



SCHWEIZERISCHER BUNDES RAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

Klausur

13 février 1991

0296

Fragen zur schweizerischen Neutralität

Vu la note de discussion du DFAE du 28 janvier 1991
 Après délibérations, il est

décidé:

Mandat est donné au DFAE

1) de présenter au Conseil fédéral une proposition relative à la composition du groupe de travail ainsi qu'au mandat qui lui est attribué

2) de réduire le mandat au Professeur Schindler

Pour extrait conforme
 le secrétaire:

Protokollauszug an:

ohne / mit Beilage

Nr.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
		EDA	10	-
		EDI		
	X	EJPD	5	-
	X	EMD	5	-
		EFD		
		EVD		
	X	EVED	5	-
	X	BK	3	-
		EFK		
		Fin.Del.		





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 28. Januar 1991

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Fragen zur schweizerischen Neutralität

Die europäische Integration und unsere Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft, die politischen Veränderungen in Ost- und Mitteleuropa sowie das Erstarren des Sanktionensystems der Vereinten Nationen im Irak/Kuwait-Konflikt liessen die Fragen laut werden, ob nicht grundlegende Änderungen unserer bisherigen Neutralitätspolitik notwendig werden, ja ob die Beibehaltung des Status eines dauernd Neutralen für die Schweiz unter diesen veränderten Verhältnissen überhaupt noch sinnvoll sei. Wenn auch die Frage eines Neutralitätsverzichtes derzeit weder für den Bundesrat noch für die überwiegende Mehrheit des Schweizervolkes im Vordergrund steht, so wächst der Druck der Öffentlichkeit und der Medien nach einer politisch gut durchdachten Darlegung unserer Neutralitätspolitik und ihrer Grenzen. Dazu gehört als Grundlage auch eine klare Unterscheidung zwischen Begriffen wie Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik.

Das vorliegende Aussprachepapier definiert in einem ersten Teil die dauernde Neutralität (Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik) und beantwortet die Frage nach der Notwendigkeit einer "Neuorientierung" der schweizerischen Neutralitätspolitik. Dabei beleuchtet es auch kurz die wesentlich neuen Aspekte, welche die westeuropäische Integration und die politischen Veränderungen in Ost- und Mitteleuropa in der Neutralitätsfrage mit sich bringen. In einem zweiten Teil behandelt es die im Augenblick im Vordergrund stehende Frage der Vereinbarkeit von militärischen Sanktionen der Vereinten Nationen mit dem Neutralitätsrecht. Die Schlussfolgerungen enthalten konkrete Massnahmen (Inhaltsverzeichnis am Ende).

I. Die Schweiz und ihre Konzeption der Neutralität

1. Der instrumentale Charakter der schweizerischen Neutralität

Eine nähere Analyse unserer Geschichte und unserer Verfassung macht deutlich, dass die Neutralität nicht ein Ziel an sich, sondern eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung der eigentlichen verfassungsmässigen aussenpolitischen Zielsetzung ist. Die Neutralitätspolitik ist ein wichtiger Bestandteil unserer Aussenpolitik, aber sie ist nicht die schweizerische Aussenpolitik schlechthin. Deshalb ist es verfehlt, für jede aussenpolitische Aktivität oder jedes Abseitsstehen der Schweiz einen neutralitätspolitischen Vorwand zu suchen. Die Haltung, welche die Schweiz nach aussen einzunehmen hat, wird nicht nur durch die Gebote der Neutralität bestimmt. Sie ist ebenso häufig Ausdruck allgemeiner Politik, wird etwa bestimmt durch Ueberlegungen unserer Sicherheits-, Solidaritäts-, Menschenrechts- oder Wirtschaftspolitik. Die einzelnen aussenpolitischen Interessen müssen daher zueinander in Bezug gesetzt, gewichtet und zur "schweizerischen Aussenpolitik" verschmolzen werden. Was nun aber beinhaltet die Neutralitätskomponente unserer Aussenpolitik? Wo setzt sie unserer Aussenpolitik Grenzen?

2. Neutralitätsrecht

Das Völkerrecht unterscheidet zwischen der **gewöhnlichen** Neutralität (Nichtteilnahme an einem bereits ausgebrochenen Krieg) und der **dauernden** Neutralität (Verpflichtung, in jedem kommenden Konflikt neutral zu sein). Die Schweiz hat ihre dauernde Neutralität selbst gewählt; die schweizerische Neutralität wurde auch wiederholt ausdrücklich als im europäischen Interesse liegend anerkannt. Die Schweiz ist nicht verpflichtet, diese einseitig gewählte und gleichzeitig völkerrechtlich anerkannte dauernde Neutralität aufrechtzuerhalten. So lange sie dies aber tut,

muss sie sich gemäss dem Grundsatz von **Treu und Glauben** entsprechend verhalten.

Das allgemeine Neutralitätsrecht hat sich gewohnheitsrechtlich entwickelt. An der 2. Haager Friedenskonferenz wurde es in zwei Abkommen teilweise kodifiziert, im Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR 0.515.21) bzw. im Falle eines Seekriegs (SR 0.515.22). Dieses **Neutralitätsrecht** ist auf den Krieg bezogen und auferlegt dem Neutralen für den **Kriegsfall** kurz gesagt folgende **Rechte und Pflichten**:

- Verbot von Feindseligkeiten gegen einen Kriegführenden,
 - Verbot der Lieferung von Kriegsmaterial und der Zurverfügungstellung von Truppen,
 - Verbot der Ueberlassung von Hoheitsrechten des neutralen Staates an einen Kriegführenden,
 - Pflicht zur Aufrechterhaltung der Unverletzlichkeit des Gebiets des neutralen Staates.
- Insbesondere sind zu verhindern Kriegshandlungen auf dem neutralen Gebiet, Durchfuhr von Truppen-, Munitions- oder Verpflegungskolonnen, Ueberlassung von neutralem Gebiet als Operationsbasis, Errichtung von Aushebungs- oder Werbeposten, Unterhaltung von Funkstation, Ueberflüge.

Von **wirtschaftlichen Neutralitätspflichten** kann nur insoweit gesprochen werden, als der neutrale Staat verpflichtet ist, den Kriegführenden keine finanzielle Unterstützung zur direkten Verwendung für die Kriegsführung zu gewähren, oder ihnen Waffen und Munition zu liefern, und zwar auch dann, wenn beide Parteien gleich behandelt würden (absolute Pflicht). Hingegen ist er nicht verpflichtet, Privatpersonen die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden erfolgende Aus- oder Durchfuhr von Waffen, Munition und anderem Kriegsmaterial zu verbieten. Werden jedoch **Verbote oder Einschränkungen** erlassen, so hat der Neutrale sie auf alle Kriegführenden **gleichmässig** anzuwenden. Im übrigen besteht keine wirtschaftliche Neutralität. Allenfalls kann aus der allgemeinen Pflicht der Nichtintervention in Feindseligkeiten abgeleitet werden,

dass eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende wirtschaftliche Begünstigung einer Partei eine Neutralitätsverletzung darstellt. Dies lässt sich aber nicht direkt aus den Haager Abkommen entnehmen. Zudem sind grundsätzlich alle Neutralitätspflichten als Einschränkungen der Souveränität restriktiv zu interpretieren.

