Zeitschrift: Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire

Herausgeber: [s.n.]

Band: 21 (2014)

Heft: 2: Wirtschaft im ländlichen Raum = Économie dans l'espace rural

Artikel: Das Verhältnis der Schweiz zur UNO : Gedanken zu einer Beziehungsgeschichte

Autor: Brückner, Thomas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-650756

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Das Verhältnis der Schweiz zur UNO

Gedanken zu einer Beziehungsgeschichte

Thomas Brückner

Das Gedenken zur zehnjährigen UNO-Mitgliedschaft der Schweiz blieb 2012 in überschaubarem Rahmen.[1] Anders als im gegenwärtigen Gedenkjahr zum hundertjährigen Ausbruch des Ersten Weltkriegs nahmen Historikerinnen und Historiker das UNO-Mitgliedschaftsjubiläum kaum zum Anlass, neue Forschungsansätze einer Geschichte der Schweiz zur UNO zu präsentieren. Zwar könnte durch die belebte Forschung zum Ersten Weltkrieg auch die Geschichte zur wichtigsten internationalen Organisation beflügelt werden. Immerhin war die Gründung des Völkerbunds mit seinem Sitz in Genf ein unmittelbares Produkt des Ersten Weltkriegs und je stärker transnationale Ansätze die Forschung zum Ersten Weltkrieg prägen, desto mehr gerät die Beziehung der Schweiz zum Umland und seinen Organisationen in den Blickpunkt.[2]

Doch auch ohne die «Hilfe» des Ersten Weltkriegs bestehen genügend Aufhänger für Völkerbunds- und UNO-Jubiläen, um der Beziehungsgeschichte der Schweiz zur Weltorganisation Auftrieb zu verleihen. Dazu muss nicht bis in das Jahr 2020 auf das 100-jährige Völkerbundsjubiläum gewartet werden. Bereits im kommenden Jahr gäbe es Anlass: Dann lässt sich das langjährige Fernbleiben von der UNO erinnern. Es wird sich 2015 zum 60. Mal jähren und begann im Juni 1945 mit der Abwesenheit der Schweiz an der Konferenz in San Francisco, an welcher die UNO-Charta verabschiedet wurde. Im Rahmen einer Beziehungsgeschichte hätte auch ein solches Gedenken eine eigene Berechtigung.

Das relative Desinteresse an einer Geschichte der Schweiz zur UNO hat System. Systemisch daran ist erstens, dass das geringe historiografische Interesse mit einem begrenzten öffentlichen Wissen über die UNO zusammenfällt. Der Schweizer UNO-Politik kommt in der öffentlichen Präsenz der Platz einer Fussnote zur ohnehin klandestinen Aussenpolitik zu. Systemisch am Desinteresse ist zweitens, dass sich die Versatzstücke der Erzählungen über die UNO in verschiedenen Überblicksdarstellungen zur Schweizer Geschichte ähneln. Die von Daniel Trachsler konstatierte argumentative Redundanz aussenpolitischer Debatten seit dem Zweiten Weltkrieg, welche ein Hinweis für die «begrenzte Problemlösungskapazität des politischen Systems» ist,[3] findet Niederschlag in

einer methodischen und perspektivischen Armut der Geschichtsschreibung über das Verhältnis der Schweiz zu Völkerbund und UNO. Viele Abhandlungen sind Erzählungen über die Vereinbarkeit von Neutralität und internationalem Engagement oder – um mit dem Titel einer Monografie jüngeren Datums zu sprechen – Erzählungen über die «Selbstbezogenheit und Offenheit der Schweiz in der Welt des 20. Jahrhunderts».[4] Hinter diesen Erzählungen liegt das Selbstbild des in sich hermetisch geschlossenen Staats, das Bild einer «Exklusivität des Sonderfalls»,[5] von dem sich eine moderne Schweizer Geschichte eigentlich verabschieden sollte.[6] Die Geschichte der Schweiz zur UNO wird auf ein Ringen um die Mitgliedschaft reduziert und die Mitgliedschaft wird mit der politisch aufgeladenen Chiffre der «Öffnung» gleichgesetzt. In diesem Spannungsfeld produzieren die unterschiedlichen Interpretationen über den Handlungsspielraum der Schweizer Regierung gegenüber der UNO sehr dezidierte Thesen, die zuweilen einer politisch engagierten Geschichtsschreibung näher sind als einer analytisch informierten.[7] Wie könnte eine Geschichte der Beziehung der Schweiz zur UNO aussehen? Jüngst ist in dieser Zeitschrift überblicksartig darauf hingewiesen worden, dass eine globalgeschichtliche Betrachtungsweise auf die Schweizer Geschichte und die Geschichte internationaler Organisationen gewinnbringend ist.[8] Daran anknüpfend seien im Folgenden drei Bemerkungen zu einer Beziehungsgeschichte zur UNO angestellt. Die erste betrifft die Forderung, den dominierenden «Leitbegriff»[9] der Neutralität in einer beziehungsgeschichtlichen Perspektive mit alternativen Zugängen zu untersuchen. Sie betrifft damit Rahmenbedingungen einer Beziehungsgeschichte. Die zweite dreht sich um den Gehalt der Beziehung, indem sie die berühmte Unterscheidung von technischen und politischen Aspekten der UNO-Politik (Bindschedler-Doktrin) einer kritischen Lesart unterzieht. Drittens schliesslich wird gefragt, unter welchem Paradigma sich die Dynamik der Beziehung analysieren liesse.

