Neutrale Friedenspolitik ausserhalb von Militärbündnissen : zur Kritik und Neukonzeption der Neutralität

Autor(en): **Schöni, Walter**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **15 (1995)**

Heft 30

PDF erstellt am: **29.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-652368

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Walter Schöni

Neutrale Friedenspolitik ausserhalb von Militärbündnissen

Zur Kritik und Neukonzeption der Neutralität

Die Diskussion über die Zukunft der schweizerischen Neutralität hat in den letzten Jahren eine entscheidende Ausweitung gefunden. Noch in den 80er Jahren hat die aussenpolitische Elite das Selbstverständnis eines neutralen Staates gepflegt, der sich aus allen grösseren politischen Konflikten heraushält und dafür der Staatengemeinschaft seine Vermittlerrolle und seine „Guten Dienste" anbietet. Heute signalisieren selbst VertreterInnen der Regierung und der Diplomatie in öffentlichen Stellungnahmen, dass sie die seit dem 2. Weltkrieg praktizierte *integrale* Neutralität für überholt halten. „Ich rühre an ein Tabu", konstatiert beispielsweise der Bundesrat und Verteidigungsminister K. Villiger in einem Interview (Zürcher Tages-Anzeiger, 31.10.95). Das „Tabu" gar brechen wollen sicherheitspolitische Vorschläge, die eine Eingliederung der Schweiz in das atlantische Sicherheitsbündnis fordern. Auch in friedenspolitischen Kreisen mehrt sich die Kritik an der schweizerischen Neutralität, insbesondere an der Tradition der „bewaffneten Neutralität". Es ist eine staatspolitische Maxime ins Wanken geraten. Ich möchte den Verlauf der Neutralitätsdebatte vor dem Hintergrund des weltweiten politischen Umbruchs nachzeichnen, die aktuellen Vorstösse zur Relativierung oder Aufhebung des Neutralitätsstatus analysieren und schliesslich eine friedenspolitische Neukonzeption der schweizerischen Neutralität zur Diskussion stellen.

Chronik der Neutralitätsdebatte

Es ist nicht das erste Mal, dass die schweizerische Neutralität in Frage gestellt wird. Bereits unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg, anlässlich der „eilfertigen Eingliederung in die transatlantische Wirtschaftskooperation" (Tanner 1993, 6), die die Teilnahme der Schweiz am Wirtschaftskrieg gegen den Ostblock nach sich zog, und angesichts der damaligen Anfänge einer westeuropäischen Integration war eine jüngere Generation geneigt, „die Neutralität zugunsten eines Anschlusses an das westliche Bündnissystem und an ein geeinigtes Europa aufzugeben" (Schindler 1975, 179).[1] In der Konstellation des Kalten Kriegs verfolgte die Aussenpolitik jedoch formell den Kurs der integralen Neutralität im Dienste freier Handelsbeziehungen nach allen Seiten, und zwar für mehrere Jahrzehnte.

Wiederbelebt wurde die Neutralitätsdiskussion periodisch im Zusammenhang mit der Frage der UNO-Mitgliedschaft der Schweiz. Im Vorfeld der bisher letzten Abstimmung von 1986 legten die Regierung, die Regierungsparteien (mit Ausnahme der SVP), Völkerrechtler und Diplomaten der stimmberechtigten Bevölkerung ein Ja zum UNO-Beitritt der Schweiz nahe.

Eine bessere Integration der Schweiz in das UNO-System unter Wahrung ihrer Neutralität (Nichtbeteiligung an militärischen Operationen) lag damals wie heute im Interesse der diplomatischen Vertretungen. Diese sahen sich in internationalen Gremien (z.B. in der Unesco) mit dem Vorwurf konfrontiert, die Schweiz betreibe im Namen von Neutralität und Humanität nationale Interessenpolitik, ohne sich selber im Rahmen der UNO zu verpflichten (Schöni 1988). Auch im Inland verlor die offiziell neutrale Sonderrolle der Schweiz angesichts von Waffenexporten und Fluchtgeldgeschäften an Glaubwürdigkeit - nicht nur auf seiten der entwicklungs- und friedenspolitischen Opposition. Dennoch hat das Prinzip der Neutralität in der Bevölkerung seinen hohen Identifikationswert behalten. Im UNO-Abstimmungskampf versuchten Befürworter wie Gegner, den hochbesetzten „Grundwert" Neutralität in ihre jeweils gegensätzlichen Argumentationen einzubauen (Schöni 1987). Das Abstimmungsresultat bestätigte indessen einmal mehr den jahrzehntelang propagierten Kurs der integralen Neutralität.

