

- BI/hä

Bern, den 11. September 1974.

IEP und Neutralität

I. Vorbemerkungen

1) Das gewöhnliche Neutralitätsrecht ist nur im Kriegsfall unter Drittstaaten anwendbar und nur dann, wenn ein Krieg im Rechtssinne besteht.

Bei andern bewaffneten Konflikten, die rechtlich nicht Kriege sind und deren Zahl heute überwiegt, besteht keine Pflicht für die Unbeteiligten, das Neutralitätsrecht zu befolgen. Sie haben die Freiheit, es analog anzuwenden oder sich anders zu verhalten.

2) Die Ständige Neutralität bezweckt die Nichtverwicklung in einen Krieg und sinngemäss in andere bewaffnete Konflikte. Die Hauptpflicht besteht darin, alles zu tun, um nicht in eine bewaffnete Auseinandersetzung hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was dieses Ergebnis haben könnte. Der Ständig Neutrale hat mit andern Worten eine Neutralitätspolitik zu führen.

Im vorliegenden Fall sind folgende Konsequenzen zu berücksichtigen:

a. Andere als militärische oder rein machtpolitische Konflikte braucht der Neutrale nicht zu vermeiden. Er ist frei, seine eigenen Interessen gegenüber andern Staaten zu wahren, was ihn häufig in Konflikte mit andern und in Zusammenarbeit mit Staaten mit gleichgelagerten Interessen führt. Das gilt vor allem für den Sektor der Wirtschaft. Nur nebenbei

sei erwähnt, dass bei einem militärischen Angriff der Neutrale das Recht und die Pflicht zur Selbstverteidigung hat.

- b. Die Ständige Neutralität hindert in keiner Weise den Beitritt zu internationalen Organisationen, seien sie universaler oder regionaler Natur, die nicht die Verpflichtung zur Intervention in einem bewaffneten Konflikt mit sich bringen. Das gilt vor allem für alle wirtschaftlichen Organisationen, aber auch für politische wie der Europarat.

Die Ständige Neutralität als Element der Friedenssicherung kann nicht den Zweck haben, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu verhindern. Die schweizerische Doktrin hierüber wurde vor allem in den Botschaften des Bundesrates vom 15. August 1953 über den Beitritt zum CERN (BB1. 105 II, S. 838-841) und vom 5. Mai 1961 über die Teilnahme an der OECD (S. 21-24) entwickelt.

- c. Sogar bei Kriegen unter Drittstaaten hat der Neutrale das Recht, wirtschaftliche Beziehungen zu den Kriegführenden zu unterhalten. Handelsverträge mit ihnen sind durchaus zulässig. Der Neutrale hat lediglich die Duldungspflichten des Neutralitätsrechts, die vor allem den Seekrieg berühren, zu übernehmen. Oberster Grundsatz bleibt aber die Freiheit zu wirtschaftlichen Beziehungen mit den Kriegsparteien, auch wenn dieses Recht faktisch nur mit Mühe und unter Einschränkungen, vor allem gegenüber den Grossmächten, durchgesetzt werden kann.

Eine Pflicht zur wirtschaftlichen Gleichbehandlung besteht nicht; sie wäre rein tatsächlich gar nicht zu erfüllen.

Was bei Kriegen gilt, ist umso mehr bei andern bewaffneten Konflikten oder rein politischen Auseinandersetzungen massgebend.

3) Die Ständige Neutralität ist nicht Selbstzweck sondern ein Mittel zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit und zwar sowohl im eigenen Interesse des Ständig Neutralen wie auch in demjenigen der andern Staaten.

Wenn die Oeleinfuhr zur Behauptung der Unabhängigkeit sich als lebenswichtig erweist, so hat der Ständig Neutrale das Recht und unter Umständen sogar die Pflicht, die entsprechenden Massnahmen zu treffen. Die einzige Schranke besteht in der Enthaltung von jeder militärischen Intervention in eine Auseinandersetzung.

4) Die Ständige Neutralität ist als Einschränkung der staatlichen Handlungsfreiheit restriktiv auszulegen. In einer Gesellschaft souveräner Staaten spricht die Vermutung im Zweifelsfall für die Freiheit des Staates. Der andere neutralitätspolitische Grundsatz, ein Mehreres als das Minimum zu tun, um das Vertrauen in die Neutralität möglichst zu untermauern, hat nur dann den Vorrang, wenn im konkreten Fall die Notwendigkeit hiezu sich als wichtiger erweist, als die einschränkende Auslegung.

