht mehr (oder höchstens am Rande) als sicherheitspolitisches Mittel, sondern als nationales Identitätsmerkmal und fundamentales Prinzip präsentiert, auf welches man nicht ungestraft verzichten durfte. In öffentlichen Reden wurde sie in einem Atemzug mit der nationalen Unabhängigkeit genannt.

Damit wurde der instrumentelle Charakter der Maxime systematisch unterminiert und die Neutralität zumindest rhetorisch in den Rang eines (Verfassungs-)Ziels erhoben.⁷ Bundesrat Max Petitpierre spielte bei diesem Prozess eine massgebliche Rolle. Der einflussreiche Aussenminister und politische Vater der Konzeption der «Neutralität und Solidarität» bemühte sich nach Kräften, die Neutralität in der Öffentlichkeit als nicht verhandelbare Prämisse darzustellen, um ihre Anerkennung und Glaubwürdigkeit im Ausland zu steigern. 1946 betonte er in einem Interview: «*Renoncer à notre neutralité est comme si l'on demandait à la Grande-Bretagne de renoncer à la monarchie ou aux Etats-Unis de renoncer à la république.*»⁸

Grundsätzlich herrschte in der Ära Petitpierre hinsichtlich des Stellenwerts der Neutralität ein breiter Konsens.⁹ Auch damals wurde jedoch eine Kontroverse um den Mittel- bzw. den Zielcharakter der Neutralität ausgetragen, allerdings nicht in der Öffentlichkeit, sondern

«Petitpierre sah die Neutralität nicht als aussenpolitisches Ziel, sondern als kontextabhängiges Mittel.»

7 Vgl. Kreis, *Kleine Neutralitätsgeschichte*, S. 263; Trachler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 188–191.

8 EPD, Réponses données par M. Petitpierre, Chef du Département politique fédéral, aux questions préparées par M. Thomas Hawkins, de World Report Magazine pour son interview du 15 novembre 1946. Zitiert nach Möckli, Daniel. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000, S. 172.

9 Für einige wenige Ausnahmen, vgl. Kreis, *Kleine Neutralitätsgeschichte*, S. 335.

hinter den Kulissen im Bundesrat. Petitpierre offenbarte in diesem internen Rahmen ein viel differenzierteres und undogmatischeres Neutralitätsverständnis, als es seine öffentlichen Äusserungen vermuten lassen. Denn eigentlich sah Petitpierre die Neutralität nicht als aussenpolitisches Ziel, sondern als kontextabhängiges Mittel, um die eigentlichen Ziele der Sicherheit und der Unabhängigkeit der Schweiz zu erreichen.

In den ersten Jahren des Kalten Krieges und speziell nach dem kommunistischen Umsturz in der Tschechoslowakei 1948 hinterfragte der Aussenminister mehrfach die sicherheitspolitische Zweckmässigkeit und die moralische Verantwortbarkeit der Neutralität. Zwar empfahl er letztlich nie ihre Aufgabe, liess in den regierungsinternen Debatten und in vertraulichen Briefwechseln jedoch erkennen, dass er angesichts der Bedrohung durch den Kommunismus und die Sowjetunion eine weitgehende Solidarität mit den Westmächten zeitweise für das erfolgversprechendere Rezept hielt, um die Sicherheit und die Unabhängigkeit der Schweiz zu gewährleisten.¹⁰

Im Bundesrat befand sich Petitpierre mit diesen undogmatischen Ansichten jedoch in einer klaren Minderheitsposition. Stellvertretend für die Sichtweise der Mehrheit steht die Aussage von Bundesrat Philipp Etter, der 1948 auf die Zweifel Petitpierres an der sicherheitspolitischen Funktionalität antwortete, es sei irrelevant, ob die Neutralität den äusseren Herausforderungen gerecht werde oder nicht: «Wir klammern uns nicht an die Neutralität, weil wir damit rechnen, dass wir uns dadurch vom Krieg fernhalten können. Es gibt Konstanten, die bleiben, während die äusseren Situationen wechseln.»¹¹ Diese dominante Sichtweise führte in Kombination mit der entsprechenden rhetorischen Emporstilisierung in der Öffentlichkeit dazu, dass sich die Neutralität in der Ära Petitpierre immer stärker zu einem axiomatischen, kontextunabhängigen Prinzip entwickelte, dessen effektive Funktionalität und

10 Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 115–127.

11 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, Bundesarchiv (BAR), E 1003 -/1 R3104. Zitiert nach Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 124f.

Adäquatheit hinsichtlich des sicherheitspolitischen Umfelds kaum mehr hinterfragt wurde.¹²

Debattiert wurde in der Ära Petitpierre auch darüber, wie aktiv respektive zurückhaltend-passiv die Schweiz ihre Neutralitätspolitik praktizieren sollte. Petitpierre plädierte dezidiert für eine aktive Neutralitätspolitik. Sein Argument lautete, dass die schweizerische Neutralität im internationalen Umfeld nur respektiert werde, wenn es gelinge, auch die anderen Staaten von ihrem Sinn zu überzeugen: «Wenn wir wollen, dass sie anerkannt und geachtet werde, verlangt sie manchmal durch Handlungen gestützt zu werden, die sie rechtfertigen. Neutralität verpflichtet.»¹³

Konkret hiess dies, dass sich Petitpierre konsequent für die Leistung von Guten Diensten durch die Schweiz einsetzte. Dies zeigte sich zum einen in der Übernahme von Schutzmandaten, z. B. im Nachgang zur Suezkrise von 1956, oder in der Bereitschaft zur Übernahme einer Gastgeberrolle bei der Durchführung grosser internationaler Konferenzen wie der Indochina-Konferenz von 1954 oder der Gipfelkonferenz der «Grossen Vier» im Juli 1955 in Genf.

Eine aktive Neutralitätspolitik erschöpfte sich gemäss Petitpierres Ansicht aber nicht in der Leistung klassischer Guter Dienste oder in der schweizerischen Disponibilität. Sie implizierte vielmehr auch die Übernahme heiklerer Mandate. So war es vor allem Petitpierre, der im Vorfeld des Waffenstillstands in Korea vom Juli 1953 im Bundesrat die Beteiligung der Schweiz an der Neutralen Waffenstillstandskommission (NNSC) und der Neutralen Repatriierungskommission (NNRC) durchsetzte.

Es waren hauptsächlich Mandate wie das Letztere, welche in der Ära Petitpierre für Kontroversen sorgten. Die Koreamission war mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet. So galten die NNSC-Mitglieder Schweiz und Schweden bald als «Neutrale des Westens», während Polen

12 Vgl. dazu Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*; Möckli, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*; Frei, Daniel. Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität. In: *Wirtschaft und Recht: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht*. Heft 2, 1974, S. 109–120.

13 Petitpierre, Max. Ansprache des Vorstehers des Eidgenössischen Politischen Departementes, Uster, den 22. November 1953, 22.11.53, BAR, E 2800 1967/59/80. Zitiert nach Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 200.

und die Tschechoslowakei als «Neutrale des Ostblocks» betrachtet wurden. Dies widersprach der helvetischen Neutralitätsauffassung. Zudem geriet die Schweiz nach ihrer frühen grundsätzlichen Zusage zu einer Beteiligung unter Zugzwang und konnte kaum mehr zeitaufwändige Präzisierungen der Kommissionsmandate erreichen, ohne international unter Druck zu kommen.