1.

Das Schreiben und Reden über Neutralität sollte in einer Beziehungsgeschichte zur UNO nicht als Konstante, wohl aber als Dominante vorkommen. Damit soll nicht jene Erzählung über die «Ehe» von Staatsräson und Neutralität wiederholt werden, die gerne als irgendetwas zwischen Zweckgemeinschaften und Scheinehe umschrieben wird und Kritiker immerfort dazu veranlasst, das Fremdgehen eines der beiden «Beziehungspartner» zu geisseln. Mit solch einer Erzählung würde lediglich eine Politikgeschichte alten Stils reproduziert. Vielmehr muss ein neuerer Zugang zur Dominanz des Neutralitätsbegriffs in den Quellen gefunden werden. Wie schwer das ist, zeigt sich in jüngeren Aufsätzen,

die für innovative Ansätze werben und die Neutralität weder zur Disposition noch in Abrede stellen. Da heisst es etwa, Neutralitätsverpflichtungen müssten bei einer internationalen Geschichte der Schweiz «mit der Vielfalt faktischer Kooperation» [10] ergänzt werden. Transnationale Netze und diplomatische Praktiken bieten Untersuchungsalternativen. Das Konzept der Neutralität wird quasi umschifft, indem nach effektiven Verbindungen, Übereinkünften und Einflüssen gefragt wird. Doch bleibt die Gefahr, dass in solchen historischen Erzählungen die Neutralität unangetastet als Signum staatlicher Handlungslogik und politischer Enthaltsamkeit im Hintergrund herumgeistert. Sofern Arbeiten das Konzept bewusst untersuchen, wählen sie entweder den Diskursbegriff[11] oder vergleichende Ansätze. Bei Letzteren kann der eigentümliche Charakter der Schweizer Neutralität besser freigelegt werden, ohne dass daraus ein Sonderfall konstruiert wird. Dann zeigt sich etwa, dass das Schweizer Neutralitätsverständnis im Ersten Weltkrieg taktisch, praktisch und viel weniger strikt gelebt wurde als jenes in den Niederlanden.[12] Da die Schweiz aktiv am Vorkriegsinternationalismus teilgenommen hatte, bedeutete der Schritt in den Völkerbund nach dem Ersten Weltkrieg ein nahtloses Anknüpfen an die Vorkriegsstrategie.[13] Einerlei, ob das Konzept umschifft oder geschärft wird, bleibt die Frage offen, wie es anschlussfähig für eine Beziehungsgeschichte gemacht werden kann. Die Dominanz des Begriffes in den Quellen prädestiniert ihn zu einer Fundgrube für eine Begriffsgeschichte zu werden. Um diesen Begriff herum scharen sich viele UNO-Debatten, welche den Begriff zum Referenzpunkt nehmen oder ihn verändern wollen. Wer diese «Neutralitätsreden» untersucht, gelangt zu einer tiefer liegenden Struktur der Beziehung zwischen der Schweiz und der UNO. Jüngst hat Olaf Bach diesen begriffsgeschichtlichen Ansatz verfolgt um zu zeigen, was hinter der «Erfindung der Globalisierung» steht.[14] Eine Geschichte zur UNO müsste ebenso «die Erfindung der Neutralität» zu einem wichtigen Anhaltspunkt nehmen und Neutralität nicht mehr länger als verdächtiges Versatzstück einer Ideengeschichte umschiffen. [15]