3. Grenze zwischen Vorwirkungen des Neutralitätsrechts in Friedenszeiten und Neutralitätspolitik

Für das Verhalten des dauernd neutralen Staates im **Frieden** ist zwischen Rechtspflichten und Neutralitätspolitik zu unterscheiden. Dem **dauernd neutralen** Staat sind in seiner Handlungsfähigkeit gewisse völkerrechtliche Schranken gesetzt. Er darf selbst nicht - ausser im Falle der Verteidigung - zur Gewaltanwendung schreiten. Ferner muss der dauernd neutrale Staat alles unternehmen, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird, und alles unterlassen, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. Eine **Rechtsverletzung** begeht ein dauernd Neutraler im Frieden nur, wenn er Bindungen gegenüber anderen Staaten eingeht, die keinen Zweifel daran offen lassen, dass er im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage ist, die Regeln des Neutralitätsrechtes zu befolgen, m.a.W. welche ihn im Kriegsfall zu neutralitätswidrigem Verhalten **verpflichten** würde. Namentlich bestehen in Friedenszeiten grundsätzlich **keine wirtschaftlichen** Neutralitätspflichten. Der dauernd neutrale Staat kann seinen Wirtschaftsverkehr nach eigenem Ermessen ausgestalten. Auch wirtschaftliche Massnahmen des dauernd neutralen Staates, die die Aufrüstung oder politisch motivierte gegen ihre Gegner gerichtete wirtschaftliche Massnahmen anderer Staaten in einer Weise unterstützen, dass dadurch Zweifel an seiner Haltung in einem allfälligen Krieg aufkommen können, sind zwar neutralitätspolitisch bedenklich, stellen aber keine Rechtsverletzung dar.

4. Neutralitätspolitik

4.1. Der dauernd neutrale Staat hat als Bestandteil seiner Aussenpolitik eine **Neutralitätspolitik** zu führen, deren erste Aufgabe und eigentlicher **Zweck** sind, sicherzustellen, dass er in einem Krieg das Neutralitätsrecht vollumfänglich einhalten kann. Ein Verhalten, das nicht dieser sondern anderen Zielsetzungen dient, kann nicht neutralitätspolitisch begründet werden. Denn Neutralitätspolitik kann nicht losgelöst vom Neutralitätsrecht gesehen werden.

Der dauernd neutrale Staat ist in der Führung seiner Neutralitätspolitik grundsätzlich frei. Für die neutralitätspolitische Komponente seiner Aussenpolitik besteht ein grosser **Ermessensspielraum**, der grundsätzlich alles umfasst, was keine Verletzung einer Rechtspflicht eines dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten darstellt. Abgesehen von dieser Einschränkung ist es somit der Schweiz allein überlassen zu entscheiden, wie sie ihre Neutralitätspolitik führen will und ob sie sich in Friedenszeiten in ihrer Aussenpolitik, insbesondere auch bezüglich Bindungen, die die Möglichkeit neutralen Verhaltens im Kriege erschweren können, vorsichtiger oder weniger vorsichtig verhalten will.

Die Welt befindet sich in einem steten Wandel. Die Aenderungen in unserer Umwelt und im aussenpolitischen Verhalten anderer Staaten haben - ob wir wollen oder nicht - Rückwirkungen auf die Neutralität. Je nach aussenpolitischer Situation, ist unsere Neutralität mehr oder weniger relevant. Als blosses Mittel zum Zweck muss die Neutralitätspolitik - wie alles politische Handeln - in einer sich wandelnden Welt flexibel an neue Notwendigkeiten angepasst werden. Neutralitätspolitik ist letztlich Interessenspolitik. Dennoch muss die Neutralitätspolitik berechenbar bleiben, damit sie ihre Glaubwürdigkeit erhalten und international politische Wirksamkeit entfalten kann.

Der dauernd Neutrale sollte nicht soweit gehen, dass man in guten Treuen seinen Willen und seine Fähigkeit, in einem Konflikt die Pflichten des Neutralitätsrechts zu erfüllen, in Zweifel ziehen kann.

- 4.2. So setzt das **Gebot der Glaubwürdigkeit**, dem die Schweiz, solange sie sich als dauernd neutraler Staat verstanden wissen will, Rechnung tragen muss, dem aussenpolitischen Handlungsspielraum neutralitätspolitische Auflagen, die etwas weitergehen als die blosser Vermeidung einer Rechtsverletzung in Friedenszeiten. Denn Glaubwürdigkeit verlangt **Berechenbarkeit**.

Zwar ist die Glaubwürdigkeit in sich selbst kein objektiv erfassbares und quantifizierbares Kriterium, so dass es auch nicht möglich ist, einen **Raster** für neutralitätspolitisches Verhalten im Einzelfall festzulegen. Hingegen kann ein Rahmen der Neutralitätspolitik im Grundsatz gesehen werden, in gleichgelagerten Fällen nicht wesentlich unterschiedliche Entscheide zu treffen. Untergraben wird die Glaubwürdigkeit nämlich durch einen eigentlichen Zickzack-Kurs in der Neutralitätspolitik. Es gilt Widersprüche zu vermeiden. **Berechenbarkeit** des politischen Handelns in Neutralitätsfragen muss als Konstante angestrebt werden, solange die Schweiz als Nation sich zur dauernden Neutralität verpflichtet und somit auch gehalten ist, ihre Neutralitätspolitik gegenüber der Welt glaubwürdig zu gestalten. Jedoch selbst eine auf tieferem Glaubwürdigkeitsniveau eingependelte Neutralitätspolitik ist eine Neutralitätspolitik solange sie zumindest grosse Bedenken an einem neutralitätskonformen Verhalten im Kriegsfall ausschliesst. Dieser Aspekt legt nahe, bei einem sich abzeichnenden militärischen Konflikt, Massnahmen, die in Kriegszeiten der **harte Kern** des Neutralitätsrechts verlangte, zu treffen, auch wenn die Unterlassung dieser Massnahmen in Friedenszeiten keine Rechtsverletzung darstellte.

5. Frage der "Neuorientierung" der schweizerischen Neutralitätspolitik

5.1. Historisch gesehen hat die Schweiz insbesondere im 19. Jahrhundert und während der Völkerbundszeit eine sehr flexible und aktive Neutralitätspolitik geführt. Erst kurz vor und während des 2. Weltkrieges wurde unsere Neutralitätspolitik - unter dem Druck der äusseren Ereignisse und aus der Igelhaltung der Schweiz heraus - sehr strikt und eng gehandhabt. Die Neutralität und die durch die vitalen Interessen unseres Landes bestimmte konkrete Aussenpolitik standen immer wieder in einem Spannungsfeld. Am Ende des zweiten Weltkrieges war die Neutralität in der Staatengemeinschaft gerade wegen dieser Kompromisse und Unklarheiten diskreditiert (Nichteinladung der Neutralen zur Gründungskonferenz der Vereinten Nationen).

Auch in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg ist die schweizerische Neutralitätspolitik nicht stets konsequent und gradlinig gewesen. Die Schweiz hat als Regel eine **zurückhaltende und vorsichtige** Neutralitätspolitik geführt, die sich bisweilen in grundsätzlicher **Nichtparteinahme** erging, unabhängig davon, ob in der konkreten Situation die Gefahr eines potentiellen Konfliktes in Betracht zu ziehen war oder nicht. Neutralitätspolitische Ueberlegungen wurden bisweilen auch zur Begründung von Verhaltensweisen angeführt, die auf anderen als neutralitätspolitischen Gründen fussten (so z. B. zur Begründung der Nichtteilnahme an den Wirtschaftssanktionen gegenüber Südafrika).