Diese Umstände sowie der Einsatz von Schweizer Armeeeingehö- rigen in Korea sorgten für heftige Kritik von Personen, die wie beispielsweise Bundesrat Markus Feldmann eine restriktivere und weniger nach aussen gerichtete Auffassung von der Neutralitätspolitik vertraten. Petitpierre hielt dieser Kritik entgegen, dass die Schweiz nicht immer behaupten könne, die Neutralität stehe im Dienste des Friedens, um dann im konkreten Fall eine solche Anfrage abzulehnen. Zur Förderung des Friedens und zur Legitimierung ihrer Neutralität müsse die Schweiz auch einmal suboptimale Bedingungen wie in Korea in Kauf nehmen, argumentierte der Aussenminister.¹⁴

Wie viel internationale Kooperation bei welchen Themen zulässig war und wo die Neutralität bzw. die Neutralitätspolitik dieser Zusammenarbeit Grenzen setzte, bildete in der Ära Petitpierre eine dritte neutralitätspolitische Grundsatzfrage. Sie stellte sich beispielsweise im Zusammenhang mit der Gründung der Uno 1945, bei der Lancierung des Marshallplans und der OEEC oder bei der Entstehung des Europarats, der Nato und später der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

Für Petitpierre stand fest, dass die Neutralität nicht zur Isolation der Schweiz und zu einer Abkapselung von der internationalen Politik

führen durfte. Indem er in seiner aussenpolitischen Konzeption

«Gemäss Petitpierre durfte die Neutralität nicht zu einer Abkapselung von der internationalen Politik führen.»

die Maxime der Neutralität um das zweite Standbein der Solidarität ergänzte, erweiterte er den Kooperationspielraum der Schweiz. Dies erschien ihm gerade im Kontext des beginnenden Kalten Krieges unabdingbar, betrachtete er doch die Schweiz klar als Teil der westlichen

14 Vgl. Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 163–169.

Wertegemeinschaft. Doch Neutralität und Solidarität standen in einem latenten Spannungsverhältnis zueinander. Die entscheidende Frage lautete, in welchen Bereichen die dauernde Neutralität dem Solidaritäts- und Kooperationswillen der Schweiz Restriktionen auferlegte.

Für den Kriegsfall war dies in den Haager Konventionen rechtlich verbindlich geregelt. Als dauernd neutraler Staat fühlte sich die Schweiz jedoch verpflichtet, die sogenannten Vorwirkungen oder sekundären Pflichten der Neutralität zu berücksichtigen. Dabei ging es darum, dass ein permanent neutraler Staat bereits in Friedenszeiten keine Bindungen gegenüber anderen Staaten eingehen durfte, welche ihm im Kriegsfall das Einhalten des Neutralitätsrechts verunmöglichten.¹⁵

In der sogenannten «Bindschedler-Doktrin»¹⁶ wurden die Grundsätze festgelegt, welche die Aussenpolitik der Schweiz in dieser Hinsicht während des gesamten Kalten Krieges und darüber hinaus prägen sollten. Um die Glaubwürdigkeit der dauernden Neutralität zu gewährleisten, schloss Petitpierre eine Beteiligung an militärischen Bündnissen und an politischen Blöcken auch in Friedenszeiten aus. Auf wirtschaftlicher und technischer Ebene sollte die dauernde Neutralität der schweizerischen Zusammenarbeit aber keine Restriktionen auferlegen. Neutralitätspolitik wurde somit differenziert zwischen einer Partizipation im militärischen und politischen Bereich, die als neutralitätswidrig galt, und einer Kooperation im wirtschaftlichen und technischen Bereich, die als neutralitätskompatibel beurteilt wurde.

Das Problem war, dass in der Realität eine so klare Trennung zwischen der wirtschaftlich-technischen und der politischen Dimension häufig nur schwer möglich war. Als Konsequenz davon drehten sich die Debatten z. B. bei der Beurteilung der OECE oder des Europarats häufig darum, ob bei diesen Organisationen nun der wirtschaftliche bzw. technische oder der politische Aspekt im Vordergrund stand. Eine zweite Schwierigkeit stellte dar, dass diese Doktrin die Absenz von Organisationen mit klar politischem Charakter präjudizierte, was

15 Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 210.

16 Bindschedler, Rudolf. Der Begriff der Neutralität. 26.11.1954. Ediert in Schindler, Dietrich (Hrsg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945–1983*. Bern, Stuttgart: Paul Haupt, 1984. S. 15–19.

den aussenpolitischen Handlungsspielraum der Schweiz beträchtlich einschränkte.¹⁷

Die Interpretation und die Handhabung der Neutralität bildeten in der Ära Petitpierre einen Gegenstand der Debatte, wie obenstehende Ausführungen zeigen. Kontroversen wurden aber selten öffentlich ausgetragen. Petitpierre intervenierte mehrfach, um heikle Diskussionen über die Neutralität in der Öffentlichkeit zu unterbinden. Damit strebte er die Kontrolle des nationalen Neutralitätsdiskurses an, um gegenüber dem Ausland den Schein absoluter nationaler Kohäsion zu wahren.¹⁸

Gegenwärtige Neutralitätsdebatten

Richtet man den Blick auf die aktuellen Diskussionen, so erscheint einem vor diesem Hintergrund vieles vertraut. Dies gilt zunächst für die Tatsache, dass das Prinzip der Neutralität in der Öffentlichkeit eine ungebrochen hohe Zustimmung genießt. Rund 94 Prozent der Bevölkerung befürworten, dass die Schweiz an der Neutralität festhält.¹⁹ Ein Unterschied ist, dass die Auseinandersetzung um die Deutungshoheit der Neutralität in der Gegenwart offener und öffentlicher geführt werden als früher. Sachlich sind sie hingegen selten, denn nach wie vor ist das Thema Neutralität für viele hochgradig emotional.

Wie in der Ära Petitpierre gehen die Meinungen auch heute darüber auseinander, ob die Neutralität eine zielhafte Maxime oder ein

<p>«Auch heute gehen die Meinungen darüber auseinander, ob die Neutralität ein Ziel oder ein Instrument der Aussenpolitik sei.»</p>	<p>flexibles Instrument der Aussenpolitik sei. Damit verbunden ist der Disput darüber, welche Bedeutung ihr im Kontext der</p>
---	--

17 Eine Ausnahme war nur für Organisationen vorgesehen, die eine hohe Universalität aufwiesen. Vgl. ebd.

18 Dazu hielt Max Petitpierre fest: «*Il faut se garder d'affaiblir la notion de neutralité aux yeux de l'opinion. La neutralité ne doit donc pas faire l'objet de discussions publiques. ... L'étranger doit considérer notre position comme intangible. Notre neutralité doit être, à ces yeux, un fait incontesté, que nous ne nous apprêtons pas à modifier.*» Petitpierre, Max. Conférence des Ministres 1951, 7.9.1951, BAR, E 2800 1967/61/65. Zitiert nach Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 190.

19 Szvircev Tresch/Wenger, *Sicherheit 2011*, S. 117f.

Sicherheitspolitik, aber auch hinsichtlich der Identitätsfunktion noch beizumessen ist. Dabei stehen sich die offizielle Sichtweise und Öffnungsbefürworter auf der einen und Neutralitätstraditionalisten auf der anderen Seite gegenüber.²⁰

Der Bundesrat und die offizielle Sichtweise unterstreichen seit den geopolitischen Umwälzungen nach dem Ende des Kalten Krieges den flexiblen und instrumentellen Charakter der Neutralität.²¹ Die Bestrebungen laufen dahin, die Neutralität auf ihren militärischen, im Neutralitätsrecht verankerten Kern zu reduzieren und parallel dazu die institutionellen Mitwirkungsdefizite ab- und die kooperativen Elemente der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik auszubauen. Der Beitritt zur Uno 2002, die – inzwischen wieder abgebremsste – Annäherung an die Europäische Union (EU), die Mitwirkung an der Partnerschaft für den Frieden seit 1996 oder die – wenn auch personell eng begrenzte – Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen stehen für diese Sichtweise.