Die Integrationsfortschritte der Europäischen Gemeinschaft gegen Ende der 80er Jahre begannen dann die Konzeption der integralen Neutralität ernsthaft in Frage zu stellen. Im Hinblick auf die damals für 1992 geplante Realisierung des EG-Binnenmarktes, auf die Einrichtung des Europäischen Wirtschaftsraumes und auf eine allfällige Annäherung der Schweiz an die EG stellte sich die Frage, inwiefern die Mitgliedschaft in einer *supranationalen* Organisation mit der Neutralität vereinbar wäre (Thürer 1992, 99), besonders für den Fall, dass die EG sich von der wirtschaftlichen zur politischen und militärischen Union weiterentwickelt. Als Lösung wurde vorgeschlagen, die Neutralität zu relativieren und zur „differentiellen Neutralität"[2] überzugehen (Gabriel 1988, 38). Diesen Status hat die Schweiz bereits zwischen 1920 und 1938 im Völkerbund eingenommen. Anknüpfend an diese Tradition könnte die Schweiz formell ihre militärische Bündnisfreiheit gegenüber NATO und WEU erklären und dadurch auch ihr Verhältnis zur EU (insbesondere zur gemeinschaftlichen Sicherheits- und Verteidigungspolitik) präzisieren. Dies würde eine klare Einschränkung der militärischen Optionen der Schweiz bedeuten, was heute unter Sicherheits- und Militärstrategen nicht auf Zustimmung stossen dürfte.

Mit der Auflösung des Warschauer Paktes und dem Wegfallen des alten Bedrohungsszenariums in den Jahren seit 1989 hat die Neutralitätsfrage eine unerwartete strategische und militärpolitische Brisanz erhalten. Während Bundesrat und Parlamentskommissionen angesichts der veränderten geopolitischen Lage nach neuen Leitlinien für die Sicherheits- und Aussenpolitik suchten (Bericht zur Sicherheitspolitik 1990, zur Aussenpolitik 1993), zwang die westliche Allianz im Vorfeld und während des Golfkrieges 1990/91 die schweizerischen Behörden dazu, in Neutralitätsfragen ohne Aufschub Stellung zu nehmen: Am Überflugverbot für alliierte Kampfflugzeuge über schweizerischem Territorium hielten sie zwar noch fest; sie beteiligten sich aber an den wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak und lieferten teils bis zum Kriegsausbruch Anfang 1991, teils darüber hinaus Kriegsmaterial an die arabischen Frontstaaten, an die Türkei und an die westlichen Alliierten (Hug

1994, 17f.). Das Überflugverbot hat der Bundesrat bereits 1993 in seinem Bericht zur Aussenpolitik aufgegeben, die Schweiz gewährt heute „Überflugrechte für die Awacs-Flugzeuge, die den Nato-Einsatz in Ex-Jugoslawien sichern" (Bundesrat K. Villiger, Tages-Anzeiger, 31.10.95).

Neutralität von Fall zu Fall

Die Interventionspolitik der NATO hat somit auch die offizielle Schweiz dazu gebracht, ihre Haltung zu ändern. Insbesondere die Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen der UNO bedeutete die Abkehr von einer jahrzehntelangen Praxis (Riklin 1992, 198). Die Regierung konnte sich auf konzeptuelle Vorschläge stützen, die den Status der Neutralität auf den klassischen „völkerrechtlichen Kern"[3], d.h. auf die *militärische Neutralität für den unmittelbaren Kriegsfall* reduzieren und von einer integralen Neutralitätspolitik Abstand nehmen wollten (Hug 1991). Ziel war, die Armee als Garanten der Neutralität zu profilieren und zugleich aussen- und militärpolitisch mehr Handlungsspielraum zu gewinnen.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht 1993 über die „Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren" diese Konzeption noch zugespitzt. Er hielt formell an der Neutralität im völkerrechtlichen Sinne fest, definierte sie indessen als Status, den die Schweiz nur noch in Notfällen einnimmt, und distanzierte sich somit von der Neutralitätspflicht in Friedenszeiten. Die Schweiz soll künftig mit dem westlichen Militärbündnis zusammenarbeiten; falls aber in einem bewaffneten Konflikt „das UNO-System der kollektiven Sicherheit nicht greift" (Bundesrat 1993, 80) und die Schweiz in den Konflikt hineingezogen wird, erklärt sie sich in einem Akt souveräner Entscheidung als neutral. Wie das genau vor sich gehen soll, hat unlängst der Bundesrat K. Villiger in einem Interview preisgegeben (Tages-Anzeiger, 31.10.95): Es existieren zwar, so Villiger, intensive Beziehungen zur NATO (bei der Flugsicherung, beim Luftkampftraining, bei der Beschaffung von Rüstungsmaterial), er selbst habe jedoch für den Kriegsfall die „Neutralitätsschere" zur Hand und würde sofort alle Kabel durchschneiden, damit die Schweiz gegenüber einem möglichen Angreifer wieder neutral ist.[4]

Ob Villiger glaubt, was er sagt, ist unwichtig - über Neutralität diskutiert man zur Zeit betont locker, so als gelte es, die begriffsstutzige Bevölkerung von einer fixen Vorstellung zu entwöhnen, um sie mit neuen Sachzwängen der „grossen Politik" vertraut zu machen. Das neueste NATO-Angebot einer *Partnerschaft für den Frieden* kommt den Schweizer Behörden nicht ungelegen, bietet es doch die Möglichkeit, die Einbindung der offiziellen Schweiz in die neuen kontinentalen Hegemonialverhältnisse gewissermassen zu legalisieren. Alternative Vorstellungen zur schweizerischen Neutralitätspolitik im veränderten internationalen Umfeld fallen hingegen aus der öffentlichen Diskussion heraus.