Ein flüchtiger Blick auf zentrale Bundesratsbotschaften zeigt, wie ergiebig solch eine Begriffsgeschichte sein könnte, denn einiges deutet auf einen Begriffswandel hin. In der Zusatzbotschaft 1920 vor dem Völkerbundbeitritt galt «unsere immerwährende Neutralität»[16] als Idealzustand, den der Bundesrat zu wahren gedachte. 1945 begründete die durch den Bundesrat eingesetzte Konsultativkommission juristische Vorbehalte zum UNO-Beitritt mit der Neutralität, die mehr als Mittel zum Zweck paraphrasiert wurde: «Alors que la constitution fait de l'indépendance le but même du lien fédéral et de la neutralité le moyen le plus adéquat pour preserver ce lien [...].»[17] Eine Verwissenschaftlichung erfuhr der Begriff im Bericht des Bundesrates 1969, der auf das Postulat von Willy Bretscher antwortete. Darin wurden Definitionen der Begriffe «Neutralität», «Neutralitätspflichten» und des

«Neutralismus» entwickelt.[18] In der Botschaft zum UNO-Beitritt 1981 wurde eine weitere Formel mit der «dauernden und bewaffneten Neutralität»[19] präsentiert. Im Jahre 2000 schliesslich degradierte der Bundesrat in seiner UNO-Botschaft das Thema Neutralität zu einer «Einzelfrage von besonderer Bedeutung».[20] Die Rede war von einer schweizerischen Neutralität (im Gegensatz zu anderen Neutralitäten), und es traten Begriffsvarianten hervor, deren Definitionen im Rahmen der Botschaft allerdings ausblieben: «Neutralitätspraxis», «Neutralitätspolitik», «Neutralitätsrecht» und «Neutralitätspflichten».
Dies mag auf eine begriffliche Verwässerung hindeuten. Im darauf folgenden Abstimmungskampf wurden die Begriffsvarianten nicht aufgenommen. Die Beitrittsgegner erkannten im Begriff «Neutralität» aber Mobilisierungspotenzial, rückten ihn folglich ins Zentrum ihrer Argumentation – und verloren bekanntermassen die Abstimmung.[21] Eine begriffsgeschichtliche Untersuchung des Neutralitätsbegriffs im Verhältnis zur UNO birgt das Potenzial, soziale Strukturveränderungen, die sich ändernde Zeitlichkeit in der Neutralitätsrede sowie ihre imaginative Dimension freizulegen.[22] Solche Beobachtungen könnten einen Rahmen schaffen, in welchem sich eine Beziehungsgeschichte schreiben lässt.

2.

Der Neutralitätsbegriff ist nicht nur begriffsgeschichtlich interessant. Der Begriff formte auch das Verständnis des Politischen. Bislang fand die Tatsache wenig Beachtung, dass die Neutralitätsrede einen neutralisierenden Effekt hatte und beeinflusste, was überhaupt als Bereich des Politischen verstanden wurde.[23] Prominent wurde in der Nachkriegszeit die sogenannte Bindschedler-Doktrin, welche die internationalen Institutionen in technische und politische Institutionen einteilte. Erstere waren mit dem vorherrschenden Neutralitätsbild vereinbar, bei Letzteren war Entsagung geboten.[24] Ein solches Verständnis des Verhältnisses zur UNO führte dazu, dass die Beziehungen zur UNO in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als unpolitisch deklariert wurden, da sie auf einer technischen Zusammenarbeit beruhte. Weitgehend ausgeblendet blieb dabei die politische Dimension sogenannter technischer Institutionen.[25] Das Politische wurde damit in einem Bereich verortet, dem sich die Schweiz enthielt. Dies führte mutmasslich und trotz der weitgehenden demokratischen Mitbestimmungsinstrumente zu einer Verarmung des Politischen nach dem Motto «Aus den Augen aus dem Sinn»: Das Wissen, der Austausch und die Meinungsbildung über die Schweizer UNO-Politik erhielt den künstlichen Fokus auf die Frage der Schweizer Mitgliedschaft. Die weitgehende Gleichgültigkeit gegenüber der UNO bedarf historischer Erklärung.