In den fünfziger Jahren setzte, anfänglich noch relativ zaghaft, ein Prozess der Auflockerung und Erweiterung der schweizerischen Aussenpolitik ein (Disponibilität und Solidarität, Mitgliedschaft in "politischen" internationalen Organisationen wie etwa dem Europarat). Der Bundesrat löste sich gleichzeitig von der sich selbst auferlegten restri-

tiven Neutralitätspolitik. Parallel zur immer intensiveren internationalen Zusammenarbeit verstärkte sich auch in der schweizerischen Aussenpolitik und deren neutralitätspolitischen Komponente der Zug zur aktiven Kooperation und Mitwirkung innerhalb der Staatengemeinschaft. Das Ergreifen von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak ist ein weiterer wichtiger Schritt in diese Richtung.

5.2. In der Folge geht es darum, auf dem eingeschlagenen Weg konsequent fortzuschreiten und den weiten Handlungsspielraum, der auch einem dauernd Neutralen in der Aussenpolitik offen steht, in Richtung aktiverer Kooperation und Solidarität mit der Staatengemeinschaft noch verstärkt zu nutzen. Für den Einzelfall gültige Vorgaben entwickeln zu wollen, ist nicht nur nicht machbar, sondern auch nicht sinnvoll. Hingegen ist es wichtig, in der Oeffentlichkeit Klarheit über Zweck und Inhalt der schweizerischen Neutralitätspolitik und über die Wechselwirkungen zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik zu schaffen; dies im Sinne einer Standortbestimmung und namentlich Klarstellung, dass ein grosser Spielraum besteht, der im Rahmen unserer Aussenpolitik bis auf weiteres die Führung einer zeitgemässen Neutralitätspolitik durchaus ermöglicht.

6. Die wesentlichen Herausforderungen der Zukunft

6.1. Es gilt zur Kenntnis zu nehmen, dass verschiedene Wandlungen und Entwicklungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts Bedeutung, Wert und Sinn der Neutralität zunehmend in Frage stellen, ja mit dieser sogar in ein Spannungsverhältnis geraten können:

- Der jahrhundertelange Kampf rivalisierender Mächte in Westeuropa hat ein Ende gefunden. Diese Staaten leben heute in einer friedlichen, demokratischen, marktwirtschaftlichen Gemeinschaft.

- Die starke wirtschaftliche Verflechtung der neutralen Staaten mit der EG relativiert ihre Handlungsfreiheit ganz erheblich und stellt die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität in Frage.
- Die Vermittlungs-, Stabilisierungs- und Friedensfunktion der Neutralen im Ost-West-Konflikt verliert wegen der Wandlungen in Ost- und Mitteleuropa an Wert. Je weniger sich die Staaten des Westens und Ostens in Antagonismus gegenüberstehen, je mehr ihr Verhältnis durch Kooperation geprägt ist, desto weniger wichtig werden die herkömmlichen Funktionen des Neutralen.
- Die "egoistische" Komponente der Neutralität wird in einer Welt der solidarischen Kooperation teilweise nicht mehr verstanden. Während Neutralität im Ausland als Handlungsmaxime an Ansehen verliert, gewinnen die Grundsätze der solidarischen Mitverantwortung, Mitwirkung und Mitbestimmung in der Gestaltung internationaler Beziehungen an Gewicht.
- Die Neutralität im klassischen Sinne ist nicht vereinbar mit einem funktionierenden europäischen oder globalen System der kollektiven Sicherheit.
- Das Neutralitätsrecht hat an Profil und Wirkungskraft verloren. Es ist auf das klassische Bild staatlicher Kriege des 19. Jahrhunderts ausgerichtet. Es wird nur von wenigen Staaten in Europa ernst genommen und gepflegt.

6.2. Wesentlich neue Aspekte in der Neutralitätsfrage bringen die westeuropäische Integration und die politischen Veränderung in Ost- und Mitteleuropa mit sich. Die Frage westeuropäische Integration/schweizerische Neutralität ist an und für sich gründlich ausgelotet, so dass Probleme und Lösungsmöglichkeiten bzw. Alternativen bekannt und Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat grundsätzlich vorhanden sind. Der Abschluss eines EWR-Vertrages in der derzeit voraussehbaren Form und mit dem heute vorgesehenen Inhalt wäre neutralitätsrechtlich ohne Bedeutung. Neutralitätspo-

litisch ist er insofern **unbedenklich**, als er der Schweiz keine Verpflichtungen auferlegt, welche ihr im Kriegsfall die Einhaltung der aus dem Neutralitätsrecht fliessenden Pflichten verunmöglichten. Allerdings dürfen die vom zweiten Integrationsbericht angesprochenen Probleme für die Autonomie der schweizerischen Neutralitätspolitik, die der EG als überragender Wirtschaftspartner der Schweiz sowie der Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsrechtsraumes innewohnen, nicht unterschätzt werden. Derartige faktische Bindungen können für die Schweiz gleiche Neutralitätsrelevanz gewinnen wie rechtliche Verbindlichkeiten. Die Botschaft zum EWR müsste darauf noch vertieft eingehen.

Demgegenüber würde ein **Beitritt zur EG** sowohl **neutralitätsrechtliche** wie auch **neutralitätspolitische Probleme** aufwerfen. Diese sind sowohl im Gutachten von Prof. Dr. Dietrich Schindler "Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität" vom März 1989 wie auch im Papier der EDA-Studiengruppe "Die Schweiz und Europa" vom April 1989 dargelegt. Ob die besagten Probleme im Beitrittsverfahren eine Lösung finden (Neutralitätsvorbehalt oder interpretative Erklärung zu den einschlägigen Bestimmungen des EWG-Vertrages), ist eine Frage. Die andere ist, ob die Schweiz gegebenenfalls den Beitritt von der Klärung der Neutralitätsprobleme abhängig machen will. Dies ist letztlich eine politische Frage, deren Beantwortung über die Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität in der heutigen Ausgestaltung, deren Reduzierung auf eine rein (noch zu definierende) militärische Komponente oder deren Aufgabe entscheidet.

Zu den **politischen Aenderungen in Ost- und Mitteleuropa** hält der **Sicherheitsbericht 90** fest: "Mit dem Ende der Nachkriegsordnung in Europa verändert sich der Stellenwert unserer Neutralität. Auch die Neutralen stehen heute vor der Herausforderung, sich aktiv am Aufbau einer neuen

europäischen Sicherheitsordnung zu beteiligen. Noch sind die Konturen einer solchen Sicherheitsordnung unscharf. Eine neue Standortbestimmung wie auch Prüfung der Frage eines Beitritts zu einem allfälligen **gesamteuropäischen System der kollektiven Sicherheit** könnte sich dereinst aufdrängen." Der Bundesrat vertrat die Auffassung, dass der Zeitpunkt für derartige Entscheidungen von ausserordentlicher politischer Tragweite noch nicht gekommen ist. Im heutigen Zeitpunkt habe die Schweiz keinen Grund, die bewährte sicherheitspolitische Maxime der dauernden und bewaffneten Neutralität aufzugeben. Hingegen sei ihr aufgetragen, aktiv und initiativ zum Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung beizutragen. Innerhalb der KSZE kann dies insbesondere durch eine Zusammenarbeit unter den N+N geschehen.