Grundlage für diesen Paradigmenwechsel war eine skeptische Einschätzung der Bedeutung der Neutralität als Mittel zur Gewährleistung der Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges. Die auf klassische zwischenstaatliche Kriege ausgerichtete Neutralität vermag aus dieser Perspektive wenig gegen neue Risiken wie innerstaatliche Konflikte, terroristische Anschläge, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, transnationale Risiken, *Cyber War* oder den Klimawandel auszurichten.²² Damit hat sie als sicherheitspolitisches Instrument entscheidend an Bedeutung eingebüsst. Angesichts dieser Analyse wird ein von der Prämisse der Neutralität losgelöster und an Interessen und Prioritäten

20 Neutralität und aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 20, Zürich: Center for Security Studies, September 2007. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

21 Rhinow, *Neutralität als Deckmantel*, S. 27. Das zentrale konzeptionelle Dokument stellt der Aussenpolitische Bericht 93 dar: Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität. 29.11.1993. (Künftig zitiert als Aussenpolitischer Bericht 93). Vgl. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi.Par.0005.File.tmp/Bericht%20zur%20Neutralitaet%201993.pdf>.

22 *Neutralität und aussenpolitische Handlungsfähigkeit*, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 20.

orientierter Strategieprozess gefordert, an dessen Ende die Neutralität als ein sicherheitspolitisches Instrument stehen kann, aber nicht muss.²³

Die Neutralitätstraditionalisten wehren sich gegen eine solche Relativierung der Neutralität. Für sie hat die Maxime ihre sicherheitspolitische Funktionalität auch in einem strategisch grundlegend gewandelten Umfeld nicht verloren, vielmehr schützt sie die Schweiz nach wie vor vor einem Diktat durch Grossmächte, vor einer Vereinnahmung durch die EU oder vor den Gefahren des Terrorismus. Angesichts einer Entwicklung, die als bewusste Zerstörung der erfolgreichen Neutralitätsstrategie durch verantwortungslose Politiker angeprangert wird, laufen die Bestrebungen in die Richtung, die Neutralität als Grundsatz in der Bundesverfassung zu verankern. Dazu wird aktuell die Lancierung einer Volksinitiative in Erwägung gezogen.²⁴ Auch in der aktuellen Bundesverfassung wird die Neutralität erwähnt, jedoch nicht im Zweckartikel oder bei den Prinzipien der Aussenpolitik.²⁵ Die Annahme einer restriktiven Neutralitätsinitiative würde den Bemühungen, den instrumentellen Charakter der Neutralität zu betonen, einen Rückschlag bereiten. Die konkreten Auswirkungen dürften stark davon abhängen, welche Variante zur Abstimmung gelangen würde.

Unzweifelhaft ist, dass sich die Neutralität innenpolitisch einer ungebrochenen Popularität erfreut. Hinsichtlich der Frage, ob dabei einer statisch-zielhaften oder einer pragmatisch-instrumentellen Interpretation der Vorzug gegeben wird, sind die Signale weniger eindeutig, als es

23 Ebd.; Goetschel, Laurent. Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik? In: Kreis, *Schweizer Neutralität*, S. 81–94.

24 So plant die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) die Einreichung einer entsprechenden Volksinitiative. Bezüglich des Initiativtexts (Artikel 54a BV) werden folgende Varianten diskutiert: *Variante 1*: Die Schweiz ist neutral. Sie beteiligt sich nicht an militärischen Bündnissen und nimmt nicht an Kriegen zwischen anderen Staaten teil. *Variante 2*: Die Schweiz ist neutral. Sie beteiligt sich nicht an militärischen und sicherheitspolitischen Bündnissen und nimmt nicht an Kriegen zwischen anderen Staaten teil. *Variante 3*: Die Schweiz ist neutral. Sie beteiligt sich nicht an militärischen und sicherheitspolitischen Bündnissen. Sie nimmt weder an Kriegen zwischen anderen Staaten teil noch leistet sie Unterstützung für militärische Zwangsmassnahmen. Die Armee leistet internationale Einsätze ausschliesslich im Rahmen der humanitären Hilfe und der Katastrophenhilfe. Die Einsätze können zum Selbstschutz bewaffnet erfolgen.

25 Die Neutralität wird in den Kapiteln über die Zuständigkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat in Art. 173 und 185 BV erwähnt.

zunächst den Anschein macht: Auf der einen Seite sprechen sich aktuell nicht nur 94 Prozent der Bevölkerung für eine Beibehaltung der Neutralität aus, 79 Prozent hält sie zudem für untrennbar mit dem schweizerischen Staatsgedanken verbunden – und dies, obwohl nur 61 Prozent davon ausgehen, dass die Schweiz dank ihrer Neutralität nicht in internationale Konflikte gezogen wird.²⁶ Auf der anderen Seite zeigte sich die Stimmbevölkerung in konkreten Sachfragen in den letzten Jahren in neutralitätsrelevanten Abstimmungen mehrfach pragmatisch: Sie segnete sowohl den Beitritt zur Uno (2002) als auch die Beteiligung an bewaffneten Auslandseinsätzen im Rahmen eines internationalen Mandats (2001) ab. Eher dogmatisch in Prinzipienfragen und eher pragmatisch in Sachfragen lautet denn auch das Fazit hinsichtlich der verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten der Neutralität.

Angesichts dieser Zustimmungswerte und der Neutralitätsverhaftung der Bevölkerung wird die Neutralität im innenpolitischen Diskurs überwiegend pragmatisch als Faktum anerkannt. Umso lebhafter wird jedoch darüber debattiert, wie diese Neutralität konkret praktiziert werden soll. Dabei stehen sich die Befürworter einer «aktiven Neutralität» und die Verfechter einer passiven resp. «integralen Neutralität» gegenüber.

Eine prominente Verfechterin einer aktiven Neutralität ist Bundesrätin Micheline Calmy-Rey.²⁷ Nach dem Motto «Da wir nun einmal neutral sind, sollten wir etwas Vernünftiges mit der Neutralität anstellen», setzt die Aussenministerin die Neutralität als Legitimation für eine aktive Aussenpolitik ein.²⁸ Die Argumen-

tation lautet, dass die Schweiz wie auch die anderen Staaten auf ein sicheres, stabiles

und friedliches Umfeld angewiesen sei, was ausgreifendes und vorbeugendes Handeln erfordere. Die Schweiz als Nicht-Mitglied von Militärallianzen sei in dieser Hinsicht speziell dazu verpflichtet, sich ak-

«Analog wie Petitpierre 60 Jahre zuvor unterstreicht Bundesrätin Calmy-Rey, dass Neutralität nicht Passivität bedeuten dürfe.»