II. Zugehörigkeit zum IEP

5) Die geplante neue Organisation (International Energy Agency) enthält keine Verpflichtungen zu Massnahmen gegenüber Drittstaaten. Sie verfügt über keine entsprechenden Befugnisse. Sie kann weder wirtschaftliche noch politische oder militärische Massnahmen nach aussen ergreifen. Sie auferlegt auch keine Einschränkungen der wirtschaftlichen Freiheit gegenüber Drittstaaten. Die Hauptpflichten gehen auf die Anlage von Oelvorräten, auf Einschränkungen des Verbrauchs und auf ein Zuteilungssystem. Es handelt sich um ein reines Innenverhältnis.

Dazu kommt, dass die Organisation ihr Ziel nicht in Kampfmaßnahmen gegenüber den Produzenten sondern im Gegenteil in Zusammenarbeit mit ihnen erreichen will. Diese Zusammenarbeit mit den Produzentenstaaten stellt ein Ziel des IEP dar, wie in Präambel Abs. 6 und Kapitel VIII ausdrücklich gesagt wird.

In politischer Hinsicht ist auch zu berücksichtigen, dass die Politik verschiedener Mitgliedstaaten eher araberfreundlich ist.

6) Folgende Fälle sind für die Neutralität relevant:

- a. Ein bewaffneter Konflikt zwischen Mitgliedstaaten der Organisation - eine rein theoretische Möglichkeit - würde nach allgemeinem Völkerrecht das Dahinfallen des Abkommens bewirken.
- b. Bewaffneter Konflikt eines oder mehrerer Mitgliedstaaten der Organisation mit einem Drittstaat.

Rechtlich betrachtet besteht für den Nichtbeteiligten und Neutralen keine Pflicht zum Austritt aus der Organisation. Es sei wiederholt, dass als oberster Grundsatz die Freiheit des wirtschaftlichen Verkehrs mit den Kriegführenden gilt, wobei keine Gleichbehandlungspflicht existiert. Wirtschaftliche Beziehungen können aufrecht erhalten werden, auch wenn eine wirtschaftliche Begünstigung einer der Parteien eintritt. Das ist faktisch immer der Fall. In der Praxis wird diese Freiheit durch Abschluss von Verträgen mit den Konfliktparteien ausgeübt, die Kontingentierungssysteme mit weitgehenden Kontrollen vorsehen können (Blockade-Abkommen). Es sei auf die Abmachungen mit den Kriegführenden während des zweiten Weltkrieges verwiesen, die teilweise eine engere Zusammenarbeit mit den Parteien mit sich brachten, als das bei der geplanten Oel-Organisation der Fall sein wird. Sofern es sich um einen Krieg im Rechtssinne handeln würde, hätten wir lediglich die Duldungspflichten des Seekrieges auf uns zu nehmen.

In politischer Hinsicht ist vor allem neu die Errichtung eines Zuteilungssystems. Von diesem würde ein in eine Auseinandersetzung verwickelter Mitgliedstaat profitieren; die andern würden ihm eine indirekte Hilfe leisten. Es gilt hier die Risiken abzuwägen. Wie schon erwähnt, besteht bei jeder wirtschaftlichen Beziehung zu einem in einen Konflikt verwickelten Staat eine mehr oder weniger grosse indirekte Hilfeleistung. Es handelt sich also nicht um etwas völlig Neues. Dazu kommt, dass die Versorgung mit Öl bei einem Fernbleiben von der Organisation nicht besser wäre, im Gegenteil. Wir würden als Nichtmitglied bei der Zuteilung nicht berücksichtigt und damit wirtschaftlich geschwächt. Von den Produzenten würden wir kaum eine Sonderbehandlung erhalten. Die Einfuhr ist von den Mitgliedstaaten abhängig. De facto gehören wir zur Gruppe der Konsumentenstaaten; gemeinsame Interessen lassen sich besser zusammen als im Alleingang durchsetzen.

Das hier Ausgeführte gilt umso mehr, wenn es sich nicht um einen bewaffneten, sondern nur um einen politischen oder wirtschaftlichen Konflikt zwischen einem Mitgliedstaat und einem Produzenten handelt.

c. Konflikt zwischen Westen und Osten.