Nicht nur in Regierungskreisen, sondern auch in der öffentlichen Debatte kann man im übrigen eine tiefgreifende Umwertung feststellen: In fundamentalen Fragen scheint man zu staatspolitischen Bocksprüngen bereit

(flexible Einbindung ins westliche Militärbündnis ohne Rücksicht auf internationale Glaubwürdigkeit), während lösbare Detailfragen wie z.B. die von der EU verlangte Freizügigkeit gegenüber EU-BürgerInnen, die Verbesserung von Sozialrechten oder die Aufhebung der 28-Tonnen-Limite im Transitverkehr zur Schicksalsfrage nationaler Selbstbestimmung hochstilisiert werden. Diese Umwertung passt in das Konzept der neuen sicherheitspolitischen „Weltordnung", in der Neutralität keinen Platz mehr zu haben scheint.

Rückkehr des „gerechten" Kriegs - Ende der Neutralität?

In der Diskussion über Neutralitäts- und Sicherheitspolitik haben die neutralitätskritischen Stellungnahmen des Politologen J.M. Gabriel und des Historikers M. Mantovani Beachtung gefunden. Sie sind zum Schluss gekommen, dass sich die Frage der Neutralität nach dem Zerfall des östlichen Staatenbündnisses und dem „Triumph" des kapitalistischen Systems gar nicht mehr stellt, denn: Gegenüber einer Staatengemeinschaft, die nicht mehr in eindeutig abgrenzbare Blöcke und Interessensphären gespalten ist, sondern unter einheitlicher Führung der NATO da und dort interveniert und die neue Weltordnung sichert, gebe es keine Neutralität mehr (Gabriel 1995, 174 ff.; Mantovani 1994).

Begründet wird dies mit dem Hinweis auf einen *neuen Typus* von Völkerrecht, das sich auf der Basis multilateraler Verträge in internationalen Organisationen (UNO-System, KSZE u.a.) herausgebildet hat. Es regelt die multilaterale Kooperation in der intergouvernementalen Ordnung - und nicht, wie das traditionelle (Kriegs-)Völkerrecht, nur die bilaterale Koexistenz von Staaten (Schindler 1992, 100). Das neue Völkervertragsrecht besitzt eine entscheidende Rolle bei der Konfliktregulierung, bei der Nonproliferation und Ächtung bestimmter Waffentechnologien und beim Schutz von Kriegsopfern.

Problematisch ist indessen jene Interpretation des Völkervertragsrechts, die zum Schluss kommt, jede nach internationaler Übereinkunft gemeinsam geführte oder zumindest autorisierte kriegerische Intervention gegen Rechtsbrecher sei grundsätzlich „gerecht" und jedes neutrale Abseitsstehen „ungerechtfertigt". Die von der UNO oder vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen werden denn auch als multinationale Polizeiaktionen und nicht als Krieg bezeichnet. Eine solche Interpretation unterstellt, dass ein globaler Völkerrechtsraum, basierend auf einem demokratisch strukturierten Sicherheitssystem mit Gewaltmonopol und einklagbaren Rechten, bereits existiert.[5] Sie sieht darüber hinweg, dass das real existierende intergouvernementale System von drastischen Machtgefällen, wirtschaftlichen Ausbeutungsverhältnissen und faktisch rechtsfreien Räumen durchzogen ist; und sie sieht ferner darüber hinweg, dass die Sicherheitspolitik der - angeblich seit dem Zerfall der bipolaren Ordnung erstmals handlungsfähigen - Staatengemeinschaft von der verbliebenen Supermacht und von regionalen Führungsmächten völlig instrumentalisiert wird. Es ist offensichtlich, dass die militä-

rischen Interventionen der letzten Jahre sich weniger einem humanitären Konsens verdanken, sondern der Bündelung von gleichlaufenden nationalen Macht- und Sicherheitsinteressen. Es handelt sich um Eingriffe zur Verschiebung von taktischen Kräfteverhältnissen - mit der Folge, dass Zivilbevölkerungen getroffen, Ressentiments geschürt und dadurch die Bereitschaft zu Terroranschlägen erhöht werden.