26 Szvircsev Tresch/Wenger, *Sicherheit 2011*, S. 117f.

27 Vorwort von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey. In: Kreis, *Schweizer Neutralität*, S. 7–18.

28 Ebd., S. 8.

tiv in Bereichen der Aussen- und Sicherheitspolitik einzubringen, die nicht von der Neutralität tangiert würden oder in denen ihr diese – wie im Bereich der Friedenspolitik – spezifische Opportunitäten eröffne. Speziell gelte dies für Friedenszeiten, in welchen das Neutralitätsrecht ohnehin nicht zur Anwendung komme.²⁹ Analog wie Max Petitpierre 60 Jahre zuvor unterstreicht deshalb auch Bundesrätin Calmy-Rey, dass Neutralität weder Passivität noch Gleichgültigkeit bedeuten dürfe und plädiert dafür, dass man sie in den Dienst der Schweizer Aussenpolitik stellen müsse.³⁰

Ganz anders tönt es aus dem Lager der Neutralitätstraditionalisten. Der Begriff der «aktiven Neutralität» müsse verschwinden, lautet hier der Tenor.³¹ Plädiert wird für eine «integrale Neutralität», mit anderen Worten für eine isolationistische Neutralitätspolitik, die ihren restriktiven Charakter auch und insbesondere in Friedenszeiten entfaltet.³² Analysiert man die damit verbundenen politischen Forderungen wie den Verzicht zum Beitritt zur EU oder mehr Zurückhaltung in der Friedensförderung, so fällt auf, dass es dabei nicht um die rechtlich definierte Neutralität geht, sondern allenfalls um die grundsätzlich frei gestaltbare Neutralitätspolitik. Genau besehen verbergen sich damit hinter diesen «Neutralitätsdebatten» letztlich die politischen Differenzen um die Gestaltung der Aussenpolitik per se.³³ Bereiche, in denen dies besonders deutlich wird, betreffen die Fragen der internationalen Kooperation der Schweiz sowie der Gestaltung der Friedenspolitik. Diese zwei Bereiche werden deshalb im nächsten Abschnitt resp. im nächsten Kapitel untersucht.

Wie in der Ära Petitpierre prägt auch in der Gegenwart die Debatte um das Ausmass der internationalen Kooperation der Schweiz die ausserpolitischen Debatten. Nach dem Ende des Kalten Krieges stellte der Bundesrat angesichts der Veränderungen des sicherheitspolitischen Um-

29 Bundesrat. *Aussenpolitischer Bericht 2010*. Bern, 2010, S. 204. Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf>.

30 Vorwort von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey. In: Kreis, *Schweizer Neutralität*, S. 11.

31 AUNS (Hrsg.). *Schwarzbuch der schweizerischen Neutralität*. Bern: AUNS, 2007, S. 26.

32 *Neutralität und ausserpolitische Handlungsfähigkeit*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 20.

33 Ebd.

felds die Weichen in Richtung mehr Kooperation und weniger Autonomie. Ziel war u.a. die Behebung der institutionellen Mitwirkungsdefizite.³⁴ Wie zu erwarten blieb auch in dieser Frage der gemeinsame Nenner zwischen den Öffnungsbefürwortern und den Neutralitätstraditionalisten klein. Einig war und ist man sich lediglich darin, dass die Neutralität den Beitritt zu einer Militärallianz, sprich zur Nato, untersagt.

Damit hat die Einigkeit zwischen den Lagern jedoch ein Ende. 2002 folgten Volk und Stände der bundesrätlichen Argumentation, dass ein Beitritt zur Uno sich mit der schweizerischen Neutralität in Einklang bringen lasse, und votierten für eine Mitgliedschaft. Die im Vergleich zur Kalten-Kriegs-Ära erfolgte Praxisänderung, vom Uno-Sicherheitsrat verhängte Wirtschaftssanktionen mitzutragen und in solchen Fällen auf die Anwendung des Neutralitätsrechts zu verzichten, hatte der Bundesrat schon im Irakkrieg von 1990/91 vollzogen und im Aussenpolitischen Bericht 93 konzeptionell festgeschrieben.³⁵ Auch die Teilnahme an friedens erzwingenden Operationen mit militärischen Mitteln ist gemäss der bundesrätlichen Auffassung rein neutralitätsrechtlich zulässig, wenn diese durch ein Mandat des Uno-Sicherheitsrats abgedeckt sind. Das Militärgesetz schliesst jedoch die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung aus. Für die Verfechter einer «integralen Neutralität» bedeutete der Beitritt zur «politischen Uno» – begrifflich eine direkte Reverenz an die Bindschedler-Doktrin – ein Sündenfall und eine Aushöhlung der Neutralität.³⁶

Ähnliche Fronten zeigen sich bei zahlreichen weiteren Themen: Während der Bundesrat argumentiert, ein Beitritt zur EU sei zumindest neutralitätsrechtlich unbedenklich, solange die EU keine für alle Mitglieder bindende gegenseitige militärische Beistandspflicht vorsieht, gefährdet eine EU-Mitgliedschaft aus Sicht der Traditionalisten die Schweizer Neutralität. Aus demselben Grund wird von diesen eine Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden oder die Teilnahme an

34 Vgl. Aussenpolitischer Bericht 93.

35 Aussenpolitische Bericht 93; Reform des Sicherheitsrats: Ein gordischer Knoten? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 72, Zürich: Center for Security Studies, April 2010. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

36 AUNS, *Schwarzbuch der schweizerischen Neutralität*, S. 8 und 23.

friedensunterstützenden Operationen wie beispielsweise im Rahmen der Swisscoy abgelehnt.

Vordergründig geht es bei diesen Auseinandersetzungen um einen Streit um die Deutungshoheit der Neutralität. In den Augen der Neutralitätstraditionalisten bedeutet Neutralität eine Politik der strikten Nicht-einmischung. Aus ihrer Sicht bedeutet eine am völkerrechtlichen Kern orientierte Neutralitätsauffassung, wie sie der Bundesrat seit Beginn der 1990er-Jahre vertritt, ein Verrat an der eigentlichen Substanz der Neutralität und ein Verlust an Glaubwürdigkeit für die Schweiz.³⁷ Die Regierung und die öffnungs- und kooperationsbereiteren Kreise wollen im Gegensatz dazu angesichts des gewandelten sicherheitspolitischen Umfelds, in welchem zahlreiche Herausforderungen nur noch im Verbund bewältigt werden können, den aussenpolitischen Spielraum, den das Neutralitätsrecht einem neutralen Staat offenlässt, vollumfänglich ausnützen.

Hinter der Kollision zwischen völkerrechtlich geprägtem und vom Völkerrecht losgelöstem Neutralitätsverständnis geht es letztlich je-

«Anstatt die Differenzen hinsichtlich der aussenpolitischen Ziele und Interessen direkt aus-

zudiskutieren, finden häufig «Stellvertreter-Debatten» über die «richtige» Interpretation der Neutralitätspolitik statt.»

doch nicht nur um neutralitätspolitische Differenzen, sondern um unterschiedliche aussenpolitische Ansichten. Doch anstatt diese Differenzen hinsichtlich der aussenpolitischen Ziele und Interessen direkt aus-

zudiskutieren, finden häufig «Stellvertreter-Debatten» über die «richtige» Interpretation der Neutralitätspolitik statt.³⁸

37 AUNS, *Schwarzbuch der schweizerischen Neutralität*; Widmer, Paul. *Die Schweiz als Sonderfall: Grundlagen – Geschichte – Gestaltung*. Zürich: NZZ Libro, 2007, S. 143.

38 Goetschel, *Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik?; Neutralität und aussenpolitische Handlungsfähigkeit*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 20.

2 GUTE DIENSTE BZW. FRIEDENSFÖRDERUNG: ZWISCHEN ZURÜCKHALTUNG UND RISIKOBEREITSCHAFT

Sowohl unter Aussenminister Max Petitpierre als auch unter Aussenministerin Micheline Calmy-Rey genossen bzw. geniessen die Guten Dienste resp. die zivile Friedensförderung einen hohen Stellenwert. Für beide EDA-Vorsteher war dieses Politikfeld ein Kernbereich ihrer aktiven Neutralitäts- und Aussenpolitik, und sie beide waren bereit, mit ihrem Engagement aussenpolitische Risiken einzugehen. Nicht alle der damaligen oder der heutigen Zeitgenossen teil(t)en diese Sichtweise.

Wie aktiv soll sich die Schweiz in diesem Bereich engagieren? Wie stark soll sie sich mit ihren Aktivitäten exponieren, wie grosse politische Risiken eingehen? Und nicht zuletzt: Welche Motivation steht hinter dem schweizerischen Engagement und welche Ziele verfolgt der Bundesrat damit? Diese Fragen standen in der Ära Petitpierre ebenso wie heute im Zentrum der Debatten.