Entscheidend fällt hier die Tatsache ins Gewicht, dass wir zum westlichen Wirtschaftsraum gehören und von diesem abhängen. Der Osten spielt für uns als Handelspartner eine völlig untergeordnete Rolle. Es ist höchst unsicher, dass wir im kommunistischen Osten je bedeutendere Versorgungsquellen erschliessen können; mit Ausnahme von Oesterreich mit seinen beschränkten Transportkapazitäten müsste die Zufuhr durch westlich beherrschtes Gebiet erfolgen. Diese Sachlage widerspiegelt sich in den rechtlichen Bindungen, indem wir den wichtigsten westlichen Wirtschafts-Organisationen angehören oder mit ihnen in einem Sonderverhältnis stehen (OECD, in gewisser Hinsicht das GATT,

EFTA, Freihandelsabkommen mit den EG). An diesen Tatsachen kann die Neutralitätspolitik nichts ändern; die Neutralität steht aber ihrer Berücksichtigung auch nicht im Wege.

Sollte sich ein Konflikt zwischen West und Ost zuspitzen, so würde wahrscheinlich das IEP durch eine Kriegswirtschaft der NATO ersetzt. Einer solchen gehören wir nicht an; die Mitgliedschaft zum IEP verliert ihre Bedeutung. Wir werden dann neue Vereinbarungen mit den NATO-Staaten treffen müssen (Blockade-Abkommen).

7) Für die Unabhängigkeit ist folgendes relevant:

- a. Für die Oelzufuhr sind wir völlig von den Mitgliedstaaten der neuen Organisation und von Frankreich, das bei einem Nichtbeitritt sicher eng mit den andern Mitgliedern zusammenarbeiten wird, abhängig. Der Transit führt mit Ausnahme von Oesterreich durch die der Organisation angehörenden Mitgliedstaaten. Diese können die Zufuhren unter Hinweis auf eine eigene Krisenlage jederzeit einschränken oder unterbinden. Der österreichische Korridor mit seinen beschränkten Möglichkeiten wäre nur für Zufuhren aus den Oststaaten offen. Auch Oesterreich wird aber zuerst für sich selbst sorgen.

Die Zugehörigkeit zu der neuen Organisation würde diese Abhängigkeit weitgehend beseitigen.

- b. Die neue Organisation kennt keine Zwangsmassnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten. Es besteht lediglich eine Kontrolle durch eine allerdings ausgedehnte Informationspflicht.
- c. Vorgesehen ist ein gewogenes Stimmrecht. Die Mitgliedstaaten verfügen nicht über je eine Stimme, sondern über eine nach ihrer Bedeutung als Oelkonsument bestimmte Zahl von Stimmen. Ein Kleinstaat wie die Schweiz wird damit benachteiligt.

Das gewogene Stimmrecht besteht jedoch nur innerhalb des Rahmens des Abkommens und damit innerhalb klar erkennbarer Ver-

pflichtungen. Das Abkommen sieht übrigens im Kapitel IX Art. 12 § 2 lit. c für Beschlüsse, welche innerhalb des Rahmens des Programms neue Verpflichtungen auferlegen, Einstimmigkeit vor. Auch solche Beschlüsse müssen sich innerhalb des im Vertrag aufgestellten Programms bewegen.

Das gewogene Stimmrecht lässt sich aus der Sachlage heraus erklären. Es besteht bei zahlreichen internationalen Rohstoff-Organisationen, wo die Stimmen nach Ausfuhr- und Einfuhrquoten verteilt werden; die Schweiz gehörte und gehört verschiedenen solcher Organisationen an. Als Beispiele seien auch der Internationale Währungsfonds und die Weltbank erwähnt.

In den endgültigen Verhandlungen sollte angestrebt werden, bei der Regelung des Stimmrechts eine Sperr- oder Diktaturmajorität der USA oder der EG zu verhindern und den kleineren Mitgliedstaaten mehr Einfluss zu gewähren.

8) Die Mitgliedschaft bei der OECD stellt einen Präzedenzfall für den Beitritt zur IEP dar. Die neue Organisation soll innerhalb der Organisation durch Ratsbeschluss geschaffen werden oder jedenfalls in einem engen Verhältnis zu ihr stehen. Bereits früher hat die OECD auf dem Oelsektor Krisenmassnahmen getroffen. Die Europäische Zahlungsunion war wohl ein ebenso bedeutungsvoller Zusammenschluss wie das IEP. Die Zugehörigkeit zum letzteren kann als natürliche Folge aus der Mitgliedschaft in der OECD abgeleitet werden.