Gemäss der genannten Interpretation des Völkervertragsrechts wäre nun auch eine Teilnahme der Schweiz an militärischen Sanktionen zur Aufrechterhaltung der intergouvernementalen Ordnung mit der Neutralität ohne weiteres vereinbar (immer unter der Prämisse, dass letztere ihre Hauptfunktion eingebüsst habe). Diese Schlussfolgerung bestimmt heute die Diskussion. Hinzu kommt, dass zur Zeit ausgereifte friedenspolitische Alternativen zu den NATO-Einsätzen z.B. in Bosnien nicht greifbar sind. Daraus entsteht ein moralischer Druck, dort zu partizipieren (oder zumindest mitzureden), wo angesichts des Elends wenigstens gehandelt wird, ob nun politisch oder militärisch.

Es ist unbestritten, dass in Krisengebieten wie Ex-Jugoslawien, Ruanda und andernorts grösster internationaler Handlungsbedarf zum Schutz der Zivilbevölkerung besteht. Die humanitären Operationen der UNO-Blauhelme, der Hilfswerke und Menschenrechtsbeauftragten, die sich mit dem täglichen Überleben der Bevölkerung und mit den skrupellosen Kriegsherren vor Ort auseinandersetzen müssen, sind unverzichtbar und zugleich schwieriger als je zuvor. Ob aber beispielsweise die keiner nachvollziehbaren Friedens-Logik folgenden Luftangriffe der NATO in Bosnien zum Schutz der Zivilbevölkerung und der humanitären Akteure beigetragen haben, ist zu bezweifeln.

Dennoch fordern Militärs und Sicherheitsexperten auch in der Schweiz eine Orientierung an der NATO und an einer „atlantischen Sicherheitsarchitektur" (Mantovani 1994, 163 f.). Es wächst allmählich die Akzeptanz der NATO als eines gesamteuropäischen Sicherheits- und Ordnungsfaktors. Das allgemein gehaltene Postulat, dass sich die Schweiz auch in der Sicherheitspolitik definitiv zu „öffnen" habe, erhält Zustimmung auch in Fachkreisen der SPS.[6] Diese wird ihre Haltung zur NATO bald klären müssen.

Die historischen Dokumente zur NATO-Affinität von Schweizer Behörden in der Nachkriegszeit, die vor kurzem entdeckt wurden (M. Mantovani, Tages-Anzeiger 4.10.95), spielen in dieser Debatte eine widersprüchliche Rolle: Sie dienen nicht nur als Nachweis dafür, dass hinter den Kulissen der Neutralitätsstatus verletzt worden ist, sondern zugleich als Argument dafür, diesen Status endlich aufzugeben: Wenn bereits in der frühen Nachkriegszeit zahlreiche Schnittstellen zu Waffensystemen und Kommandostrukturen der NATO entstanden sind, so ist aus der Sicht von M. Mantovani und J.M. Gabriel der Zeitpunkt gekommen, dass die Schweiz offiziell die Kooperation mit dem westlichen Verteidigungsbündnis aufnimmt (Mantovani 1994; Vorwärts, 13.10.95).

Die hier erkennbare atlantische Orientierung scheint wesentlich weiter zu gehen als jene der Militärstrategen aus der Ära der Blockkonfrontation. Der

frühere Offizier im schweizerischen Generalstab und Urheber zahlreicher Bedrohungsszenarien, G. Däniker, hat unlängst erläutert, wie hohe Militärs bisher den Mythos der bewaffneten Neutralität - trotz technischer Koordination mit der NATO - durch den Kalten Krieg retteten: indem sie eine Zusammenarbeit mit der NATO nur für den Fall eines direkten Angriffes auf die Schweiz vorsahen, nicht aber bereits im Vorfeld genereller Konfliktgefahr (Däniker 1995). Gemäss dem traditionellen Konzept ist im Angriffsfall der Neutralitätsstatus aufgehoben, der Abschluss eines Bündnisses gegen den („roten") Angreifer also möglich. Das Problem dieser Konzeption besteht indessen darin, dass die eindeutige Ausrichtung auf das westliche Militärbündnis die Neutralität korrumpiert hat.[7] Zudem wurde der von der Schweiz beanspruchte multilaterale Handlungsspielraum nur militärpolitisch (und natürlich handelspolitisch), nicht aber friedenspolitisch ausgeschöpft, was die internationale Glaubwürdigkeit auch nach den Massstäben konventioneller Diplomatie beeinträchtigt hat.

Mit der strategischen Leitlinie der Militärs, den Neutralitätsstatus wenigstens so lange wie möglich zu wahren, soll nun aber Schluss sein, wenn es nach dem Willen einer neuen Generation von Sicherheitsexperten geht. Für sie hat sich das Dilemma der formellen Neutralität einerseits und der Bündnisvorsorge andererseits seit 1989 eindeutig auf die Seite des westlichen Militärbündnisses hin aufgelöst.