- 6.3. Die grossen Herausforderungen der näheren und fernerer Zukunft (die europäische Integration bzw. das europäische Sicherheitssystem) konfrontieren die Schweiz jedoch in der absehbaren Zukunft unweigerlich mit der **Grundsatzfrage "dauernde Neutralität Ja oder Nein"**. Wenn auch der Zeitpunkt für einen solchen Entscheid noch nicht gekommen ist, so gilt es bereits jetzt, Antworten auf die Frage nach dem Stellenwert der schweizerischen Neutralität für Europa und die Welt, vor allem aber auch nach dem Stellenwert der dauernden Neutralität für die Schweiz selbst zu suchen.

Bereits jetzt ist jedoch unübersehbar, dass der **Stellenwert der Neutralität in Europa** wesentlich an Bedeutung verloren hat. Ob einer dauernd neutralen Schweiz in der Tat noch die Funktion eines Vermittlers und Brückenbauers bei der sich im Gange befindlichen Annäherung von Ost und West zufällt, wird sich demnächst weisen müssen. Es ist wesentlich, baldmöglichst klare Vorstellungen zu haben über die Rolle, die der dauernd neutralen Schweiz **beim Aufbau** und der Ausgestaltung des **neuen Europa** zukommen könnte und sollte.

Eine solche Abklärung ist umso notwendiger, als nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei der Erfüllung der meisten Aufgaben, die der Schweiz bei der Neugestaltung Europas zukommen könnten, der Status der dauernden Neutralität keine Rolle spielt. M. a. W. wenn man die Daseinsberechtigung der schweizerischen Neutralität einzig im europäischen Kontext sucht, könnte man, vorausgesetzt, die Entwicklungen verlaufen weiterhin in der positiven Richtung, in absehbarer Zeit nicht mehr fündig werden. So gilt es vordringlich auch zu prüfen, ob und gegebenenfalls welche Rolle der dauernden Neutralität der Schweiz **im globalen Kontext** inskünftig zukommen kann. Eine diesbezügliche umfassende politische Lageanalyse tut not.

Letztlich geht es darum, zum einen verschiedene Wandlungen und Entwicklungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts, die Bedeutung, Wert und Sinn der dauernden Neutralität zunehmend in Frage zu stellen scheinen, genau zu analysieren und zum anderen den Stellenwert des Status eines dauernd Neutralen für die Schweiz im Lichte ihrer aussenpolitischen Zielsetzungen aber auch der innenpolitischen Verankerung der Neutralität im Bewusstsein ihrer Bürger zu bestimmen. Die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für die möglicherweise schneller als erwartet anstehende Grundsatzfrage "Neutralität Ja oder Nein" müssen jetzt erstellt werden.

II. Neutralität und militärische Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen

1. Das militärische Sicherheitssystem der Vereinten Nationen

1.1. Den Vereinten Nationen liegt das System der kollektiven Sicherheit zugrunde. Die internationale Sicherheit und der Friede wird durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensstörer aufrechterhalten oder wiederhergestellt. Die UNO-Charta unterscheidet im VII. Kapitel (Art. 39 ff.) dreierlei Massnahmen, über die der Sicherheitsrat im Falle einer Bedrohung, eines Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung beschliessen kann: vorläufige Massnahmen (Art. 40), nicht-militärische (Art. 41) und militärische (Art. 42) Massnahmen. Gemäss diesen Bestimmungen werden **chartamässige militärische Zwangsmassnahmen** in einem festgefügteten Verfahren ergriffen:

Nachdem der Sicherheitsrat eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung formell festgestellt hat und wirtschaftliche Zwangsmassnahmen für unzureichend gehalten werden, kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen durchführen. Die Aktionen können Demonstrationen, Blockaden und andere durch Streitkräfte der Mitgliedstaaten durchgeführte Operationen einschliessen. Gemäss Art. 43 verpflichten sich alle Mitglieder der UNO - nach Massgabe von Sonderabkommen - Streitkräfte zur Verfügung zu stellen, Beistand zu leisten und Erleichterungen einschliesslich des Durchmarschrechtes zu gewähren. Die Sonderabkommen werden zwischen dem Sicherheitsrat einerseits und Einzelstaaten andererseits abgeschlossen und von den Staaten nach Massgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert (Art. 43 Abs. 3).

Die Pläne für die Anwendung von Waffengewalt werden vom

Sicherheitsrat mit Unterstützung des Generalstabsausschusses, der sich aus den Generalstabschefs der ständigen Sicherheitsratsmitglieder zusammensetzt, aufgestellt (Art. 46, 47). Gemäss Art. 48 steht es schliesslich dem Sicherheitsrat frei, alle oder nur gewisse Mitglieder zur Durchführung der von ihm beschlossenen Massnahmen zu verpflichten. Im einzelnen bestehen allerdings über die militärischen Zwangsmassnahmen des Kapitels VII der Charta mannigfache Unklarheiten, die vor allem darauf zurückzuführen sind, dass diese Bestimmungen bisher weitgehend toter Buchstabe geblieben sind.

- 1.2. Eine Teilnahme an derartigen militärischen Massnahmen der UNO ist mit den Pflichten eines Neutralen gemäss dem klassischen Neutralitätsrecht und Neutralitätsverständnis nicht vereinbar. Es besteht offensichtlich ein tiefgreifender Widerspruch zwischen der Neutralität und der in der UNO-Charta verankerten Idee der kollektiven Sicherheit. Während das Neutralitätsrecht auf der klassischen, indifferenten Sicht des Krieges als eines normalen, durchaus legitimen Mittels der zwischenstaatlichen Streitaustragung (Carl von Clausewitz: Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln) basiert, geht das UNO-Satzungsrecht in Wiederaufnahme der Lehre vom gerechten Krieg von ungerechtfertigter und gerechtfertigter Gewaltanwendung aus. Der Krieg wird als Mittel der internationalen Konfliktregelung geächtet. Es gibt im Wortschatz der UNO den Begriff "Krieg" gar nicht mehr. Man spricht nur von "Aggression", wenn die illegale Gewalt gemeint ist, und von "Zwangsmassnahmen", wenn man die legale Gewalt anspricht. Ebenso spricht die UNO-Charta nirgends von der Neutralität, weil es für die klassische Neutralitätskonzeption in einem stets funktionierenden System der kollektiven Sicherheit dem Grundsatz nach keine Daseinsberechtigung mehr gibt. Dieses System verlangt **immer und von allen Staaten** aktives Handeln gegen den Friedensbrecher. Es gilt: Je mehr die kollektive

Sicherheit funktioniert, desto weniger Neutralität wird gebraucht.

Diesem grundsätzlichen Widerspruch konnte der dauernd Neutrale während Jahrzehnten ausweichen, weil das kollektive Sicherheitssystem der UNO wegen des Ost-West-Gegensatzes nie vollständig funktionierte. Im Gefolge des Irak-Kuwait-Konflikts stellen sich für die dauernd neutrale Schweiz - ähnlich wie bei den Wirtschaftssanktionen der UNO - die schwierigen Fragen, wie sie sich angesichts dieser neuen Situation zu verhalten hat und wie sie insbesondere auf eine Aufforderung zur Teilnahme oder Unterstützung allfälliger militärischer Sanktionen reagieren soll.