Kaum thematisiert und untersucht ist etwa, welche Rolle die Schweiz in wichtigen UNO-Sonderorganisationen wie der WHO, der FAO oder der UNESCO einnahm. Die Schweiz trat vor dem UNO-Beitritt immerhin 97 internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen bei.[26] In der Geschichte des Verhältnisses zur UNO ist dieser eigentümlichen Einengung der Sphäre des Politischen Rechnung zu tragen: Das Politische ist in sogenannt technischen Beziehungen wiederzuentdecken und an politische Diskussion und Wahrnehmungen in der Schweiz zurückzubinden. Das Denken über die UNO muss als eines gesehen werden, welches sich erst durch das Dickicht eines neutralitätsgeschaffenen Technikverständnisses vorkämpfen musste, um zum Bereich des Politischen zu finden. Dabei dürfte gerade die jüngste Zeit der Vollmitgliedschaft zeigen, wie künstlich die Trennung zwischen politischer und technischer Beteiligung war: Vieles ist ähnlicher geblieben, als es UNO-Gegner und -Befürworter vor dem Beitritt wahrhaben wollten.

3.

Hinter zahlreichen Beziehungsgeschichten verbirgt sich ein Narrativ des Nutzens. Es hat eine lange Tradition und richtet sich an ein konstruiertes nationales Staatsinteresse. Das Metaargument des Bundesrates für den UNO-Beitritt im Jahr 2000 bestand darin, dass sich durch den Beitritt die Interessensvertretung der Schweiz optimiere.[27] Sofern sich die Geschichtsschreibung von dieser Erzählung, die in politischen Auseinandersetzungen zur Beschaffung von Mehrheiten wichtig ist, löst, betont sie gerne Austauschprozesse einzelner Akteure in transnationalen Netzen.[28] So sehr wie Staatsinteressen Konstrukte sind, bleibt bei Netzwerken zuweilen die Qualität der Austauschprozesse und ihr Resultat vernachlässigt. Demgegenüber bietet das anthropologische Paradigma des Schenkens, Annehmens und Erwiderns von Gaben neue Einsichtsmöglichkeiten in die Beziehungsdynamik von Individuen oder Körperschaften.[29] Auf den ersten Blick mag der Begriff der Gabe in einer Geschichte internationaler Beziehungen kontextfremd erscheinen. Das Paradigma des Schenkens bietet aber Vorteile: Es macht ebenfalls keinen analytischen Halt bei Staatsgrenzen und vermag situative und strukturelle Ebenen miteinander zu verknüpfen.[30] Verbindungen, welche die Schweiz mit der UNO einging, erwachsen dann weder aus reinem Kosten-Nutzen-Kalkül noch beschränken sie sich auf den Nachweis transnationaler Austauschprozesse. Ersteres wird aufgebrochen, indem Handlungen Einzelner denkbar und mit Abhängigkeiten, Symmetrien und Asymmetrien erklärt werden. Letzteres wird angereichert, indem Vergesellschaftung und das Symbolische von Handlungsprozessen in den Blickpunkt geraten.