Auseinandersetzungen um die Guten Dienste in der Ära Petitpierre

Die Guten Dienste bildeten für Petitpierre das zentrale Instrument, um seine Vorstellung von einer aktiven, zum Frieden beitragenden und der internationalen Gemeinschaft dienenden Neutralität umzusetzen.³⁹ Bei diesen Aktivitäten handelte es sich einerseits um politisch relativ unproblematische Aufgaben wie Schutzmandate oder die Gastgeberrolle. Die Schutzmandate waren häufig nicht viel mehr als eine Briefträgerfunktion. Als Gastgeberin internationaler Gipfeltreffen sah die Schweiz ihre Rolle primär darin, für einen logistisch reibungslosen Ablauf und eine gute Atmosphäre zu sorgen. Inhaltlich beanspruchte die Schweiz bei diesen Konferenzen keine vermittelnde Rolle. Immerhin nutzte Petitpierre schon damals die Gelegenheit, einflussreiche Persönlichkeiten wie US-Präsident Dwight D. Eisenhower oder den sowjetischen Aussenminister Molotov zu Gesprächen zu treffen.⁴⁰ Solche klassischen Guten Dienste waren innenpolitisch weitgehend unbestritten.

³⁹ Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 168.

⁴⁰ Ebd., S. 203.

Zu Kontroversen führten in der Ära Petitpierre aus nachvollziehbaren Gründen diejenigen Aktivitäten, mit welchen sich die Schweiz stärker exponierte und bei denen sie ein höheres politisches Risiko einging. Die Übernahme des Korea-Mandats liess die politischen Wogen hoch gehen.⁴¹ EJPD-Vorsteher Markus Feldmann kritisierte Aussenminister Petitpierre und wollte den «neuenburgischen Star-Allüren» im Aussenministerium ein Ende setzen.⁴² Petitpierre setzte sich im Bundesrat zwar gegen seinen Hauptkontrahenten Feldmann durch, doch bereitete in der Folge auch ihm das mit Schwierigkeiten behaftete Mandat Kopfzerbrechen. Es machte ihn und seine Politik der aktiven Neutralität zudem politisch angreifbar.

Ein zweites Beispiel für eine problematische Aktion stellte die Vermittlungsinitiative des Bundesrats im Gefolge der Doppelkrise Suez/Ungarn 1956 dar. Von den angefragten Regierungen akzeptierte einzig die Sowjetunion die Einladung des Bundesrats, in der Schweiz eine Friedenskonferenz durchzuführen, die anderen bevorzugten eine Vermittlung im Rahmen der Uno. Die ambitionierte, diplomatisch aber schlecht abgestützte Initiative entpuppte sich als Fehlschlag. Der Coup, damit massgeblich zur Entschärfung einer grossen weltpolitischen Krise beizutragen und den Wert der Neutralität und der Disponibilität zu unterstreichen, blieb Petitpierre und dem Bundesrat versagt.⁴³

Die aus diesen risikobefrachteten Aktivitäten resultierende Kritik versetzte der aktiven Politik der Guten Dienste einen Dämpfer. 1958 wurde im Rechtsdienst des Politischen Departements (dem heutigen EDA) ein Kriterienkatalog erstellt, welcher künftig vor der Übernahme ähnlicher Mandate konsultiert werden sollte. Zwar wurde diese «Checkliste» vom Bundesrat nie zur offiziellen Handlungsanleitung erhoben,

41 Vgl. dazu das vorhergehende Kapitel.

42 So Markus Feldmann in seinem Tagebuch, Eintrag vom 26.11.1953. Zitiert nach Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 200.

43 Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 284.

doch hatte sie im verwaltungsinternen Entscheidungsprozess einiges Gewicht.⁴⁴

Wie im vorhergehenden Kapitel aufgezeigt wurde, stand bei Petitpierre hinter dieser Risikobereitschaft bei den Guten Diensten in erster Linie die Absicht, die schweizerische Neutralität in den Augen der Welt zu legitimieren. Vor allem dieser Nutzen rechtfertigte in seinen Augen die Übernahme auch problematischer Mandate oder das Ergreifen heikler diplomatischer Initiativen. Die Meinungen gingen in der Ära Petitpierre denn auch vor allem in der Frage auseinander, ob das Ziel der Neutralitätslegitimation solche mit einem gewissen Risiko behafteten Aktivitäten rechtfertigte oder ob der zurückhaltende Charakter der Neutralität genau solche politisch gelegentlich heikle Unterfangen untersagte.

Gegenwärtige Debatten um die Guten Dienste und die zivile Friedensförderung

Heute dienen die Guten Dienste nicht in erster Linie der Legitimation der Neutralität, vielmehr stellt die Neutralität – zumindest gemäss offizieller Lesart – eine gute Basis für eine aktive Rolle der Schweiz in der zivilen Friedensförderung dar. Doch auch in den aktuellen Debatten kristallisiert sich als Kernfrage heraus, welcher Natur die Aktivitäten der Schweiz sein sollen. Eher traditionelle, «passive» Gute Dienste wie Schutzmandate, Disponibilität oder logistische Dienstleistungen geniessen eine breite Unterstützung quer durch alle politische Lager.

Es sind erneut die potenziell riskanteren Unterfangen, die für Kontroversen sorgen. Soll die Schweiz im Rahmen von Fazilitation und Frie-

44 Diese «Checkliste» enthielt folgende Punkte: 1) Die Anfrage zur Übernahme eines Mandates muss von allen involvierten Konfliktparteien ausgesprochen werden, 2) alle involvierten Parteien müssen sich über Inhalt und Ausmass eines Mandates einig sein, 3) das Mandat muss klar und unmissverständlich umschrieben sein, 4) es muss neutralitätspolitisch unbedenklich sein, 5) der Auftrag darf kein Risiko beinhalten, in die Feindseligkeiten hineingezogen zu werden oder Zwangsmassnahmen durchsetzen zu müssen, 6) der Auftrag muss praktikabel sein und konkrete Erfolgsaussichten bieten, 7) der mandatierte neutrale Staat muss über volle Handlungsfreiheit verfügen, 8) das Mandat muss zeitlich limitiert sein. Probst, Raymond. *«Good Offices» in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1989, S. 162f. Vgl. auch: Keine politischen Mandate mehr – Kriterienkatalog des EPD 1958. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. September 2003.

densvermittlung wirklich mit allen involvierten Akteuren den Dialog suchen, selbst wenn gewisse Parteien von anderen Staaten als terroristische Organisationen bezeichnet werden? Ist es an der Schweiz, in geopolitisch brisanten Gebieten wie im Nahen Osten, im israelisch-arabischen Konflikt oder in Iran aktiv zu werden? Und welchen Nutzen hat ein Engagement der Schweiz in geografisch weit entfernten Gegenden wie Nepal, Uganda oder Sudan?

Absicht des EDA ist es, mit solchen Aktivitäten das friedenspolitische Profil der Schweiz international zu schärfen. Etwa seit Mitte der 1990er-Jahre und noch verstärkt nach der Jahrtausendwende wurde die zivile Friedensförderung zu einem Schwerpunkt der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik aufgebaut.⁴⁵ Vor dem Hintergrund personell begrenzter militärischer Beiträge zur Friedensförderung und der anhaltenden institutionellen Absenz von Institutionen wie der EU identifizierte die Schweiz dieses Politikfeld als ideale Nische, um im neuen sicherheitspolitischen Umfeld nach dem Ende des Kalten Krieges einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit und Stabilität zu leisten und so international Solidarität zu demonstrieren.