- 1.3. Im Gegensatz zu militärischen Sanktionen steht die Teilnahme an anderen Massnahmen der UNO zur Aufrechterhaltung des Friedens, wie insbesondere der Entsendung von Blauhelmtrouppen, nicht im Widerspruch zum Neutralitätsrecht. Zweck solcher Aktionen ist die Friedenssicherung, ohne - ausser im Rahmen der Selbstverteidigung - Waffengewalt anzuwenden oder zugunsten einer Partei in den Konflikt einzugreifen.

2. Resolutionen des Sicherheitsrates im Irak-Kuwait-Konflikt

Bis heute hat der Sicherheitsrat im Falle des Iraks folgende Beschlüsse gefasst:

- Feststellung des Bruchs des Friedens und der internationalen Sicherheit (Resolution 660);
- Wirtschaftsmassnahmen (Resolution 661);
- Seeblockade zur Durchsetzung von Resolution 661 (Resolution 665);
- Luftblockade (Resolution 670);
- Ermächtigung zu militärischen Massnahmen (Resolution 678)

Die Resolution 678 des Sicherheitsrates vom 29.11.1990

bevollmächtigt in Anwendung des Kapitels VII der Charta die Mitgliedstaaten alle notwendigen Mittel einzusetzen, um die Resolution 660 und "alle relevanten darauffolgenden Resolutionen zu verwirklichen, um den Frieden und die internationale Sicherheit in der Region wiederherzustellen, wenn der Irak nicht bis zum 15. Januar 1991 die obengenannten Resolutionen" voll angewendet hat. Ferner fordert der Sicherheitsrat alle Staaten auf, den in dieser Resolution "beschlossenen Massnahmen die angemessene Unterstützung zu gewähren".

Die Resolution ist sehr vage. Sie droht dem Irak nicht ausdrücklich einen militärischen Schlag an, eröffnet aber eindeutig den Spielraum auch für militärische Massnahmen ("alle notwendigen Mittel"). Sie überlässt den Entscheid, ob und welche zusätzlichen Massnahmen getroffen werden sollen, dem **Ermessen der Mitgliedstaaten**, und sanktioniert zugleich eine allfällige militärische Aktion. Diese Kompetenzdelegation widerspricht eindeutig dem Wortlaut der Art. 42 ff. UNO-Charta; es ist nicht der Sicherheitsrat, der beraten durch den Generalstabsausschuss mit einer UNO-Streitmacht unter UNO-Flagge militärische Zwangsmassnahmen durchführen wird. Daher stellt sich vom rechtlichen Standpunkt aus die Frage, ob hier überhaupt UNO-satzungsgemässer kollektiver Zwang ausgeübt wird. Andererseits ist festzuhalten, dass sich die Bestimmungen von Art. 42 ff. eben als nicht praktikabel erwiesen haben; deshalb bemüht sich die Staatengemeinschaft offensichtlich unter Beachtung von Sinn und Geist von Art. 42 ff. diese Lücke zu füllen, und lässt militärischen Zwang unter Führung und Hoheit des Einzelstaates, aber mit **Ermächtigung des Sicherheitsrates** ausüben.

3. Gegenwärtige Haltung der Schweiz

Nach Ausbruch der Feindseligkeiten im Golf hat der Bundes-

rat beschlossen, das **Neutralitätsrecht strikte einzuhalten**. Er verbietet weiterhin ausländischen Kampfflugzeugen und Transportmaschinen mit Kriegsmaterial an Bord den Ueberflug über unser Territorium. Die Schweiz erteilt ferner keine Bewilligungen mehr für Kriegsmaterialexporte in Staaten des Krisengebietes unter Einschluss der Türkei. An Staaten, die auf der arabischen Halbinsel Truppen stehen haben, dürfen Exportbewilligungen nur noch erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass die gelieferten Waffen nicht in der militärischen Auseinandersetzung gegen den Irak zum Einsatz kommen.

Der Entscheid des Bundesrates zu einer strikten Haltung in der Neutralitätsfrage liegt vor allem begründet in den Ungewissheiten und Unabwägbarkeiten der weiteren Konfliktsentwicklung und der Gefahr, dass die Allianz der intervenierenden Staaten im Verlaufe der Aktion auseinanderbrechen könnte. Es gilt aber zu berücksichtigen, dass das Vorgehen der Vereinten Nationen gegen den Irak ein erster, ermutigender Schritt zur Verwirklichung eines funktionierenden Systems der kollektiven Sicherheit darstellt.

Im Hinblick auf zukünftige Fälle derartiger kollektiver Zwangsmassnahmen der UNO und auf die wiedererwachten Bestrebungen in Richtung eines Beitritts der Schweiz zu den Vereinten Nationen ist es daher notwendig, dass das EDA die Frage der Vereinbarkeit von dauernder Neutralität und militärischem Sanktionensystem der UNO einer umfassenden rechtlichen und politischen Prüfung unterzieht. Als ein Element zur rechtlichen Beurteilung der Problematik beabsichtigt das EDA, Herrn Prof. D. Schindler mit der Ausarbeitung eines Rechtsgutachten zu beauftragen.

III. Massnahmen

1. Kurzfristig drängen sich zwei Massnahmen auf:

1.1. Oeffentliche Verlautbarung des EDA zum Status der Schweiz als dauernd neutraler Staat mit folgenden Punkten: Definition Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik und deren Wechselwirkung; Frage der Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit der Neutralitätspolitik; neue Herausforderungen und Problemstellungen der Neutralität; Hinweis auf die Konstituierung der Studiengruppe und ihren Auftrag. Die Direktion für Völkerrecht wird in Absprache mit der Politischen Direktion diese öffentliche Verlautbarung des EDA erstellen.

1.2. Klärung der Problematik von Neutralität und militärischen Sanktionen der UNO durch das EDA. Insbesondere erteilt das EDA Prof. Dietrich Schindler den Auftrag, ein Rechtsgutachten zur Frage "Sanktionensystem der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz" (ohne und mit UNO-Beitrittsvariante) zu erstellen.