9) Es trifft zu, dass die meisten Mitgliedstaaten zugleich der NATO angehören oder, wie Japan, in einem bilateralen Allianzverhältnis zu den Vereinigten Staaten stehen. Zwischen diesen Verträgen und der neuen Organisation besteht jedoch keine Verbindung. Eine unabhängige Stellung hat Irland. Die gleichzeitige Zugehörigkeit

anderer Staaten zu militärisch-politischen Systemen und zu wirtschaftlichen Organisationen kann für uns nicht entscheidend sein, uns an den letzteren nicht zu beteiligen. Wir würden uns sonst weitgehend der Handlungsfreiheit in der Gestaltung unserer Beziehungen zu den für uns wichtigsten Partnern begeben. Das Problem stellte sich bereits in etwas weniger ausgeprägter Weise anlässlich des Beitritts zur OECD; nach eingehender Prüfung ergab sich die Folgerung, dass dem Beitritt neutralitätspolitisch nichts entgegenstehe (Botschaft S. 21).

Die neue Organisation ist übrigens insofern eine offene, als ihr alle Mitgliedstaaten der OECD beitreten können (Kapitel XI Art. 5). Es bedarf hierfür eines einstimmigen Beschlusses des Hauptorgans. Das rechtfertigt sich, weil jeder neue Beitritt Änderungen im System mit sich bringt (Zuteilungen, Stimmrechte). Wir gehören zahlreichen Organisationen an, bei denen die Aufnahme weiterer Mitglieder von Organbeschlüssen abhängt. Man kann im vorliegenden Fall gemäss unserer Praxis nicht von einem geschlossenen Block sprechen.

Von politischer Bedeutung wäre, wenn der neuen Organisation auch andere Neutrale wie Schweden und Oesterreich angehören würden. Sollten sie fernbleiben, so könnte daraus der Eindruck einer verschiedenen Auslegung der Ständigen Neutralität entstehen. Solche Differenzen bestehen aber schon heute, wie die Zugehörigkeit Oesterreichs zu den UN und die Politik der Allianzfreiheit Schwedens zeigen. Im Falle des IEP liesse sich die unterschiedliche Haltung ohne weiteres aus der verschiedenen wirtschaftlichen Situation der drei Neutralen erklären.

Eine Neutralitätserklärung der Schweiz anlässlich ihres Beitritts wäre weder rechtlich noch politisch notwendig. Für alle Fälle könnte sie jedoch der Klarstellung unserer Haltung dienen und sich optisch vor allem im Innern günstig auswirken. Die Aufnahme eines besonderen Artikels in den Vertrag oder die formelle Annahme einer schweizerischen Erklärung durch die andern Mitglied-

staaten erscheint als unwahrscheinlich. Es würde aber genügen, eine solche Erklärung abzugeben, ohne die Zustimmung der andern zu verlangen. Es braucht dies auch nicht bei der Unterzeichnung zu erfolgen (vgl. das Verfahren anlässlich der Beteiligung an der OECE und an der OECD; Botschaft vom 5. Mai 1961, S. 22).

III. Schlussfolgerungen

10) Es ergibt sich, dass ein Beitritt zum IEP der Ständigen Neutralität der Schweiz weder in rechtlicher noch in politischer Hinsicht widerspricht. Er würde im Gegenteil zu einer Stärkung unserer Stellung führen und damit uns besser in die Lage versetzen, der Neutralität zu genügen.

11) Die Errichtung der neuen Internationalen Energie-Agentur soll durch Beschluss des Rates der OECD erfolgen. Für die Entscheidung über die Zustimmung zu einem solchen Beschluss ist der Bundesrat auf Grund des OECD-Vertrages zuständig.

Die Substanz der neuen Organisation findet sich jedoch in einem völkerrechtlichen Vertrag. Dieser enthält neue völkerrechtliche Verpflichtungen und ist deshalb von der Bundesversammlung zu genehmigen. Das Referendum entfällt (Kündigungsmöglichkeit nach vier Jahren, Kapitel XI Art. 3). Auf Grund des in Kraft getretenen Vertrages ist der Bundesrat ermächtigt, die nötigen Vollziehungsvorschriften zu erlassen.

Die vorgesehene provisorische Inkraftsetzung anlässlich der Unterzeichnung entspricht unserer bisherigen Praxis. Als Präzedenzfälle seien die Nationalisierungsentschädigungsabkommen mit den Oststaaten erwähnt.