Anmerkungen

1 Eine – wenn auch eher zufällige – Ausnahme bildet Thomas Gees, «Die Schweiz und die internationalen Organisationen», in Patrick Halbeisen et al. (Hg.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert,* Basel 2012, 1131–1159.
2 Vgl. etwa Daniel Marc Segesser, «Nicht kriegführend, aber doch Teil eines globalen Krieges. Perspektiven auf transnationale Verflechtungen der Schweiz im Ersten Weltkrieg», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 3/63 (2013), 364–381.
3 Daniel Trachsler, «Von Petitpierre zu Calmy-Rey: Wiederkehrende Debatten um die Schweizer Aussenpolitik», *Bulletin 2011 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik,* 134.
4 Tobias Kästli, *Selbstbezogenheit und Offenheit. Die Schweiz in der Welt des 20. Jahrhunderts,* Zürich 2005; Carlo Moos, *Ja zum Völkerbund – Nein zur Uno. Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz,* Zürich 2001, 12, 171; Thomas Maissen, *Geschichte der Schweiz,* Baden 2010, 314.
5 Thomas Maissen, «Die ewige Eidgenossenschaft: (wie) ist im 21. Jahrhundert Nationalgeschichte noch schreibbar?», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 1/59 (2009), 19.
6 Gysin, *Akten, Manuskript des Referats von Jenö C. A. Stähelin, ehemaligem UNO-Botschafter, vor der Aussenpolitischen Gesellschaft am 20. Januar 1999 zum Thema «UNO – Sonderfall Schweiz».* Dem Schweizer Sonderfall stellte der UNO-Botschafter die knapp 200 Sonderfälle aller UNO-Mitgliedstaaten gegenüber. An dieser Stelle möchte ich alt Nationalrat Remo Gysin, der einer der Väter der Beitrittsinitiative ist, für den Zugang zu seinen persönlichen Akten und Notizen danken.
7 Peter Hug, «Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen 1943–1947», *Itinera* 18 (1996), 84–97. Der Analyserahmen einer «verhinderten oder verpassten Chance» liegt zu nahe an einer politisch geprägten Einschätzung, um sich als Raster für eine vertiefte historische Untersuchung zu eignen.
8 Daniel Speich Chassé, «Internationale Organisationen und die Schweiz. Chancen eines globalgeschichtlichen Forschungsfeldes», *traverse* 1 (2013), 258–274.
9 Ebd., 266.
10 Madeleine Herren, «International History. A View from the Top of the Alps», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 3/49 (1999), 375 ff.
11 Georg Kreis, *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs in der Schweiz seit 1943,* Bern 2004.
12 Vgl. etwa: Marc Frey, «The Neutrals and World War One», *Forsvarsstudier / Defense Studies* 3/39 (2002), 3–39; Maartje Abbenhuis, «Too Good to be True? European Hopes for Neutrality Before 1914», in Herman Amersfort, Wim Klinkert (Hg.), *Small Powers in the Age of Total War, 1900–1940,* Leiden 2011, 27–56.
13 Gees (wie Anm. 1), 1137.
14 Olaf Bach, *Die Erfindung der Globalisierung. Entstehung und Wandel eines zeitgeschichtlichen Grundbegriffs,* Frankfurt a. M. 2013.
15 Bei diesem Vorschlag wird bewusst offengelassen, ob eine Begriffsgeschichte nach Koselleck oder eine Diskursanalyse das methodisch bessere Werkzeug wäre. Vgl. dazu auch Bach (wie Anm. 14), 47 ff.
16 Zusatzbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund, *Bundesblatt* 1/8 (1920), 338.
17 Charte des Nations Unis. Rapport présenté par le Département politique au Conseil fédéral sur les travaux de la Commission consultative pour l'examen de la charte des Nations Unis. Conseil fédéral, Procès-verbal de la séance du 21 decembre 1945, *Documents Diplomatiques Suisses,* Bd. 16, Zürich 1997, Dok. 48, 144.
18 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis zu den Vereinten Nationen, 16. Juni 1969, *Bundesblatt* 1/28 (1969), 1451; vgl. auch Kreis (wie Anm. 11), 277 ff.

19 Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen, *Bundesblatt* 1/11 (1981), 505–6.
20 Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)», *Bundesblatt* 1/11 (2001), 1212.
21 Akten Gysin, *UNO: Im Widerspruch zur Neutralität, in Schweizerzeit, 19. Oktober 2001,* 3.
22 Vgl. Reinhard Koselleck, «Einleitung», in Otto Brunner et al. (Hg.), *Geschichtlich Grundbegriffe,* Bd. 1, 16–18; in Anlehnung daran und für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand passender Bach (wie Anm. 14), 231.
23 Vgl. etwa Daniel Speich Chassé: «Verflechtung durch Neutralität», in Patricia Purtschert et al. (Hg.) *Postkoloniale Schweiz,* Leipzig 2013, 226.
24 Kreis (wie Anm. 11), 272.
25 Madeleine Herren, *Internationale Organisationen seit 1865,* Darmstadt 2009, 22. Die politische Dimension technischer Verwaltungsunionen im 19. Jahrhundert darf nicht unterbewertet werden.
26 Botschaft des Bundesrates (wie Anm. 20), Anhang 6, 1259–1271.
27 Ebd., 1184; vgl. auch Gees (wie Anm. 1), 1155.
28 Emily S. Rosenberg: «Einleitung», in Akira Irye, Jürgen Osterhammel (Hg.), *Geschichte der Welt,* Bd. 5: *Weltmärkte und Weltkriege 1870–1945,* München 2012, 10–15; Speich-Chassé (wie Anm. 8), 260.
29 Marcel Mauss, *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques.* Presentée de Florence Weber, 2. Aufl., Paris 2012.
30 Zu Vorteilen gegenüber dem Netzwerkgedanken: Allain Caillé, *Anthropologie der Gabe,* Frankfurt a. M. 2008, 65 ff.