2. **Mittelfristig** stehen Massnahmen zur Klärung der Frage des zukünftigen Stellenwertes der schweizerischen Neutralität an. Zu diesem Zwecke setzt das EDA eine Studiengruppe verwaltungsexterner und verwaltungsinterner Experten unter Leitung der Direktion für Völkerrecht mit dem Auftrag ein, zuhanden des Bundesrates bis Ende 1991 einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des Stellenwertes der schweizerischen Neutralität für die Schweiz, für Europa und die Welt zu erstellen. Darin soll insbesondere auf folgende Fragen eingegangen werden:

- aussenpolitische Zielsetzungen der Schweiz und Stellenwert der Neutralität als Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele

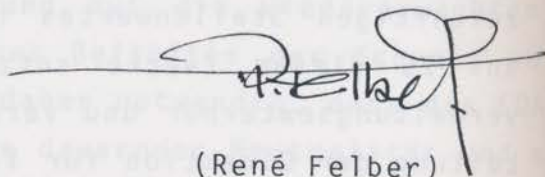
- 19 -

- Spannungsverhältnis zwischen Souveränität und Neutralität einerseits und Solidarität und Kooperation anderseits
- Beitritt zu den Vereinten Nationen und Neutralität
- Teilnahme an einem europäischen Sicherheitssystem (KSZE) und Neutralität
- Verhältnis von Neutralität und Guten Diensten
- Bedeutung der Neutralität für den inneren Zusammenhalt der Schweiz

IV. Antrag

Das EDA beantragt dem Bundesrat, vom Aussprachepapier zustimmend Kenntnis zu nehmen und dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



(René Felber)

INHALTSVERZEICHNIS - 20 -

Seite

Keine Veröffentlichung Konzeption der

Neutralität

Beilage: - Entwurf des Beschlussesdispositivs

Protokollauszug an:

- Bundeskanzlei 1 Ex.
- EDA 7 Ex.
- EVED 1 Ex.
- EMD 1 Ex.
- EJPD 1 Ex.

4. Neutralitätspolitik

5. Frage der "Neuorientierung" der schweizerischen Neutralitätspolitik

6. Die wesentlichen Herausforderungen der Zukunft

11. Neutralität und militärische Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen

1. Das militärische Sicherheitssystem der Vereinten Nationen 11 - 15

2. Resolutionen des Sicherheitsrates im Irak-Kaschmir-Konflikt 15 - 19

3. Gegenwärtige Haltung der Schweiz 16 - 17

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

	<u>Seite</u>
I. <u>Die Schweiz und ihre Konzeption der Neutralität</u>	
1. Der instrumentale Charakter der schweizerischen Neutralität	2
2. Neutralitätsrecht	2 - 4
3. Grenze zwischen Vorwirkungen des Neutralitätsrechts in Friedenszeiten und Neutralitätspolitik	4
4. Neutralitätspolitik	5 - 6
5. Frage der "Neuorientierung" der schweizerischen Neutralitätspolitik	7 - 8
6. Die wesentlichen Herausforderungen der Zukunft	8 - 12
II. <u>Neutralität und militärische Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen</u>	
1. Das militärische Sicherheitssystem der Vereinten Nationen	13 - 15
2. Resolutionen des Sicherheitsrates im Irak-Kuwait-Konflikt	15 - 16
3. Gegenwärtige Haltung der Schweiz	16 - 17

III. Massnahmen

1. Kurzfristig

18

2. Mittelfristig

18 - 19

IV. Antrag

19

1. Die wesentlichen Kernforderungen der
Sonderkommission

2. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

3. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

4. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

5. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

6. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

7. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

8. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

9. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

10. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

11. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

12. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

13. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

14. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

15. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

16. Die Forderung der Neuorientierung der Schweiz
auf dem Gebiet der Neutralität

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA vom 28. Januar 1991 wird

Bern, 1. Februar 1991

beschlossen:

Von den folgenden Massnahmen des EDA wird zustimmend Kenntnis genommen:

1. Das EDA erstellt im Sinne von Abschnitt III. 1.1. des vorliegenden Aussprachepapiers eine öffentliche Verlautbarung zum Status der Schweiz als dauernd neutraler Staat.
2. Das EDA überprüft die Frage der Vereinbarkeit des Sanktionensystems der Vereinten mit der dauernden Neutralität der Schweiz und beauftragt Prof. D. Schindler mit der Ausarbeitung eines Rechtsgutachtens zu dieser Frage.
3. Das EDA setzt eine Studiengruppe verwaltungsexterner und verwaltungsinterner Experten ein mit dem Auftrag, bis Ende 1991 zuhanden des Bundesrates einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des Stellenwertes der Neutralität für die Schweiz, für Europa und die Welt zu erstellen.

Generalsekretariat

R. Scheller



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 1. Februar 1991

Aussprachpapier zur schweizerischen Neutralität

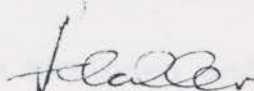
Antrag EDA vom 28.1.1991

In der Beilage übermitteln wir Ihnen eine neue Fassung der Seiten 18 und 19 sowie des **Beschlussesdispositivs**. Wir bitten Sie diese Seiten im Antrag auszuwechseln.

EIDG. DEPARTEMENT FUER

AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Generalsekretariat


R. Schaller

III Massnahmen

1. Kurzfristige Massnahmen

Das EDA klärt die Problematik von Neutralität und militärischen Sanktionen der UNO ab. Im Rahmen dieser Abklärungen erteilt das EDA Prof. D. Schindler den Auftrag, ein Rechtsgutachten zur Frage "Sanktionensystem der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz" (ohne und mit UNO-Beitrittsvariante) zu erstellen.

2. Mittelfristige Massnahmen

Mittelfristig stehen Massnahmen zur Klärung der Frage des zukünftigen Stellenwertes der schweizerischen Neutralität an. Zu diesem Zweck setzt das EDA eine Studiengruppe verwaltungsexterner und verwaltungsinterner Experten unter der Leitung der Direktion für Völkerrecht mit dem Auftrag ein, zuhanden des Bundesrates bis Ende 1991 einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des Stellenwertes der schweizerischen Neutralität für die Schweiz, für Europa und die Welt zu erstellen. Darin soll insbesondere auf folgende Fragen eingegangen werden:

- aussenpolitische Zielsetzungen der Schweiz und Stellenwert der Neutralität als Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele
- Spannungsverhältnis zwischen Souveränität und Neutralität einerseits und Solidarität und Kooperation andererseits
- Beitritt zu den Vereinten Nationen und Neutralität
- Teilnahme an einem europäischen Sicherheitssystem (KSZE) und Neutralität
- Beitritt zur EG und Neutralität
- Verhältnis von Neutralität und Guten Diensten
- Bedeutung der Neutralität für den inneren Zusammenhalt der Schweiz.

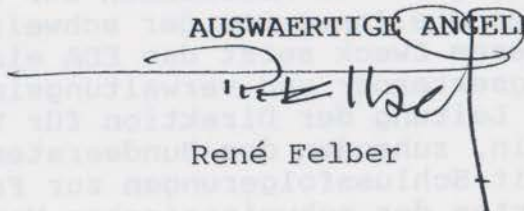
Im Rahmen der Beantwortung des Postulates Hubacher (91.3001), Bericht über die Neutralität soll das Ergebnis dem Bundesrat und anschliessend dem Parlament unterbreitet werden.

IV Antrag

Das EDA beantragt dem Bundesrat vom Aussprachepapier zustimmend Kenntnis zu nehmen und dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDG. DEPARTEMENT FUER

AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber

2001 Bern, 4. Februar 1991

An den Bundesrat

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA vom 28.1.91 wird

das Aussprachepapier des EDA vom 1. Februar 1991, Folgendes zur
 administrativen Neuorganisation

beschlossen:

Von den folgenden Massnahmen des EDA wird zustimmend Kenntnis
 genommen:

1. Das EDA überprüft die Frage der Vereinbarkeit des Sanktionensystems der Vereinten Nationen mit der dauernden Neutralität der Schweiz und beauftragt Prof. D. Schindler mit der Ausarbeitung eines Rechtsgutachtens zu dieser Frage.
2. Das EDA unterbreitet dem Bundesrat den Auftrag und die Zusammensetzung der Studiengruppe, welche bis Ende 1991 einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des Stellenwertes der Neutralität für die Schweiz, Europa und die Welt erstellen soll.
3. Das EDA informiert den Bundesrat über das Ergebnis dieser Arbeiten im Rahmen der Beantwortung des Postulates Hubacher, welches bis spätestens 1992 vom Bundesrat einen Bericht über die Neutralität verlangt.