Versuch einer Neukonzeption: Neutralität für den Frieden

Seit dem Beginn der 90er Jahre hat sich das internationale Umfeld für die schweizerische Aussenpolitik grundlegend verändert. Die wirtschaftliche und politische Globalisierung, die massive Zunahme nicht deklarierter, innerstaatlicher Konfliktformen und die Intensivierung der multilateralen Konfliktbearbeitung durch die UNO werfen die berechtigte Frage auf, ob denn ein einzelner Staat zur Aufrechterhaltung seiner Neutralität und zu einer neutralen Politik überhaupt noch in der Lage ist (Hug 1994). Hinzu kommt, dass die Schweiz den völkerrechtlichen Status der Neutralität oft genug für nationale Interessenpolitik genutzt hat. Die Folgerung, es sei daher die Neutralität ganz aufzuheben, ist dennoch nicht zwingend. Solange ein universeller und kooperativ (d.h. nicht hegemonial) gesicherter Rechtsraum nur in Ansätzen existiert, besteht auch nach dem Zerfall der bipolaren Blockkonstellation grosser Bedarf nach den friedenssichernden Aktivitäten einer - möglichst zu erweiternden - Gruppe von neutralen Staaten. Wie liesse sich Neutralität daraufhin neu konzipieren?

Prüfen wir zunächst die Vorschläge von offizieller Seite. Weder die Reduktion der Neutralität auf den „völkerrechtlichen Kern" (Neutralität für den Kriegsfall) noch ihre Aufhebung im Rahmen der „atlantischen Sicherheitsarchitektur" (Einbindung in die NATO) bieten akzeptable Perspektiven. Beide Vorschläge berufen sich auf das Dogma, Neutralität könne generell nur im Verhältnis zu einem bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikt definiert werden; in einem komplexen modernen Konfliktregulierungssystem

sei sie dagegen bedeutungslos.

Diese Vorschläge zeugen von einer statischen, traditionellen kriegsrechtlichen und militärstrategischen Kategorien verhafteten Denkweise.[8] Dagegen spricht die grundlegende wie banale Einsicht, dass *dauernde Neutralität* zu einem kalkulierbaren Verhalten verpflichtet: „Ohne entsprechendes Verhalten im Frieden ist die Neutralität im Kriegsfall nicht mehr möglich." (Schindler 1975, 175). Noch im traditionellen Verständnis einer Neutralität als (passiver) „Kriegsvorsorge" folgerte Schindler:

1. Neutrale Staaten sollten engere Bindungen zu Hegemonialblöcken und Militärbündnissen *meiden*, da sie ihnen im Konfliktfall verunmöglichen, die Neutralitätspflichten zu erfüllen.

Schindler sah aber bereits in den 70er Jahren angesichts der damaligen Entspannungspolitik im Verhältnis Ost-West mehr Spielraum für eine aktive, friedenssichernde Neutralitätspolitik als zu Zeiten des Kalten Krieges, gerade auch in den Nord-Süd-Konflikten. Daraus ist meines Erachtens weiter zu folgern:

2. Neutrale sollten angesichts der politischen und wirtschaftlichen Interdependenzen und der stets drohenden Globalisierung von Konflikten *alles unternehmen*, um zur Erhaltung des Friedens und zur Beendigung von Konflikten beizutragen.

Die Tatsache, dass sich ein Völkervertragsrecht herausgebildet hat, sollte Anlass sein für Überlegungen, wie die Neutralität im Hinblick auf die Umsetzung der rechtlichen Instrumente zur *friedlichen* Konfliktregulierung und -vermeidung neu definiert und genutzt werden könnte. Neutralität wäre somit künftig nicht in Abgrenzung zu kollektiven Bemühungen der Friedenserhaltung, sondern als spezifische Unterstützung dieser Bemühungen zu konzipieren. Eine Neutralitätspolitik im Sinne der *Friedens- und Sicherheitsvorsorge* dürfte sich nicht auf die Leistung „Guter Dienste" in Konfliktfällen beschränken; statt an der Abwesenheit von Konflikten müsste sie sich an der Fundierung des Friedens durch soziale Gerechtigkeit, durch sozialen Ausgleich und durch sozialverträgliche internationale Beziehungen ausrichten (vgl. den Beitrag von D. Senghaas in diesem Heft).