Mit ihrem Engagement trage die Schweiz nicht nur zur Bewältigung von Konflikten und zur Erhöhung der menschlichen Sicherheit bei, sondern erhöhe auch ihre eigene Sicherheit und verschaffe sich nicht zuletzt Zugang und Einfluss bei wichtigen Gross- und Regionalmächten und weiteren internationalen Schlüsselakteuren – so die offizielle Begründung.⁴⁶ Dies rechtfertigt es aus Sicht des EDA, nach einem Abwägen von Chancen und Risiken auch riskantere und politisch exponiertere Engagements zu übernehmen.

Die Kritiker warnen dagegen vor einem aussen- und friedenspolitischen «Aktivismus». Sie beanstanden, dass die Schweiz und die Aussenministerien mit ihren Aktivitäten die der Neutralität geschuldete Zurückhaltung vermissen liessen, was deren Glaubwürdigkeit beein-

45 Trachsler, Daniel. Zivile Friedensförderung. Chance für die Schweiz? In: Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: CSS, 2002, S. 63–96.

46 Zivile Friedensförderung: Potenzial und Grenzen. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 63, Zürich: Center for Security Studies, November 2009. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

trächtige. Zudem riskiere sie, mit ihren Aktionen einflussreiche Staaten und wichtige Handelspartner vor den Kopf zu stossen. Selbstinszenierung und Profilierung der Akteure würden im Kontext der aktiven Friedenspolitik höher gewichtet als die aussen- und wirtschaftspolitischen Interessen des Landes.⁴⁷

Die Debatten um die Guten Dienste und die zivile Friedensförderung drehten sich sowohl in der Ära Petitpierre als auch in der Gegenwart weniger um die Frage ob die Schweiz Aufgaben übernehmen solle, sondern darum welche es sein sollten. Die Meinungen darüber gehen weit auseinander. Entscheidend für die Beantwortung dieser Frage ist letztlich die Interessenlage der Schweiz. Gute Dienste und friedensfördernde Aktivitäten waren schon immer auch ein Mittel zum Zweck. Von den jeweiligen Zielen ist somit letztlich abhängig, ob die Übernahme eines Engagements wünschenswert ist und wie viel Risikobereitschaft gerechtfertigt scheint. Solange über die Ziele und die Instrumente der aussenpolitischen Interessenwahrung keine Einigkeit herrscht, dürften die Debatten um die Praxis im Bereich der Friedensförderungspolitik der Schweiz anhalten.

3 VERHÄLTNIS ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION: AUSSENPOLITISCHE GRETCHENFRAGE

Die Schweiz hat der europäischen Integration viel zu verdanken: der Aufbau einer friedlichen und politisch soliden Ordnung in (West-)Europa nach dem Zweiten Weltkrieg, die stabilisierende Funktion während der Transitionsprozesse in Osteuropa nach 1989/91 und im Rahmen der Osterweiterung der EU oder die grosse Bedeutung als wirtschaftlich zentraler Handelspartner. Dennoch wahrt die Schweiz seit dem Beginn der supranationalen Dynamik poli-

«Die Schweiz hat der europäischen Integration viel zu verdanken.»

47 AUNS, *Schwarzbuch der schweizerischen Neutralität*; Interpellation Christoph Mörgeli vom 16.9.2008, *Schweizer Krisenvermittler in aller Welt*, 08.3463; Widmer, *Die Schweiz als Sonderfall*, S. 145–149.

tisch Distanz und lehnt eine Partizipation an den Integrationsbemühungen ab. Als zu einschneidend beurteilt eine Mehrheit der Bevölkerung die mit einem Beitritt zur EU verbundenen Konsequenzen hinsichtlich der Souveränität, der direkten Demokratie oder der wirtschafts- und handelspolitischen Autonomie. Nur gerade 19 Prozent befürworten gegenwärtig denn auch einen vorbehaltlosen Beitritt zur EU.⁴⁸

Dennoch ist die europäische Integration seit über fünf Jahrzehnten ein aussenpolitisches Kerndossier für die Schweiz. Immer wieder sieht sie sich vor dieselben grundlegenden Fragen gestellt: Kommt ein Beitritt zur EWG/EU in Frage oder nicht? Falls nein, wie sollen die Beziehungen gestaltet werden und wie viel Kooperation ist mit EWG bzw. EU angezeigt? Wie kann der Zugang zum Binnenmarkt für die Schweizer Wirtschaft gewährleistet werden? Und welcher Stellenwert kommt im Vergleich zu Europa den aussereuropäischen und globalen Beziehungen der Schweiz zu?

Die Europafrage in der Ära Petitpierre

Ende der 1940er-Jahre beteiligte sich die Schweiz im Namen der Solidarität aktiv an der europäischen Zusammenarbeit. Im Rahmen der zwischenstaatlichen Kooperation gelang es Petitpierre, Neutralität und Solidarität gegenüber Westeuropa unter einen Hut zu bringen. Die Differenzierung zwischen *neutralitätskompatibler* wirtschaftlicher und technischer Kooperation auf der einen und *neutralitätswidriger* militärischer und politischer Zusammenarbeit auf der anderen Seite ermöglichte z. B. eine Beteiligung der Schweiz an Marshallplan (1947) und OECE (1948). Problematisch wurde es für die schweizerische Aussenpolitik, als in Westeuropa die zwischenstaatliche Kooperation zur supranationalen Integration umgewandelt wurde. Dies geschah Anfang der 1950er-Jahre zunächst im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), vor allem aber mit den Römer Verträgen von 1957 und der Gründung der EWG.

Petitpierre stand damit vor einem Dilemma. Ein Beitritt zur supranationalen und klar politisch ausgerichteten EWG kam für ihn nicht

48 Szvircsev Tresch/Wenger, *Sicherheit 2011*, S. 103.

in Frage. Eine Teilnahme hätte sich nicht mit den «europapolitischen Prinzipien» in Übereinstimmung bringen lassen, die Petitpierre 1947 betreffend der europäischen Zusammenarbeit formuliert hatte: Eine Beteiligung durfte erstens die Neutralität nicht beeinträchtigen, musste zweitens die wirtschaftspolitische Autonomie der Schweiz wahren und durfte drittens ihre handelspolitische Freiheit nicht beschneiden.⁴⁹

Die EWG-Mitgliedschaft liess sich nicht mit der schweizerischen Neutralitätspolitik vereinbaren, wie sie 1954 in der Bindschedler-Doktrin festgehalten worden war. Zudem hätte der Beitritt zu einer Wirtschafts- und Zollunion massive Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Handelspolitik zur Folge gehabt. Aus Neutralitäts- und Souveränitätserwägungen schloss Petitpierre einen Beitritt deshalb aus.

Gleichzeitig stand Petitpierre der europäischen Integration ideell jedoch nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, sondern begrüsst diese Entwicklung als notwendigen Schritt zur Stärkung Westeuropas primär gegenüber der Bedrohung durch die Sowjetunion, sekundär aber auch gegenüber dem hegemonialen Führungsanspruch der USA. «Die Schweiz muss, zusammengefasst gesagt, die Integration Europas wünschen; sie gerät aber in eine immer schwierigere Lage je mehr diese Integration verwirklicht wird», umriss der Aussenminister das europapolitische Dilemma 1960 im Bundesrat.⁵⁰

Petitpierre konnte dieses Dilemma in seiner Amtszeit konzeptionell nicht befriedigend lösen. Er vertrat eine etwas diffuse Politik des Wohlwollens gegenüber, aber der Nichtbeteiligung an der europäischen Integration, wobei er die Widersprüchlichkeit dieser Haltung durchaus erkannte.⁵¹ Petitpierre gelang es nicht, eine Europapolitik zu konzipieren, die sowohl den schweizerischen Wirtschaftsinteressen, nämlich der Verhinderung einer Diskriminierung durch die Entstehung des gemeinsamen Marktes, als auch den politischen und sicherheitspolitischen In-

49 Vgl. Zbinden, Martin. *Der Assoziationsversuch der Schweiz mit der EWG 1961–1963. Ein Lehrstück schweizerischer Europapolitik*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag, 2006, S. 31.