Für getreuen Auszug,

der Protokollführer:

zur Beauftragung aus diesem Grund, der Studiengruppe mit dem
 Frist von 2 Monaten zu setzen,

Schritte bei der Fragenkatalog zu erfüllen und beizubehalten
 wobei das Problem "Beitritt zu den Vereinigten Nationen und
 Neutralität" in einer zweiten Etappe zu behandeln.



EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DEPARTEMENT FEDERAL DES TRANSPORTS, DES COMMUNICATIONS ET DE L'ENERGIE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEI TRASPORTI, DELLE COMUNICAZIONI E DELLE ENERGIE
 DEPARTAMENT FEDERAL DA TRAFFIC ED ENERGIA

3003 Bern, 6. Februar 1991

FÜR DIE
 KLAUSURSITZUNG DES BR
 vom 13. FEB. 1991

An den Bundesrat

Aussprachepapier des EDA vom 1. Februar 1991, Fragen zur
 schweizerischen Neutralitätspolitik

M i t b e r i c h t

Das EVED begrüsst das Ausprachepapier. In der Aussenpolitik besteht ein grosser Handlungsbedarf. Der Bundesrat steht in verschiedenen Bereichen unter Entscheidungsdruck (Golf, EG, EWR, KSZE etc.). Das EVED bedauert, dass die im Ausprachepapier aufgeführten Grundsatzfragen erst heute angegangen werden. Antworten auf die Frage des Stellenwertes der Neutralität benötigen wir jetzt und nicht erst 1992.

Dies gilt in erster Linie für die Spannungsfelder:

- Souveränität und Neutralität
- Solidarität und Neutralität
- Neutralität und gute Dienste.

Wir beantragen aus diesen Gründen, der Studiengruppe sei eine Frist von 3 Monaten zu setzen.

Notfalls sei der Fragenkatalog zu entlasten und beispielsweise das Problem "Beitritt zu den Vereinigten Nationen und Neutralität" in einer zweiten Etappe zu behandeln.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND
 ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Adolf Ogi

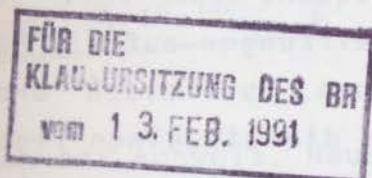


EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 11. Februar 1991



An den Bundesrat

Aussprachepapier

Fragen zur schweizerischen Neutralität

Stellungnahme

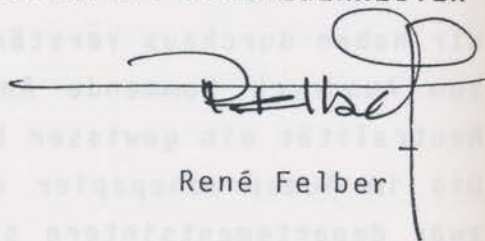
zum Mitbericht des EVED vom 6. Februar 1991

1. Wir sind mit den im Mitbericht des EVED beantragten Aenderungen aus den unten angeführten Gründen lediglich teilweise einverstanden.
2. Begründung:

Wir haben durchaus Verständnis für das im Mitbericht des EVED zum Ausdruck kommende Anliegen. Es besteht im Bereich der Neutralität ein gewisser Erwartungsdruck der Öffentlichkeit. Die im Aussprachepapier aufgeführten Grundsatzfragen wurden zwar departementsintern seit Jahren erörtert. Jedoch war es beinahe unmöglich, in der Öffentlichkeit eine fruchtbare Diskussion der Neutralitätsproblematik zu führen, weil die Neutralität in breiten Kreisen geradezu als Dogma behandelt wurde. Angesichts der tiefen Verwurzelung der Neutralität im Schweizer Volk und der innenpolitischen Brisanz der Problematik erscheint es uns nicht zweckmässig, jetzt Entscheide in diesem heiklen Bereich überstürzt zu treffen.

Die Herausforderungen unserer Neutralität sind ganz grundsätzlicher Natur, im einzelnen interdependent und beruhen auf mittelfristigen, in ihrer Konsequenz zum Teil schwer absehbaren Entwicklungen. Ihre Auswirkungen auf die Neutralität bedürfen daher einer gründlichen, politisch breit abgestützten Abklärung. Dabei dürfen die einzelnen Problemfelder (Solidarität und Neutralität, Teilnahme an kollektiven Sicherheitssystemen, Beitritt zur EG) nicht isoliert von einander behandelt werden; vielmehr müssen diese in einen Gesamtzusammenhang gestellt werden. Darauf kann eine konzise, tragfähige, zukunftsweisende Politik aufbauen. Aus diesen Gründen ist es zweckmässig, die Studiengruppe in die Lage zu versetzen, eine vertiefte Analyse vorzunehmen. Drei Monate reichen dafür eindeutig nicht aus. Wir sind aber bereit, den tatsächlich erforderlichen Zeitrahmen nochmals kritisch zu überprüfen. Wir werden auf eine allenfalls mögliche zeitliche Straffung der Arbeiten der Studiengruppe sowie auf ihren genauen Auftrag im Rahmen der Klausursitzung vom 13. Februar 1991 näher eingehen.

**EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN**



René Felber



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

12. Feb. 1991

FÜR DIE
 KLAUSURSITZUNG DES BR
 vom 13. FEB. 1991

An den Bundesrat

Fragen zur schweiz. Neutralität

Mitbericht

zum Antrag des EDA vom 28. Januar 1991

Wir sind mit den Ausführungen und den vorgeschlagenen Massnahmen des EDA grundsätzlich einverstanden, möchten aber folgenden Antrag stellen und folgende Klarstellungen und Bedenken vortragen:

I. Antrag

Ziffer 1 des Beschlussesdispositivs ist wie folgt zu ändern:

"Das EDA überprüft unter Beizug des Bundesamtes für Justiz die Frage der Vereinbarkeit..."

Begründung:

 Die neutralitätsrechtliche Frage ist in hohem Masse auch von verfassungsrechtlicher Bedeutung. Deshalb halten wir eine Beteiligung des BJ für unumgänglich.

II. Klarstellung und Bedenken

1. Auf Seite 14 des Aussprachepapiers wird ausgeführt, eine Teilnahme an militärischen Massnahmen der UNO sei mit den Pflichten eines Neutralen gemäss dem klassischen Neutralitätsrecht nicht vereinbar. Damit wird der Eindruck erweckt, dies entspreche einer längst überholten Konzeption des Neutralitätsrechts. Wir halten indessen fest, dass

- der Bundesrat erst vor kurzem in seiner Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO (BB1 1982 I 542-551) betont hat, dass ein Beitritt nur in Frage komme, wenn die Schweiz ihre dauernde Neutralität behalten könne und dass eine Beteiligung an militärischen Massnahmen für einen neutralen Staat nicht in Betracht komme, weil dies mit dem Neutralitätsrecht in Widerspruch stehe.