Voraussetzung wäre, dass die Schweiz innerhalb der rechtsetzenden und der wirtschafts- und sozialpolitischen Institutionen (UNO, EU, OSZE) als vollwertiges Mitglied eine aktive Rolle wahrnimmt - in enger Abstimmung mit den anderen neutralen Mitgliedländern.[9] Eine Rolle, die das Fernbleiben aus militärischen Bündnissen und Interventionen ermöglicht und im Gegenzug zu friedenspolitischen Leistungen verpflichtet, gilt es mit den betreffenden internationalen Organisationen auszuhandeln. Ansatzpunkte bieten die Gleichgewichts- und Dienstleistungsfunktion im Neutralitätsrecht (vgl. Riklin 1992, 199). In die Lösung solcher Grundsatzfragen wäre in den Verhandlungen mit der EU die gesamte diplomatische Energie zu investieren (bei den heute vorrangig diskutierten Problemen der Marktöffnung handelt es sich dagegen um mehr *technische* Fragen, die sozial- und umweltverträg-

lich gelöst werden müssen).

Für diese Konzeption sprechen auch grundsätzliche Überlegungen. Je mehr sich an der Spitze der intergouvernementalen Machtstruktur hegemoniale Interessenpositionen durchsetzen, desto mehr braucht es (kollektive) Positionen, die innerhalb des UNO-Systems und der westlichen Allianz eine relative Distanz markieren, sich aus den Mechanismen internationaler Gewaltanwendung heraushalten und zur Normalisierung des „gerechten" Interventionskriegs *nicht* beitragen. Selbst wenn ein kollektives Sicherheitssystem auf kooperativer und demokratischer Basis existieren würde, wäre nach Ott (1992, 109) in Konfliktfällen ein „positives Aussenseitertum" neutraler Staaten nicht nur denkbar, es lieferte auch eine zusätzliche Ressource für Problemlösungsaktionen innerhalb der Staatengemeinschaft (vgl. auch Kux 1994, 75), ganz gleich ob es sich um zwischenstaatliche oder innerstaatliche Konflikte handelt.

Die spezifische Aufgabe von neutralen Akteuren könnte es sein, im Verbund präventiv und deeskalierend zu wirken (Dissenkötter 1995) - mit folgenden Aktivitäten:

- mandatierte *Aufklärung und Berichterstattung* zur Ächtung organisierter Gewalthandlungen (Waffenhandel, Hetzpropaganda) und zum Schutz von Minderheiten, Frauen, Kindern und älteren Menschen;
- *Begleitung von humanitären Aktionen* mit Blauhelmen, die in Sachen Personenschutz, Verhandlungstechnik, Projektarbeit, interkulturelles Verständnis gut ausgebildet sind (in Koordination mit Hilfswerken, IKRK);
- *soziale und wirtschaftliche Stabilisierung* von lokalen Situationen, in denen Verarmung, Auswanderung und Gewalteskalation drohen (durch Entmilitarisierung, Vermittlung und materielle Aufbauhilfe);
- Konzeption von Massnahmen zur Beseitigung von latenter oder offener *Diskriminierung* von Frauen und AusländerInnen, zum Abbau von *strukturellen Gewaltpotentialen* im Alltag;
- *spezialisierte diplomatische Aktivitäten* zur Verbesserung der multilateralen zwischenstaatlichen Absprachen in Sachen Rechtshilfe, Strafverfolgung von Kriegsverbrechern und -hetzern und Entschädigung von Opfern (weltweit, nicht nur im „Süden");
- Aufbau von *Zentren für Konfliktverhütung und -forschung* (koordiniert mit UNO und OSZE); Entwicklung von Konzepten für Schiedsgerichte, Konfliktbearbeitung und therapeutische Verarbeitung von traumatischen Erfahrungen.

Diese Aktivitäten wären unter den neutralen Akteuren zu koordinieren. Die friedenspolitische Erfahrung und Sachkompetenz sind indessen in den einzelnen Ländern unterschiedlich entwickelt. Insbesondere die Schweiz hätte diesbezüglich sehr vieles nachzuholen, was sie in ihrer Fixierung auf die diplomatischen „Guten Dienste" bisher versäumt hat. Die genannten Aktivitäten würden beträchtliche materielle Vorleistungen erfordern, wären aber eine glaubwürdige Alternative zur militärischen Intervention.

Dafür - und nicht für eine militärische „Öffnung" bzw. Annäherung an die NATO - muss die Schweiz klare vertragliche Verpflichtungen eingehen und Verbündete suchen: in sämtlichen Weltregionen und nicht nur bei Staaten, sondern auch bei nichtgouvernementalen Organisationen (Hilfswerken, Selbsthilfeorganisationen, Gewerkschaften usw.). Entscheidend ist dabei nicht der klassische völkerrechtliche Status der Neutralität an sich; er ist ohnehin nicht erschöpfend kodifiziert. Entscheidend ist die Entfaltung einer glaubwürdigen Politik der Friedensförderung, die grundsätzlich jedem internationalen Akteur offensteht. Wichtig ist ferner, dass die aussenpolitischen Prioritäten in der schweizerischen Öffentlichkeit breit diskutiert und demokratisch entschieden - und nicht wie bisher im kleinen Kreis von Chefbeamten und Diplomaten festgelegt werden. Nur so kann dem innenpolitisch polarisierenden Neutralitätsmythos die Basis entzogen werden.

Impliziert ist mit diesen Vorschlägen eine Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik. Warum also am Neutralitätsbegriff festhalten? Drei wichtige Gründe sprechen dafür:

1. Das Neutralitätsrecht verkörpert trotz allem eine völkerrechtliche Tradition, die zur militärischen Selbstbeschränkung Anlass gibt; damit nicht verträglich und im Interesse der Glaubwürdigkeit zu unterbinden sind alle Geschäfte der Schweiz mit kriegführenden Parteien und die Hochrüstung der „Verteidigungsarmee".
2. Die Neutralität als *militärische* Nichtbeteiligung ist nicht eine überkommene Konstruktion, sondern sie entspricht in der nationalstaatlich verfassten internationalen Realität einer realen und immer wieder eintretenden Entscheidungssituation - ob es nun um Konflikte unter Staaten, nationalen Minderheiten oder politischen Organisationen geht.
3. Die Neutralität hat in der von hegemonialen Kräften geprägten Weltordnung nach wie vor eine *friedenspolitische* Funktion, die es allerdings im Verbund mit anderen Akteuren weltweit zu profilieren gilt.

Anmerkungen

1 Die Vorstellung, dass die Kooperation im „geeinten Europa" zwangsläufig mit der Eingliederung ins „westliche Militärbündnis" verbunden sei, ist in der Schweiz nach wie vor virulent, sowohl im isolationistischen Lager als auch bei den BefürworterInnen einer europäischen Sicherheitszusammenarbeit (Militär, Polizei, Asylpolitik). Diese Vorstellung trägt dazu bei, die Diskussion über eine fortschrittliche Europapolitik der Schweiz weiterhin zu blockieren.

2 „Unter differentieller Neutralität versteht man ... die Beteiligung eines neutralen Staates an wirtschaftlichen, jedoch nicht militärischen Sanktionen einer kollektiven Sicherheitsgemeinschaft (Völkerbund, Vereinte Nationen) gegen einen Aggressor." (Riklin 1992, 194).

3 „Nach dem klassischen Völkerrecht, wie es sich bis zur Gründung des Völkerbundes und der Vereinten Nationen bildete, bedeutet Neutralität Nichtbeteiligung eines Staates an einem Krieg anderer Staaten." (Schindler 1975, 163). Aus der völkerrechtlichen Pflicht zur Abwehr von Neutralitätsverletzungen mit allen dem Staat „zur Verfügung stehenden

Mitteln" (a.a.O., 171) leitet die Schweiz in eigener Interpretation die Pflicht zur *militärischen Bewaffnung* ab.

4 Für J.M. Gabriel ist diese Konzeption einer „Neutralität für den Notfall" nur ein erster Schritt auf dem Weg zu ihrer Auflösung: „Beim traditionsreichen Begriff der bewaffneten Neutralität wird die Betonung bald einmal auf die Bewaffnung und weniger auf die Neutralität gelegt werden müssen. Die Schweiz besitzt zwar auch in Zukunft eine Armee, doch wird sie zunehmend in internationale Sicherheitsstrukturen eingebunden sein müssen" (Gabriel 1995, 172).

5 Nach Ott (1992, 108) müsste ein *kooperatives* Sicherheitssystem folgende Kriterien erfüllen: 1. universelle Anerkennung, 2. demokratische Struktur, 3. keine hegemoniale Stellung einzelner Staaten beim Vollzug.

6 Die sicherheitspolitische „Öffnung" rückt symbolisch in die Nähe anderer „Öffnungen" - z.B. jener des Arbeitsmarktes oder des Dienstleistungsmarktes - und weckt positive Assoziationen wie *Aufgeschlossenheit* und *Handlungsbereitschaft*, so als ginge es um den Nachweis schweizerischer Wettbewerbsfähigkeit in internationalen Sicherheitssystemen und Kampfeinsätzen.

7 Die Gesamtverteidigungsübung von 1984 hat insofern Abwechslung gebracht, als Däniker damals in sein strategisches Kalkül auch einen Angriff auf die Schweiz von seiten der *westlichen* Alliierten einbaute, was ihm offenbar Kritik einbrachte (Däniker 1995). Solche „Spielereien" sind im Weltbild der atlantisch orientierten Strategen kaum noch vorstellbar.

8 Mit Bezug auf die letzten Jahre spricht Kux (1994, 78) von einer „Militarisierung" der aussenpolitischen Diskussion.

9 Für solche Lösungen gibt es Präzedenzfälle. So müssen für die neuen neutralen EU-Mitgliedstaaten Regelungen gefunden werden, die ihre militärische Bündnisfreiheit gewährleisten (es sei denn, einzelne von ihnen verzichten in nächster Zeit darauf). Auch musste Dänemarks Ablehnung einer gemeinschaftlichen Verteidigungspolitik im Rahmen der WEU von den anderen Mitgliedländern akzeptiert werden (Hug 1994, 54).

Literatur

Bundesrat, 1993: Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. EDMZ. Bern.

Däniker, Gustav, 1995: Neutralität als strategische Leitlinie. In: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 245, 21./22. Oktober

Dissenkötter, Andreas, 1995: Voraussetzungen einer friedensrealpolitischen Aussen- und Sicherheitspolitik - Die Initiative Intelligente Deeskalations-Strategie. (unveröffentl.) Bochum.

Gabriel, Jürg Martin, 1988: Neutralität - Probleme und Möglichkeiten. In: Jürg Altwegg (Hg.), Horizont 92 - Die Schweiz im Zeichen der EG. Aarau.

Gabriel, Jürg Martin, 1995: Neutralität für den Notfall. Der Bericht des Bundesrats zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft. Sonderheft: Aussenpolitik und Interdependenz. Vol. I. Zürich.

Hug, Peter, 1991: Neutralität ade? Friedenspolitische Perspektive für die Schweiz. In: Die Wochenzeitung Nr. 7. Zürich.

Hug, Peter, 1994: Abschied von der Neutralität. In: Stephan Kux (Hg.), Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch. Bern.

Kux, Stephan, 1994: Gründe und Scheingründe für die Neutralität der Schweiz. In: ders. (Hg.), Zukunft Neutralität? Die schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch. Bern.

Mantovani, Mauro, 1994: Szenarien für die europäische Sicherheitsarchitektur. In: Stephan Kux (Hg.), Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch. Bern.

Ott, Heinrich, 1992: Hat die Neutralitätspolitik noch eine Chance? Friedenspolitische Überlegungen. In: Günther Bächler (Hg.), Friede und Freiheit. Die Schweiz in Europa. Chur.

Riklin, Alois, 1992: Die Neutralität der Schweiz. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern.

Schindler, Dietrich, 1975: Dauernde Neutralität. In: Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.), Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern.

Schindler, Dietrich, 1992: Die Schweiz und das Völkerrecht. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern.

Schöni, Walter, 1987: Nationales Interesse und Solidarität. Zur Dramaturgie der politischen Willensbildung anlässlich der UNO-Abstimmungskampagnen in der Schweiz. In: Widerspruch, Heft 13. Zürich.

Schöni, Walter, 1988: UNESCO - Krise der westlichen Hegemonie. Staatliche Kulturkonzeptionen und die politische Rolle der Schweiz. Frankfurt/Main.

Tanner, Jakob, 1993: Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945. Schweizerische Friedensstiftung. Bern.

Thürer, Daniel, 1992: Prüfung der aussenpolitischen Daseinsform der Schweiz. Die Europäische Gemeinschaft und die Neutralität. In: Günther Bächler (Hg.), Friede und Freiheit. Die Schweiz in Europa. Chur.

Die Initiative Intelligente Deeskalations-Strategie (IIDS)

Worüber man sich wundern kann, ist die kriegerische Anverwandlung eines Joschka Fischer. Realos können sich jedenfalls diejenigen nicht mehr nennen, die sich der zutiefst fundamentalistischen Strategie der Eskalation ankoppeln, statt an der Weiterentwicklng und Verbreitung einer intelligenten Deeskalationsstrategie mitzuarbeiten. Wer wie er zu Kampfeinsätzen der NATO unter Beteiligung der Bundeswehr als vorgeblich letzter ultima ratio "Ja" sagt, der verpaßt dem Gesamtkonzept "Krisenreaktion" eine Art Gütesiegel, das sich auch für künftige Szenarien nicht so schnell wird wieder entfernen lassen. Das "Ja" bedeutet nämlich den endgültigen Einstieg Deutschlands in die Riege der selbsternannten G7 Weltpolizeimächte. Die nahezu 200 restichen Staaten werden dann nur noch in 'good' und 'bad guys' sortiert. Genau dies ist der real existierende "Deutsche Sonderweg".

Die Bandbreite der uns bekannten sowie die in der "Diskussionswerkstatt Bochum" entwickelten Überlegungen zu einer solchen Strategie haben wir mit der Initiative Intelligente Deeskalations-Strategie (IIDS) in vorläufig 20 Punkten zusammengefasst. Dies kann und soll ein Einstieg in die Diskussion über die Umgestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik und die zudem dringend erfoderliche Bündelung friedensrealpolitischer Konzepte sein. Die IIDS erscheint in der ***kultuRRevolution. zeitschrift für angewandte diskurstheorie,*** Nr. 32, Essen, Dezember 1995. Interessenten wenden sich an: A. Disselnkötter / R. Parr, Universität Dortumund, Institut für deutsche Sprache und Literatur, Emil-Figge-Str. 50, D-44227 Dortmund, Tel. 0231 - 755-2857.