50 Vgl. <http://www.dodis.ch/10192>.

51 «Il y a une certaine contradiction entre notre conviction – tout au moins pour ceux qui ont cette conviction, et il me paraît difficile de ne pas l'avoir – que le sort de notre pays est lié à celui de l'Europe et l'attitude passive ou négative que nous adoptons vis-à-vis de l'intégration européenne.» Exposé du Chef du Département politique, M. Petitpierre, lors de la Conférence annuelle des Ministres de Suisse à l'étranger, 6.9.1957. Zitiert nach Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 240.

teressen der Schweiz an einer grösstmöglichen Stärkung Europas entsprach. Dies führte vor allem in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre zu einer reaktiven und passiven Haltung Petitpieres in der Europafrage.

Konflikte ergaben sich für Petitpierre in diesem Kontext vor allem mit denjenigen Akteuren, die der supranationalen Integration und der Gründung der EWG gegenüber aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus komplett negativ eingestellt waren und die Petitpieres ausserpolitischen Argumenten nichts abgewinnen konnten. So verfolgte etwa die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements gegenüber den europäischen Integrationsbemühungen einen betont aggressiven und destruktiven Kurs.⁵²

Gegen Ende der 1950er-Jahre gelang es der Handelsabteilung unter ihrem Leiter Hans Schaffner zunehmend, die Europapolitik der Schweiz in diesem Sinne zu beeinflussen. So setzte sich die Schweiz in den entsprechenden Verhandlungen viel weniger energisch für die Gründung einer Grossen Freihandelszone zwischen den EWG-Staaten und den übrigen OECE-Länder ein, als Petitpierre sich dies gewünscht hätte. Nachdem die Grosse Freihandelszone 1958 gescheitert war, schloss sich die Schweiz 1960 quasi als Notlösung mit sechs anderen westeuropäischen Staaten in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zusammen. Die innenpolitischen Debatten drehten sich in den folgenden Jahrzehnten weniger um einen allfälligen Beitritt zur EWG als darum, wie für die Schweizer Wirtschaft der Zugang zum europäischen Markt sichergestellt werden konnte. Nach dem Scheitern des Assoziierungsabkommens 1963 stellte insbesondere das bilaterale Freihandelsabkommen von 1972 eine entscheidende Etappe dar.

Die passiv-distanzierte Politik gegenüber der europäischen Integration beeinflusste in der Ära Petitpierre auch die Beziehungen zu den aussereuropäischen Staaten. Natürlich waren die westeuropäischen Staaten für die Schweiz in dieser Periode politisch und wirtschaftlich zentral, auch wenn die EWG aus sieben und nicht wie heute die EU aus 27 Staaten bestand. Doch als sich mit der Gründung der EWG für die Schweiz

52 Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 252–259. Vgl. dazu weiter Maurhofer, Roland. *Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960*. Bern: Paul Haupt, 2001; Freiburghaus, Dieter. *Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik*. Zürich: NZZ Verlag, 2009.

die Möglichkeiten verringerten, gegenüber (West-)Europa im Kontext der Ost-West-Konfrontation Solidarität zu demonstrieren, gewannen die aussereuropäischen Gebiete und insbesondere die Staaten der «Dritten Welt» an Bedeutung. Das wachsende Engagement der Schweiz in der Entwicklungshilfe in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre war auch eine Folge des sich verringernden aussenpolitischen Handlungsspielraums in Europa.

Die gegenwärtigen Debatten über die Europapolitik

Die aktuellen Debatten über die schweizerische Europapolitik weisen in gewisser Hinsicht erstaunliche Parallelen mit den Diskussionen in den 1950er-Jahren auf. Man ist sich weitgehend einig, dass die Schweiz von der europäischen Integration profitiert, sowohl aussen- und sicherheitspolitisch als auch wirtschaftlich. Doch seit der 1992 mit der abgelehnten EWR-Mitgliedschaft abrupt gestoppten Annäherung an die EU und nach der deutlichen Ablehnung der Volksinitiative «Ja zu Europa» im Jahr 2001 steht ein Beitritt zur EU trotz auch in jüngster Zeit gelegentlich aufflackernder Europadebatten zumindest mittelfristig nicht ernsthaft zur Diskussion. 2006 stufte der Bundesrat einen Beitritt zur EU vom ursprünglich anvisierten strategischen Ziel zur längerfristigen Option zurück.⁵³ Und im Europapolitischen Bericht 2010 kommt er zum Schluss, dass der bilaterale Weg weiterhin das am besten geeignete Instrument zur Wahrung der schweizerischen Interessen darstellt.⁵⁴ Angesichts der breiten Verankerung dieser Ansicht finden Stimmen, die einen raschen Beitritt zur EU fordern, in der politischen Debatte wenig Resonanz.

Wenn – im Sinn einer langfristigen Option – dennoch über eine mögliche EU-Mitgliedschaft der Schweiz diskutiert wird, so stehen häufig bereits aus der Ära Petitpierre bekannte Fragen weit oben auf der Traktandenliste: die Neutralitätskompatibilität einer EU-Mitgliedschaft,

53 Schweizer Europapolitik: Wie tragfähig ist der Bilateralismus? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 37. Zürich: Center for Security Studies, Juli 2008. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

54 Bundesrat. Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik. Bern, 17. September 2010. Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2010/7239.pdf>.

die Folgen eines allfälligen Beitritts zur supranationalen EU für die politische Souveränität und die Kompetenzen, die Konsequenzen für die direkte Demokratie und die Volksrechte und natürlich die Folgen für die Wirtschaftspolitik. Naturgemäss differieren die Meinungen hier stark.

Im Vordergrund steht aktuell aber nicht die Debatte um einen allfälligen Beitritt zur EU, sondern die Konsolidierung des bilateralen Wegs, die Umsetzung der Bilateralen Abkommen I (1999) und II (2004) sowie die Perspektiven für die weitere Ausgestaltung der Beziehungen Schweiz – EU. Dabei zeigt sich eine weitere Konstante der Schweizer Europapolitik: Im Vordergrund steht klar die Sicherung des Marktzugangs für die Schweizer Wirtschaft.⁵⁵ Die Bedeutung der europäischen Einigung für die Schaffung von Frieden und Stabilität auf dem Kontinent wird hierzulande zwar gewürdigt, diese Dimension steht aber wie schon Petitpierre zur Kenntnis nehmen musste eindeutig im Schatten der dominanten wirtschaftlichen Gesichtspunkte.⁵⁶

Im Kern der Verhandlungen und Diskussionen um Fragen wie die Übernahme von EU-Rechtsentwicklung und -Rechtsprechung, die sektorielle Eingrenzung von bilateralen Abkommen oder die Handhabung von Steuerfragen und Bankgeheimnis steckt deshalb letztlich häufig die Frage, welchen politischen und wirtschaftlichen Preis die Schweiz für

«Im Kern der Verhandlungen mit der EU steckt häufig die Frage, welchen politischen und wirtschaftlichen Preis die Schweiz für den Marktzugang zu zahlen bereit ist.»

den Marktzugang zur EU zu zahlen bereit ist. Die Bedeutung dieses Marktes ist dabei für die Schweiz wie be-

reits in der Ära Petitpierre enorm gross, gehen doch rund 60 Prozent der Exporte der Schweiz in den EU-Raum, während umgekehrt rund 80 Prozent der Importe von dort stammen.⁵⁷

55 Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 61. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2009. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

56 *Schweizer Europapolitik: Wie tragfähig ist der Bilateralismus?* CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 37.

57 Vgl. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/eu/eu.html>.

Konstatieren muss man, dass wie in der Ära Petitpierre auch gegenwärtig eine langfristige, innenpolitisch breit abgestützte und kohärente europapolitische Konzeption noch immer fehlt und die schweizerische Europapolitik reaktiv ausgerichtet ist. Dies stellt gerade angesichts der innen- und aussenpolitischen Verwundbarkeit des bilateralen Wegs ein Defizit dar.⁵⁸

Eine weitere interessante Parallele betrifft den Stellenwert Europas im Rahmen der globalen Aussenpolitik der Schweiz. Die grosse Bedeutung Europas und der EU für die Schweiz wurde weder in der Ära Petitpierre ernsthaft in Frage gestellt, noch wird sie heute grundsätzlich angezweifelt. Gerade vor dem Hintergrund der anhaltenden Distanzierung gegenüber der EU hat der Bundesrat 2005 jedoch eine Strategie der globalen Diversifizierung eingeleitet. Ziel ist es, vor dem Hintergrund der politischen Machtverlagerung nach Osten und Süden, dem relativen Machtverlust Europas und der institutionellen Absenz von der EU die Beziehungen zu strategisch wichtigen Staaten und Schwellenländern wie China, Brasilien oder Indien gezielt auf- und auszubauen. Sehr bewusst knüpft die Schweiz damit an ihre Tradition der Universalität und ihre relative Eigenständigkeit innerhalb Europas an.⁵⁹

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Sei es bei der Neutralitäts-, der Friedens- oder der Europapolitik – immer wieder tauchen in der Schweiz hinsichtlich der Gestaltung der Aussenpolitik beinahe identische Fragen auf und werden argumentativ ähnliche Diskussionen geführt. Weshalb ist dies so?

Zum einen ist dies systemimmanent und gewollt: Zu einer direkten Demokratie und einer pluralistischen Meinungsvielfalt gehört, dass aussenpolitische Grundsatzfragen wiederholt diskutiert werden. Im Ideal-

58 Schweizer Europapolitik: Wohin führt der bilaterale Weg? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 81. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2010. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

59 Maurer, Peter. *Schweizerische Aussenpolitik zwischen Wille, Vorstellung und Tatsachen. Referat von Staatssekretär Peter Maurer*. Bern, 23. November 2010. Vgl. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/orgcha/staat.Par.0013.File.tmp/Rede%20MAP_SGAP_%2023.11.10.pdf.

fall ist dies ein positives Zeichen, denn es belegt, dass das politische System äusseren und inneren Wandel wahrnimmt und darauf mit der Re-Evaluation bestehender Positionen reagiert. Die Zweckmässigkeit dieses Phänomens ist jedoch eine Frage des Masses: Wenn dieselben Debatten in immer kürzerer Kadenz auftauchen, sich auch argumentativ häufig im Kreis drehen und die politischen Ressourcen übermässig absorbieren, so macht dies stutzig und deutet auf eine begrenzte Problemlösungskapazität des politischen Systems in Bezug auf die Aussenpolitik hin. Fünf Faktoren sind dafür wesentlich mitverantwortlich:

Erstens ist der Umstand, dass es in wesentlichen Bereichen der schweizerischen Aussenpolitik nicht gelingt, langfristig tragfähige und breit abgestützte Antworten auf zentrale Herausforderungen zu geben, Ausdruck einer begrenzten aussenpolitischen Strategiefähigkeit. Zum einen setzt die direkte Demokratie der Handlungsfähigkeit des Bundes-

rats mit der Möglichkeit von Volkssinitiative und Referendum bewusst Grenzen, zum anderen erfordert die Konkordanz von der Exekutive Kompromisslösungen, welche eine strategische Ausrichtung der Aussenpolitik erschweren.⁶⁰

Zweitens wird dieser Faktor durch die aktuelle Polarisierung der politischen Landschaft verstärkt. Die repetitive Auseinandersetzung mit den gleichen aussenpolitischen Themen ist ein Merkmal für den fehlenden aussenpolitischen Grundkonsens. Dieses Manko erschwert eine Klärung von Themen im Rahmen von breit abgestützten Lösungen und verhindert, dass die mit ihnen verbundenen Fragen – mindestens für eine gewisse Zeit – ad acta gelegt werden können.

Drittens ist die Omnipräsenz gewisser Themen – speziell der Neutralitätsinterpretation – die Folge davon, dass aussenpolitische «Stellvertre-

60 *Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 61.

ter-Debatten» geführt werden. Anstatt über unterschiedliche ausserpolitische Interessen und Prioritäten zu diskutieren, werden in konkreten Sachfragen häufig Konzepte wie die «aktive» bzw. die «integrale» Neutralität instrumentalisiert, um angesichts der breiten Verankerung der Neutralität in der Bevölkerung die eigene ausserpolitische Agenda zu legitimieren – dies auch bei Themen, die nicht oder höchstens entfernt mit der Neutralität zu tun haben.⁶¹

Viertens geht die häufige rhetorische Instrumentalisierung ausserpolitischer Konzepte einher mit einer gleichzeitigen Scheu, identitätsrelevante ausserpolitische Grundsatzfragen auch effektiv anzupacken. Kontroverse Schlüsselfragen wie die Neutralitätsrelevanz oder die EU-Mitgliedschaft werden selten offen geklärt, weil ein unerwünschtes Resultat für die unterliegende Seite ein zu grosses Risiko darstellt. Diese Tabuisierung und das Aufschieben von klaren Entscheidungen führen dazu, dass dieselben Diskussionen immer wieder von Neuem aufbrechen. Das Beispiel des Uno-Beitritts illustriert, dass ein Thema nach einer grundsätzlichen Klärung auch rasch und weitgehend aus den politischen Debatten verschwinden kann.

Fünftens schliesslich haben die meisten europäischen Staaten die angesprochenen ausserpolitischen Grundsatzfragen wie die Zweckmässigkeit der Neutralität oder das Verhältnis zur EU im Verlauf der letzten Jahrzehnte anders beantwortet als die Schweiz. Die Position ausserhalb des europäischen Mainstreams erfordert in einem erhöhten Ausmass eine permanente Überprüfung und (Selbst-)Bestätigung dieses Sonderwegs.⁶²

Alle diese Faktoren tragen zum Phänomen der sich in hoher Kadenz wiederholenden ausserpolitischen Debatten in der schweizerischen Aussenpolitik bei. Einhalt gebieten könnte diesem Trend allenfalls eine stärker an konkreten Interessen und Zielen und weniger an abstrakten Maximen orientierte Diskussion über die schweizerische Aussenpolitik. Da es zum einen illusorisch ist zu glauben, in einem pluralistischen Gemeinwesen wie der Schweiz gebe es einen einheitlichen Willen, iden-

61 *Neutralität und ausserpolitische Handlungsfähigkeit*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 20; Goetschel, *Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik?*

62 Möckli, Daniel. Neutral Switzerland and Western Security Governance from the Cold War to the Global Economic Crisis. In: *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 9 (2011). (forthcoming).

tische Interessen oder unumstrittene Tatsachen,⁶³ und da zum anderen mehrere der genannten Faktoren strukturell angelegt sind, ist jedoch damit zu rechnen, dass wir auch in Zukunft immer wieder mit den gleichen aussenpolitischen Debatten konfrontiert werden.

63 Maurer, *Schweizerische Aussenpolitik zwischen Wille, Vorstellung und Tatsachen*.