- die Bundesversammlung die dem Bundesrat gefolgt ist und von ihm zusätzlich verlangt hat, vor dem Beitritt eine feierliche Erklärung über die Beibehaltung der dauernden Neutralität abzugeben und dies allen Mitgliedstaaten zu notifizieren.

2. Auf Seite 16 wird sinngemäss dargelegt, dass militärische Massnahmen auch dann als satzungsgemässe Zwangsmassnahmen der UNO angesehen werden können, wenn sie nicht in dem von der UNO-Charta vorgesehenen Verfahren durchgeführt werden. Dazu geben wir folgendes zu bedenken:

- Wie problematisch eine solche Auffassung ist, zeigt sich gerade am Verlauf der militärischen Aktionen gegen den Irak:

Eine satzungsgemässe militärische Zwangsmassnahme muss vom Sicherheitsrat durchgeführt werden, der in allen Fragen vom Generalstabsausschuss beraten und unterstützt wird. Indem alle Grossmächte an der Durchführung beteiligt sind, wird die Gefahr einer einseitigen politischen Ausrichtung und einer möglichen Ausweitung des Konflikts gebannt.

- Bei dem nun gewählten Vorgehen zeigt sich diese Gefahr deutlich : Die militärischen Aktionen werden in erster Linie von den USA getragen, die im übrigen durch ihr Veto Sanktionen gegen einen anderen Rechtsbrecher (Israel) verhindert haben. Dies kann die arabischen Staaten dazu führen, die kollektive militärische Zwangsmassnahme als eine einseitige militärische Gewaltanwendung zu empfinden, aus der bis anhin gemeinsamen Front auszubrechen und sich sogar auf die Seite des Rechtsbrechers zu schlagen. Damit besteht die Gefahr einer ungewollten Ausweitung des Konflikts und eines Rückfalls in die satzungswidrige militärische Gewaltanwendung.
 - Eine Änderung der Neutralität gegenüber kollektiven militärischen Zwangsmassnahmen kann unseres Erachtens somit nur erwogen werden, wenn das kollektive Sicherheitssystem generell und ausnahmslos gegen alle Verletzungen des Gewaltverbotes funktioniert und wenn die Sanktionen satzungsgemäss vom Sicherheitsrat durchgeführt werden.
3. Auf Seite 17 wird ausgeführt, der Entscheid des Bundesrates zu einer strikten Haltung in der Neutralitätsfrage bezüglich des Golfkonfliktes sei vor allem mit der Gefahr begründet, dass die Allianz der internationalen Staaten im Verlaufe der Aktion auseinanderbrechen könnte.

Dies ist u. E. ein rein politisches Argument ohne jegliche Berücksichtigung des bisher von der Schweiz praktizierten Neutralitätsrechts bei bewaffneten Konflikten (wir verweisen auf die Rechtspflichten der Neutralen in der Haager Landkriegsordnung). Die im Aussprachepapier gewählte Formulierung verkennt sodann zum einen, dass die Schweiz gar nicht Mitglied der UNO ist; zum andern haben Bundesrat und Bundesversammlung - wie bereits erwähnt - betont, dass auch bei einer Mitgliedschaft die Beteiligung an militärischen Massnahmen für einen neutralen Staat nicht in Betracht komme. Der Grund für ein Abseitsstehen liegt deshalb primär im Neutralitätsrecht begründet und nicht in der Frage, ob sich die Staatengemeinschaft solidarisch gegenüber einem Rechtsbrecher verhält oder nicht. Darin liegt ja gerade - aufgrund der bisherigen

schweizerischen Praxis - der Unterschied zu wirtschaftlichen Sanktionen, die auch von der Schweiz mitgetragen werden können.

4. Wir fragen uns, ob der Auftrag an Prof. Schindler nicht zu eng gefasst ist. Die Vereinbarkeit der Neutralität mit dem Sanktionssystem der Vereinten Nationen dürfte nur einen Aspekt des Gesamtproblems darstellen, nämlich die Frage nach den Folgen für die Schweiz, wenn der Sicherheitsrat tatsächlich Sanktionen nach Artikel 42 ff. UNO-Charta beschliesst. Was geschieht aber, wenn wie bisher - mit Ausnahme des jetzt aktuellen Falles - keine Einigung im Sicherheitsrat zustande kommt? Zu denken ist z. B. an klassische zwischenstaatliche Konflikte: Ist in diesen Fällen die schweizerische Neutralität wie bisher zu handhaben oder ist auch diesbezüglich eine Überprüfung vorzunehmen? Das Gutachten sollte auch diese Frage behandeln.

EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

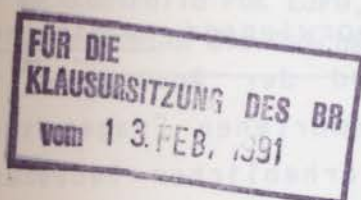
A. Koller

A. Koller



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 12. Februar 1991



An den Bundesrat

Aussprachepapier

Fragen zur schweizerischen Neutralität

Stellungnahme

zum Mitbericht des EJPD vom 12.2.1991

1. Wir sind mit dem im Mitbericht des EJPD enthaltenen Antrag nicht einverstanden.

2. Begründung:

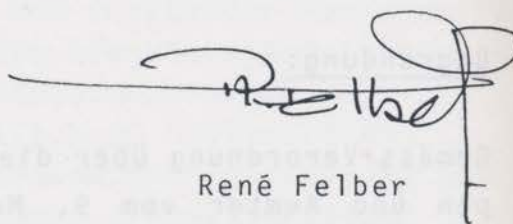
- Gemäss Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter vom 9. Mai 1970 (SR 172.010.15) ist die Wahrung der Neutralität sowie die Bearbeitung aller völkerrechtlichen Probleme sowie der Probleme der Neutralität Sache des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (vgl. Art. 2 und Art. 3 Ziff. 4, lit. a und b).

Das EJPD wird ausreichend Gelegenheit haben, zu den Schlussfolgerungen der Studiengruppe Stellung zu nehmen (vgl. Ziff. 2 und 3 des Beschlussesdispositivs). Ueber die Zusammensetzung dieser Gruppe wird gemäss Ziffer 2 des beantragten Beschlusses der Bundesrat entscheiden, und zwar voraussichtlich an seiner Sitzung vom 27.2.1991.

- 2 -

- Was die unter Kapitel II des Mitberichts enthaltenen Erwägungen betrifft, so sind diese vorwiegend politischer Natur und sollten insofern Gegenstand der Aussprache im Bundesrat bilden. Einzelne der aufgeworfenen Fragen sind aus der Sicht des EDA durchaus von erheblicher Bedeutung und dürften folglich auch ein wichtiges Thema bei den Beratungen der Studiengruppe sein.
- Mit Bezug auf Kapitel II Ziffer 4 des Mitberichts sind wir der Auffassung, dass das Mandat an Professor Schindler möglichst eng gefasst und auf die Problematik "Sanktionensystem der UNO und dauernde Neutralität der Schweiz" (ohne und mit UNO-Beitrittsvariante) beschränkt werden sollte. Es ist nachher Sache der Studiengruppe bzw. des Bundesrates, die aussenpolitischen Folgerungen aus dem Rechtsgutachten zu ziehen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber